



OBSERVATORIO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Revista

OBSERVATORIO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe · IEALC

ISSN 1853-2713

<https://publicaciones.sociales.uba.ar/observatoriolatinoamericano/>

Volumen 6 · Número 1 (enero-junio, 2022)

Introducción al dossier

“25 años de libre comercio en América Latina”

Luciana Ghiotto y Tamara Perelmuter

Introducción al Dossier “25 años de libre comercio en América Latina”

Luciana Ghiotto
UNSAM - CONICET

Tamara Perelmuter
IEALC - UBA

Desde los años noventa ha proliferado a nivel global la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) y Tratados Bilaterales de protección de las Inversiones (TBI). La nueva red de tratados bilaterales y regionales con compromisos en el área de aranceles, acceso a mercados y reglas de origen, pero también en temas como servicios, derechos de propiedad intelectual (Perelmuter, 2018), compras públicas e inversiones, llevó a comparar el nuevo mapa de reglas mundiales con un “bol de espaguetis” (según la conocida frase de Jagdish Bhagwati de 1995).

Pero ¿cómo se explica esta rápida expansión de tratados a escala global? Pueden identificarse tres motivos por los cuales los Estados aceptaron firmar estos tratados. El primer motivo sería de carácter sistémico: la necesidad intrínseca de los Estados de atraer inversiones hacia sus territorios, compitiendo entre sí en una carrera (*race-to-the-bottom*) de rebajas de legislación protectora de derechos laborales y medioambientales. La firma de los tratados implicó dos grandes movimientos: por una parte, acordar una cantidad de reglas en diversas áreas donde los Estados se comprometieron a “dejar de regular”, permitiendo la total libertad del sector privado extranjero. A su vez, esto implicó la extra-territorialización de algunas de las capacidades estatales (Pascual, 2021), en particular observado con la aceptación de dirimir disputas jurídicas con los inversores extranjeros en la órbita internacional, en tribunales arbitrales como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI), creando así un sistema de justicia paralela a los nacionales (Olivet y Ghiotto, 2021).

Segundo, el contexto de desplome de la Unión Soviética y el “fin de las alternativas” al libre mercado que se consolidó desde los años ochenta. Este contexto llevó a los países, especialmente a los del sudeste asiático de la órbita soviética, a abrir sus economías y buscar capital e inversiones en el mercado global. Para ello, comenzaron a firmar masivamente TBI, tratados que incluyen el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado (ISDS por su sigla en inglés) y el recurso al arbitraje. El discurso único construido en ese momento se sostuvo sobre la idea de que para recibir capitales extranjeros era necesario abrir los mercados, desregularlos y dar completa libertad de movimiento y acción a los inversores extranjeros.

Tercero, las promesas de sectores políticos nacionales e internacionales acerca de que el libre comercio atraería inversión extranjera, la cual empujaría el desarrollo. El “mito” del libre comercio es que la libertad de mercado y de empresa, el famoso *laissez faire*, trae crecimiento económico y, con ello, prosperidad general. Este mito se basa en una teoría económica que plantea que todo funciona mejor cuando es dejado a las solas leyes del mercado. Las “economías abiertas” activarían un círculo virtuoso: la liberalización y la promoción del comercio y las inversiones llevaría a la integración económica mundial, lo cual conduciría al desarrollo económico, que a su vez generaría la reducción de la pobreza (Arroyo Picard, 2008). A su vez, este círculo se construye sobre la creencia de que el sector exportador, que es el que verdaderamente se beneficia con los TLC, empuja al resto de la economía, generando mejoras en la productividad e incorporando nuevas tecnologías, lo cual vuelve a empujar el círculo.

Como vemos, mientras los tratados de comercio e inversión han sido presentados como meros instrumentos comerciales o como mecanismos jurídicos, estos en verdad forman parte de una “constitución económica global” (Fernández Ortiz de Zárate, 2018), una armadura político-jurídica que acompaña y expresa el proceso de internacionalización del capital y la constitución de las cadenas globales de valor.

Los TLC y TBI muestran el poder del capital global. No solamente implicaron una “cesión de soberanía” y un asalto a los fondos públicos, sino que expresan los cambios en la forma del Estado. La *metamorfosis* del Estado puede entenderse como la crisis del modo de integración del poder del trabajo al interior de las formas estatales desde la segunda posguerra (Piva, 2020). Dicha metamorfosis fue empujada por la reestructuración capitalista de los años setenta, especialmente a través de la nueva ola de gobiernos neoliberales en América del Norte y en Europa, especialmente los de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en Gran Bretaña y EEUU. Esos gobiernos no solo achicaron los aparatos estatales, sino que fundamentalmente disciplinaron a la clase trabajadora aplastando huelgas e imponiendo la idea de inexistencia de alternativas. Mientras las personas fueron obligadas a acatar, las empresas fueron dejadas para su libre acción. El corazón del capitalismo contemporáneo está constituido por el poder del capital y las políticas estatales que cristalizan dicho poder con el objetivo de recuperar el crecimiento de la tasa de ganancia global mediante la imposición de la disciplina al trabajo. Podríamos decir que, a más circulación de capital global, más tratados de comercio e inversión han sido necesarios para otorgar una cierta (y nunca completa) certidumbre a los capitalistas con respecto a la capacidad de realizar la ganancia.

