

Distr.: General
31 July 2017
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة الاستثمار والمشاريع والتنمية

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن الاستثمار

والابتكار وتنظيم المشاريع من أجل بناء القدرات

الإنتاجية والتنمية المستدامة

الدورة الخامسة

جنيف، ٩-١١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

الاستثمار والابتكار وتنظيم المشاريع من أجل

بناء القدرات الإنتاجية والتنمية المستدامة

إصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية: المرحلة ٢

موجز تنفيذي

تشير هذه المذكرة إلى أن الوقت موات للانتقال إلى المرحلة ٢ من إصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية: تحديث نظام الاتفاقات القائمة من الجيل الأول من معاهدات الاستثمار. وبينما يتجلى إصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية الموجه إلى التنمية المستدامة في النماذج والمعاهدات العصرية الجديدة (المرحلة ١)؛ ينبغي أن ينصبّ اهتمام السياسات العامة على تحديث الجيل الأول من المعاهدات (المرحلة ٢).

ويتوفر للبلدان العديد من الخيارات لتحديث الجيل الأول من المعاهدات، والحد من تجزؤ نظام اتفاقات الاستثمار الدولية. وتعرض هذه المذكرة وتحلّل ١٠ خيارات وما تفضي إليه من نتائج وتنطوي عليه من تحديات، وهي خيارات ينبغي للبلدان تكييفها واعتمادها وفقاً لأهدافها المحددة في مجال الإصلاح. ويتطلب تحديد خيار الإصلاح الأفضل لبلد ما بحسب وضعه إجراء تحليل متأنٍ للتكلفة مقارنة بالفوائد يستند إلى الحقائق، مع التصدي لعدد من التحديات الأوسع نطاقاً.

ومن شأن الإصلاح الشامل للنظام أن يستفيد من الدعم المكثف المتعدد الأطراف. ويستطيع الأونكتاد، من خلال أركان عمله المتمثلة في إجراء البحوث وتحليل السياسات، والتعاون التقني، وبناء توافق حكومي دولي في الآراء، أن يؤدي دوراً رئيسياً، باعتباره جهة التنسيق على نطاق الأمم المتحدة فيما يتصل بالاستثمار الدولي، والمتنّدي الدولي للمناقشات الرفيعة المستوى والشاملة بشأن النظام الراهن المتعدد الطبقات والأوجه لاتفاقات الاستثمار الدولية.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.17-13056(A)



* 1 7 1 3 0 5 6 *

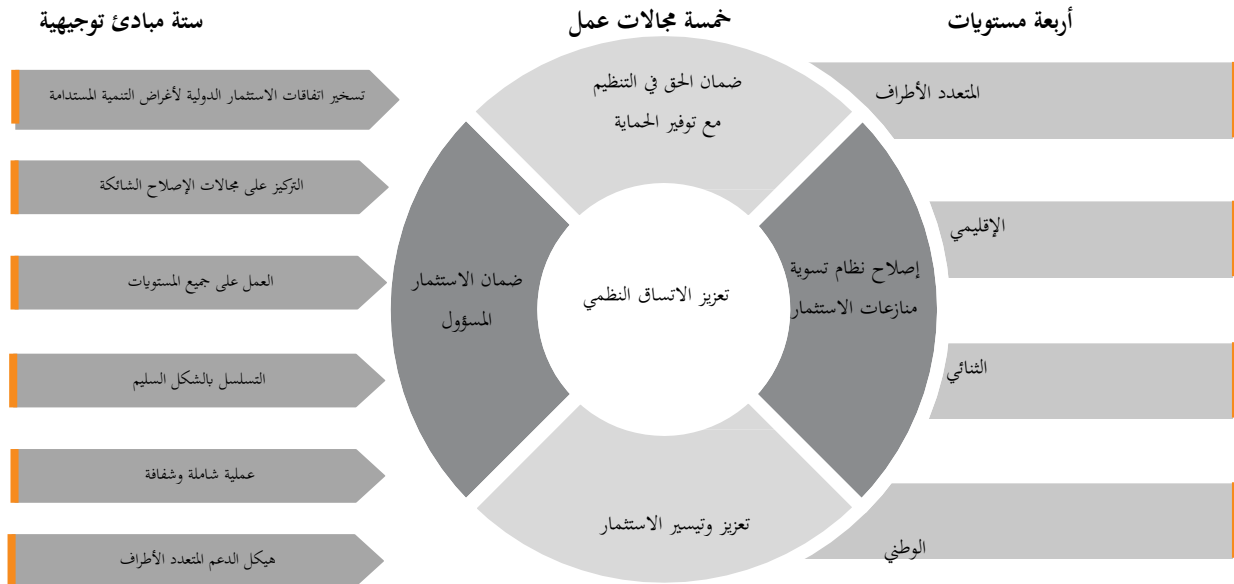
أولاً - مقدمة

١- تستند هذه المذكرة إلى الأدوات السياسية التي وضعها الأونكتاد سابقاً، وهي تتناول سياسات الاستثمار الدولية والتنمية المستدامة، وفقاً لموضوع الدورة الخامسة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن الاستثمار والابتكار وتنظيم المشاريع من أجل بناء القدرات الإنتاجية والتنمية المستدامة الذي وافق عليه مجلس التجارة والتنمية في دورته الاستثنائية الحادية والثلاثين^(١). وتستند المذكرة، على وجه التحديد، إلى التقدم المحرز في إصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية الموجه نحو التنمية المستدامة، وتعرض وتحلل النتائج والتحديات التي تنطوي عليها ١٠ خيارات سياسية لتحديث معاهدات الاستثمار القائمة.

ثانياً - مرحلة الإصلاح التالية

٢- أصبح إصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية الموجه نحو التنمية المستدامة في صلب عملية وضع سياسات الاستثمار الدولية^(٢). فقد بنت البلدان، في مرحلة الإصلاح الأولى، توافقات في الآراء بشأن الحاجة إلى الإصلاح، وحددت مجالاته ومقارباته، واستعرضت ما لديها من شبكات اتفاقات الاستثمار الدولية، ووضعت معاهدات نموذجية جديدة، وبدأت في التفاوض بشأن اتفاقات استثمار دولية جديدة أحدث. ويتبع أغلب اتفاقات الاستثمار الدولية الجديدة خارطة الطريق التي وضعها الأونكتاد لإصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية (انظر الشكل أدناه)، والتي تحدد خمسة مجالات عمل^(٣)، أو تتضمن بنوداً ترد في إطار الأونكتاد لسياسات الاستثمار من أجل التنمية المستدامة (عام ٢٠١٢؛ حُدِّثت عام ٢٠١٥).

خارطة طريق الأونكتاد لإصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية



المصدر: الأونكتاد، ٢٠١٦.

(١) TD/B(S-XXXI)/2

(٢) UNCTAD, 2016, *World Investment Report 2016: Investor Nationality – Policy Challenges* (United Nations publication, Sales No. E.16.II.D.4, Geneva); UNCTAD, 2017, *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy* (United Nations publication, Sales No. E.17.II.D.3, Geneva)

(٣) UNCTAD, 2015, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance* (United Nations publication, Sales No. E.15.II.D.5, New York and Geneva); UNCTAD, 2016

٣- وبالرغم مما أُحرز من تقدم كبير، لا تزال ثمة أمور كثيرة ينبغي إنجازها. فالإصلاح الشامل يتطلب مقارنة من شقين لا تقتصر على إبرام معاهدات جديدة، بل تشمل أيضاً تحديث المعاهدات القائمة. وهذا أمر ملح للأسباب الثلاثة التالية:

(أ) يوجد الكثير من معاهدات الجيل الأول. فقد أُبرم أكثر من ٢ ٥٠٠ اتفاق استثمار دولي (٩٥ في المائة من المعاهدات السارية) قبل عام ٢٠١٠. وفي الوقت نفسه، لم تدخل ٧٠٠ معاهدة حيز النفاذ بعد؛

(ب) الجيل الأول من المعاهدات جيل "ضار". فأغلب القضايا المعروفة حالياً لتسوية المنازعات بين المستثمر والدولة تستند إلى معاهدات أُبرمت قبل عام ٢٠١٠ ويتضمن معظمها صياغات فضفاضة وغامضة؛

(ج) يُديم الجيل الأول من المعاهدات أوجه التضارب. واستمرار وجود هذه المعاهدات يفضي إلى تداخل وتجزؤ العلاقات بين المعاهدات، كما يطرح تحديات على صعيد التفاعل فيما بينها.

ثالثاً- المرحلة ٢ من عملية الإصلاح: ١٠ خيارات

٤- ثمة ما لا يقل عن ١٠ خيارات سياسية متاحة للبلدان التي ترغب في تغيير المعاهدات القائمة، من أجل مواءمتها مع الأهداف السياسية الجديدة. وهذه الخيارات لا تستبعد بعضها بعضاً، بل يمكن أن تُستخدم بحيث تكون متكاملة. وتختلف هذه الخيارات من عدة جوانب فهي تتضمن إجراءات تقنية (مثل تفسير أحكام المعاهدات أو تعديلها) أو سياسية (مثل المشاركة المتعددة الأطراف) والجوانب التي تركز على الإجراءات (مثل تعديل المعاهدات أو الاستعاضة عنها) أو مسائل موضوعية (مثل المعايير المرجعية الدولية) وتلك التي تنطوي على مواصلة العمل بنظام اتفاقات الاستثمار الدولية (مثل تعديل المعاهدات أو الاستعاضة عنها، أو المشاركة المتعددة الأطراف)، أو الانسحاب (مثل إنهاء المعاهدة من دون الاستعاضة عنها، أو الانسحاب من المعاهدات المتعددة الأطراف). وتمثل هذه الخيارات طرائق لإدخال تغييرات على نظام اتفاقات الاستثمار الدولية، بدلاً من تصميم مضامينها.

٥- وفيما يلي الخيارات العشرة لإجراءات الإصلاح ونتائجها^(٤):

(أ) تفسير أحكام المعاهدات تفسيراً مشتركاً، ما يوضح مضمون أي حكم من أحكام المعاهدة، ويُضيق نطاق سلطة المحاكم التقديرية لتفسيره؛

(ب) تعديل أحكام المعاهدات، ما يتيح تعديل مضمون المعاهدة القائمة بإدراج أحكام جديدة فيها أو تغيير أو إلغاء أحكام واردة فيها؛

(ج) الاستعاضة عن المعاهدات البالية، ما يتيح الاستعاضة عن إحدى معاهدات الجيل الأول بمعاهدة جديدة؛

(٤) أدرج هذا التصنيف لأغراض توضيحية فقط، ولا ينبغي أن يفسر على أنه يضع إجراءات الإصلاح المحتملة ضمن أي ترتيب للأولويات.

