

Informe Ejecutivo del Proyecto

Capacitación para negociaciones de acuerdos internacionales en materia de inversión

Paraguay



Capacitación para negociaciones de acuerdos internacionales en materia de inversión

Paraguay

1. Introducción

La inversión extranjera directa (IED) ha tenido históricamente un papel determinante en el desarrollo económico de los pueblos, particularmente en el caso de países pequeños y menos desarrollados que se caracterizan por la relativa escasez de capital entre los factores productivos y la importancia de los recursos externos en la demanda total. En las últimas décadas, la IED se ha convertido en el principal motor de la integración económica regional y global, al estar mayormente orientada hacia el comercio.

Entre 2002 y 2019, previo al estallido de la pandemia, el flujo de IED en el Paraguay aumentó de un promedio anual de USD 23 millones a USD 478 millones (del 0,3% al 1,3% del PBI, respectivamente). Los principales sectores receptores han sido tanto aquellos tradicionales, la producción de carne y aceites vegetales, como los sectores que ganaron dinamismo en los últimos años, fundamentalmente los asociados al régimen de exportación (autopartes, celulosa, biocombustibles, prendas de vestir y envases, entre otros). Es pertinente destacar que debido al importante crecimiento en los sectores inmobiliarios y comercio, éstos también registraron un aumento importante de la IED.

Entre las estrategias más utilizadas por los países en desarrollo y menos desarrollados para atraer IED se encuentra la negociación de acuerdos internacionales de promoción, protección y liberalización de inversiones TBIs. Estos acuerdos permiten superar los desafíos que enfrentan en general dichos países -que suelen tener sistemas jurídicos y judiciales menos desarrollados- para dar certidumbre y credibilidad a sus compromisos con potenciales inversores extranjeros.

Las negociaciones comerciales externas del Paraguay, en su condición de Estado parte del MERCOSUR, han seguido la estrategia de relacionamiento externo de dicho organismo de integración, que incluyó el cierre de las negociaciones con la Unión Europea (que llevaba más de 20 años en curso), el lanzamiento y conclusión de las negociaciones con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus

siglas en inglés – *European Free Trade Association*) y el lanzamiento de negociaciones con Canadá, Corea del Sur, Singapur.¹ y Líbano.

Sin embargo, dicha reactivación de las negociaciones comerciales del Paraguay no se trasladó aún a la negociación o renegociación de TBIs. En efecto, el Paraguay negoció 23 TBIs y un acuerdo de incentivo y protección de inversiones con la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en vigor (en contraste, Argentina tiene 50 TBIs en vigor, y Uruguay 30). Todos los acuerdos en vigor fueron concluidos entre 1978 (TBI Paraguay – Francia) y 2001 (TBI Paraguay – Bolivia); con excepción de los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) signados con Emiratos Árabes Unidos en 2017 y con Qatar en 2018, ambos vigentes desde 2019, que se corresponden con el modelo de “primera generación”, y no incorporan ninguno de los ajustes y actualizaciones que contienen los TBIs de última generación.

En este contexto de renovada actividad en la agenda de negociaciones comerciales, resulta necesario para el Paraguay incorporar las mejores prácticas y los últimos desarrollos normativos en la materia, y generar un modelo que se adapte a las necesidades y objetivos del país con relación a su política de atracción de inversiones.

2. Actores y actividades

Se realizaron extensas jornadas de capacitación dirigidas a funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), y el Ministerio de Hacienda (MH), del Banco Central del Paraguay (BCP), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría Técnica de Planificación (STP).

La primera ronda de sesiones presenciales se realizaron el 26 y 27 de julio, seguidas de sesiones virtuales el 9 y 10 de agosto, en las cuales los capacitadores se enfocaron en los aspectos teóricos y legales de la inversión extranjera, así como los principios, contenidos y etapas de la negociación de los acuerdos internacionales de inversión (AI).