En América Latina estos tratados fueron presentados como la panacea para todos los problemas económicos de los países de la región. Se prometía que la firma de estos tratados aumentaría las exportaciones a la vez que empujarían su diversificación; tendrían

impacto positivo sobre los mercados de trabajo, generando empleo “de calidad”; acelerarían la transferencia tecnológica; darían seguridad a los inversores y por ello aumentarían los flujos de inversión extranjera; empujarían el crecimiento económico (Ghiotto, 2020). Sobre esas promesas, los gobiernos y los grupos dominantes intentaron generar los consensos sociales que dieran apoyo a la firma de los tratados. Sin embargo, tras 30 años de tratados de comercio e inversión en América Latina, las evidencias desmienten este supuesto círculo virtuoso. En realidad, el libre comercio ha sido un acto de fe para muchos gobernantes, que repitieron hasta el hartazgo las promesas de los TLC, construidas sobre los mitos que describimos.

Este Dossier sobre “25 años de libre comercio en América Latina” que presentamos desde la Revista OLAC, intenta aportar algunos elementos clave para comprender los efectos de los tratados de comercio e inversión en América Latina. Se trata de un conjunto de textos que, desde la economía, las relaciones internacionales y el derecho, dan cuenta de diversos aspectos económicos, regulatorios y jurídicos de estos tratados, es decir, de cómo opera el sistema de protección del capital y de las inversiones, y los impactos sobre los procesos de integración regional existentes en la región.

Desde una mirada de la economía política, Juan Manuel Padín realiza un balance de los efectos de la liberalización comercial en Argentina, recuperando también los efectos generales en América Latina. Sostiene que luego de tres décadas de implementación de políticas de liberalización comercial, los efectos benéficos señalados por sus promotores no sucedieron, como la diversificación de la canasta exportadora o el acceso a nuevos mercados. En cambio, en Argentina se consolidó el papel de proveedor de bienes primarios y manufacturas basadas en la explotación de recursos naturales, bajo el control de un puñado de empresas mayormente extranjeras. De este modo, Padín llama a poner en cuestión las supuestas virtudes del libre comercio y revalorizar los enfoques críticos con vistas a la construcción de alternativas que ayuden a forjar otra economía y otra sociedad.

Por su parte, Bertoni y Prá exploran la historia reciente de la integración regional, sosteniendo como hipótesis que en los últimos años los países de la región han tendido a consolidar una inserción que prioriza los mercados externos, restando así relevancia a una vinculación estrecha con la región. La firma de TLC con otros países o bloques no sólo ha licuado algunas preferencias históricas en el intercambio regional, sino que ha generado un proceso de discriminación negativa del comercio intrarregional respecto a otros socios. Así, los autores proponen reflexionar sobre las causas estructurales o las limitaciones políticas que condujeron a las experiencias fallidas para identificar qué espacios quedan para potenciar la integración regional.

Los textos de Aldo López y Luciana Ghiotto abordan diferentes aspectos del MERCOSUR y del contexto de firma de TLC en la región. El texto de López, desde una mirada neo-funcionalista, sostiene como hipótesis que el MERCOSUR atraviesa una etapa signada por la vinculación de temas fragmentados (*fragmented issue linkage*) en lo referido a su agenda externa. Frente a las dificultades de coordinación interna, se configuró un campo turbulento donde las partes comenzaron a aplicar una racionalidad basada en el concepto de *fragmented issue linkage* desde el mismo momento en que comenzaron las dificultades para avanzar en diferentes iniciativas. De este modo, se verifica una baja performance en su relacionamiento externo, entendido como la capacidad de negociar acuerdos comerciales, debido esencialmente a la falta de consenso entre los socios en un punto clave que es la posibilidad de “flexibilización” del bloque para la firma de TLC con terceros países.

El texto de Ghiotto, por su parte, provee una mirada diferente. El artículo analiza los efectos del acuerdo negociado entre el MERCOSUR y la Unión Europea, pero en vez de observar los efectos comerciales, se centra en los aspectos regulatorios del acuerdo. El texto sostiene que mientras gran parte de la bibliografía ha puesto el foco en los efectos económicos del acuerdo, pocas miradas se han posado sobre los capítulos que pueden ser englobados en los “Obstáculos Técnicos al Comercio”. Esto es importante porque no existen sólo asimetrías comerciales entre los bloques, sino también asimetrías regulatorias. Detenerse en estos capítulos permite analizar cómo el acuerdo ejercerá presiones sobre el aparato regulatorio europeo a partir de las necesidades del sector agroexportador del MERCOSUR, que buscará empujar dichas regulaciones hacia abajo para garantizar la libre exportación de productos agrícolas hacia ese bloque.

En la última sección, y desde una lectura jurídica, Magdalena Bas Vilizzio y Pablo Colmegna hacen aportes críticos al revisar el sistema de protección de inversiones en el cual se insertaron los países de la región. El texto de Colmegna explica que los tratados de protección de las inversiones hacen una referencia genérica a los estándares de derechos humanos, con una aplicación disímil de las normas existentes en la materia. A pesar de que Argentina posee una robusta red normativa que protege los derechos humanos y el ambiente, un solo tratado de protección de las inversiones de Argentina hace referencia a la protección del ambiente. No obstante, esta tendencia podría estar revirtiéndose a la luz de las cláusulas incorporadas en los TBIs negociados recientemente, y especialmente en el contexto de crisis de legitimidad que atraviesa el régimen internacional de las inversiones.

Por su parte, Magdalena Bas Vilizzio argumenta que los Estados enfrentan un trilema respecto al régimen de protección de inversiones, es decir que no pueden al mismo tiempo mantener la gobernanza global, brindar *locus standi* (capacidad procesal) a los

inversores extranjeros y preservar la soberanía regulatoria. Los Estados deben optar por dos de estos y relegar uno, y la elección tiene consecuencias: 1) conservar el arbitraje inversor-Estado; 2) priorizar la jurisdicción doméstica, o 3) restringir el acceso al arbitraje, excluyendo los reclamos relativos a medidas de protección de los derechos humanos, la salud pública o el medioambiente. Este trilema sería entonces una paradoja, que sólo podría resolverse desde la política.

Queda como un aporte pendiente para próximas colaboraciones avanzar sobre la sistematización de las resistencias a estos procesos sistémicos. Desde eventos como la llamada *Batalla de Seattle* de 1999 frente a la Ronda del Milenio de la Organización Mundial de Comercio, pasando por la Campaña Continental contra el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), hasta resistencias nacionales como la que llevan adelante las organizaciones sociales chilenas frente al proceso de aprobación parlamentario del Tratado Transpacífico (TPP-11). Las presiones *desde abajo* han empujado diversas formas de respuestas estatales que también deben ser estudiadas desde la economía política internacional.

Bibliografía

- Arroyo Picard, A. (2008). El origen de los derechos de los inversionistas que defiende el CIADI. En *Soberanía de los pueblos o intereses empresariales; los mecanismos de arreglos de diferencias Inversor-Estado y sus impactos sobre los derechos humanos y el ambiente*. Fundación Solón-REDES-Amigos de la Tierra.
- Fernández Ortiz de Zárate, G. (2018). *Mercado o democracia; los tratados comerciales en el capitalismo del siglo XXI*. Icaria Más Madera.
- Ghiotto, L. (2020). Las promesas incumplidas de los Tratados de Libre Comercio y de Inversión en América Latina: un balance a 25 años. En Ghiotto y Laterra (comps.) *Los efectos de 25 años de Tratados de Libre Comercio en América Latina*. Fundación Rosa Luxemburgo y Plataforma América Latina mejor sin TLC.
- Olivet, C. y Ghiotto, L. (2021) Justicia Paralela; cómo el régimen de protección de inversiones pone en riesgo la independencia del Poder Judicial en América Latina. Transnational Institute. <https://www.tni.org/es/justicia-paralela>
- Pascual, R. (2021). Conflicto/ cooperación, intergubernamentalidad/ supranacionalidad: antagonismo social de clase y relaciones interestatales. En Kan, Jaquenod y Pascual (eds.) *Entre lo global y lo internacional; Perspectivas críticas sobre el Estado, el mercado mundial y las relaciones internacionales*. UNQUI/UNTDF.
- Perelmuter, T. (2018). El cercamiento global de las semillas: propiedad intelectual y libre comercio. *Revista OLAC, n°2*, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe/UBA.
- Piva, A. (2020). Una lectura política de la internacionalización del capital. En Ciolli, Naspleda y García (comps.) *La dimensión inevitable: estudios sobre la internacionalización del Estado y del capital desde Argentina*. UNQUI.