(د) توحيد شبكة اتفاقات الاستثمار الدولية، ما يتيح إلغاء معاهدتين أو أكثر من الجيل الأول من معاهدات الاستثمار الثنائية المبرمة بين الأطراف، والاستعاضة عنها باتفاقات استثمار دولية جديدة متعددة الأطراف؛

(هـ) إدارة العلاقات بين المعاهدات القائمة، ما ينشئ القواعد التي تحدد اتفاق الاستثمار الدولي الذي ينطبق في حالة بعينها؛

(و) تحديد المعايير المرجعية العالمية، ما يعزز الاتساق ويحسن التفاعل بين اتفاقات الاستثمار الدولية والمجالات الأخرى من القانون الدولي ووضع السياسات؛

(ز) المشاركة المتعددة الأطراف، ما يفضي إلى فهم مشترك أو إلى إرساء قواعد جديدة بين العديد من البلدان، إضافة إلى آلية تحقق التغيير دفعة واحدة؛

(ح) التخلي عن معاهدات من الجيل الأول غير المصدق عليها، ما يعني أن البلد لا يريد أن يصبح طرفاً في معاهدة مبرمة لكن غير مصدق عليها بعد؛

(ط) إنهاء معاهدات الجيل الأول القائمة، ما يُعفي الأطراف من التزاماتها بموجب معاهدة ما؛

(ي) الانسحاب من المعاهدات المتعددة الأطراف، ما يُعفي الأطراف التي انسحبت من المعاهدة من القوة الإلزامية للصك؛ وهو انسحاب يماثل من حيث أثره إنهاء المعاهدة، لكن المعاهدة تظل سارية بين الأطراف المتبقية التي لم تنسحب منها.

٦- ويتطلب تحديد ما إذا كان أحد خيارات الإصلاح خياراً سليماً لبلد ما في حالة بعينها إجراء تحليل متأنٍ للتكلفة مقارنة بالفوائد يستند إلى الحقائق، ويتصدى لعدد من التحديات الأوسع نطاقاً. وتشمل التحديات الاستراتيجية الخروج بنتيجة شاملة ومتوازنة، بدلاً من الإفراط في الإصلاح، وتجريد نظام اتفاقات الاستثمار الدولية من غايته المتمثلة في حماية وتعزيز الاستثمار. وتنشأ التحديات التنظيمية من الثغرات، وأوجه التداخل، والتجزؤ التي تثير مشاكل تتعلق بالتماسك والاتساق. وتتطلب تحديات التنسيق إعطاء الأولوية لإجراءات الإصلاح، وإيجاد شركاء مناسبين في المعاهدات لغرض تنفيذها، وضمان اتساق جهود الإصلاح على مختلف مستويات عملية صنع السياسات. وتزيد التحديات المرتبطة بالقدرات من صعوبة تصدي البلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نمواً، لأوجه القصور التي تشوب الجيل الأول من اتفاقات الاستثمار الدولية.

٧- ويتعين اختيار أفضل توليفة ممكنة من بين الخيارات السياسية العشرة. وينبغي أن تعكس التوليفة المختارة في نهاية المطاف اتجاه السياسات الاستثمارية الدولية للبلد، بما يتماشى مع استراتيجيته الإنمائية الوطنية. وينبغي لمقرري السياسات، علاوة على ذلك، النظر في الأثر المركب لهذه الخيارات. فمن شأن بعض توليفات الخيارات هذه أن تفضي إلى نشوء نظام معاهدات مجرد إلى حد كبير من دوره الأساسي التقليدي المتمثل في حماية الاستثمار، أو إلى انسحاب كامل من نظام اتفاقات الاستثمار الدولية. وينبغي أن تُسخر جهود الإصلاح، ولا سيما الشاملة منها، للمكاسب التي يمكن تحقيقها من سيادة القانون، والاستجابة لتوقعات المستثمرين المتعلقة بإمكانية التنبؤ والاستقرار، والشفافية في عملية وضع السياسات.

٨- وعند المفاضلة بين خيارات الإصلاح، ينبغي لواقعي السياسات النظر في التحديات القانونية والعملية. ففيما يتعلق بالتحديات القانونية، توجد ثلاثة مجالات بارزة على وجه الخصوص، وهي: شرط الدولة الأولى بالرعاية^(٥)، وبند البقاء^(٦)، وإدارة الانتقال من المعاهدات البالية إلى المعاهدات الجديدة. ويتعين على واقعي السياسات أيضاً أن يأخذوا في الاعتبار، العديد من التحديات العملية والسياسية التي يمكن أن تنشأ وأن يخططوا للتصدي لها.

١- التفسير المشترك لأحكام المعاهدات

٩- من شأن اتفاقات الاستثمار الدولية التي صيغت أحكامها بطريقة فضفاضة أن تفضي إلى تفسيرات متناقضة وغير مقصودة في سياق إجراءات تسوية المنازعات بين المستثمر والدولة. والتفسيرات المشتركة، التي ترمي إلى توضيح معنى الالتزامات التعاقدية، تساعد المستثمرين والأطراف المتعاقدة والمحاكم على الحد من أوجه عدم اليقين، وتعزز قدرتهم على التنبؤ (الجدول ١).

الجدول ١

خيار الإصلاح: التفسير المشترك لأحكام المعاهدات^(١)

التحديات	النتائج
<ul style="list-style-type: none"> • محدود من حيث أثره لأنه لا يضيف أي معنى جديد إلى الحكم قيد التفسير • يمكن أن يثير شكوكاً بشأن طابعه القانوني الحقيقي (قد لا يكون من اليسير دوماً التمييز بين التفسير المشترك والتعديل) • يمكن أن يتيح للمحاكم هامشاً من السلطة التقديرية • قد يكون من الصعب إثبات أن التفسير حقيقي إذا دأب أحد الطرفين على التصرف بطريقة لا تتوافق مع التفسير • قد يكون من الصعب التفاوض بشأنه عندما تنطوي إحدى قضايا المنازعات العالقة على تطبيق الحكم ذي الصلة 	<ul style="list-style-type: none"> • يسمح للأطراف بتوضيح حكم أو عدة أحكام بعينها من دون تعديل المعاهدة أو إعادة التفاوض بشأنها (لا يقتضي التصديق على المعاهدة، وهو ينطوي على تكلفة ووقت أقل) • يكون فعالاً بوجه خاص إذا كانت المعاهدة تنص على أن التفسيرات المشتركة التي تضعها الأطراف (أو الهيئات المشتركة) ملزمة للمحاكم • يصبح ذا أهمية من لحظة اعتماده، بما في ذلك فيما يخص المنازعات العالقة • تكون له سلطة ذات حجج لأنه صادر عن أطراف المعاهدة

المصدر: الأونكتاد.

(أ) يوضح مضمون حكم من أحكام المعاهدة، ويُضَيِّق نطاق السلطة التقديرية للمحاكم فيما يتعلق بتفسير الأحكام.

١٠- ويمكن أن يساعد توضيح بنود اتفاقات الاستثمار الدولية على الحد من أوجه عدم اليقين التي تنشأ عن أحكام صيغت بطريقة فضفاضة في الجيل الأول من معاهدات الاستثمار الثنائية. وتتيح التفسيرات المشتركة ذات الحجج بين الأطراف درجة من الوضوح يحتاج إليها المستثمرون والدول المضيفة، والمحكمون على السواء حاجة ماسة. ومن المحتمل أن تكون أداة

(٥) تحظر أحكام الدولة الأولى بالرعاية عادة على الدولة الموقعة معاملة المستثمرين معاملة أقل تفضيلاً، مقارنة بالمعاملة التي يتعامل بها أي بلد ثالث مع مستثمرين مماثلين.

(٦) تشمل بنود البقاء عادة التدابير التي اعتمدها الحكومة قبل تاريخ الإنهاء وبعده (طوال فترة البقاء)، لكنها بنود لا تسري على غير الاستثمارات التي تمت قبل إنهاء المعاهدة.

الإصلاح هذه الأيسر تطبيقاً عملياً لأنها تسمح لأطراف الاتفاق بالتعبير عن مواقفها بشأن بند محدد من بنود اتفاقات الاستثمار الدولية من دون الحاجة إلى إدخال تعديلات على الاتفاق أو إعادة التفاوض بشأنه تكون تكاليفها باهظة وتستغرق وقتاً طويلاً (لأن البيانات التفسيرية لا تقتضي تصديقاً عليها). ومن خلال الإشارة بوضوح في المعاهدة إلى أن التفسير المشترك ملزم للمحاكم، يمكن للأطراف أن تبدد أي شكوك بشأن أثر المعاهدة القانوني^(٧). بيد أنه حتى لو لم يكن هناك شرط من هذا القبيل، فإن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات تلزم المحكّمين بأن يأخذوا في اعتبارهم، بالإضافة إلى السياق، "أي اتفاق لاحق بين الأطراف بشأن تفسير المعاهدة" (المادة ٣١-٣(أ)).

١١- وقد أجرت عدة بلدان تفسيرات مشتركة للاتفاقات. فقد اعتمدت لجنة التجارة الحرة في إطار اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية في عام ٢٠٠١ ملاحظات تفسيرية لبعض أحكام الفصل ١١ من الاتفاق توضح المادة ١١٠٥ (١) المتعلقة بمعيّار الحد الأدنى للمعاملة. وفي عام ٢٠١٣، أوضحت كولومبيا وسنغافورة، من خلال تفاهم تفسيري مشترك، عدة أحكام (مثل شرط الدولة الأولى بالرعاية، وحكم المعاملة العادلة والمنصفة) في إطار معاهدة الاستثمار الثنائية بينهما (٢٠١٣). وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، أصدرت الأطراف في اتفاق الشراكة الاقتصادية الاستراتيجية عبر المحيط الهادئ ملحوظة تفسيرية لسياق مماثل، وضعها المكلفون بالصياغة، تنطبق على حكمي الدولة الأولى بالرعاية، والمعاملة الوطنية.

١٢- وتجدر الإشارة إلى تطورين اثنين حدثا في الآونة الأخيرة على صعيد السياسات، وهما يختلفان عن الفهم التقليدي للتفسيرات المشتركة ولكنهما يرتبطان به. فقد اقترحت الهند، في شباط/فبراير ٢٠١٦، بياناً تفسيرياً مشتركاً على ٢٥ بلداً كانت قد أبرمت معها اتفاقات استثمار دولية لم تكن فترة صلاحيتها الأولية قد انتهت بعد. وأوضح البيان التفسير الذي اقترحتته الهند للعديد من أحكام المعاهدات، بما في ذلك تعريفي المستثمر والاستثمار، وأحكام الدولة الأولى بالرعاية، والمعاملة العادلة والمنصفة، والمعاملة الوطنية، وبنود نزع الملكية، وتسوية المنازعات بين المستثمر والدولة. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، أصدرت كندا والاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه صكاً تفسيرياً مشتركاً بشأن الاتفاق الاقتصادي والتجاري الشامل بين كندا والاتحاد الأوروبي (٢٠١٦) يحدد عدداً من أحكام اتفاق الأطراف التي كانت موضوع نقاش عام وأحد الشواغل، مثل الحق في التنظيم والتعويض.

١٣- وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنه قد تواتر في الآونة الأخيرة إنشاء هيئات مشتركة في إطار اتفاقات الاستثمار الدولية كُلفت بإصدار تفسيرات ملزمة، مثل الاتفاق الاقتصادي والتجاري الشامل بين كندا والاتحاد الأوروبي (٢٠١٦)، ومعاهدات الاستثمار الثنائية بين شيلي وهونغ كونغ - الصين (٢٠١٦)، والمغرب ونيجيريا (٢٠١٦).

