



# OBEI

OBSERVATORIO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL

## ACUERDO DE INVERSIONES EN EL MERCOSUR

**Juan Cresta**  
**Marzo, 2012**



## Consideraciones para el Estudio de un Acuerdo de Inversiones en el Mercosur

En el año 2010, a través de la Decisión CMC Nº 30/10, los países miembros del MERCOSUR acordaron iniciar los trabajos para desarrollar un proyecto de Acuerdo de Inversiones al interior del bloque, adoptando un enfoque que siga la línea de los Acuerdos de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones o APPRI.

En tal sentido, las reuniones del grupo de trabajo designado se desarrollaron a lo largo del año 2011, sin que se haya agotado la discusión ni mucho menos alcanzado un consenso. Las discrepancias entre los cuatro países han sido diversas, y en este contexto es lógico que la discusión y los plazos de negociación se extiendan más allá de lo previsto.

Como se menciona comúnmente en la amplia literatura existente sobre los APPRIs, la finalidad de los mismos es establecer reglas claras y precisas para promover las inversiones entre los países suscriptores, pero también conllevan numerosas obligaciones que ameritan analizar su conveniencia y los beneficios que podrían aportar. Por ello, es muy importante estudiar la conveniencia de contar con un Acuerdo de Inversiones en el MERCOSUR, así como el análisis de su contenido. Es decir, ¿se negociará un documento que incorpore los aspectos típicos de estos acuerdos, o se incorporarán conceptos innovadores que comúnmente no se incluyen en los mismos? Esto último implicaría incorporar derechos y garantías adicionales a las ya establecidas en el marco jurídico y normativo nacional, lo cual amerita una discusión extensa.

Si bien la discusión sobre la Protección y Promoción de Inversiones a nivel MERCOSUR no es nueva, la incorporación formal a la agenda de trabajo de los órganos correspondientes es más reciente. Tal vez debido a este hecho no se ha abordado con profundidad este problema por parte de la opinión pública. Sea cual fuere el caso, este artículo se propone contribuir a la discusión con algunas ideas que puedan servir de insumos al proceso de negociación que debe reiniciarse en el 2012.

Para ello, se parte revisando algunos conceptos y definiciones referentes a los APPRIs. Luego, se analizan estadísticas de Inversión Extranjera Directa de los cuatro países miembros del MERCOSUR; y se culmina con algunas reflexiones.

## La Protección de las Inversiones Extranjeras

Desde la década de los 90 en que los flujos de IED se incrementan hacia los países en desarrollo y emergentes, también se profundiza la necesidad de acrecentar la protección de las inversiones extranjeras, con lo cual muchos países de América Latina agilizan la suscripción de tratados con los países “exportadores” de capital. Estos tratados en su mayoría han sido confeccionados bajo la estructura normativa establecida por los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI), como se los conoce en el derecho internacional.

En la literatura existente se sostiene que los APPRI tienen por fin proteger y promover la inversión extranjera efectuada por nacionales o sociedades de uno de los estados contratantes, en el otro Estado contratante, bajo el principio que la IED no solamente es fuente de capital, sino que también es un canal para acceder a tecnologías y habilidades organizativas y gerenciales más avanzadas para el país receptor.

Entonces, bajo estos acuerdos, los estados contratantes se obligan a no obstaculizar a través de medidas injustificadas o discriminatorias las inversiones que se realicen en sus territorios, estableciendo reglas claras y precisas para proteger las inversiones.

En lo que se refiere a su estructura y contenidos, las similitudes de los APPRI son cada vez mayores. En los mismos se definen intereses de ambos Estados acorde con sus respectivas legislaciones nacionales, a través de conceptos tales como, inversionista, persona natural, persona jurídica, territorio, facilidades para transferir las utilidades y otros. Asimismo, contiene cláusulas que permiten a cada parte conocer previamente el trato que recibirán sus inversionistas en el territorio de la otra parte contratante, de conformidad con lo establecido legalmente para los nacionales y según las normas del Derecho Internacional. Entonces, un aspecto muy importante de los APPRI es que en ellos se dejan establecidas las vías para solucionar conflictos entre las partes contratantes. Otra garantía importante que se incorpora en estos instrumentos es el acuerdo acerca de las indemnizaciones por expropiaciones, que incluye una definición de las circunstancias bajo las cuales pueden aplicarse las expropiaciones y que siempre deben estar respaldadas por los procedimientos legales correspondientes.

