NACIONES
UNIDAS

TD

Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo

Distr.
GENERAL

TD/B/C.II/MEM.3/3
18 de marzo de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo
Reunión multianual de expertos sobre inversión para el desarrollo
Ginebra, 10 y 11 de febrero de 2009

INFORME DE LA REUNIÓN MULTIANUAL DE EXPERTOS SOBRE INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO SOBRE SU PRIMER PERÍODO DE SESIONES

**Celebrado en el Palacio de las Naciones, Ginebra,
los días 10 y 11 de febrero de 2009**

GE.09-50477 (S) 010409 030409

ÍNDICE

		Párrafos	*Página*
I.	RESUMEN DEL PRESIDENTE	1 - 42	3
II.	CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN	43 - 46	14
Anexo.	Asistencia		16

I. RESUMEN DEL PRESIDENTE

1. En el Acuerdo de Accra de 2008 se estipula que se seguirán celebrando reuniones multianuales de expertos auspiciadas por las comisiones. En consecuencia, la Junta de Comercio y Desarrollo, en su 55º período de sesiones, decidió que la Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo convocara una reunión multianual de expertos sobre la inversión para el desarrollo. En el primer período de sesiones de esa reunión multianual de expertos, que se celebró los días 10 y 11 de febrero de 2009, se abordó la dimensión de desarrollo de los AII. De conformidad con el mandato de la Junta de Comercio y Desarrollo, la reunión tuvo por finalidad facilitar un intercambio de experiencias sobre la inversión y el desarrollo y extraer enseñanzas de esas experiencias a fin de ayudar a los países en desarrollo a obtener mayores beneficios a partir de la inversión (TD/B/55/9, párr. 30).

2. La reunión congregó a 223 negociadores de AII y otros profesionales y expertos relacionados con los AII, procedentes de más de 100 países y organizaciones internacionales. Brindó a agentes y expertos del sector público y del sector privado la oportunidad de analizar en un debate abierto a nivel internacional diferentes facetas de los AII relacionadas con el desarrollo. Los expertos encomiaron a la secretaría de la UNCTAD por el excelente documento de antecedentes que había preparado (TD/B/C.II/MEM.3/2) y por el enfoque amplio, orientado al desarrollo y muy interactivo que se había dado a la reunión. Gracias a su innovador formato, la reunión permitió a los expertos intercambiar directamente experiencias y opiniones sobre las principales cuestiones emergentes y mejores prácticas, siguiendo la orientación de cuestiones en tres esferas temáticas. Aplicando ese enfoque, la reunión logró un nuevo tipo de interacción que podría denominarse "servicios colectivos de asesoramiento".

3. Las frecuentes referencias a la crisis financiera y económica y a los cambios resultantes en las políticas y corrientes de IED hicieron que los debates resultaran oportunos y pertinentes para los desafíos que enfrentaban actualmente los encargados de la elaboración de políticas. En el presente capítulo se resumen las fructíferas deliberaciones que tuvieron lugar durante los dos días de la reunión.

A. Puntos fundamentales de la reunión de expertos

4. En la sesión de clausura, celebrada el 11 de febrero a las 18.00 horas, los expertos convinieron en los siguientes puntos fundamentales:

a) A lo largo de los años, el sistema de acuerdos internacionales de inversión (AII) ha ido convirtiéndose en una red de tratados muy atomizada, con múltiples niveles y facetas y caracterizada por una considerable diversidad de enfoques.

b) Esa situación permite a los gobiernos elaborar las normas más adecuadas a sus intereses económicos y de desarrollo concretos, pero también genera incoherencias, superposiciones y lagunas, especialmente en lo que se refiere a la promoción de las inversiones y a la incorporación de consideraciones de desarrollo en los acuerdos.

c) De ello se derivan considerables dificultades técnicas, sustantivas y financieras, en particular para los países en desarrollo.

d) Las dificultades dimanantes de esa situación también se manifiestan prominentemente en el actual sistema de solución de diferencias entre inversores y Estados, por ejemplo por las constantes divergencias en las interpretaciones arbitrales de las disposiciones básicas de los tratados. Tanto los gobiernos como las empresas necesitan encontrar mejores soluciones para abordar ese aspecto de las relaciones internacionales de inversión. A ese respecto son importantes las medidas preventivas, como una mejor redacción de los tratados y medios eficaces para evitar el surgimiento de diferencias.

e) Es necesario comprender mejor los efectos de los AII en la inversión extranjera directa (IED) y en el desarrollo, en particular en la capacidad institucional, judicial y administrativa. Puesto que los países utilizan los AII como instrumento para atraer IED y para promover el desarrollo, es necesario fortalecer la dimensión de desarrollo e intercambiar experiencias y mejores prácticas a ese respecto.

f) A la luz de la actual crisis económica y financiera, de la dinámica cambiante de las relaciones internacionales de inversión y de la nueva tendencia a la revisión de las políticas liberales en materia de IED, se examinó la creciente importancia del papel de los AII para garantizar la estabilidad y la predecibilidad. Se debatieron, entre otras, las cuestiones relacionadas con las medidas prudenciales, con las excepciones relacionadas con la balanza de pagos y con las salvaguardias. En el contexto de las crisis alimentaria, energética y financiera mundiales, conviene subrayar la necesidad de buscar un equilibrio adecuado entre la predecibilidad y la estabilidad, por una parte, y la flexibilidad para regular la inversión, por la otra.