٢- تعديل أحكام المعاهدات

١٤- قد يكون من الصعب أحياناً تعديل الالتزامات ذات الصيغة الفضاضة التي ترد عادة في الجيل الأول من اتفاقات الاستثمار الدولية من خلال التفسيرات المشتركة. وتستطيع الأطراف، بتعديلها أحكام المعاهدة، تحقيق درجة أعلى من التغيير، وتكفل من ثم أن تعكس المعاهدة المعدلة التطور الذي طرأ على أفضليات الأطراف السياسية (الجدول ٢).

UNCTAD, 2013, *World Investment Report 2013: Global Value Chains – Investment and Trade for Development* (United Nations publication, Sales No. E.13.II.D.5, New York and Geneva) (٧)

خيار الإصلاح: تعديل أحكام المعاهدة^(١)

التحديات	النتائج
يتطلب عادة تصديقاً محلياً ليصبح سارياً	• يمثل أداة أوسع نطاقاً وأبعد مدى مقارنةً
لا يسري إلا بأثر لاحق؛ ولا يؤثر في المنازعات	• بالتحليل؛ ويُمكن من إدراج قواعد جديدة بدلاً من مجرد توضيح مقاصد القواعد القائمة
لا يفرضي إلى تغيير شامل في تصميم المعاهدات	• يتناول بشكل انتقائي أهم القضايا التي تتواءم بشأنها المواقف السياسية للأطراف
وفلسفتها	• يمكن أن تتفق عليه أطراف المعاهدة على نحو أيسر وأن تتفاوض بشأنه على نحو أكثر فعالية مقارنة بإعادة التفاوض على المعاهدة برمتها.
قد يفرضي إلى مفاوضات صعبة لا تتحقق في إطارها اتفاقات بشأن التعديلات إلا من خلال تقديم تنازلات متبادلة مع الأطراف المطالبة بتعديلات أخرى	

المصدر: الأونكتاد.

(أ) يعدل مضمون معاهدة قائمة بإدراج أحكام جديدة فيها، أو بتغيير أو إلغاء أحكام قائمة.

١٥ - وعادة ما تكون التعديلات محدودة العدد ولا تؤثر في التصميم العام للمعاهدة وفي فلسفتها^(٨). فإذا كانت الأطراف لا تعينها إلا أحكام بعينها في المعاهدة (مثل بنود الدولة الأولى بالرعاية، والمعاملة العادلة والمنصفة)، فقد يكون من الأفضل إدخال تعديلات متفرقة على المعاهدة بدلاً من إعادة التفاوض عليها بالكامل لأن ذلك قد يستغرق وقتاً طويلاً وقد يشكل تحدياً صعباً تبعاً لمواقف الطرف أو الأطراف الأخرى. ثم إن إجراءات التعديل المنطبقة تتوقف على المعاهدة نفسها، التي تخضع للتغيير. وفيما يتعلق باتفاقات الاستثمار الدولية التي لا تنظم إجراءات التعديلات، تنطبق عادة القواعد العامة لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات. إلا أن العديد من اتفاقات الاستثمار الدولية الأحدث تتضمن أحكاماً خاصة بما يتعلق بالتعديلات. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة فيما يتعلق بالمعاهدات العديدة أو المتعددة الأطراف لأن العدد الكبير من الأطراف المعنية يجعل هذه العملية أكثر تعقيداً. وتكتسي تعديلات اتفاقات الاستثمار الدولية عادة طابعاً رسمياً من خلال اتفاقات منفصلة (مثل البروتوكولات أو تبادل الرسائل أو المذكرات) تدخل حيز النفاذ باتباع إجراء مماثل لإبرام المعاهدة الأصلية، أي بعد استكمال إجراءات التصديق المحلية عليها.

١٦ - ولا تتوفر بعد بيانات شاملة عن هذه التعديلات. لكن الأدلة المتاحة تشير إلى أن الدول لم تستخدم خيار التعديلات إلا لماماً. ولا يُستثنى من ذلك غير دول أوروبا الشرقية الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (إستونيا، وبلغاريا، وبولندا، وتشيكيا، ورومانيا، وسلوفاكيا، وسلوفينيا، وكرواتيا، ولاتفيا، وليتوانيا) التي أدخلت تعديلات من خلال بروتوكولات قبل أن تنضم إلى الاتحاد الأوروبي وبعد ذلك. ومن بين اتفاقات الاستثمار الدولية الـ ٨٤ التي أبرمتها هذه البلدان، يتعلق أكثر من ٦٠ اتفاقاً بمعاهدات استثمار ثنائية أبرمت خارج نطاق الاتحاد الأوروبي، وجرى تعديلها لاعتبارات منها مواءمة الالتزامات الدولية لهذه البلدان مع التزاماتها بموجب قانون الاتحاد الأوروبي. وتضع بعض هذه التعديلات استثناءات من حكم الدولة الأولى بالرعاية فيما يتعلق بالمنظمات الإقليمية للتكامل الاقتصادي، أو تتضمن استثناءات لأسباب تتعلق بالأمن الوطني، مثل بروتوكولي عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١٠ الملحقين على التوالي بمعاهدة

(٨) المرجع نفسه.

الاستثمار الثنائية بين بلغاريا والهند (١٩٩٨)، وبين تشيكيا والمغرب (٢٠٠١). كما استخدم العديد من الدول الأعضاء هذه التعديلات لإدراج استثناءات تتعلق بميزان المدفوعات ضمن الأحكام ذات الصلة بحرية نقل الأموال، مثل بروتوكولات الأعوام ٢٠٠٩ و ٢٠١١ و ٢٠١٣ الملحق، على التوالي، بمعاهدات الاستثمار الثنائية بين تشيكيا وغواتيمالا (٢٠٠٣)، وبين بلغاريا وإسرائيل (١٩٩٣)، وبين ليتوانيا والكويت (٢٠٠١). وقد أدخلت هذه التعديلات الأخيرة استجابة لقرار محكمة العدل الأوروبية الصادر في عام ٢٠٠٩ الذي قضى بأن أحكام تحويل الأموال في بعض معاهدات الاستثمار الثنائية التي أبرمتها بعض البلدان الأعضاء مع بلدان أخرى انتهكت قانون الاتحاد الأوروبي.

١٧- وقد استخدمت بلدان أخرى خيار إجراء تعديلات متفرقة لإدخال تغييرات على آلية تسوية المنازعات بين المستثمر والدولة، مثل تبادل المذكرات في عام ١٩٩٧ تتعلق بمعاهدة الاستثمار الثنائية بين باراغواي والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية (١٩٨١)، وبروتوكولي عامي ٢٠٠٠، و ٢٠٠٣ الملحقين، على التوالي، بمعاهدة الاستثمار الثنائية بين الولايات المتحدة الأمريكية وبنما (١٩٨٢)، وبين ألمانيا وجمهورية مولدوفا (١٩٩٤). ومن أحدث الأمثلة على هذه التعديلات تلك التي أدخلت في أيار/مايو ٢٠١٦ على اتفاق التجارة الحرة بين سنغافورة وأستراليا (٢٠٠٣) والتي اتفق عليها الطرفان لدى استعراضهما الثالث للمعاهدة. ويتضمن فصل الاستثمار المنقح إدخال تعديلات عديدة على التعاريف والالتزامات الموضوعية، ويضيف استثناءات لاستخدام آلية تسوية المنازعات، بما فيها استثناء من آلية تسوية المنازعات بين المستثمر والدولة يتعلق بتدابير مكافحة التبغ. وهذه التعديلات هي في طور التصديق عليها.

١٨- وأخيراً، عدّل الأعضاء في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، في آب/أغسطس ٢٠١٦، المرفق ١ بروتوكول الجماعة المتعلق بالتمويل والاستثمار. وقد حُذفت من النص المعدل الأحكام المتعلقة بالمعاملة العادلة والمنصفة، وبآلية تسوية المنازعات بين المستثمر والدولة، ونُقح تعريفاً للمستثمر والاستثمار، وأدرج استثناءات من حكم نزع الملكية، ووضّح حكم المعاملة الوطنية ومسؤوليات المستثمرين، فضلاً عن حق البلدان المضيفة في تنظيم الاستثمار. وهذه التعديلات هي في طور التصديق عليها.

٣- الاستعاضة عن المعاهدات البالية

١٩- تتيح عمليات الاستعاضة عن المعاهدات الفرصة لإجراء استعراض شامل للمعاهدة بدلاً من تعديل فرادى أحكامها بصورة انتقائية (الجدول ٣). ويستعيض خيار الإصلاح هذا عن اتفاقات الاستثمار الدولية البالية باتفاقات جديدة. ويمكن أن يبرم الشركاء في المعاهدات أنفسهم اتفاقات استثمار دولية جديدة (عندما يُستعاض عن معاهدة استثمار ثنائية بمعاهدة جديدة مثلاً)، أو يمكن أن يبرم هذه الاتفاقات مجموعة أكبر من البلدان (عندما يستعاض عن العديد من معاهدات الاستثمار الثنائية بمعاهدة تشمل عدة أطراف مثلاً) (انظر الخيار ٤)). وتناول المعاهدة من جديد يتيح للأطراف فرصة تحقيق درجة أعلى من التغيير ذي الصلة بالتعديلات الانتقائية، وإبداء قدر أكبر من الحزم وسعة النظر لدى تصميم اتفاقات استثمار دولية تعكس رؤيتها الحديثة المشتركة.

خيار الإصلاح: الاستعاضة عن المعاهدات البالية^(٩)

التحديات	النتائج
• يتطلب مشاركة أطراف المعاهدة الذين لهم	• يتيح الأخذ بنهج شامل للإصلاح عن طريق إجراء تنقيح شامل بما يتوافق مع الأهداف السياسية المتغيرة للأطراف
• يمكن أن يكون باهظ التكاليف ويستغرق وقتاً طويلاً لأنه يتطلب التفاوض على المعاهدة من البداية	• يتيح تنقيح فلسفة المعاهدة وتصميمها العام، وإدراج قضايا سياسية جديدة
• لا يضمن إدراج العناصر الموجهة إلى الإصلاح	• يمكن إجراء ذلك في أي وقت في أثناء مدة (يتوقف على نتيجة التفاوض)
• يتطلب الانتقال الفعال من نظام المعاهدات السابق إلى نظام المعاهدات الجديد	• سريان المعاهدة

المصدر: الأونكتاد.

(أ) يستعاض عن معاهدة من الجيل الأول بمعاهدة جديدة.

٢٠- ولكي تكون عملية الاستعاضة فعالة، ينبغي أن تراعي البلدان أحكام إنهاء المعاهدة الواردة في اتفاق الاستثمار الدولي السابق، بما في ذلك ضمان انتقال فعال من نظام المعاهدات السابق إلى النظام الجديد، وكيف ينبغي التعامل مع أي بند من بنود البقاء.

٢١- وقد استعاض حتى الآن عن ١٣٠ معاهدة استثمار ثنائية، وقد استعاض عن أغلبها بمعاهدات أخرى مماثلة أو بمعاهدات ثنائية تتضمن أحكاماً تتعلق بالاستثمار. ومن البلدان التي نشطت في هذا المجال على مدى السنوات العشرين الماضية ألمانيا، تليها الصين، ومصر، ورومانيا، والمغرب. والمعاهدات المستعاض بها لا تتضمن دائماً عناصر الإصلاح الموجهة نحو التنمية المستدامة. ومن الأمثلة الحالية على ذلك مباحثات إعادة التفاوض بين سويسرا والمكسيك بشأن الاستعاضة عن معاهدة الاستثمار الثنائية لعام ١٩٩٥ بمعاهدة استثمار ثنائية أخرى.