En el marco del proyecto también se llevaron a cabo dos talleres virtuales los cuales se desarrollaron en el mes de septiembre con el siguiente detalle:

¹ El cierre de las negociaciones se anunció el 20 de julio de 2022 por el Viceministro de Relaciones Económicas e Integración, Coordinador Nacional, embajador Raúl Cano Ricciardi, y el Ministro de Comercio e Industria de Singapur, Gan Kim Yong, en ocasión de la LX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común. Por mayor información remitirse a: <https://www.mercosur.int/mercosur-y-singapur-concluyen-negociaciones-de-un-acuerdo-de-libre-comercio/>

En el Taller 1 (Identificación), llevado a cabo los días 5 y 6 de septiembre de 2022, los representantes de las diferentes agencias participantes presentaron los resultados del trabajo preparatorio realizado, sobre algunos de los temas abordados a lo largo de las sesiones del Programa de Capacitación para los que sería conveniente que el Paraguay determine su posición negociadora. Dicho Taller arrojó interesantes resultados, específicamente con respecto a los siguientes ejes: i) Intereses ofensivos y defensivos; ii) Compromisos de pre-establecimiento; iii) Enfoque de listas negativas; o Inversiones de “portafolio”; o Estándares sustantivos; y iv) Mecanismo de solución de controversias inversor-Estado.

Por su parte, en el Taller 2 se continuó trabajando en la identificación y puesta en común de los intereses ofensivos y defensivos del Paraguay en la negociación de All, de conformidad con la información brindada en el Taller 1. En particular, el Taller 2 se centró en la jerarquización/ponderación de las prioridades identificadas durante el Taller 1 (siguiendo un formato de “semáforo”), así como en la identificación de medidas en disconformidad con las obligaciones de un eventual All, y de los sectores respecto de los cuales se desearía reservar un margen regulatorio para la adopción de medidas futuras.

Posteriormente, se llevó a cabo de manera presencial en Asunción, los días 18, 19 y 20 de octubre, una segunda instancia de capacitación que tuvo por finalidad profundizar los contenidos identificados en los Talleres 1 y 2, ofreciendo ejercicios de simulación de negociaciones e intercambio sobre las eventuales recomendaciones finales que serían incluidas en el producto final del Proyecto, el “White Paper”. Dentro del programa previsto para dichas jornadas, tuvo lugar el desarrollo de: 1) Presentaciones sobre la estructura general y las disciplinas sustantivas en materia de All y, en particular, de posibles redacciones y modelos de enfoque para cada una de las disposiciones clave, a la luz de las preferencias de las agencias participantes, discutidas durante los talleres; 2) Ejercicios de simulación con respecto a la negociación de disciplinas, redacción y casos ante tribunales arbitrales; 3) Discusiones sobre medidas disconformes identificadas por las agencias participantes en las regulaciones del Paraguay, y sobre la forma de reflejarlas en el formato de listas negativas; y 4) La descripción de los elementos principales del “White Paper” a ser elaborado.

En resumen, se llevaron a cabo satisfactoriamente la totalidad de las actividades y productos previstos en los Términos de Referencia y detallados en el plan de trabajo acordado con el Gobierno del Paraguay al inicio del proyecto. Esto incluyó: 1) El dictado de una serie de sesiones teóricas, en formato presencial y virtual, sobre el contenido y la negociación de acuerdos internacionales de inversión; 2) La realización de dos talleres virtuales destinados a analizar y discutir, en conjunto con todas las agencias gubernamentales participantes, la posición del Paraguay en un conjunto de temas críticos de las negociaciones de All; 3) La realización de un taller presencial para definir los contenidos que se incluirían en el producto final

del proyecto -el “White Paper”-; y 4) La elaboración del “White Paper”, destinado a servir de herramienta para los funcionarios del Paraguay involucrados en las negociaciones de All, que refleje tanto los conceptos generales presentados en los módulos teóricos, como los resultados de las discusiones mantenidas durante los talleres para definir la posición del país respecto de los principales temas objeto de negociación.

3. Logros

Se desarrolló con éxito un curso de capacitación dirigido al equipo técnico designado por el Gobierno del Paraguay, cuyo contenido teórico abarcó los principales aspectos legales y de política pública en materia de negociación de acuerdos internacionales de inversiones.