g) Esa situación hace necesario asimismo examinar cómo fortalecer la coordinación y la cooperación internacionales en la elaboración de políticas, con el objetivo último de lograr la coherencia con los acuerdos internacionales y promover inversiones que propicien el crecimiento y el desarrollo tanto en los países de origen como en los países receptores, de conformidad con la reciente Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo (párr. 25).

h) A ese respecto resulta útil el actual foro de intercambio de experiencias y de servicios colectivos de asesoramiento entre partes interesadas en los AII, que debe seguir celebrándose con periodicidad anual y reunir a todas las partes interesadas en AII de los países en desarrollo.

i) La UNCTAD debe seguir examinando las tendencias de los AII y del derecho internacional de la inversión y aportando trabajos de investigación y análisis de políticas sobre cuestiones emergentes y consecuencias para el desarrollo, así como información sobre los AII a través de su actual boletín en línea y sus bases de datos sobre los tratados bilaterales de inversión, los tratados sobre doble tributación, otros AII, y las diferencias entre inversores y Estados. También debe continuar su valiosa labor de asistencia técnica y de fomento de la capacidad en esa esfera, en particular mediante su curso de aprendizaje a distancia y sus servicios de asesoramiento.

j) La actual red en línea sobre AII de la UNCTAD puede constituir una plataforma adecuada para seguir intercambiando experiencias y opiniones sobre las principales cuestiones emergentes. También puede contribuir al cumplimiento del mandato del Acuerdo de Accra de celebrar reuniones multianuales de expertos, con el fin de facilitar y respaldar el debate en curso y un intercambio de experiencias y opiniones entre expertos sobre las principales cuestiones emergentes.

B. Declaraciones de apertura

5. Formularon declaraciones de apertura la Secretaria General Adjunta interina de la UNCTAD, Sra. Lakshmi Puri, y el Director en funciones de la División sobre la Inversión y la Empresa de la UNCTAD, Sr. James Zhan.

6. La Sra. Puri señaló que los países en desarrollo eran los más gravemente afectados por la crisis financiera mundial. La crisis había conducido a una pronunciada reducción de las corrientes mundiales de IED. El Sr. Zhan observó que la creciente falta de coherencia de la red de AII y la creciente complejidad sustantiva del sistema habían propiciado una tendencia a concertar acuerdos más amplios en vez de tratados bilaterales de inversión (TBI), y que las negociaciones reaccionaban en medida creciente a los laudos arbitrales introduciendo aclaraciones importantes en las disposiciones de los acuerdos. Señaló asimismo que había ido cambiando el papel de los países en desarrollo en la negociación de los AII: en su calidad de países receptores, habían adquirido mayor influencia en la búsqueda de un equilibrio de derechos y obligaciones entre los países de origen, los países receptores y los inversores.

7. El Secretario General de la UNCTAD, Sr. Supachai Panitchpakdi también tomó la palabra ante la reunión para reiterar la necesidad de acometer colectivamente la búsqueda de soluciones para hacer frente a los problemas sistémicos inherentes al actual régimen internacional de inversión. Propugnó la celebración de reuniones anuales de expertos, posiblemente junto con otras partes interesadas, como el próximo Foro Mundial de la Inversión.

C. Debates oficiosos

8. La reunión de expertos abordó después, en sesiones temáticas oficiosas, los tres temas previstos.

D. Sesiones 1 a 3

Sesión 1. Tendencias y rasgos sobresalientes del actual sistema de AII

9. Los expertos se manifestaron de acuerdo con la evaluación de la secretaría de que el sistema de AII estaba fragmentado y presentaba múltiples niveles y facetas. Había importantes diferencias entre AII; algunos acuerdos (principalmente los TBI) sólo ofrecían protección, mientras que otros (principalmente los acuerdos de libre comercio (ALC) con capítulos referentes a la inversión) contenían también compromisos de liberalización. Aunque compararon el sistema fragmentado de los AII con el sistema multilateral de comercio internacional de la Organización Mundial del Comercio, también señalaron la necesidad de abordar la cuestión con cautela para no sobreestimar las diferencias. De hecho, estaba surgiendo cierta convergencia sobre cuestiones fundamentales y modelos/tipos básicos de AII

(por ejemplo, el modelo de los Estados Unidos, el modelo de la Unión Europea, el modelo asiático y el modelo de los países en desarrollo).

10. Los países facilitaron asimismo información sobre los números y tipos de AII en los que eran partes y que estaban negociando o planeaban negociar, y se reveló que algunos de ellos se proponían doblar su número de acuerdos actual. Diversos gobiernos describieron cómo habían evolucionado sus acuerdos para hacer frente a algunos de los problemas planteados por el actual régimen de AII. Ese rápido aumento del número de AII estaba dificultando ulteriormente el logro de la coherencia (no sólo dentro del sistema de AII, sino también entre éste y otros componentes del derecho internacional, como los acuerdos comerciales internacionales concertados en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC)). Puesto que la comunidad internacional seguía siendo reacia a avanzar hacia un sistema unificado, se consideraban útiles los esfuerzos y mecanismos que, como la presente reunión de la UNCTAD, contribuyeran a promover un mayor consenso multilateral, el intercambio de mejores prácticas y la transparencia.

11. Los expertos propusieron que los países realizaran exámenes jurídicos completos para evaluar sus redes de AII, con el fin de determinar elementos comunes, así como divergencias e incoherencias. (Las incoherencias podían manifestarse potencialmente a distintos niveles, por ejemplo en la red de AII de un país, en sus acuerdos internacionales y sus leyes nacionales de inversión, y entre sus políticas de inversión y objetivos de desarrollo, por una parte, y sus políticas generales de desarrollo, por la otra.)

12. En la reunión se destacó el nuevo contexto en que se enmarcaban actualmente las políticas de IED y la negociación de los AII, y se señaló además que la crisis financiera y económica había provocado una reevaluación de los costos y beneficios de la IED. Alrededor del 20% de los cambios recientes de las políticas nacionales en materia de IED se orientaban hacia el establecimiento de un marco menos acogedor: estaban resurgiendo mecanismos de selección, principalmente por consideraciones esenciales de seguridad, y algunas de las medidas específicas introducidas en respuesta a la crisis financiera tenían características proteccionistas (por ejemplo, los planes de rescate para industrias concretas).

13. Se señaló que, habida cuenta de su limitada capacidad financiera, los países en desarrollo tendrían más dificultades para responder a la crisis. En ese contexto, los países más pobres y débiles necesitaban inversiones concentradas en los sectores económicos en los que más empleo se pudiera generar -cuestión de particular importancia para los países menos adelantados (PMA). Se formuló la observación de que la IED en industrias extractivas, como el sector del petróleo y los de otros recursos minerales, no creaba empleo en gran escala, cuestión que quizás conviniera tener en cuenta en los AII. También podría resultar importante en ese contexto la utilización de conjuntos de medidas de estímulo económico de efecto rápido.

14. Los expertos destacaron la volatilidad de las corrientes de inversión, que podía hacer que las crisis se propagaran rápidamente de unos países a otros. Señalaron que era necesario reevaluar el sistema de AII para garantizar que fuera suficientemente flexible y contuviera suficientes salvaguardias para responder a la crisis financiera. En ese contexto se hizo referencia, entre otras cuestiones, a las excepciones de carácter prudencial, que iban más allá de las excepciones relacionadas con la balanza de pagos y las excepciones de carácter general tradicionales, como las introducidas en el marco de la OMC, y las excepciones por

consideraciones esenciales de seguridad. Los expertos observaron que no existía una definición uniforme de las excepciones por consideraciones esenciales de seguridad, por lo que éstas abarcaban aspectos militares o de seguridad, o una combinación de unos y otros. Además, se observaba una tendencia creciente a considerar que esas excepciones no estaban sujetas a revisión por procedimientos de arbitraje.

15. Se consideraba que esas nuevas tendencias respondían a un esfuerzo por llegar a un equilibrio entre los objetivos de predecibilidad y estabilidad en relación con la protección de la IED, por una parte, y la flexibilidad necesaria para regular la inversión, por la otra. En el contexto de las crisis alimentaria, energética y financiera mundiales, algunos subrayaron la necesidad de buscar un nuevo equilibrio, mientras que otros advirtieron que con ello se haría menos predecible el marco de la IED y se reduciría la seguridad jurídica. Como ejemplo de medidas de respuesta a la crisis coherentes con otras obligaciones internacionales se citó el Área de Inversión de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN). También se hizo referencia a la moratoria de medidas proteccionistas adoptada por el Grupo de los Veinte (G-20) en noviembre de 2008. En ese contexto había adquirido creciente importancia el papel de los AII. De ahí que se considerara particularmente oportuna la reunión de expertos de la UNCTAD, pues los países trataban de encontrar un equilibrio entre intensificar los esfuerzos para atraer IED, por una parte, y aplicar medidas proteccionistas en las esferas de la IED y del comercio, por la otra. Diversos expertos describieron cómo habían evolucionado los acuerdos para hacer frente a algunos de esos desafíos.

16. Un segundo cambio, de carácter contextual, que afectaba al régimen de AII dimanaba de la creciente importancia de las inversiones en el extranjero de las economías emergentes. Algunos sostuvieron que eso podría cambiar la perspectiva de esos países en cuanto a la negociación de AII, pero otros señalaron que, aunque invirtieran en el extranjero, esos países necesitaban buscar un equilibrio entre la protección de las inversiones y el mantenimiento de un margen normativo suficiente. Una tendencia conexa era el ascenso de los fondos soberanos. Al ser cada vez más los países en desarrollo que utilizaban esos fondos para invertir en el extranjero, esa tendencia podría contribuir a estabilizar y equilibrar el sistema. Sin embargo, muchos países señalaron asimismo la conveniencia de actuar con cautela en relación con la IED procedente de fondos soberanos y empresas de propiedad estatal. Se sugirió que en los AII futuros se abordara la cuestión de los fondos soberanos, y se señaló la necesidad de ulteriores investigaciones al respecto.

17. Los expertos intercambiaron opiniones y experiencias sobre otras cuestiones sustantivas relacionadas con los AII. Informaron, por ejemplo, sobre cómo podían abordarse los problemas relacionados con la protección legal no prevista que los TBI ofrecerían a las personas con doble nacionalidad. Eso ha dado lugar a una tendencia a evitar esos tipos de abusos otorgando protección basada en la nacionalidad "efectiva" de los inversores. Los expertos intercambiaron también sus experiencias sobre el problema de las inversiones comprendidas en TBI pero que no tenían un efecto económico real en los Estados receptores. Se apreciaba una nueva tendencia a la elaboración de listas más restrictivas de los activos que podían considerarse inversión y al uso creciente de definiciones basadas en determinadas "características" (por ejemplo, la cuantía de capital comprometido y el riesgo).

Continuación de la sesión 1. Derecho internacional de inversión y solución de diferencias entre inversores y Estados

18. Los expertos examinaron las tendencias más recientes en materia de diferencias entre inversores y Estados, en particular el continuo crecimiento del número de diferencias de esa índole basadas en tratados que se sometían a mecanismos de arbitraje internacional. En 2008 se presentaron como mínimo 32 denuncias nuevas, y en la actualidad los inversores se acogían también a las disposiciones de ALC relativas a la inversión para presentar reclamaciones contra Estados receptores. Los expertos se refirieron a la cláusula de alcance general, en virtud de la cual el incumplimiento de contratos estatales podía constituir incumplimiento de las obligaciones de AII, lo que podía redundar en un incremento del número de casos de diferencias entre inversores y Estados. La frecuencia cada vez mayor con la que se planteaban diferencias daba lugar a numerosos problemas, como los relacionados con los costos (costo de los litigios, costo de los fallos), con la reputación del país como destino de IED y con las limitaciones de capacidad, en particular en países en desarrollo.

19. Una segunda tendencia se refería a las importantes innovaciones relacionadas con los procedimientos de solución de diferencias entre inversores y Estados, incluidas las modificaciones introducidas en 2006 en los procedimientos del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI). Se preveía ahora la introducción de mayor transparencia en los procedimientos arbitrales (por ejemplo, audiencias abiertas, derechos de terceros, publicación de los documentos jurídicos conexos o posibilidad de que presentaran comunicaciones representantes de la sociedad civil), así como otros aspectos que reforzaban las garantías procesales (por ejemplo, la posibilidad de desestimar sumariamente las reclamaciones infundadas y de impugnar a árbitros o conciliadores) y diversos mecanismos de recurso posterior al fallo. En los AII se incluían en medida creciente esas y otras disposiciones detalladas sobre solución de diferencias entre inversores y Estados, con el fin de que los procedimientos resultaran más predecibles, ordenados y jurídicamente rigurosos.

20. En ese contexto se plantearon algunas inquietudes sobre los casos de árbitros que aceptaban participar en demasiados tribunales, lo que podía generar conflictos de intereses. Por otra parte, investigaciones recientes parecían indicar que la procedencia de los árbitros no solía influir en los resultados de los arbitrajes. Sólo había un pequeño número de árbitros de países en desarrollo, y algunos expertos señalaron la necesidad de reducir ese desequilibrio.

21. Se observaba asimismo una tendencia a que en los tribunales internacionales se dieran interpretaciones divergentes de las obligaciones dimanantes de los tratados. Aunque algunos señalaron que más que de diferencias de interpretación se trataba de diferencias en la evaluación de los hechos, los expertos examinaron numerosos ejemplos de interpretaciones divergentes. Esas divergencias se referían, entre otros aspectos, a la nacionalidad del inversor, ya que algunos tribunales atendían principalmente a la nacionalidad última/efectiva del propietario, mientras que otros le otorgaban menos importancia; al alcance de las inversiones comprendidas, pues algunos tribunales interpretaban los criterios "Salini" como requisitos concretos y otros sólo como aspectos que podían tenerse en cuenta para determinar si una inversión estaba incluida o no en el AII; a la cláusula de trato justo y equitativo, que se había interpretado en unas ocasiones como norma autónoma e independiente y en otras como norma relacionada con el derecho internacional consuetudinario; y a la norma de plena protección y seguridad, ya que los tribunales discrepaban en cuanto a si se refería sólo a la protección física o también a la

protección no física. Había habido asimismo fallos divergentes en cuanto a la norma de la nación más favorecida, que se había interpretado unas veces restrictivamente y otras en forma más amplia, extendiendo su aplicación a los procedimientos de solución de diferencias y permitiendo por ende ciertos elementos de "búsqueda del tratado más favorable"; la norma de trato nacional, respecto de la cual las divergencias se referían al significado del concepto de "circunstancias similares"; la protección de los intereses esenciales de seguridad, que en ocasiones se interpretaba en sentido amplio (entendiendo que abarcaba los problemas económicos graves) y otras veces en forma más restrictiva (al estipular los tribunales que las dificultades económicas no representaban una amenaza sustancial para la seguridad); y la cláusula de aplicación general, al observarse divergencias sobre si los demandantes podían invocar esa obligación general para presentar reclamaciones en casos ordinarios de incumplimiento de contratos.

22. La posibilidad de interpretaciones divergentes se consideraba una fuente de preocupación y de falta de predecibilidad. De ahí que en algunos AII se incluyeran interpretaciones específicas de disposiciones clave, con miras a propiciar una aplicación más coherente y rigurosa del derecho internacional en los laudos arbitrales y prevenir interpretaciones divergentes. Algunos participantes se refirieron a la inexistencia de principios jurídicos generales en la esfera de la inversión.