٢٢- ومن بين عينة من المعاهدات تشمل ١٦٧ معاهدة تتضمن أحكاماً تتعلق بالاستثمار، تبين أن ١٦ (١٠ في المائة) منها فقط قد حلت محل معاهدة استثمار ثنائية واحدة على الأقل كانت أحكامها متداخلة معها^(٩). فعلى سبيل المثال، استعاضت بيرو عن ثلاث معاهدات استثمار ثنائية باتفاقات للتجارة الحرة أبرمت لاحقاً مع الشركاء أنفسهم، أي شيلي (٢٠٠٦)، وسنغافورة (٢٠٠٨)، وجمهورية كوريا (٢٠١٠). وتتضمن هذه الاتفاقات الثلاثة جميعها فصلاً بشأن الاستثمار، وتنص صراحة على إلغاء معاهدة الاستثمار الثنائية السابقة عند بدء نفاذ اتفاق التجارة الحرة، وتضع قواعد للمرحلة الانتقالية.

٢٣- وكبديل لذلك، تُعلق بعض الدول في حالات نادرة العمل بمعاهدات الاستثمار الثنائية أو بأجزاء منها خلال مدة سريان اتفاق استثمار دولي جديد، مثل اتفاقي التجارة الحرة بين المغرب والولايات المتحدة (٢٠٠٤)، وبين كندا وبنما (٢٠١٠)، واتفاق الاستثمار المبرم بين جمهورية كوريا والرابطة الأوروبية للتجارة الحرة (٢٠٠٥). وهذا لا يشكل عملية استعاضة بهذه الصفة، بل هو استبدال مشروط يترك الباب مفتوحاً أمام إمكانية إحياء معاهدة الاستثمار الثنائية من جديد إذا ما أُنتهي العمل باتفاق الاستثمار الدولي الجديد.

(٩) الأونكتاد، ٢٠١٧، الشكل الثالث - ٢٣.

٤ - توحيد شبكة اتفاقات الاستثمار الدولية

٢٤ - إن إلغاء معاهدات الاستثمار الثنائية المتعددة والاستعاضة عنها باتفاقات استثمار دولية جديدة تشمل عدة أطراف يساعد على تحديث مضمون المعاهدات والحد من تجزؤ شبكة اتفاقات الاستثمار الدولية في الوقت نفسه (الجدول ٤). وهذا التوحيد هو شكل من أشكال الاستعاضة (انظر الخيار ٣). وهو يعني إلغاء العديد من المعاهدات القائمة والاستعاضة عنها بمعاهدة واحدة جديدة وحديثة وموجهة نحو التنمية المستدامة. وهذا الخيار جذاب من منظور الإصلاح، لأنه ينطوي على أثريين إيجابيين يتمثلان في تحديث مضمون المعاهدات، والحد من تجزؤ شبكة اتفاقات الاستثمار الدولية، وذلك بوضع قواعد موحدة للمعاهدات التي تشمل أكثر من بلدين.

الجدول ٤

خيار الإصلاح: توحيد شبكة اتفاقات الاستثمار الدولية^(١)

التحديات	النتائج
• يتطلب مشاركة العديد من الشركاء في المعاهدات	• يتيح الأخذ بنهج شامل لتحديث اتفاقات الاستثمار الدولية من خلال تنقيحها الشامل
• لا يكفل إدراج العناصر الموجهة نحو الإصلاح (يتوقف على نتيجة التفاوض)	• يحد من تجزؤ شبكة اتفاقات الاستثمار الدولية بخفض عدد المعاهدات القائمة
• قد يصعب تحقيق نتائج في المفاوضات التي تشمل عدة أطراف مقارنة بالمفاوضات الثنائية.	• يمكن أن يكون فعالاً من حيث التكلفة والوقت مقارنة بإجراء مفاوضات ثنائية متعددة

المصدر: الأونكتاد.

(١) يلغي معاهدي استثمار ثنائيين أو أكثر من معاهدات الجيل الأول المبرمة بين الأطراف، ويستعاض عنهما باتفاق استثمار دولي جديد يشمل عدة أطراف.

٢٥ - فعلى سبيل المثال، عندما يوقع الاتحاد الأوروبي اتفاق استثمار دولي مع بلد ثالث، تحل المعاهدة الجديدة محل جميع معاهدات الاستثمار الثنائية التي أبرمتها في السابق فرادى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي مع هذا البلد. فمن المقرر أن يُستعاض عن ثماني معاهدات استثمار ثنائية قائمة بين كندا وفرادى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بالاتفاق الاقتصادي والتجاري الشامل بين كندا والاتحاد الأوروبي (٢٠١٦) (المادة ٣٠-٨). وقد أدرجت أحكام مماثلة في اتفاقي التجارة الحرة المتفاوض عليهما مؤخراً بين سنغافورة والاتحاد الأوروبي (سيستعاض عن ١٢ معاهدة قائمة)، وبين فييت نام والاتحاد الأوروبي (سيستعاض عن ٢٢ معاهدة قائمة).

٢٦ - وثمة مثال آخر هو اتفاق التجارة الحرة المبرم بين المكسيك وبعض الدول في أمريكا الوسطى (كوستاريكا، والسلفادور، وغواتيمالا، وهندوراس، ونيكاراغوا؛ ٢٠١١) الذي حل محل ثلاثة اتفاقات سابقة للتجارة الحرة بين المكسيك وكوستاريكا (١٩٩٤)، ونيكاراغوا (١٩٩٧) والسلفادور، وغواتيمالا وهندوراس (٢٠٠٠).

٢٧ - بيد أن معظم اتفاقات الاستثمار الدولية الأخرى التي تشمل عدة أطراف قد أضاعت فرصة توحيدها، ما أفضى بدلاً من ذلك إلى تطبيق متوازٍ للمعاهدات البالية والمعاهدات الجديدة.

وهذا يزيد من تعقد وعدم اتساق نظام هو شديد التعقيد أصلاً^(١٠). ويستخدم بعض اتفاقات الاستثمار الدولية بنود التنازع من أجل إدارة العلاقات المتداخلة بين المعاهدات (انظر الخيار ٥). وتعتمد اتفاقات أخرى مقارنة افتراضية لكنها تتيح مرونة للأطراف لكي تقرر فيما بينها. ففي سياق اتفاق الشراكة عبر المحيط الهادئ مثلاً، اتفقت أستراليا بشكل منفصل على إنهاء معاهدات الاستثمار الثنائية التي أبرمتها مع المكسيك، وبيرو، وفييت نام عند بدء نفاذ اتفاق الشراكة هذا. وقررت أطراف أخرى الإبقاء حتى الآن على اتفاقات الاستثمار الدولية القائمة (يتجاوز عدد اتفاقات الاستثمار الدولية التي تتضمن التزامات بين الأطراف تتعلق بالاستثمار وتتداخل مع اتفاق الشراكة ٢٠ اتفاقاً). ولا تزال هذه المسألة قيد النقاش في إطار بعض المفاوضات الحالية التي تشمل عدة أطراف. ففي أفريقيا والجنوب الأفريقي، وجماعة شرق أفريقيا، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، محل أكثر من ١٠٠ معاهدة استثمار ثنائية قائمة بين الدول المشاركة.

٢٨- وعلى غرار ما تنطوي عليه الاستعاضة عموماً، ينبغي أن تضع البلدان في اعتبارها، عند اختيارها خيار التوحيد، أحكام الإلغاء الواردة في اتفاقات الاستثمار الدولية المنتهية، وأن تضمن انتقالاً فعالاً من نظام المعاهدات القديم إلى النظام الجديد (انظر الخيار ٣).

٥- إدارة العلاقات بين المعاهدات المتعايشة

٢٩- إذا اختارت البلدان الإبقاء على المعاهدات من الجيل الأول بموازاة المعاهدات الجديدة، فلن تتحقق أهداف إصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية ما لم تسد اتفاقات الاستثمار الدولية الجديدة والأكثر حداثة في حال حدوث نزاع أو وجود تضارب (الجدول ٥).

الجدول ٥

خيار الإصلاح: إدارة العلاقات بين المعاهدات المتعايشة^(١)

التحديات	النتائج
لا ينهي المعاهدة السابقة	• يضمن ألا تخضع البلدان في الوقت نفسه
يخفف بعض الآثار السلبية الناشئة عن	• للالتزامات المنطبقة الواردة في معاهدات متداخلة
تعايش المعاهدات؛ لكنه لا يدفع قُدماً عملية	• يمكن أن يدعم جهود الإصلاح بضمان سيادة
إصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية بطريقة	المعاهدات الأحدث
فعالة وشاملة	• بينما يبقى على المعاهدة السابقة سارية
يتوقف أثره على الصيغة المستخدمة في حكم	(ما ينشئ توازياً)، يوضح علاقة المعاهدة الجديدة
التنازع	بالمعاهدة السابقة

المصدر: الأونكتاد.

(أ) يضع قواعد تحدد أيّاً من اتفاقات الاستثمار الدولية المتعايشة ينطبق في حالة بعينها.

٣٠- وبدلاً من اعتماد خيار الاستعاضة، تقرر بعض أطراف المعاهدات أنه ينبغي أن تتعايش معاهدات الجيل الأول مع المعاهدات الجديدة. ويحدث هذا في كثير من الأحيان عندما تكون المعاهدة الجديدة شاملة لعدة أطراف، مثل اتفاق من اتفاقات للتجارة الحرة الإقليمية يتضمن فصلاً يتعلق بالاستثمار، وتكون ثمة معاهدات ثنائية قائمة تستند إليها. فمن بين ١٦٧ معاهدة تتضمن أحكاماً تتعلق بالاستثمار، يتعايش أكثر من ثلثها (١١٩) مع اتفاقات

(١٠) UNCTAD, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs [Sustainable Development Goals] – An Action Plan* (United Nations publication, Sales No. E.14.II.D.1, New York and Geneva)

استثمار دولية سابقة ومتداخلة^(١١). وهذا التوازي يزيد عموماً من تعقّد النظام، ولا يساعد على إصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية. ومن أجل إجراء إصلاح فعال وشامل، يُفضل تجنب العمل بتطبيق متوازٍ لاتفاقات الاستثمار الدولية المتعايشة بين الأطراف نفسها. ومع ذلك، قد تكون لدى الدول أسباب محددة للإبقاء على تعايش اتفاقات الاستثمار الدولية.

٣١- ومن أجل التخفيف من الآثار السلبية المحتملة الناجمة عن هذه الحالة، يمكن للدول أن تدرج بنوداً توضح العلاقة بين اتفاقات الاستثمار الدولية المتعايشة^(١٢). فعلى سبيل المثال، يمكن أن يحدد في بند يتعلق بالتنازع المعاهدة التي تسود في حال نشوب تنازع أو وجود تضارب. ومن بين المعاهدات الـ ١١٩ المذكورة أعلاه التي تتضمن أحكاماً تتعلق بالاستثمار وتعايش مع اتفاقات استثمار دولية متداخلة، تتضمن ٣٥ معاهدة (أو نحو ثلثها) فقط بنوداً صريحاً يعطي الأولوية لاتفاقات الاستثمار الدولية القائمة أو الجديدة.