Se realizaron talleres, con los participantes del curso y otras personas designadas por el Gobierno del Paraguay, enfocados a identificar los principales temas a tener en cuenta a la hora de negociar compromisos internacionales en materia de inversiones.

Se elaboró un “*White Paper*” con un diagnóstico de la situación actual y las necesidades del Paraguay en materia de IED, los compromisos internacionales vigentes, y los principales temas que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de negociar nuevas obligaciones en la materia. Se tomaron como base las discusiones realizadas en el marco de los talleres realizados de manera presencial y virtual, las cuales sirvieron como base para el desarrollo ulterior de un “TBI Modelo” del Paraguay.

Finalmente durante este proceso, se llevaron a cabo reuniones de seguimiento por parte de los capacitadores con la finalidad brindar apoyo técnico a funcionarios que participan o participarán de las negociaciones de TBI´s en curso o a futuro para el Paraguay.

4. Reflexiones finales

Existe consenso en que la inversión extranjera es un factor clave para el desarrollo económico. Es por ello que los gobiernos destinan una parte importante de sus energías y recursos para atraer empresas extranjeras interesadas en invertir en sus economías. De ahí la pertinencia de rever los acuerdos internacionales de inversiones (All) de “primera generación” dado que los mismos han venido quedando en desuso debido al cambio en las reglas de juego internacional y las

nuevas estructuras jurídicas y de mercado que han surgido a partir de la experiencia y aplicación durante décadas.

Las discusiones mantenidas con las diferentes agencias involucradas en el proyecto confirmaron que existe consenso en los siguientes criterios generales:

- Los factores relevantes para la negociación y renegociación de All incluyen sus objetivos de desarrollo en el mediano y largo plazo, el tipo de acuerdos que componen la red de All del Paraguay, el papel que asigna a los All como parte de su estrategia general de desarrollo, la experiencia del país con el mecanismo de solución de controversias entre inversores y Estados (SCIE) y el alcance de la reforma de All deseada, en consideración de sus contrapartes.
- Fortalecer la dimensión de desarrollo de los All: salvaguardando flexibilidad y cierto espacio de políticas para necesidades de desarrollo económico sostenible, abordando las preocupaciones relacionadas con el derecho a regular (por ejemplo, a través de reservas y excepciones) y elaborando disposiciones sobre promoción de inversiones más concretas y alineadas con los objetivos de desarrollo sostenible.
- Equilibrar los derechos y obligaciones de los Estados y los inversores: reflejando además de lo anterior, las responsabilidades de los inversores en los All en el interés del desarrollo para todos, y fomentando el cumplimiento con estándares de responsabilidad social empresarial (RSE).
- Gestionar la complejidad sistémica del régimen de All: abordando las lagunas, superposiciones e inconsistencias en la cobertura y contenido de los All, y resolviendo las cuestiones institucionales y sobre solución de diferencias, así como asegurando una interacción efectiva y coherente entre el stock de All (por ejemplo, con la incorporación de una nación más favorecida (NMF) prospectiva para evitar que las concesiones ganadas en una negociación se puedan deshacer gracias a tratados anteriores) y otras políticas públicas (por ejemplo, sobre cambio climático, laborales, fiscales).

La revisión del modelo de All del Paraguay requerirá decisiones sobre la priorización y secuencia de los pasos de reforma. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la necesidad de salvaguardar cierto margen regulatorio y equilibrar los derechos y obligaciones de los inversores y del Estado, pueden perseguirse mediante diferentes elementos del All, por lo que el equipo negociador del Paraguay deberá elegir la combinación más conveniente, teniendo en cuenta las preferencias de la contraparte negociadora y sus propias preferencias y, sobre todo, líneas rojas en la negociación.

Por último, debe tenerse en cuenta que, si bien el primer paso necesario será el diseño de un nuevo modelo de AI y su utilización para las negociaciones que el Paraguay inicie en el futuro, también será necesario evaluar qué estrategia adoptar respecto del “stock” de AI de primera generación que el Paraguay tiene en vigor.