23. Un tema fundamental del debate fue el de cómo minimizar efectivamente los riesgos relacionados con la solución de diferencias entre inversores y Estados y cómo aliviar la carga de los países en desarrollo a ese respecto. Se formularon diversas propuestas, de las que unas se referían a las negociaciones de AII; otras habían de ser examinadas a nivel nacional, en particular durante la elaboración de las leyes y reglamentos de los países; y otras, por último, tenían por objeto la mejora del sistema de solución de diferencias entre inversores y Estados. En cuanto al primer tipo de propuestas, los países comunicaron que habían denunciado AII; que habían suspendido la firma de AII o habían retirado su consentimiento para el arbitraje en diferencias que afectaran a determinadas industrias estratégicas (por ejemplo, las relacionadas con la explotación de recursos naturales, como petróleo, gas y otros productos minerales) en el contexto de los procedimientos del CIADI. Puesto que era probable que en el futuro surgieran dudas sobre la eficacia de esos enfoques, se consideraban importantes las modalidades técnicas de su aplicación y la aplicación de medidas preventivas (por ejemplo, la introducción de formulaciones más claras y precisas en los propios tratados y la utilización de medios eficaces para prevenir las diferencias).

24. En ese contexto, los expertos destacaron asimismo la importancia de aplicar en el propio proceso de elaboración de las leyes procedimientos tendentes a evitar el surgimiento de diferencias. Entre las técnicas que se pueden aplicar para tal fin se cuentan el diálogo interno entre los departamentos pertinentes de la administración y del Gobierno; el examen de la legislación interna antes de su promulgación con el fin de asegurarse de que sea compatible con los compromisos internacionales del país; y procedimientos de revisión administrativa. En ese contexto se mencionó la posibilidad de solucionar las diferencias por medio de la conciliación y de la mediación, y los expertos destacaron la importancia de buscar soluciones amigables antes de plantear oficialmente las diferencias ante un tribunal internacional. Además, los inversores, en particular las pequeñas y medianas empresas, estaban interesados en evitar diferencias sobre inversiones. Sin embargo, no siempre era posible evitar las diferencias, entre otras razones porque determinados requisitos administrativos las hacían inevitables.

25. En tercer lugar, los expertos abordaron la cuestión de cómo mejorar el propio sistema de solución de diferencias entre inversores y Estados. Se exhortó a los Estados a participar más activamente en las fases iniciales de las diferencias, y a actualizar más regularmente las listas de árbitros de los países. Por último, se mencionó la posibilidad de crear un "servicio de asesoramiento para el derecho internacional de inversión y la solución de diferencias entre inversores y Estados", proceso que contaba con el apoyo de la secretaría de la UNCTAD.

26. Los expertos observaron que los Estados soberanos seguían descontentos con el funcionamiento del sistema. Admitieron que el sistema existente de solución de diferencias entre inversores y Estados no era perfecto y podía ser mejorado, especialmente a la luz de las resoluciones divergentes y a veces contradictorias que se dictaban y de los costos financieros del arbitraje internacional. Al mismo tiempo, sin embargo, se señaló que se trataba del único sistema disponible por el momento, por lo que era importante preservarlo.

Sesión 2. Beneficios y desafíos, incluida la repercusión de los AII en el desarrollo

27. Los expertos entablaron un debate sobre el papel que podían desempeñar los AII en el fomento del desarrollo económico y social. Algunos señalaron que los AII habían contribuido a incrementar las entradas de capital y a fomentar el desarrollo económico. Expertos nacionales informaron sobre experiencias concretas de aprovechamiento de la IED para promover el desarrollo (por ejemplo, se habían logrado incrementos del PIB como consecuencia de medidas de promoción activa de las inversiones que habían estimulado las entradas de IED). Las entradas de IED (y los beneficios resultantes para el desarrollo económico) habían ayudado también a empresas nacionales a invertir con éxito fuera de sus países.

28. Los expertos abordaron a continuación el papel de la IED en el desarrollo económico (a través, por ejemplo, de la creación de empleo, de la transferencia de tecnología o del aumento de los ingresos fiscales). Se subrayó la importancia de orientar la IED hacia la reducción de la pobreza, una cuestión de especial interés para los PMA. Era fundamental que la IED no condujera exclusivamente al desarrollo selectivo de determinados enclaves, sino que se tradujera en beneficios sociales y de desarrollo en todo el país. Eso podía conseguirse, entre otros medios, orientando la IED hacia los sectores clave para la reducción de la pobreza y en los que más posibilidades hubiera de generar puestos de trabajo y promover el desarrollo rural (por ejemplo, la agricultura o los servicios relacionados con la agricultura). Se debatió la cuestión de si la inversión debía ser un fin en sí misma o un medio para lograr el desarrollo sostenible. Muchos participantes indicaron la conveniencia de que, además de atender a la protección de los inversores, los AII se orientaran en mayor medida a promover resultados de desarrollo para los países signatarios y sus ciudadanos. Para ello era necesario adoptar un enfoque estratégico y flexible y que en los AII se lograra un equilibrio adecuado entre los intereses privados y los públicos.

29. Los expertos debatieron asimismo sobre el efecto de los AII en las corrientes de IED. Se convino en la dificultad de demostrar concluyentemente que la concertación de AII redundaba en aumentos de las corrientes de IED hacia los países en desarrollo. Otros factores distintos de los TBI (por ejemplo, el tamaño de los mercados, la disponibilidad de mano de obra cualificada y de bajo costo, la abundancia de recursos naturales) influían en mayor medida en la capacidad de los países para atraer IED. Aunque algunos países concertaban AII más bien por razones políticas, diplomáticas o históricas, o para no quedarse rezagados en el proceso de elaboración de

normas internacionales, los participantes subrayaron asimismo la importancia de que los AII proporcionaran un marco estable y predecible para las inversiones. Se destacó la utilidad de los TBI para reforzar los marcos normativos existentes y encauzar los procesos de transición. Además, la existencia de un AII podía ser un factor determinante en la decisión de un país de ofrecer o no garantías para una inversión potencial. Sin embargo, para algunos países que habían suscrito AII en la esperanza de atraer IED, los acuerdos se habían convertido en una fuente de litigios. Algunos países consideraban que tales acuerdos no habían cumplido su objetivo inicial de incrementar las entradas de IED.

30. En ese contexto se entabló un debate sobre los objetivos de los AII y la medida en que deberían recogerse en ellos consideraciones de desarrollo. Al examinar los objetivos de los AII, los expertos distinguieron entre la protección de los inversores extranjeros, el incremento de las entradas de IED y el fomento del desarrollo económico. Al informar los países sobre sus propias experiencias y expectativas, se expresaron diferencias de matiz sobre la importancia de los distintos objetivos.

31. Aunque algunos participantes señalaron que los AII tenían por finalidad esencial impulsar el desarrollo económico, otros consideraban que era necesario un mayor esfuerzo por incorporar a los acuerdos objetivos de desarrollo y medidas de promoción de las inversiones. Entre las propuestas formuladas al respecto se contaron una definición cerrada de la inversión que aportara certidumbre y claridad; clarificaciones más detalladas de la terminología de los acuerdos (por ejemplo, respecto de las normas sobre el nivel mínimo de trato o la expropiación indirecta); la inclusión de aspectos sanitarios, de seguridad y ambientales; la utilización de diversas reservas y excepciones; y la incorporación de referencias claras a objetivos de desarrollo en el preámbulo de los acuerdos. Algunos participantes abogaron por un enfoque más integrado de los AII y señalaron que podrían resultar más favorables para el desarrollo acuerdos en los que las cuestiones de inversión no se trataran aisladamente, sino enmarcadas en cuestiones más generales, como las referentes al comercio de bienes y servicios.

32. Se prestó particular atención a las disposiciones relativas a la promoción de las inversiones, pero se plantearon interrogantes sobre cómo traducir a la práctica ese concepto, sobre su posible vinculación con la autoridad gubernamental, sobre los elementos prácticos que podían añadirse a los AII, y sobre si la promoción de las inversiones podía contemplarse en una disposición con fuerza jurídica. Hasta la fecha, la mayoría de los AII tenía un carácter sólo indirectamente promocional. Algunos participantes en la reunión eran partidarios de enfoques creativos y novedosos, pero otros consideraban que el objetivo de los AII debía seguir siendo exclusivamente el de protección de las inversiones, y que las consecuencias para el desarrollo podían abordarse más adecuadamente en marcos jurídicos de ámbito nacional/interno. A ese respecto, algunos expertos señalaron la ausencia en numerosos AII de medidas concretas y operativas de promoción de las inversiones, así como de cláusulas referentes a cuestiones sociales (por ejemplo, a la responsabilidad social de las empresas y a la protección de los derechos laborales).

33. Otros expertos, en cambio, sugirieron que el examen debía centrarse en cómo podían los AII resultar útiles para el fomento del desarrollo sostenible. (Se señaló la necesidad de innovación y creatividad en esa esfera.) En ese contexto, los expertos plantearon también cuestiones nuevas, como la de los derechos de propiedad relacionados con los pueblos indígenas, que por lo general no se tomaban en consideración durante la negociación de los AII. Los expertos señalaron la necesidad de examinar las cuestiones transversales relacionadas con la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos y la necesidad de mitigar la falta de coordinación del sistema de AII con otros campos del derecho internacional, como los relacionados con los derechos sociales y el medio ambiente. (Esos otros conjuntos de normas jurídicas establecían en ocasiones obligaciones vinculantes y contemplaban determinadas políticas que podían entrar en conflicto con las normas sobre inversión.) Algunos criterios de desarrollo sostenible, como las consideraciones de buena gobernanza, podrían ser de utilidad para la interpretación de las normas de inversión y contribuir en última instancia a un mayor grado de coherencia. Se hizo referencia a la experiencia de la interpretación del derecho mercantil en la OMC y a la incorporación del concepto de desarrollo sostenible en el preámbulo del Acuerdo sobre la OMC.

34. Se observó que algunos países en desarrollo firmaban AII sin contar con la capacidad necesaria para analizar las consecuencias de cada cláusula concreta, lo que limitaba sus posibilidades de utilizar los acuerdos para promover sus objetivos de desarrollo. Para aprovechar el papel potencial de los AII como impulsores del desarrollo se consideraba importante la comprensión cabal de los intereses y objetivos del país al iniciar las negociaciones, así como un conocimiento sólido de los aspectos técnicos del funcionamiento del sistema. También podría resultar útil realizar evaluaciones de la sostenibilidad.

35. La creciente falta de coherencia del marco de AII había dado lugar a cierta oposición al fortalecimiento de la dimensión de desarrollo de los acuerdos, a un aumento de la incertidumbre y a la impresión de que el sistema era injusto. La incoherencia en el marco de AII de un país era imputable a la aceptación de cláusulas establecidas en el modelo de TBI de su interlocutor en las negociaciones. Los expertos señalaron que los países en desarrollo eran particularmente vulnerables en esa situación y formularon propuestas concretas para evitar esa incoherencia. Se mencionaron las cuestiones clave y elementos básicos de desarrollo que a todo país interesaba incluir en sus acuerdos y que eran en gran medida no negociables, y la conveniencia de utilizar las negociaciones regionales como base para llegar a países más lejanos. El carácter altamente fragmentado, con múltiples niveles y facetas, de la red de AII aconsejaba también examinar las formas de fortalecer la coordinación y la cooperación en la elaboración internacional de políticas y de conseguir una mayor convergencia en relación con las normas internacionales, con el objetivo último de incrementar las inversiones que promueven el crecimiento y el desarrollo tanto en los países de origen como en los países receptores, de conformidad con el Consenso de Monterrey y también con la reciente Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo (párr. 25). Los expertos propusieron también directrices multilaterales para determinar principios comunes de aplicación e interpretación de la legislación internacional sobre inversiones, sobre la base de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y de la labor de la Comisión de Derecho Internacional. En ese contexto, los expertos invitaron a los países a asumir y racionalizar sus actuales obligaciones en relación con la inversión.

Sesión 3. El camino hacia adelante

36. Los expertos encomiaron el papel desempeñado por la UNCTAD en los tres pilares de su labor (investigación y análisis, asistencia técnica y creación de capacidad, y búsqueda de consenso intergubernamental). Numerosos países reconocieron la útil asistencia recibida de la UNCTAD o la utilidad que habían tenido para ellos publicaciones de la UNCTAD. (En ese contexto, se pidió encarecidamente a la UNCTAD que siguiera apoyando la dimensión de desarrollo de los AII, incluso desde el punto de vista de la aportación de los AII a la reducción de la pobreza.)

37. Los expertos aprovecharon asimismo la oportunidad para indicar cuestiones concretas en las que las investigaciones de la UNCTAD resultarían particularmente útiles. Se trataba de supervisar las tendencias de los AII y el derecho internacional en materia de inversión y aportar investigaciones y análisis de política sobre cuestiones nuevas y fundamentales y consecuencias para el desarrollo, y, más concretamente, de desarrollar enfoques para conjugar mejor la necesidad de preservar un margen de actuación normativa nacional con la de ofrecer predecibilidad y protección a la IED; diseñar medidas eficaces y operativas de promoción de las inversiones y facilitar su aplicación por medio de los AII; promover el entendimiento común de los vínculos entre los AII, las corrientes de IED y el desarrollo (con miras a intensificar los efectos del sistema en el desarrollo); examinar los efectos de los AII y sus consecuencias institucionales para la judicatura de los países; analizar las excepciones por motivos de seguridad nacional y su especial papel en el contexto de la actual crisis financiera; estudiar la relación entre los AII y otros acuerdos internacionales (en particular en lo referente a las transferencias de fondos); e identificar las principales cuestiones que se planteaban en relación con la solución de diferencias entre inversores y Estados y elaborar una lista de los asuntos incoados y de las principales disposiciones sustantivas a las que se refería cada asunto. Entre las propuestas de los expertos se contaban asimismo la de elaborar una guía de jurisprudencia para los negociadores, con el fin de ayudarlos a comprender mejor la plena significación de los TBI y los 40 años de jurisprudencia al respecto; investigar las consecuencias de la inexistencia de principios jurídicos generales referentes a la inversión; y estudiar medios eficaces de resolución de conflictos y de evitación de diferencias y mecanismos alternativos de solución de diferencias, y formas más adecuadas de incorporarlos en los AII.

38. Los expertos subrayaron que la UNCTAD debía seguir realizando investigaciones avanzadas, equilibradas, de gran calidad y orientadas hacia el desarrollo y divulgando su labor sobre los tratados bilaterales de inversión, los tratados sobre doble tributación, otros AII, y las diferencias entre inversores y Estados, por medio de su boletín, sus publicaciones y sus bases de datos en línea. También debía continuar sus valiosas actividades de asistencia técnica y su labor de fomento de la capacidad en esta esfera, en particular mediante su curso a distancia y sus servicios de asesoramiento.

39. Algunos expertos propusieron que la UNCTAD elaborara un modelo de TBI encaminado a reducir la complejidad del sistema y a respaldar las actividades de asistencia técnica y de negociación, pero otros se mostraron menos partidarios de acuerdos modelo. Los distintos países necesitarían flexibilidad para negociar los acuerdos que mejor respondieran a sus prioridades económicas, sociales y de desarrollo. Además, se necesitaban períodos de observación (plazos de vencimiento) más largos para evaluar la utilidad de determinadas disposiciones y su aportación al desarrollo.

40. Además de promover el entendimiento sobre las cuestiones mencionadas, la UNCTAD debía continuar utilizando las modalidades de aprendizaje colectivo y servicios colectivos de asesoramiento entre partes interesadas en los AII que se habían ensayado durante la presente reunión de expertos. La actual red en línea de la UNCTAD podía constituir la plataforma adecuada para seguir intercambiando experiencias y opiniones sobre las principales cuestiones emergentes. Se formularon propuestas tendentes a la formación de grupos de debate sobre cuestiones concretas, cuyas deliberaciones podría moderar un coordinador que se encargaría también de resumirlas para su examen anual.

41. Los participantes apreciaron el carácter interactivo de la reunión de expertos. Hubo propuestas de crear un foro para debatir libremente las cuestiones relacionadas con la inversión, abierto a expertos gubernamentales e intergubernamentales, representantes de la sociedad civil, abogados y otras partes interesadas. La presente reunión de expertos de la UNCTAD podría constituir la base de un foro mundial sobre la inversión que en la actualidad no existía, por lo que se propuso que se siguiera celebrando regularmente, con periodicidad anual, al tiempo que se promovía la participación en ella de un conjunto más amplio de partes interesadas, en particular de medios académicos y de la judicatura de países en desarrollo. Ello podría contribuir asimismo al cumplimiento del mandato del Acuerdo de Accra de celebrar reuniones multianuales de expertos, con el fin de facilitar y respaldar el debate en curso entre los expertos y el intercambio de mejores prácticas, experiencias y opiniones sobre las principales cuestiones emergentes.

42. Sobre la base de las numerosas sugerencias formuladas y de las actividades ya en marcha, algunos expertos pidieron que se adoptaran un enfoque más sistemático y una "hoja de ruta" que estableciera un marco para futuras actividades, algunas de las cuales ya se enumeraban en los puntos fundamentales que se aprobaron al término de la reunión (véase la sección A).

II. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN

A. Elección de la Mesa

43. En su sesión de apertura la reunión multianual de expertos eligió a los siguientes miembros de la Mesa:

Presidente: Sr. Gregorio Canales Ramírez (México)

Vicepresidente-Relator: Sr. Joannes Tandjung (Indonesia)

B. Aprobación del programa y organización de los trabajos

44. En la misma sesión la reunión multianual de expertos aprobó el programa provisional distribuido en el documento TD/B/C.II/MEM.3/1/Rev.1). El programa de la reunión fue, pues, el siguiente:

1. Elección de la Mesa.

2. Aprobación del programa y organización de los trabajos.

3. Dimensión de desarrollo de los acuerdos internacionales de inversión.

4 Aprobación del resultado de la reunión.

C. Resultado del período de sesiones

45. En su sesión plenaria de clausura, celebrada el miércoles 11 de febrero de 2009, la reunión multianual de expertos convino en confiar al Presidente la preparación de un resumen de los debates (véase el capítulo I).

D. Aprobación del informe

46. También en su sesión plenaria de clausura, la reunión multianual de expertos autorizó al Vicepresidente-Relator a que, bajo la autoridad del Presidente, terminara el informe después de concluir la reunión.

Anexo

ASISTENCIA*

1. Asistieron a la reunión multianual de expertos representantes de los siguientes Estados miembros de la UNCTAD:

Afganistán
Alemania
Angola
Arabia Saudita
Argelia
Argentina
Austria
Azerbaiyán
Bangladesh
Bélgica
Benin
Bolivia
Brasil
Bulgaria
Camboya
Camerún
Canadá
Chad
Chile
China
Colombia
Congo
Costa Rica
Côte d'Ivoire
Cuba
Croacia
Ecuador
Egipto
El Salvador
Emiratos Árabes Unidos
España
Estados Unidos
Etiopía
Federación de Rusia
Filipinas
Finlandia
Francia
Ghana
Grecia
Guinea
Haití
Hungría
Indonesia
Irán (República Islámica del)
Italia
Jamaica
Japón
Kuwait
Madagascar
Malasia
Malí
Marruecos
México
Myanmar
Nicaragua
Nigeria
Países Bajos
Pakistán
Panamá
Perú
Qatar
República Árabe Siria
República Checa
República Democrática Popular Lao
República Dominicana
Rumania
Santa Sede
Senegal
Sri Lanka
Sudáfrica
Sudán
Suiza
Tailandia
Turquía
Uganda
Uzbekistán
Venezuela (República Bolivariana de)
Viet Nam
Yemen
Zimbabwe

* La lista de participantes figura en el documento TD/B/C.II/MEM.3/Inf.1.

2. Participó en la reunión en calidad de observadora:

Palestina

3. Participaron en la reunión las siguientes organizaciones intergubernamentales:

Agencia de Cooperación y de Información para el Comercio Internacional
Centro del Sur
Comunidad Europea
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
Organización de Estados Americanos
Organización Internacional de la Francofonía

4. Participó en la reunión la siguiente organización de las Naciones Unidas:

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

5. Participaron en la reunión los siguientes organismos especializados de las Naciones Unidas:

Banco Mundial
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

6. Participaron en la reunión las siguientes organizaciones no gubernamentales:

Categoría general

Centre for International Environmental Law
Ingenieros del Mundo
Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible
Observatorio Social de Ginebra
Village Suisse