٣٢- ومن شأن بنود التنازع أن تشكل أداة مفيدة في إصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية إن هي أعطت الأولوية لاتفاقات الاستثمار الدولية الجديدة والأحدث. ومن بين المعاهدات الـ ٣٥ التي تتضمن أحكاماً تتعلق بالاستثمار وبنوداً بشأن التنازع مثلاً، يعطي أكثر من نصفها (٢٠) الأولوية لاتفاقات الاستثمار الدولية الجديدة في حال ظهور تضارب. ومن الأمثلة على ذلك اتفاقات التجارة الحرة المبرمة بين بنما ومقاطعة تايوان الصينية (٢٠٠٣؛ المادة ١-٣(٢))، وبين المكسيك وبيرو (٢٠١١؛ المادة ١-٣(٢))، وبين كولومبيا وجمهورية كوريا (٢٠١٣؛ المادة ١-٢(٢)).

٣٣- إلا أنه كثيراً ما تختار الدول إدراج بنود تعطي أولوية صريحة للاتفاقات السابقة (وهي في الغالب اتفاقات غير موجهة للإصلاح) كما هو الحال في اتفاق التجارة الحرة بين أستراليا وماليزيا (٢٠١٢؛ المادة ٢١-٢(٢))، واتفاق الاستثمار الثلاثي الأطراف بين الصين واليابان وجمهورية كوريا (٢٠١٢؛ المادة ٢٥). ومن بين المعاهدات الـ ٣٥ المذكورة أعلاه، التي تتضمن أحكاماً تتعلق بالاستثمار، تعطي ١٥ معاهدة الأولوية للمعاهدات السابقة.

٣٤- كما أن الدول تدرج أحياناً بنوداً تعطي الأولوية للمعاهدة التي تمنح حوافز تفضيلية للمستثمرين (مثل الرسائل المرفقة باتفاق الشراكة الاقتصادية الاستراتيجية عبر المحيط الهادئ التي وقعتها نيوزيلندا مع أستراليا، وبروني دار السلام، وسنغافورة، وشيلي، وفييت نام، وماليزيا)، أو المعاهدات التي لا تكون واضحة بالكامل لكنها تترك مسألة وضع اتفاقات الاستثمار الدولية القائمة مفتوحة (مثل اتفاق التجارة الحرة بين الصين وجمهورية كوريا (٢٠١٥؛ المادة ١-٣)). وهذه الأنواع من بنود العلاقات لا تسهم كثيراً في تعزيز إصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية.

٣٥- ولتحدي إدارة العلاقات بين المعاهدات أهمية أيضاً بالنسبة لاتفاقات الاستثمار الدولية ذات الشمولية المختلفة وإن كانت متداخلة، وبالنسبة للفصول المختلفة التي تتضمنها اتفاق الاستثمار الدولي. ولما كانت القواعد المتعلقة بالخدمات والاستثمار تتفاعل وتتداخل عادة إلى حد ما (المادة أولاً-٢ من الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، التي تشمل الأسلوب ٣ من أساليب توريد الخدمات) فقد يكون من الضروري تنظيم هذه التفاعلات. ويتوفر للدول عدد من الخيارات،

(١١) الأونكتاد، ٢٠١٧، الشكل الثالث-٢٣.

(١٢) إذا كانت المعاهدة الجديدة المتداخلة لا تتضمن بند بشأن العلاقة، فإن تحديد العلاقة بين المعاهدات المتعايشة يسترشد باتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، ولا سيما المادتان ٣٠ و٥٩، حسب مقتضى الحال.

ويمكنها أن تختار التغطية المتداخلة وتستخدم بنود التنازع بحيث إنه إذا نشأ تضارب بين فصل الاستثمار والفصول الأخرى المدرجة في اتفاق التجارة الحرة، تسود الفصول الأخرى، كما في حالة اتفاق التجارة الحرة بين الولايات المتحدة وأستراليا (٢٠٠٤؛ المادة ١١-٢). وهناك خيار آخر يتمثل في إدراج الاستثمار في الخدمات في كل من فصل الاستثمار وفصل الخدمات، واستبعاد تطبيق بعض الالتزامات المتعلقة بحماية الاستثمار (وهي تشمل عادة حكمي الدولة الأولى بالرعاية، والمعاملة الوطنية) على خدمات الاستثمار، كما هو الحال في اتفاق التجارة الحرة بين سنغافورة والرابطة الأوروبية للتجارة الحرة (٢٠٠٢؛ المادتان ٣٨(٢)، و٣٨(٣)). ويمكن للدول أن تدرج في فصل الخدمات أيضاً بنداً يربط بين الخدمات والاستثمار ويحدد أي الالتزامات المتعلقة بالاستثمار ينطبق، مع ما يقتضيه اختلاف الحال من تعديل، على التدابير التي تؤثر في توريد الخدمات كما هو الحال في اتفاق التعاون الاقتصادي الشامل بين الهند وسنغافورة (٢٠٠٥؛ المادة ٧-٤٢). ويمكن للدول أن تحدد أيضاً نطاق انطباق المعاهدة، وتنظم التفاعل إما في فصل الخدمات أو في فصل الاستثمار، على غرار المادة ١٠-١ من اتفاق الشراكة الاقتصادية الاستراتيجية عبر المحيط الهادئ التي تستبعد الأسلوب ٣ من أساليب التوريد من نطاق الفصل المتعلق بالخدمات.

٦- تحديد مراجع المعايير العالمية

٣٦- يمكن للدول أن تحدد مراجع المعايير والصكوك المعترف بها على صعيد متعدد الأطراف وذلك في سياق جهودها الرامية إلى إصلاح نظمها الخاصة باتفاقات الاستثمار الدولية. وتعكس هذه الصكوك توافقاً واسعاً في الآراء بشأن المسائل ذات الصلة، ومن شأن تحديد مراجعها أن تساعد على تجاوز حالة التجزؤ بين اتفاقات الاستثمار الدولية والنصوص الأخرى للقانون الدولي وعملية وضع السياسات (الجدول ٦).

الجدول ٦

خيار الإصلاح: تحديد مراجع المعايير العالمية^(١)

التحديات	النتائج
<ul style="list-style-type: none"> يمكن اعتباره، تبعاً للمعيار العالمي قيد النظر، أمراً يتقل كاهل نظام اتفاقات الاستثمار الدولية بقضايا غير جوهرية فيما يتصل بالهدف التقليدي لاتفاقات الاستثمار الدولية المتمثل في حماية الاستثمارات الأجنبية لا يضمن بالضرورة وضوحاً قانونياً أو يقيد السلطة التقديرية والتفسيرية هيئات التحكيم لا يتيح لأطراف المعاهدة السيطرة على تطوير الصكوك ذات الصلة في المستقبل 	<ul style="list-style-type: none"> يمكن أن يساعد على تشكيل روح المعاهدة (مثل هدفها وغايتها) ويؤثر في تفسير المعاهدة من قبل هيئات التحكيم يمكن الاسترشاد به لتحديث المعاهدات القائمة وضع معاهدات جديدة يمكن أن يعيد ربط مجموعات مختلفة من القواعد الدولية يمكن أن يكون فعالاً من حيث التكلفة والوقت (يمكن للبلدان أن تستفيد من الصكوك القائمة التي سبق أن اتفقت الأطراف عليها)

المصدر: الأونكتاد.

(أ) يعزز الاتساق ويحسن التفاعل بين اتفاقات الاستثمار الدولية والمجالات الأخرى للقانون الدولي وتقرير السياسات.

٣٧- واتفاقات الاستثمار الدولية هي حالياً أبرز الأدوات التي تعالج الاستثمار الأجنبي على الصعيد الثنائي، والإقليمي، والعديد الأطراف، والمتعدد الأطراف. ومع ذلك، فقد ترتب على عملية وضع السياسات الدولية أيضاً نشوء العديد من المعايير والصكوك الأخرى التي قد تكون

أو لا تكون ملزمة، والتي تتعلق بالاستثمار الدولي بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وقد اعتمد المجتمع الدولي، في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، أهداف التنمية المستدامة التي تشير غايتها إلى ١٦٩ إلى الدور الهام للاستثمار في تحقيق هذه الأهداف (مثل الغاية ٧-أ، والغاية ١٠-ب)، أو تتصل بسياسات الاستثمار (مثل الغايات ١-ب، و١٧-١٤، و١٧-١٥، و١٧-١٦). وبالمثل، أشارت الدول الأعضاء، في الوثيقة الختامية للمؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، أي في خطة عمل أديس أبابا، إلى ما يلي (الفقرة ٩١): "لا ينبغي أن يضر هدف حماية وتشجيع الاستثمار بقدرتنا على تحقيق أهداف السياسة العامة. وسوف نسعى إلى صوغ اتفاقات تجارية واستثمارية مزودة بالضمانات المناسبة بغية عدم تقييد السياسات واللوائح المحلية من أجل المصلحة العامة".

٣٨- ويرمي إطار الأونكتاد لسياسات الاستثمار من أجل التنمية المستدامة، وهو إطار غير ملزم وُضع في عام ٢٠١٢، إلى جعل الاستثمار يخدم التنمية المستدامة، والنمو الشامل للجميع. وقد جرى تحديث هذا الإطار في عام ٢٠١٥، وأعيد إطلاقه في المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية. وأصبح منذ ذلك الحين بمثابة نقطة مرجعية لواضعي السياسات في أكثر من ١٣٠ بلداً.

٣٩- وبالإضافة إلى ذلك، يوجد العديد من المبادرات الطوعية والتنظيمية التي ترمي إلى تعزيز المعايير والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالمسؤولية الاجتماعية للشركات والتي تعزز التنمية المستدامة مثل الاتفاق العالمي للأمم المتحدة، والمعيار ٢٦٠٠٠ من معايير المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس المتعلقة بالمسؤولية الاجتماعية. وهذه الصكوك هي بعدد فريد وسريع التطور من أبعاد القانون غير الملزم. وهي عادة ما تركز على عمليات الشركات المتعددة الجنسيات، ومن ثم فهي ما فتمت تسهم، على نحو متزايد في تشكيل المشهد العالمي لسياسات الاستثمار على مدى العقود الماضية^(١٣).

٤٠- وعلى الرغم من أنه لا يزال ثمة بعض الشكوك بشأن الدور والوزن اللذين قد تنسبهما هيئات التحكيم الدولي لهذه الصكوك، فإن لدى واضعي السياسات بعض الخيارات لتسخير المعايير العالمية من أجل إصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية. فيإمكانهم مثلاً اتخاذ الإجراءات التالية:

(أ) إدراج معايير وصكوك عالمية في اتفاقات الاستثمار الدولية الجديدة بسبب منها الإحالات المرجعية مثلاً، على نحو ما حدث في عدد قليل لكنه متزايد من الاتفاقات. ومن شأن هذه البنود أن تساعد، على الأقل، على إبراز أهمية استدامة العلاقات بين المستثمر والدولة. ويمكنها أيضاً أن تساعد على تحقيق امتثال المستثمرين لمسؤولياتهم المتعلقة بالتنمية المستدامة، وأن تكون مصدراً لتفسيرات تسترشد بها هيئات تسوية المنازعات بين المستثمر والدولة.