En el MERCOSUR, la Argentina, el Paraguay y el Uruguay han sido los países que han apostado por los APPRI como instrumento de atracción y protección de inversiones, no así el Brasil, que hasta la fecha no posee ningún documento vigente de este tipo<sup>1</sup>.

En el caso específico de nuestro país, como puede observarse en la Tabla 1, existen acuerdos firmados y vigentes con numerosos países, pero aquellos orientados a la promoción y protección de inversiones empiezan a tomar preponderancia recién a partir de los años 90.

---

<sup>1</sup> Información sobre los países y los acuerdos internacionales sobre inversiones se puede obtener del sitio web del Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), de la Organización de los Estados Americanos (OEA). [www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org).

**Tabla 1** Acuerdos Bilaterales de Inversión Firmados por Paraguay

País	Documento	Fecha de suscripción	Entrada en vigencia
<b>América del Sur</b>			
Argentina	Convenio sobre inversiones y complementación industrial	20/07/1967	03/10/1969
Bolivia	APPRI	04/05/2001	04/09/2003
Brasil	Tratado general de comercio e inversiones	27/10/1956	06/09/1957
Chile	APPRI	07/08/1995	17/12/1997
Ecuador	Convenio sobre promoción y protección recíproca de inversiones	28/01/1994	18/09/1995
Perú	Convenio sobre promoción y protección recíproca de inversiones	31/01/1994	13/12/1994
Uruguay	Convenio de intercambio comercial, complementación industrial e inversiones	25/03/1976	01/08/1976
Venezuela	Convenio sobre promoción y protección recíproca de inversiones	05/09/1996	14/06/1997
<b>América Central</b>			
Costa Rica	APPRI	29/01/1998	25/05/2001
Cuba	APPRI	21/11/2000	06/12/2002
El Salvador	Convenio sobre promoción y protección recíproca de inversiones	30/01/1997	08/11/1998
<b>América del Norte</b>			
Estados Unidos	Convenio sobre incentivos para las inversiones	24/09/1992	19/05/1993
<b>Europa</b>			
Alemania	Tratado sobre fomento y recíproca protección de inversiones de capital	11/08/1993	14/08/1998
Austria	Convenio para la promoción y protección de las inversiones	13/08/1993	01/12/1999
Bélgica-Luxemburgo	APPRI	06/10/1992	09/01/2004
España	APPRI	11/10/1993	22/11/1996
Francia	Convenio sobre el fomento y protección de inversiones en forma recíproca	30/11/1978	01/12/1980
Gran Bretaña	APPRI	04/06/1981	23/04/1992
Hungría	Acuerdo sobre fomento y recíproca protección de las inversiones	11/08/1993	01/02/1995
Italia	APPRI	15/07/1999	...
Países Bajos	APPRI	29/10/1992	01/08/1994
Portugal	APPRI	25/11/1999	03/11/2001
Rumania	Convenio sobre promoción y protección recíproca de inversiones	21/05/1994	03/04/1995
República Checa	Convenio sobre promoción y protección recíproca de inversiones	21/10/1998	24/03/2000
Suiza	APPRI	31/01/1992	28/09/1992
<b>Asia</b>			
China (Taiwán)	Convenio sobre mutua garantía de inversiones	06/04/1992	25/05/2001
Corea	APPRI		
<b>África</b>			
Sudáfrica	Convenio de cooperación económica y de inversiones	03/04/1974	16/08/1974

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Tratados.

Pero un aspecto importante es que del conjunto amplio de documentos firmados con distintos países, el Paraguay no posee ningún APPRI con países del MERCOSUR o con aquellos que poseen mayor participación en el flujo de entrada de IED como los Estados Unidos<sup>2</sup>. Entonces, surgen dos dudas: la primera se refiere a la importancia o preponderancia de estos documentos en la captación de IED para el Paraguay; mientras que la segunda se refiere a si la suscripción de APPRIs con países como Estados Unidos o Brasil ayudaría a atraer un flujo mayor de inversión directa.