(ب) اعتماد بيان مشترك يُدكر بالالتزامات الوطنية ببعض المعايير والصكوك العالمية المذكورة ويشير، فيما يتعلق بسياسات الاستثمار، إلى أنه يجب فهم العلاقات بين البلدان المشاركة في ضوء هذه الالتزامات. وستكون الآثار المترتبة على ذلك مماثلة لآثار الإحالات المرجعية، ولكنها لن تنطبق على المعاهدات الجديدة فحسب، بل على المعاهدات القائمة أيضاً. وكلما اتسعت مجموعة البلدان المشاركة (ولربما كلما زاد طول قائمة المعايير العالمية)، أصبح الأثر أقوى وأوسع نطاقاً؛

(ج) إدراج قضايا الاستدامة العالمية على نطاق أوسع في المناقشات بشأن الحوكمة الاقتصادية العالمية، والهيكلة التنظيمي الدولي للاستثمار.

(١٣) الأونكتاد، ٢٠١٣.

٤١- وعلى العموم، يمكن أن تؤدي الإحالات المرجعية دوراً هاماً في الحد من التجزؤ والعزلة بين مختلف الصكوك القانونية وواضعي السياسات، وأن تعزز الروابط الدولية بين اتفاقات الاستثمار الدولية والمعايير الدولية للاستدامة. وسيساعد كل هذا على تشكيل فهم عالمي لهذه السياسات لأنها لا تنطبق على وضع سياسات الاستثمار في المستقبل فحسب، بل على المعاهدات القائمة أيضاً.

٤٢- وعلى سبيل المثال، أدرجت في عدة اتفاقات استثمار دولية أُبرمت حديثاً إشارات مرجعية إلى معايير المسؤولية الاجتماعية للشركات بصورة عامة، وإشارات إلى المعايير المعترف بها دولياً في مجالات مثل حقوق الإنسان، والعمل، والبيئة، ومكافحة الفساد، وغيرها من المجالات، ومن هذه الاتفاقات اتفاق معاهدة الاستثمار الثنائية بين بوركينا فاسو وكندا (٢٠١٥)، واتفاق التجارة الحرة بين كولومبيا وبنما (٢٠١٣). وهناك اتفاقات استثمار دولية أخرى أُبرمت حديثاً كانت أكثر تحديداً إذ أشارت إلى معايير علمية مثل أهداف التنمية المستدامة (مثل معاهدة الاستثمار الثنائية بين المغرب ونيجيريا (٢٠١٦))؛ وميثاق الأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان و/أو صكوك منظمة العمل الدولية (مثل اتفاق التجارة الحرة بين جورجيا والرابطة الأوروبية للتجارة الحرة (٢٠١٦))، والاتفاق الاقتصادي والتجاري الشامل بين كندا والاتحاد الأوروبي (٢٠١٦)؛ أو المبادئ التوجيهية للمؤسسات التجارية المتعددة الجنسيات، ومبادئ إدارة الشركات التي وضعتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (مثل الاتفاق الاقتصادي والتجاري الشامل بين كندا والاتحاد الأوروبي (٢٠١٦))، واتفاق التجارة الحرة بين البوسنة والهرسك والرابطة الأوروبية للتجارة الحرة (٢٠١٣)).

٤٣- ومن الأمثلة الحديثة العهد على وضع المعايير في سياق يشمل عدة أطراف مثال المبادئ التوجيهية لسياسات الاستثمار العالمية التي اتفقت عليها مجموعة الـ ٢٠ في تموز/يوليه ٢٠١٦، وصدقت عليها في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦. وهذه المبادئ التوجيهية تشكل في حد ذاتها مثلاً على وضع المعايير، وهي تشير أيضاً إلى معايير علمية، ولا سيما في سياق المبدأ الثامن الذي ينص على أنه ينبغي أن تعزز سياسات الاستثمار وتيسر التزام المستثمرين بأفضل الممارسات الدولية، والصكوك المعمول بها فيما يتعلق بالسلوك التجاري المسؤول، وحوكمة الشركات.

٧- المشاركة المتعددة الأطراف

٤٤- تمثل المشاركة المتعددة الأطراف السبيل الأشد تأثيراً وإن يكن الأكثر صعوبة لإصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية. وينبغي، لدى استلهام العمليات المتعددة الأطراف الحالية أو السابقة، إيلاء اهتمام للاختلافات الموجودة بينها من حيث كثافة المشاركة، وعمقها، وطابعها (الجدول ٧). وإذا ما نجحت جهود هذا الإصلاح العالمي المتعدد الأطراف، فسيكون أكثر السبيل فعالية لمعالجة أوجه التضارب والتداخل وتحديات التنمية التي تميز آلاف المعاهدات التي يتشكل منها النظام الحالي لاتفاقات الاستثمار الدولية. إلا أن خيار الإصلاح المتعدد الأطراف يطرح تحدياً، ولا سيما في تحديد كيفية تحقيقه^(١٤).

(١٤) الأونكتاد، ٢٠١٥؛ الأونكتاد، ٢٠١٦.

الجدول ٧

خيار الإصلاح: المشاركة المتعددة الأطراف^(١)

التحديات	النتائج
<ul style="list-style-type: none"> • هو أكثر سُبل الإصلاح صعوبة نظراً لصعوبة تحقيق توافق في الآراء بين الكثير من البلدان • يمكن أن يفضي إلى وضع يجعل دور أقل البلدان قدرة على المساومة أو البلدان المتأخرة عن اللحاق بالركب دور المنصاع للقواعد فحسب • من المرجح أن يفضي في الوقت الراهن على الأقل إلى نشوء صكوك غير ملزمة أو صكوك ذات نطاق موضوعي ضيق (مثل الجوانب الفردية لتسوية المنازعات بين المستثمر والدولة)؛ ويكون له من ثم أثر عام محدود على نظام اتفاقات الاستثمار الدولية 	<ul style="list-style-type: none"> • هو الخيار الأكثر ملاءمة من بين خيارات الإصلاح فيما يتعلق بمعالجة مسائل السياسات ذات الأهمية العالمية (مثل التنمية المستدامة)، أو المسائل التنظيمية (مثل أحكام الدولة الأولى بالرعاية) • هو خيار الإصلاح الأكثر فعالية في حال نجاحه لأنه يغير الأمور دفعة واحدة في العديد من البلدان أو العلاقات بين المعاهدات • يمكن أن يساعد على تجنب حدوث مزيد من التجزؤ الذي ينجم عن عمليات الإصلاح الجزئي الذي تجرته فرادى البلدان

المصدر: الأونكتاد.

(أ) ينشئ فهماً مشتركاً أو قواعد جديدة بين العديد من البلدان، إلى جانب آلية تحقق التغيير دفعة واحدة.

٤٥ - وقد حدث في الآونة الأخيرة عدد من التطورات السياسية على المستوى المتعدد الأطراف أو الشامل لعدة أطراف، وهي تطورات من شأنها أن تلهم الجهود المتعددة الأطراف لإصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية في المستقبل. ويمكن استلهام الطريقة التي وُضعت بها القواعد الجديدة، وكذلك العمليات أو الأدوات التي استُخدمت لتوسيع نطاق هذه القواعد لتشمل المعاهدات القائمة. وفي هذا الصدد، يمكن للعمليات المتعددة الأطراف لوضع قواعد في مجالات أخرى غير اتفاقات الاستثمار الدولية، مثل مشروع التآكل الأساسي وتحويل الأرباح الذي وضعته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، أن تكون مصدر إلهام أيضاً.

٤٦ - وينبغي، عند النظر في مدى إمكانية استخلاص العبر من هذه المبادرات، إيلاء الاهتمام لخصائص مختلف العمليات المتعددة الأطراف. فقد توجد اختلافات بشأن جملة أمور منها نطاق وسعة المضامين التي تغطيها، وعدد البلدان المشاركة فيها (أثناء وضع القواعد وفي مرحلة تطبيقها)، والطابع القانوني (القواعد الفعلية، والآلية المستخدمة لتعزيز تطبيقها تطبيقاً أوسع نطاقاً) ومدى مأسسة أو احتضان منظمة حكومية دولية لهذه العمليات.

٤٧ - فعلى سبيل المثال، تعزز اتفاقية الأمم المتحدة بشأن الشفافية في التحكيم التعاهدي بين المستثمرين والدول (اتفاقية موريشيوس بشأن الشفافية) تطبيقاً أوسع لقواعد الشفافية التي وضعتها لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي ليشمل اتفاقات الاستثمار الدولية المبرمة قبل ١ نيسان/أبريل ٢٠١٤. فالاتفاقية تُعدّل بالفعل عدداً من اتفاقات الاستثمار الدولية من الجيل الأول المبرمة من قبل البلدان التي صدقت على الاتفاقية، الأمر الذي يحولها إلى عملية إصلاح جماعية لنظام اتفاقات الاستثمار الدولية. ومن شأن عمليات إصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية أن تستفيد من عملية المفاوضات المتعددة الأطراف التي أفضت إلى قواعد التحكيم التي وضعتها لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، وإلى اتفاقية موريشيوس بشأن الشفافية، وآلية القبول التي ترد في الاتفاقية، والتي تُعدّل بعض جوانب اتفاقات الاستثمار الدولية القائمة.

٤٨ - وإلى جانب نظام الاستثمار، فإن الاتفاقية المتعددة الأطراف لتنفيذ التدابير المتعلقة بالمعاهدات الضريبية لمنع التآكل الأساسي وتحويل الأرباح (صك متعدد الأطراف) تعزز تنفيذ الدول لهذه التدابير، الأمر الذي يُحتمل أن يدخل تعديلات على أكثر من ٣٠٠٠ معاهدة ضريبية أبرمت حتى الآن. ويعالج الصك المتعدد الأطراف عدداً من المسائل المثيرة للقلق (مثل الترتيبات الهجينة المتنافرة، وانتهاك المعاهدات، وتبسيط عمليات تسوية المنازعات)، ويحدث تغييراً بطريقة مرنة واختيارية. فهو، على سبيل المثال، لن ينطبق على غير المعاهدات الضريبية التي أبرمتها الأطراف في الاتفاقية على وجه التحديد، وهو سيستخدم آليات عدم القبول التي تسمح للأطراف بأن تستبعد الآثار القانونية لبعض الأحكام أو تعديلها. وتتيح الخيارات بين الأحكام البديلة وآليات القبول قطع مزيد من الالتزامات. ويمكن لعمليات إصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية أن تستفيد في المستقبل من العملية المتعددة الأطراف لأصحاب المصلحة التي أفضت إلى اعتماد حزمة التآكل الأساسي وتحويل الأرباح؛ ومن هيكل المعاهدة الذي يشبه هيكل اتفاقية موريشيوس بشأن الشفافية لكنه أكثر تعقيداً منه، ما يسمح بإصدار إعلانات أحادية وإبداء تحفظات انتقائية بشأن المعاهدات الضريبية القائمة أو إدخال تعديلات عليها.

٤٩ - ويمكن للمناقشات الجارية بشأن إنشاء محكمة متعددة الأطراف متخصصة في مجال الاستثمار و/أو آلية استئناف متعددة الأطراف أن تسفر عن اعتماد صك يغير في نهاية المطاف أحكام تسوية المنازعات بين المستثمر والدولة المدرجة في المعاهدات السابقة. ويجري حالياً استكشاف إمكانية استخدام آلية القبول المدرجة في اتفاقية موريشيوس بشأن الشفافية، كنموذج محتمل للإصلاح، وذلك في إطار عملية متواصلة تشارك فيها لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي والمركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار تبحث في إنشاء محكمة دائمة أو آلية لاستئناف قضايا الاستثمار.

٥٠ - وتشكل المبادئ التوجيهية لوضع سياسات الاستثمار العالمية، وهي المبادئ التي وضعتها مجموعة الـ ٢٠، والتي اعتمدت بدعم من الأونكتاد، أحد الأمثلة الأخرى في هذا الصدد. وهذه المبادئ غير ملزمة، إلا أن الهدف منها هو أن تكون مرجعاً هاماً عند التفاوض على اتفاقات الاستثمار الدولية، وتحديث الاتفاقات القائمة، ومن شأنها أن تكون بالفعل محكاً لإصلاح عالمي لنظام اتفاقات الاستثمار الدولية القائمة، ولصوغ جيل جديد من اتفاقات الاستثمار الدولية يتناسب ويتواءم مع شواغل القرن الحادي والعشرين وأولوياته. ويمكن استلهاً ما ذكر من أن هذه المبادئ قد لا تقدم إرشادات بشأن كيفية صوغ المعاهدات فحسب، بل إنها من خلال التذكير بالفهم المشترك لمجموعة الـ ٢٠ فيما يتعلق بالأولويات الحالية لوضع سياسات الاستثمار، تقدم أيضاً إرشادات بشأن تفسير اتفاقات الاستثمار الدولية القائمة، وأن من شأن هذه المبادئ أيضاً أن تشكل الأساس الذي يُستند إليه لتطبيقها على نطاق أوسع يشمل البلدان من غير الأعضاء في مجموعة الـ ٢٠.

٥١ - وأخيراً، فإن منابر وعمليات أصحاب المصلحة المتعددين مثل منتدى الأونكتاد للاستثمار العالمي، وهو منتدى دولي رفيع المستوى للمناقشات الشاملة بشأن النظام الحالي المتعدد الطبقات والأوجه لاتفاقات الاستثمار الدولية، ومؤتمر الأمم المتحدة الدولي الثالث لتمويل التنمية، الذي طلب إلى الأونكتاد مواصلة مشاوراته مع الدول الأعضاء بشأن اتفاقات

الاستثمار الدولية، هي منابر وعمليات مفيدة لبحوث الخبراء وتحليلاتهم ودعمهم وتبادل الآراء فيما بينهم بشأن كيفية تنفيذ المضي قدماً في عملية الإصلاح.

٨- التخلي عن معاهدات الجيل الأول غير المصدق عليها

٥٢- لم يدخل حيز النفاذ بعد عدد كبير نسبياً من معاهدات الاستثمار الثنائية، التي ينتمي الكثير منها إلى الجيل الأول من المعاهدات. ويمكن للبلد أن يعلن رسمياً أنه قرر عدم الالتزام بهذه المعاهدات كوسيلة تساعد على تبسيط شبكته من اتفاقات الاستثمار الدولية، والتشجيع على التفاوض بشأن معاهدات جديدة أحدث (الجدول ٨).

الجدول ٨

خيار الإصلاح: التخلي عن معاهدات الجيل الأول غير المصدق عليها^(١)

التحديات	النتائج
• يمكن أن يُنظر إليه على أنه يؤثر سلباً في مناخ الاستثمار في البلد	• يمكن أن يساعد على تبسيط شبكة اتفاقات الاستثمار الدولية للبلد
• يمكن أن يفضي إلى اضطراب العلاقات مع الأطراف الأخرى في المعاهدة	• بسيط إجرائياً ولا يتطلب سوى إشعار الأطراف الأخرى
• قد لا يؤثر في القضايا الحالية الناشئة عن التطبيق المؤقت	• يمكن أن يوجه رسالة إصلاح إلى الأطراف الأخرى في المعاهدات وإلى الجمهور
• قد لا يؤثر في دعاوى تسوية المنازعات بين المستثمر والدولة في المستقبل (خلال فترة سريان بند البقاء) في حال قبول البلد للتطبيق المؤقت في انتظار التصديق	

المصدر: الأونكتاد.

(أ) يُشير إلى نية البلد عدم الانضمام إلى معاهدة أبرمت ولم يُصدق عليها بعد.

٥٣- وبموجب اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، تلتزم البلدان "بالامتناع عن الأعمال التي تعطل موضوع [أو غرض] المعاهدة التي وقعتها" حتى قبل دخولها حيز التنفيذ (المادة ١٨). ويضمن تخلي البلد رسمياً عن معاهدة ما (تستخدم كلمة "التخلي" في هذا السياق كمصطلح عامي ومحيد قانوناً) أن البلد قد أصبح في حلّ من هذا الالتزام. وعادة ما تكون هذه العملية بسيطة ومباشرة لأن المعاهدة لم تدخل حيز النفاذ بعد.

٥٤- وحتى الآن، يبدو أن عدداً قليلاً من البلدان قد أخذ بخيارات الإصلاح هذه، على الرغم من أن الجمهور ربما لم يهتم بهذه الحالات كلها. فقد تخلت البرازيل عن ١٤ معاهدة استثمار ثنائية وقعتها في فترة التسعينات من القرن الماضي بعد أن رفض الكونغرس بعضها لأنه اعتبر أن بعض أحكامها غير دستورية. وفي عام ٢٠٠٨، أعلنت إكوادور تخليها عن معاهدي استثمار ثنائيتين مع هندوراس ونيكاراغوا. وفي الآونة الأخيرة، أعلنت الولايات المتحدة في كانون الثاني/يناير ٢٠١٧ أنها تنوي الانسحاب من اتفاق الشراكة الاقتصادية الاستراتيجية عبر المحيط الهادئ^(١٥).

(١٥) الولايات المتحدة الأمريكية، مكتب السكرتير الصحفي، ٢٠١٧، مذكرة رئاسية بشأن انسحاب الولايات المتحدة من مفاوضات واتفاق الشراكة الاقتصادية الاستراتيجية عبر المحيط الهادئ، ٢٣ كانون الثاني/يناير.

٥٥ - ومع ذلك، توافق البلدان، بموجب بعض المعاهدات، على تطبيقها مؤقتاً، ما يعني أن المعاهدة أو أجزاء منها تُطبق بعد التوقيع عليها ولكن قبل دخولها حيز النفاذ. وعادة ما يكون الانسحاب من معاهدة ما بعد تطبيقها مؤقتاً مسألة أكثر تعقيداً لأنها لا تختلف عن إنهاء معاهدة دخلت حيز النفاذ. وتنص اتفاقات الاستثمار الدولية عادة على العملية التي يتعين على البلد اتباعها لإنهاء تطبيقها المؤقت؛ ويمكن أن تفضي هذه العملية أيضاً إلى تفعيل بند البقاء. وبالنظر إلى أن تصديق أطراف متعددة على المعاهدة قد يمثل عملية تستغرق وقتاً طويلاً، فإن تطبيقها مؤقتاً هو الخيار الأكثر شيوعاً في اتفاقات الاستثمار الدولية التي تشمل عدة أطراف، مثل معاهدة ميثاق الطاقة (١٩٩٤)، والاتفاق الاقتصادي والتجاري الشامل بين كندا والاتحاد الأوروبي (٢٠١٦) الذي لن يُطبَّق مؤقتاً سوى بعض أجزاء فصله المتعلق بالاستثمار. وعلى سبيل المثال، أصدر الاتحاد الروسي في عام ٢٠٠٩ إشعاراً بإنهاء التطبيق المؤقت للمعاهدة ميثاق الطاقة. وتتضمن هذه المعاهدة بند بقاء منفصلاً مدته ٢٠ عاماً فيما يخص الأطراف الموقعة التي تُنهي التطبيق المؤقت للمعاهدة.

٩ - إنهاء العمل بمعاهدات الجيل الأول القائمة

٥٦ - إنهاء العمل بمعاهدات الاستثمار الثنائية البالية، سواء بشكل انفرادي أو جماعي، هو طريقة بسيطة، وإن لم تكن فورية دائماً، لإعفاء الأطراف من التزاماتها (الجدول ٩). فإلغاء العمل بالمعاهدة إذن يعفي الأطراف من الالتزام بمواصلة العمل طبقاً للمعاهدة؛ وهذا يختلف عن إنهاء المعاهدة بسبب الاستعاضة عنها بمعاهدة جديدة (انظر الخيارين ٣ و ٤). ويجوز إنهاء العمل بالمعاهدة من جانب واحد إذا كانت المعاهدة تسمح بذلك، أو يمكن إنهاؤها بموافقة متبادلة من قبل الأطراف، في أي وقت من الأوقات. وغالباً ما ترد قواعد إنهاء المعاهدة من جانب واحد وذلك ضمن معاهدة الاستثمار الثنائية نفسها. وتحدد المعاهدة عادة فترة أولية لسريانها تدوم بين ١٠ سنوات و ٢٠ سنة يتعين انقضاؤها قبل أن يجوز لأحد الأطراف إنهاؤها من جانب واحد. ويُفَعِّلُ الإنهاء الأحادي للمعاهدة بند البقاء المدرج فيها، ما يُفضي إلى استمرار سريان المعاهدة لبعض الوقت بعد إنهاء العمل بها. ولأغراض التوضيح، يمكن للبلدان أن تنظر في تعطيل بند البقاء عند إنهاؤها العمل بالمعاهدة جمعياً.

الجدول ٩

خيار الإصلاح: إنهاء العمل بمعاهدات الجيل الأول القائمة^(١)

التحديات	النتائج
• يمكن أن يُنظر إليه على أنه يضر بمناخ الاستثمار في البلد أو البلدان التي تُنهي العمل بالمعاهدة	• يُمكن من إنهاء المعاهدة أحادياً أو جمعياً (من دون الاستعاضة عنها بمعاهدة جديدة)
• يمكن أن يفضي إلى رفع الحماية عن رعايا البلد في أقاليم الأطراف الأخرى	• يُرسل إشارة قوية إلى الأطراف المحلية صاحبة المصلحة التي تنشُد الإصلاح وإلى منتقدي نظام اتفاقات الاستثمار الدولية
• قد لا يكون فورياً إذا فُعِّلَ بند البقاء (تظل تسوية المنازعات بين المستثمر والدولة قائمة طوال فترة سريان بند البقاء)	• يمكن أن يعزز عملية الإصلاح الموجهة نحو التنمية المستدامة، إذا كانت جزءاً من استراتيجية مشتركة ومنسقة للاستعاضة

المصدر: الأونكتاد.

(أ) يُعفي الأطراف من التزاماتها بموجب المعاهدة.