<sup>2</sup> En las secciones siguientes se muestran algunas estadísticas de IED para el Paraguay.

En todo caso, en la literatura de referencia se sostiene que estos instrumentos jurídicos han sido muy útiles para contrarrestar la falta de estabilidad política y social de numerosos países, mediante la incorporación de derechos y garantías adicionales a las ya establecidas en la normativa local, con lo cual se han podido establecer estándares de conducta preestablecidos.

## Una mirada a la Inversión Extranjera Directa en el MERCOSUR

La región del MERCOSUR ha demostrado una evolución importante en términos de Inversión Extranjera Directa en los últimos años, sobre todo en lo que se refiere a la captación de recursos. Esto se puede apreciar en la Tabla 2, cuyos datos muestran que los cuatro países que componen el bloque han sido captadores netos de inversiones. No obstante, en los últimos años la emisión de flujos de inversión hacia el resto del mundo ha ganado importancia, sobre todo por parte de Brasil que paulatinamente ha tomado protagonismo a nivel mundial.

Otro aspecto importante que debe resaltarse es la capacidad de recuperación que han tenido los cuatro países del bloque, en términos de la IED, luego de la crisis financiera y económica internacional. Tras sufrir una abrupta caída en el año 2009, los flujos de IED, tanto de captación como de emisión, se han recuperado en el año 2010; denotando el gran atractivo que ha tenido América Latina y el MERCOSUR como destino de las inversiones.

El atractivo para las inversiones es observado no solo por los países desarrollados o por inversionistas de mercados emergentes sino también por aquellos de Latinoamérica, tal como se menciona en uno de los últimos informes de la CEPAL<sup>3</sup> sobre IED.

El Gráfico 1 permite observar el origen de las inversiones directas en cada uno de los países del MERCOSUR, donde se destaca que la concentración geográfica de las mismas no ha sido similar entre los socios. Por ejemplo, en la Argentina y el Brasil han predominado las entradas de capitales provenientes de países de Europa, seguidas de las provenientes de América del Norte, o más específicamente de los EE.UU.

---

<sup>3</sup> “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2010”. CEPAL, Naciones Unidas.

**Tabla 2** Resumen de la Inversión Extranjera Directa de los Países del MERCOSUR  
(Millones de USD)

Flujos de IED	1995-2004 (Promedio anual)	2005-2007 (Promedio anual)	2008	2009	2010
<b>Argentina</b>					
Entrada	7.351	5.759	9.726	4.017	6.337
Salida	1.269	1.751	1.391	712	964
<b>Brasil</b>					
Entrada	19.174	22.284	45.058	25.949	48.438
Salida	1.885	12.595	20.457	-10.084	11.519
<b>Paraguay</b>					
Entrada	119	137	320	209	419
Salida	6	7	8	8	-4
<b>Uruguay</b>					
Entrada	233	1.223	2.106	1.593	2.355
Salida	7	42	-11	16	9
<b>Saldos de IED</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Argentina</b>					
Entrada	27.991	67.601	77.066	79.871	86.685
Salida	10.696	21.141	28.789	29.445	29.841
<b>Brasil</b>					
Entrada	47.887	122.250	287.067	400.808	472.579
Salida	44.474	51.946	155.668	164.523	180.949
<b>Paraguay</b>					
Entrada	705	1.325	2.398	2.659	3.105
Salida	179	214	207	242	238
<b>Uruguay</b>					
Entrada	1.128	2.088	7.998	12.536	14.830
Salida	186	138	258	300	304

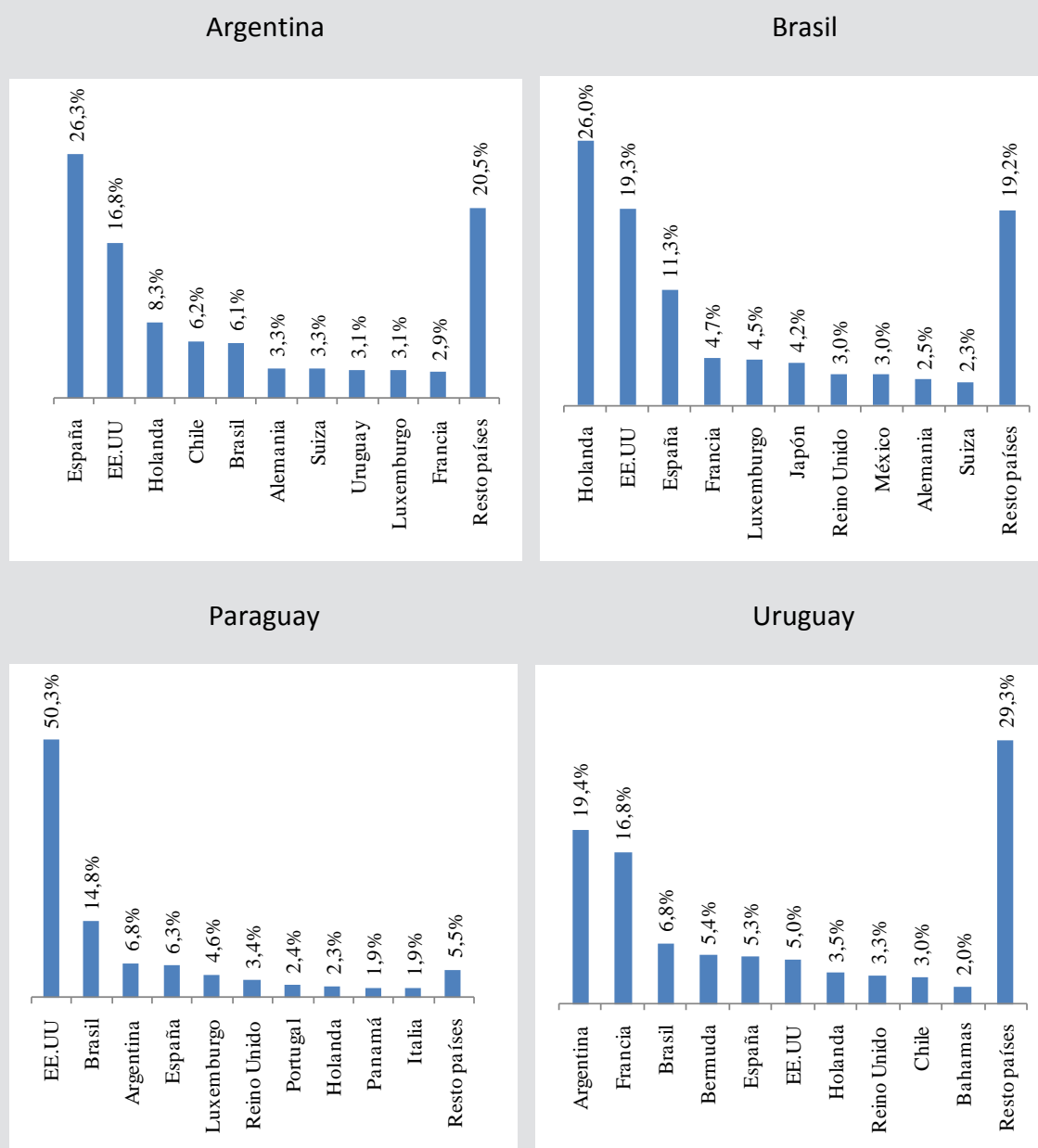
Fuente: UNCTAD, World Investment Report 2011. [www.unctad.org/wir](http://www.unctad.org/wir). Obs.: Los flujos de IED son las entradas o salidas de fondos por unidad de tiempo, es decir de un periodo a otro (que podría ser de un año). Los saldos o *stocks* de IED son magnitudes acumuladas en un momento del tiempo.

En Paraguay la principal fuente de IED han sido los Estados Unidos con más del 50% del total, siendo Europa la segunda fuente de las mismas si se considera la sumatoria de las inversiones de países de este continente. El Brasil y la Argentina también han concentrado un porcentaje importante de las tenencias de activos en el país (21,6%). Es más, el Brasil ha sido el segundo mayor inversor detrás de los Estados Unidos si se considera a los países de manera individual.

Por su parte, en Uruguay la participación del MERCOSUR en la IED es muy importante, el principal inversor individual es la Argentina, y el Brasil ocupa el tercer lugar. No

obstante, al acumular las inversiones de los países europeos en Uruguay se observa que este continente concentra la mayor participación en la tenencia de activos uruguayos.

**Gráfico 1** Distribución de los Saldos de IED en el MERCOSUR en el año 2010: 10 países principales  
(Porcentajes de participación)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Fondo Monetario Internacional, Coordinated Direct Investment Survey (CDIS). Los datos de Argentina corresponden al Banco Central de la República Argentina, "Las Inversiones Directas en Empresas Residentes" Diciembre de 2010. Obs.: Los datos de Uruguay corresponden al año 2009.

Como se mencionó, el informe de la CEPAL resalta la importancia que han adquirido en los últimos años los flujos de IED entre los propios países de América Latina, con lo cual se podría hablar de un cambio en la conducta inversora en varios de estos países, donde socios del MERCOSUR como Brasil, y en menor medida la Argentina, han visto

como sus empresas se han vuelto actores cada vez más importantes dentro de los grupos de países inversores.

Considerando este hecho, en la Tabla 3 se observa la posición inversora de Brasil en el año 2010, para el resumen de las 20 principales economías receptoras de IED. De acuerdo a la tabla, los países europeos junto con los países considerados “paraísos fiscales” han estado entre los principales destinos de las inversiones brasileñas durante el periodo estudiado. Sobre este resultado, en los informes sobre IED de la UNCTAD se ha resaltado que gran parte del capital brasileño fluye al exterior de la economía por razones financieras, más que para los sectores reales o productivos.

**Tabla 3** Inversión Extranjera Directa del Brasil en el año 2010: 20 principales países receptores  
(En millones de USD)

Inversiones hacia:	Saldos de IED (Salida)	% del total
Austria	36.587	28,5%
Islas Caimán	24.911	19,4%
Islas Vírgenes Británicas	13.470	10,5%
Bahamas	11.570	9,0%
Dinamarca	9.296	7,2%
Estados Unidos	9.222	7,2%
España	9.016	7,0%
Holanda	7.884	6,1%
Argentina	5.170	4,0%
Luxemburgo	2.630	2,0%
Perú	2.271	1,8%
Canadá	2.143	1,7%
Uruguay	1.587	1,2%
Portugal	1.586	1,2%
Panamá	1.323	1,0%
Francia	1.060	0,8%
Reino Unido	907	0,7%
Colombia	891	0,7%
Venezuela	670	0,5%
Bermuda	604	0,5%
<b>Total</b>	<b>128.358</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Coordinated Direct Investment Survey (CDIS).

Pero, el MERCOSUR también tiene importancia en el interés de la IED brasileña, en especial Argentina y el Uruguay. Sin embargo éste último aparece desplazado por otros países Latinoamericanos y caribeños. Paraguay no se encuentra en el ranking de los 20 principales destinos del flujo de inversiones de Brasil, pero a pesar de ello, en los registros nacionales el Brasil es el segundo mayor tenedor de activos.



En definitiva, los datos analizados dan cuenta de una tendencia de las inversiones directas brasileñas que prioriza los flujos hacia países europeos, de América del Norte y caribeños con amplia tradición en la captación de recursos financieros. Pero, los últimos informes de la CEPAL también destacan que el Brasil ha intensificado su apuesta de mayor integración con los países latinoamericanos, con inversiones en sectores de producción de alimentos, materias primas y energía; lo cual ha impulsado a este país a fortalecer las relaciones internacionales en la región.

## Reflexiones finales

En este artículo se han expuesto algunos elementos que podrían contribuir al Paraguay en el análisis de un posible acuerdo de inversiones entre los países del MERCOSUR. Dentro del bloque, nuestro país ya posee experiencia en la negociación de este tipo de instrumentos, puesto que existen numerosos acuerdos suscriptos con varios países. Pero también es destacable que carece de este tipo de instrumentos con los principales países tenedores de activos nacionales, como lo son los Estados Unidos y el Brasil. Este hecho podría inducir a pensar en su irrelevancia a la hora de atraer inversiones, pero también podría observarse desde otra óptica y considerar que en materia de atracción de inversiones, el país pudo haber estado viajando con el “freno de mano puesto”. Es decir, obteniendo un flujo de inversión directa inferior al cual se pudo acceder de haberse contado con algún documento de protección y promoción de las inversiones provenientes de los países mencionados.

Por su parte, las estadísticas analizadas dan cuenta de un atractivo creciente del MERCOSUR como destino de la IED, que no se ha debilitado con la crisis económica internacional reciente. Más aún, el atractivo se ha ido potenciando no solo como destino de la IED, sino que algunos socios se han posicionado como países inversores a nivel mundial. Principalmente el Brasil ha demostrado un cambio creciente en su conducta inversora. Aunque su mirada todavía se oriente hacia países de Europa y del Caribe, el interés hacia el MERCOSUR se irá intensificando, con el consiguiente deseo de fortalecer sus relaciones internacionales. En este proceso, el hecho de contar con un documento de protección y promoción de las inversiones en el MERCOSUR podría ser importante para ganar mayor seguridad jurídica y previsibilidad en el mediano plazo.

Dentro de esta línea de razonamiento, la existencia de un acuerdo de protección de las inversiones en el MERCOSUR podría ser beneficiosa para el Paraguay porque traería una mayor previsibilidad, reducción del riesgo y cierto grado de disciplina en el relacionamiento con los inversores. Pero, no solucionará varios problemas que también acotan el margen de los beneficios potenciales de un flujo mayor de IED, como las trabas al libre comercio o al libre tránsito de mercaderías. Estos son temas fundamentales que, aunque parezcan inconexos, deben solucionarse con los socios del MERCOSUR de manera a que el Paraguay pueda internalizar la totalidad de los beneficios de un entorno potencialmente más estable y predecible para la inversión extranjera.

También es importante la discusión sobre el “contenido” de un acuerdo de protección de las inversiones. Es decir, si el mismo tendrá las características tradicionales de estos instrumentos, o se irán incorporando otros elementos al texto, como por ejemplo la responsabilidad social empresarial, tratamientos en casos de contienda, revoluciones o disturbios internos, inversión y medio ambiente, etc. Sobre este punto se observa un grave inconveniente para el Paraguay, puesto que el país carece de una legislación sobre inversiones que permita “delimitar la cancha” respecto de lo que es factible incorporar dentro del articulado de un acuerdo. En otras palabras, el Paraguay debe contar con una ley marco sobre inversiones que permita definir las cuestiones fundamentales sobre esta materia, e impidan la adopción de cláusulas o artículos que colisionen con los intereses nacionales o con normas o principios establecidos en el marco regulatorio nacional. Dada esta situación, al país no le conviene negociar un documento muy innovador, sino uno que incorpore los principios básicos que normalmente contienen este tipo de documentos, a menos que se comience a trabajar en una ley marco de inversiones que sirva de referencia y base para la negociación de lo “que se puede o no se puede” acordar y firmar.

### Referencias bibliográficas

Banco Central de la República Argentina. “Las Inversiones Directas en Empresas Residentes”. Diciembre de 2010. Buenos Aires, Argentina.

Banco Central del Paraguay. Anexos Estadísticos de IED 2011.

CEPAL (2010). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile

Granato, L. y C. Oddone (2007). “Derecho Internacional, Protección del Inversor Extranjero y Acuerdos Bilaterales”. *Universidad Eafit, Vol. 43, Nº 148*. Medellín, Colombia.

UNCTAD (2009). “World Investment Prospects Survey 2009-2011”. United Nations. New York and Geneva.

UNCTAD (2009). “World Investment Report 2011”. United Nations. New York and Geneva.

UNCTAD (2009). “The Role of International Investment Agreements in Attracting Foreign Direct Investment to Developing Countries”. UNCTAD Series on International Investment Policies for Development. United Nations. New York and Geneva.