٥٧- ومن بين ٢١٢ معاهدة استثمار ثنائية أُنتهي العمل بها حتى آذار/مارس ٢٠١٧، أُنتهي العمل بما مجموعه ١٩ معاهدة (٩ في المائة) إنهاءً جماعياً، من دون أي استعاضة أو توحيد، وأُنتهي العمل بما مجموعه ٥٩ معاهدة (٢٨ في المائة) من جانب واحد، واستُعيض عما مجموعه ١٣٤ معاهدة (٦٣ في المائة) بمعاهدة جديدة. وهذا يدل على أن البلدان لا تميل غالباً إلى إنهاء المعاهدات إلا عندما تكون عموماً جزءاً من عملية إبرام اتفاقات استثمار دولية جديدة. وتجدر الإشارة أيضاً إلى عملية إنهاء العمل بمعاهدات الاستثمار الثنائية داخل الاتحاد الأوروبي.

٥٨- وفي العقد الماضي، أنهت عدة بلدان، أحادياً أو جماعياً، عدداً من معاهدات الاستثمار الثنائية مثلما فعلت إكوادور (١٠ معاهدات)، وإندونيسيا (٢٠ معاهدة على الأقل)، ودولة بوليفيا المتعددة القوميات (١٠ معاهدات). وفيما يتعلق بمعاهدة الاستثمار الثنائية بين الأرجنتين وإندونيسيا (١٩٩٥) مثلاً، اتفق الطرفان على إنهاء العمل بها، مع تعطيل بند البقاء في الوقت نفسه. وأنهت جنوب أفريقيا العمل بتسع معاهدات استثمار ثنائية في سياق توجيهها نحو إعادة تشكيل سياستها الاستثمارية على نطاق أوسع وفقاً لأهداف تنميتها المستدامة ونموها الاقتصادي الشامل؛ ويشمل توجيهها هذا أيضاً اعتماد قانون حماية الاستثمار، وصياغة معاهدة استثمار ثنائية نموذجية جديدة، والانخراط في العمل على الصعيدين الإقليمي والقاري، فضلاً عن المشاركة في الحوارات المتعددة الأطراف^(١٦). ونقحت الهند نموذجها السابق الخاص بمعاهدات الاستثمار الثنائية، واعتمدت نموذجاً جديداً في نهاية عام ٢٠١٥. وبناء على ذلك، أرسلت الهند في عام ٢٠١٦ إشعارات إلى شركائها في أكثر من ٥٠ معاهدة انتهت مدة سريانها الأولية، وذلك بهدف إعادة التفاوض على معاهدة جديدة استناداً إلى النموذج المنقح. وقد بدأت الهند بالفعل في إعادة التفاوض في هذا الشأن مع بلدان مختلفة. وفي الآونة الأخيرة، وافقت الجمعية الوطنية في إكوادور، في أيار/مايو ٢٠١٧، على إنهاء ١٦ معاهدة استثمار ثنائية، ووقع الرئيس مراسيم أنهت العمل بها رسمياً.

١٠- الانسحاب من المعاهدات المتعددة الأطراف

٥٩- إن الانسحاب من جانب واحد من معاهدة استثمار متعددة الأطراف يمكن أن يساعد على الحد من تعرض البلد لدعاوى المستثمر، لكنه يمكن أن يطرح أيضاً تحديات أمام التعاون المتعدد الأطراف في المستقبل في مجال الاستثمار (الجدول ١٠). والانسحاب من جانب واحد من معاهدة استثمار متعددة الأطراف يُجَلِّ الطرف المنسحب من الالتزامات التي يفرضها هذا الصك، وهو يمكن أن يساعد، تبعاً للمعاهدة المنسحب منها، على التقليل إلى أدنى حد من تعرض البلد لمطالبات المستثمر. وهذا الانسحاب الأحادي قد يدل أيضاً على فقدان البلد ثقته في النظام وعلى رغبته في الانسحاب منه بدلاً من إصلاحه. وهو يمكن أن يعكس أيضاً تفضيل البلد لمتدى بديل لتسوية المنازعات مثل المنتدى الإقليمي لاتحاد أمم أمريكا الجنوبية.

(١٦) الأونكتاد، ٢٠١٦؛ الأونكتاد، ٢٠١٧.

خيار الإصلاح: الانسحاب من المعاهدات المتعددة الأطراف^(١)

التحديات	النتائج
<ul style="list-style-type: none"> • يمكن أن ينظر إليه على أنه يؤثر سلباً في المناخ الوطني للاستثمار و/أو يضع البلد في وضع غير المشارك • يحرم البلد من المزيد من التعاون مع أطراف المعاهدة الآخرين، ومن فرصة إبداء رأيه بشأن تطور المعاهدة • ينطبق بأثر لاحق فقط • قد لا يزيل بالكامل خطر التعرض لدعاوى المستثمرين لأن معظم اتفاقات الاستثمار الدولية تميز اللجوء إلى امتدديات متعددة لتسوية المنازعات بين المستثمر والدولة • يمكن أن يضيق نطاق الحماية المتاحة لرعايا البلد المستثمرين في الخارج 	<ul style="list-style-type: none"> • يمكن أن يساعد على الحد من تعرض البلد لمطالبات المستثمر (مستقبلاً) (هناً بإنهاء العمل ببند البقاء المدرج في المعاهدة المنسحب منها ودون المساس بمطالب المستثمرين بموجب اتفاقات الاستثمار الدولية الأخرى، أو أمام المتدديات الدولية الأخرى) • يمكن أن يقلص النفقات السنوية (إذا اقتضت المعاهدة دفع اشتراكات سنوية مثلاً) • يمكن أن يكون أفضل حلّ ثانٍ في حالة البلدان التي تختار إصلاح معاهدة قائمة، لكنها لا تستطيع ذلك لوحدها

المصدر: الأونكتاد.

(أ) يُعني الأطراف المنسحبة من قوة الصك الإلزامية.

٦٠- وقد انسحب حتى الآن بلدان اثنان من معاهدة ميثاق الطاقة، وهي معاهدة وقعها أكثر من ٥٠ طرفاً، واستُخدمت أكثر من غيرها من اتفاقات الاستثمار الدولية لرفع دعاوى لتسوية المنازعات بين المستثمر والدولة. ففي عام ٢٠٠٩، قدم الاتحاد الروسي إشعاراً بإنهاء التطبيق المؤقت للمعاهدة، وأعلن عن نيته عدم الانضمام إليها. وأعلنت إيطاليا في عام ٢٠١٤ انسحابها من المعاهدة ودخل ذلك حيز النفاذ في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦. وخلافاً للاتحاد الروسي، كانت إيطاليا قد صدقت على المعاهدة وكانت طرفاً كامل العضوية فيها. وتتضمن المعاهدة بندي بقاء منفصلين مدتهما ٢٠ عاماً فيما يخص الأطراف الموقعة التي تطبق المعاهدة مؤقتاً، والأطراف التي تصبح طرفاً فيها بالكامل. وبالإضافة إلى ذلك، أنهت ثلاثة بلدان العمل باتفاقية المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار، وهي دولة بوليفيا المتعددة القوميات في عام ٢٠٠٧، وإكوادور في عام ٢٠٠٩، وجمهورية فنزويلا البوليفارية في عام ٢٠١٢. وقد رفعت ضد كل هذه الدول عدة دعاوى تستند إلى معاهدات الاستثمار المتعددة الأطراف وتنطوي على مبالغ مالية كبيرة لدى المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار.

رابعاً - استنتاجات

٦١- لقد دخل إصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية الموجهة نحو التنمية المستدامة في صلب عملية وضع سياسات الاستثمار الدولية. وتستند المرحلة الثانية من هذا الإصلاح إلى التقدم الذي تحقّق في الماضي، وتركز على ما يمكن عمله من أجل تحديث العدد المرتفع من معاهدات الجيل الأول.

٦٢- وتحدد هذه المذكرة وتناقش ١٠ خيارات إصلاح يمكن اعتمادها لتنفيذ هذه المرحلة الثانية من إصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية. وتتناول المذكرة التجارب الوطنية المتصلة بهذه الخيارات، ونتائجها، والتحديات التي تطرحها والدروس المستفادة منها. وتمثل خيارات الإصلاح

العشرة هذه طرائق تغيير نظام اتفاقات الاستثمار الدولية بدلاً من تصميم مضامينها (انظر إطار الأونكتاد لسياسات الاستثمار من أجل التنمية المستدامة، وخارطة طريق إصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية، فضلاً عن عملية تقييم الإصلاح التي أجراها الأونكتاد (٢٠١٦)).

٦٣- وعلى الرغم من أن العديد من البلدان قد بدأت تأخذ بخيار أو أكثر من هذه الخيارات العشرة، لا يزال ثمة مجال لمزيد من الإصلاح، على النحو المفصّل في الأونكتاد (٢٠١٧). ولذلك فإن ثمة فرصاً كافية متاحة للبلدان لكي تنظر في كل الخيارات، وتناهجها، وما طرحه من تحديات ودروس مستفادة، وتكيفها حسب مقتضى الحال، واعتماد تلك الخيارات التي تتوافق وأهداف كل بلد في إطار عملية إصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية.

٦٤- وفي هذا الصدد، يواجه واضعو السياسات تحديات عديدة، بما في ذلك تحديات استراتيجية ونُظمية، فضلاً عن تلك التحديات المتعلقة بالقدرات والتنسيق. ويتطلب الإصلاح الناجح أيضاً وجود هياكل داخلية متينة لإعداد الإجراءات وتنفيذها استناداً إلى عمليات، وقدرات قوية في مجال صنع القرارات وقدرات على التنفيذ مثل قدرات التنسيق الداخلي المتواصل بين الهيئات الحكومية، وزيادة الوعي، وبناء القدرات. وهذا الأمر بالغ الصعوبة بالنسبة للبلدان النامية وأقل البلدان نمواً التي تواجه تحديات من حيث قدرتها على المساومة، والتفاوض، والتنفيذ، فضلاً عن كونها أشد عرضة للمخاطر التي ينطوي عليها الإصلاح.

٦٥- وتتطلب جميع هذه التحديات مقارنة منسقة إزاء عملية إصلاح نظام اتفاقات الاستثمار الدولية بدعم متعدد الأطراف. ويمكن للأونكتاد، من خلال أركان عمله المتمثلة في إجراء البحوث وتحليل السياسات والتعاون التقني وبناء توافق حكومي دولي في الآراء، أن يؤدي دوراً رئيسياً في هذا الصدد. وبصفة خاصة، من شأن الدور الذي يؤديه الأونكتاد، باعتباره جهة التنسيق على نطاق الأمم المتحدة في مجال الاستثمار الدولي وباعتباره أيضاً المنتدى الدولي للمناقشات الرفيعة المستوى والشاملة بشأن النظام الحالي المتعدد الطبقات والأوجه لاتفاقات الاستثمار الدولية، على النحو الذي أُعيد تأكيده في ولاية الأونكتاد المنبثقة عن إعلان مافيكيانو نيروبي^(١٧)، وخطة عمل أديس أبابا، أن يساعد على إضفاء مزيد من التنسيق والاتساق على جهود الإصلاح هذه. وفي نهاية المطاف، كلما ارتفعت درجة تنسيق عملية وضع السياسات بمختلف مستوياتها (على الصعيد الوطني، والثنائي، والإقليمي، والمتعدد الأطراف) زادت فرص إنشاء نظام اتفاقيات استثمار دولية يكون أقل تجزؤاً، وأكثر توازناً واستقراراً وقابلية للتنبؤ به ويهدف بالفعل إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة.