



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



15º Foro de Política de Inversión

Fomentar la Coherencia para la Gobernanza de las Inversiones Sostenibles: Fortalecimiento de la Dimensión Institucional

Informe del Foro

Introducción

El 15º Foro de Política de Inversión (FPI) se celebró en la Ciudad de Panamá, del 25 al 27 de octubre de 2023. La temática del foro fue **Fomentar la Coherencia en la Gobernanza de las Inversiones Sostenibles: Fortalecimiento de la Dimensión Institucional**. La edición de este año refleja el tema general del FPI para los próximos años, Fomentar la Coherencia en la Gobernanza de las Inversiones Sostenibles. Guiado por esta nueva temática, el FPI procura convertirse en un centro mundial para reunir los esfuerzos destinados a fomentar una reforma coherente de la gobernanza de las inversiones sostenibles en todo el mundo. Más de 90 participantes, en representación de 41 Gobiernos de países en desarrollo, y ocho organizaciones regionales e internacionales asistieron de manera presencial. Además, 40 participantes se inscribieron para asistir al Foro en línea.

DIA UNO: MIERCOLES, 25 DE OCTUBRE

Apertura Formal y Discurso de Bienvenida

S.E. Carlos González Miranda, Ministro de Economía y Finanzas, República de Panamá, expresó el orgullo de Panamá de ser anfitrión de esta plataforma única en la que negociadores y funcionarios del arbitraje internacional en materia de inversión se reúnen para desarrollar soluciones innovadoras en la gobernanza de las inversiones sostenibles. Señaló que en los últimos años, el Gobierno de Panamá ha logrado atraer la inversión extranjera directa (IED) debido a factores como su ubicación estratégica, políticas fiscales responsables, calificaciones de riesgo positivas y estabilidad política. Sin embargo, esta temática plantea un reto considerable —crear y ejecutar políticas que realmente sirvan a los mejores intereses de la República de Panamá. En este sentido, la Oficina de Arbitraje de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas ha sido instrumental en el establecimiento de mecanismos y estrategias para defender los intereses nacionales. Se trata de un reto continuo para garantizar que todos los funcionarios estén alineados con los compromisos del Gobierno, lo que puede resultar complicado debido a las obligaciones que el Estado ha asumido en el marco de los tratados de inversión.



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



Para abordar esta cuestión, el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá ha priorizado la capacitación de los funcionarios públicos sobre estas obligaciones para la prevención y gestión eficaz de las controversias de inversión. A la hora de implementar las normas de arbitraje y la prevención de controversias, foros como el FPI del International Institute for Sustainable Development (IISD) son de suma importancia. Facilitan el intercambio de experiencias entre países en desarrollo con el objetivo de beneficiar a todos y garantizar la sostenibilidad del planeta. Panamá, signatario del Acuerdo de París de 2015, ha establecido un sólido marco jurídico e institucional de políticas relativas al cambio climático. En 2022, este país adoptó un plan nacional integral de acción climática y un plan nacional de género y cambio climático. Estas iniciativas subrayan la importancia de proteger y promover las inversiones internacionales dentro de un marco estratégico.

Nathalie Bernasconi-Osterwalder, Copresidenta Interina y Codirectora General, Vicepresidenta de Estrategias Globales y Directora Ejecutiva para la Región de Europa, IISD, dio una calurosa bienvenida a los participantes de la 15ª edición del FPI. Extendió su gratitud al Ministro y a la República de Panamá por sus atentas palabras y la hospitalidad recibida, mencionando que ha sido un placer organizar el Foro con colegas de Panamá. Este país ofrece un lugar ideal para reunir a una comunidad tan diversa, que representa a América Latina, el Caribe, Asia y África. El objetivo de este encuentro tiene una doble función: fomentar el aprendizaje mutuo y hacer hincapié en la coherencia de las políticas tanto a escala nacional como internacional. A nivel mundial, son esenciales los esfuerzos para reducir las emisiones y aumentar la resiliencia de nuestros sistemas alimentarios. Políticas de inversión coherentes son fundamentales para alcanzar estos objetivos. La panorama geopolítico en constante evolución ofrece una oportunidad única para el cambio, que no existía hace apenas una década.

Contexto de la Escena

Opeyemi Abebe, Jefa de la sección Competitividad Comercial, Secretaría de la Commonwealth, actuando como moderadora de la conversación sobre el contexto de la escena para la 15ª edición del FPI, invitó a Nathalie Bernasconi-Osterwalder y a Suzy Nikièma, Directora del Programa de Inversión Sostenible del IISD, a reflexionar sobre el pasado y a compartir la visión de futuro del FPI, respectivamente. Reconoció que el FPI ha sido testigo de un notable progreso en los últimos 15 años, proporcionando a la comunidad de responsables de política y profesionales de los países en desarrollo una valiosa plataforma para reflexionar sobre el camino recorrido y vislumbrar el camino por recorrer. Nuestro viaje ha arrojado luz sobre la contribución del FPI, subrayando la necesidad tanto de retrospectión como de anticipación.

Nathalie Bernasconi-Osterwalder reflexionó sobre los orígenes del FPI y cómo fue fundado. Recordó las ideas visionarias de Howard Mann sobre la creación del FPI y la ceremonia inaugural en Singapur, que tuvo lugar durante una oleada de casos de solución de controversias entre inversionistas y Estados



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



(ISDS), cuando el derecho internacional de las inversiones rara vez se enseñaba en las universidades. El Foro se concibió como un espacio seguro para el intercambio de conocimientos entre negociadores y profesionales de los países en desarrollo. Desempeñó un papel vital en la concientización sobre las oportunidades y los retos que plantea el régimen de inversiones, subsanando la brecha de conocimientos, facilitando el intercambio de experiencias y fomentando reformas. En la actualidad, existe un consenso cada vez mayor sobre la necesidad de reformar la gobernanza de las inversiones, aunque persisten algunos retos, tales como ampliar la comunidad de responsables de políticas en materia de inversión y garantizar la coherencia de las mismas. Desde 2007 se han hecho progresos, sobre todo en materia de transparencia y de cambio de perspectivas sobre los tratados internacionales de inversión. Los debates en el Grupo de Trabajo (GT) III de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) son prometedores, pero las soluciones integrales pueden ser difíciles de alcanzar, mientras que el FPI sigue siendo un centro de conversaciones francas en este panorama en evolución.

Suzy Nikièma también destacó la influencia positiva del FPI en procesos específicos de reforma a escala nacional, regional y mundial. Basándose en los logros del pasado y en los nuevos retos, el FPI establece nuevas ambiciones a futuro. De hecho, se centrará en cuestiones fundamentales de la gobernanza de las inversiones durante un periodo determinado, proporcionando herramientas prácticas a la comunidad para defender la reforma y fomentar, al mismo tiempo, una participación coherente y la rendición de cuentas sobre los progresos realizados. Esto es lo que pretende conseguir el nuevo tema general, Fomentar la Coherencia para la Gobernanza de Inversiones Sostenibles, y la agenda de la 15^a edición se diseñó para permitir a la comunidad desentrañar y afinar esta nueva ambición. Para las próximas 15 ediciones, Nikièma prevé que el FPI siga actuando como una plataforma para la transformación, en la que la creciente comunidad de reformadores esté capacitada para hacer que la gobernanza de la inversión internacional sea más coherente, inclusiva y responsable. Esta nueva gobernanza debería hacer de la inversión sostenible la nueva normalidad para todas las partes interesadas, reducir el riesgo de controversias de inversión y situar a los tribunales nacionales o regionales en el centro de la solución de controversias. En resumen, el camino del FPI sigue su curso, guiado por un compromiso con la coherencia, la practicidad y la responsabilidad, con el potencial de un progreso aún mayor en la gobernanza de la inversión internacional de cara al futuro.

Sesión Estructurada para Romper el Hielo y Establecer Contactos

Durante esta sesión, se invitó a los participantes a reflexionar en grupos sobre los últimos acontecimientos ocurridos este año en los procesos multilaterales de gobernanza de las inversiones, específicamente el Foro Mundial de Inversiones (WIF, por sus siglas en inglés) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), celebrado en Abu Dabi, y en el reciente período de sesiones del Grupo de Trabajo III de la CNUDMI en Viena. Cada grupo debatió y compartió las



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



impresiones de cada evento, destacando lo que los participantes consideraban positivo o desafiante. Los participantes también analizaron cómo desarrollar posiciones comunes sobre cuestiones clave y tuvieron la oportunidad de debatir estos elementos en sesión plenaria.

Panel de Discusión 1: 15 Años de Cambio: La evolución del derecho internacional de las inversiones, la formulación de políticas y la práctica arbitral

Makane Moïse Mbengue, Profesor de Derecho Internacional, Universidad de Ginebra, se dirigió al plenario a través de un mensaje de vídeo pregrabado en el que presentaba su perspectiva sobre la categorización de las reformas en la gobernanza de la inversión internacional en los últimos 15 años, siguiendo su propio marco “REFORM”. El acrónimo resume la evolución de la gobernanza de las inversiones. La “R” representa la “reforma”, que comenzó en 2005, con los esfuerzos iniciados por la publicación del *Modelo de Tratado Bilateral de Inversión* (TBI) del IISD que condujo a la adopción, por parte de la UNCTAD, del Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible (MPIDS) en 2015, centrándose en la concientización, la creación de capacidad y la persuasión. La “E” representa la fase de “enredo” y “escape” de 2015 a 2018, donde se presentó el compromiso, y algunos Estados incorporaron disposiciones de desarrollo sostenible mientras que otros contemplaron la posibilidad de escapar por completo del régimen tradicional de inversiones. La “F” representa la fase de “fragmentación” que surgió de la diversificación de enfoques dentro de los acuerdos internacionales de inversión (AII), especialmente entre 2016 y 2019, lo cual condujo a una menor coherencia de políticas. La “O” destaca la importancia de reforzar las obligaciones de los inversores, que se hizo particularmente evidente durante la pandemia de COVID-19. La “R” subraya el derecho a regular las inversiones, haciendo hincapié en la autoridad de los Estados en la etapa posterior a la pandemia. Por último, la “M” significa el resurgimiento de los esfuerzos multilaterales, en los que participan entidades como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la CNUDMI y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con la necesidad de que los países en desarrollo se aseguren de actuar como formuladores de normas en estos procesos.

Ndeye Maguatte Diouf, Directora de Desarrollo del Sector Privado del Ministerio de Economía, Planificación y Cooperación, Senegal, actuó como moderadora de esta sesión e invitó a los ponentes a debatir la propuesta del Prof. Mbengue sobre un marco de categorización de las reformas en la gobernanza de la inversión internacional. Se les pidió que compartieran sus perspectivas sobre la fase más crítica del proceso de reforma y que identificaran los mayores logros y los principales retos de los últimos 15 años. La coexistencia de AII de antigua y nueva generación fue un tema de debate, con especial atención a las oportunidades clave para los países en desarrollo. Por último, el panel contempló el futuro de la reforma y previeron los debates que tendrán lugar en los próximos 15 años.

Silvina González Napolitano, Experta, Negociación de Tratados Bilaterales y Regionales de Inversión, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina, destacó la importancia



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



del Foro para compartir prácticas y coincidió parcialmente con la visión del Prof. Mbengue. Discutió la categorización de los tratados de inversión de diferentes generaciones, destacando su evolución. Subrayó el papel de las organizaciones no gubernamentales y de la UNCTAD en el proceso de reforma y reconoció la importancia de un código de conducta para evitar conflictos de intereses entre los árbitros y aumentar la transparencia. Napolitano también abordó los retos para alcanzar un consenso entre diferentes perspectivas y exploró alternativas innovadoras para tratar los TBI. Expresó su deseo de reforzar los mecanismos de prevención de controversias, mejorar la solución amistosa y buscar la transparencia, la eficiencia y la imparcialidad de los árbitros en el proceso de reforma en curso, reconociendo que persistirán retos como los costos de arbitraje y el perfeccionamiento de las cláusulas. Incluso con una cláusula sobre el derecho a regular, un tribunal de arbitraje puede, por ejemplo, seguir interpretando un tratado de manera tal que deje sin sentido la intención estatal que subyace a la cláusula. Por lo tanto, es necesario seguir trabajando en la reforma del sistema de arbitraje.

Chantal Ononaiwu, Directora de Comercio Exterior, Secretaría de la Comunidad del Caribe, habló sobre los cambios transformadores que se han producido en la gobernanza de las inversiones en los últimos 15 años, caracterizados por un cambio para pasar de la proliferación de tratados a la reorientación de la formulación de normas en el marco de los AII debido a una mayor exposición a casos de ISDS y a un cambio de paradigma hacia el desarrollo sostenible. Hizo hincapié en la importancia del Acuerdo Internacional Modelo del IISD sobre Inversión para el Desarrollo Sostenible, que representa una reconceptualización de los AII, con el desarrollo sostenible como foco central. El lanzamiento del Foro sirvió como una plataforma clave para el intercambio de experiencias y el desarrollo de capacidad para los países en desarrollo, permitiendo el cuestionamiento de los supuestos subyacentes a los AII tradicionales centrados en la protección de las inversiones, que suponen la necesidad de contar con amplias garantías de protección basadas en tratados y la ISDS para atraer la IED. Subrayó la importancia de instituciones internacionales como la UNCTAD, que han desarrollado herramientas de política clave, como el MPIDS, y el papel de instituciones regionales como la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Unión Africana y la Unión Europea en el avance de la reforma de la gobernanza de la inversión internacional. Ononaiwu también abordó el reto de la coexistencia de nuevos tratados progresistas y antiguos TBI centrados en la protección de las inversiones, compartiendo historias inspiradoras de países que están reformando sus tratados de la antigua generación. Alentó a pensar de forma creativa en los próximos 15 años, formulando y aplicando políticas internacionales de inversión para el desarrollo sostenible y logrando la coherencia con otros instrumentos que rigen la inversión. Expresó su esperanza de que, dentro de 15 años, la comunidad del FPI pueda declarar la aplicación efectiva de la reforma de la gobernanza de la inversión internacional.

Margie-Lys Jaime Ramírez, Asesora Legal, Ministerio de Economía y Finanzas, Panamá, ofreció una perspectiva de categorización diferente, destacando hitos y cuestiones clave en materia de gobernanza de las inversiones internacionales. Señaló la salida de Bolivia del Centro Internacional de Arreglo de



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) en 2007 como un punto de inflexión significativo, que indica la necesidad de un cambio. La crisis de principios de la década de 2000 en Argentina, que dio lugar a numerosos casos de ISDS, también puso de relieve los problemas del sistema. Varios países latinoamericanos, como Ecuador, abandonaron el CIADI y rescindieron todos los AIJ, reflejando una reacción contra el ISDS. La creación de la alternativa regional al CIADI, la Unión de Naciones Sudamericanas, puso aún más en relieve las deficiencias del sistema existente. En la segunda fase, los países renegociaron tratados y pasaron de celebrar TBI a firmar acuerdos regionales, y Brasil adoptó acuerdos de asociación únicos centrados en la cooperación y la facilitación. El cambio hacia un marco multilateral en el GTIII de la CNUDMI indica un mandato más amplio para la reforma, centrado en cuestiones transversales. Jaime Ramírez también destacó la importancia de las voces colectivas en el proceso y la necesidad de traducir los debates en acciones prácticas. Señaló que nos encontramos a mitad de camino, destacando el código de conducta para árbitros desarrollado por el GTIII de la CNUDMI, pero expresó su preocupación por la interpretación de nuevos tratados progresistas. Margie-Lys predice un sistema equilibrado dentro de 15 años que respete las inversiones responsables y promueva un mejor funcionamiento del sistema para todos.

Las reflexiones de la sala hicieron hincapié en que, al contemplar el futuro, los participantes deberían considerar las reformas estructurales de las instituciones, en particular la creación del mecanismo de apelación propuesto, y cómo esto repercutirá en el sistema. Nosotros, como comunidad de profesionales, tenemos que preguntarnos por qué estamos llevando a cabo la reforma, reconociendo que los distintos países se encuentran en distintas etapas. También debemos tener en cuenta que la reforma debe garantizar la inclusión, considerar disposiciones innovadoras, proteger los intereses de los pueblos indígenas e implementar reformas regionales para evitar la fragmentación. La creación de capacidad es vital para una negociación eficaz en las distintas plataformas, y la búsqueda de coherencia y transparencia es un reto que todos los países deben abordar. Los participantes también expresaron la necesidad de actuar con cautela, ya que un tribunal multilateral de apelación podría no resolver todos los problemas y posiblemente crear otros nuevos.

Café Mundial: Crear una visión compartida del sistema internacional de las inversiones que funcione para las personas y el planeta

Esta sesión tuvo el objetivo de que los participantes compartieran su visión del sistema internacional de inversiones dentro de otros 15 años y los cambios que desearían ver. También fue una oportunidad para explorar cómo el FPI puede apoyar la concreción de esos cambios, teniendo en cuenta la Agenda para Fomentar la Coherencia de la 14^a edición.

Se plantearon tres preguntas a los participantes: (1) ¿Cuál es su definición de cambio en la gobernanza de la inversión internacional? (2) ¿Cuál ha sido el mayor obstáculo para cambiar la gobernanza de la inversión internacional y qué haría falta para hacer este cambio? Y (3) ¿Qué formas de apoyo y



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



colaboración específicas con el IISD (dentro del Foro y más allá de él) tendrían un impacto positivo en su visión del “cambio” (es decir, serían un valor agregado y cumplirían con sus requisitos y expectativas)?

En la sesión plenaria, algunos comentarios planteados en la sala señalaron que el legado de los AIJ más antiguos, de primera generación, seguirá suscitando problemas mientras estos AIJ coexistan con acuerdos e instrumentos más progresistas que salvaguarden el derecho a regular y busquen resultados de desarrollo sostenible. También se hizo hincapié en que el ecosistema del arbitraje sigue inmerso en la práctica jurídica tradicional, en la que el deber de los abogados está ligado al cliente a la hora de interpretar el texto de los tratados. Además, los participantes señalaron que se necesita más creación de capacidad y asistencia jurídica del IISD y de las instituciones que comparten objetivos similares, además de la convocatoria de un espacio seguro para los negociadores de los países en desarrollo que ofrece el FPI.

DÍA DOS: JUEVES, 26 DE OCTUBRE

Panel de Discusión 2: Desentrañando el Tema General del FPI—Fomentar la Coherencia en la Gobernanza de las Inversiones Sostenibles.

Isaac Gitone, Economista Superior, Tesoro Nacional, República de Kenia, abrió el panel de discusión destacando la importancia de la coherencia como tema central de la 15^a edición del Foro y explicó que este año se centraba en la coherencia institucional. Alentó el debate en diversos ámbitos de la coherencia y propuso la elaboración de directrices para lograr este objetivo en distintos niveles. Gitone subrayó la importancia de que las organizaciones asociadas al Foro elaboren informes de política de alto nivel para transmitir eficazmente el mensaje y apeló a que se desarrollen indicadores para medir la aplicación de las directrices en los distintos países. Citó el ejemplo de Kenia que ilustraba los retos para lograr la coherencia dentro de un mismo Gobierno cuando determinados AIJ entran en conflicto con las políticas nacionales. Gitone también planteó cuestiones sobre el futuro enfoque del FPI al tema general y la medición del progreso mediante indicadores.

Florencia Sarmiento, Analista Política, IISD, destacó el cambio hacia un reconocimiento de la necesidad de reformar la gobernanza de las inversiones y el reto de hacer que esa reforma tenga sentido. Explicó que la coherencia, concepto surgido del Foro celebrado en Abuja en 2022, puede verse desde tres perspectivas: (1) **institucional**, aumentar la coordinación entre varios organismos públicos que poseen competencia en la gobernanza de la inversión; (2) **horizontal**, garantizar la alineación entre diversas áreas de política interconectadas con las políticas de inversión, incluyendo la ambiental y social; y (3) **vertical**, armonizar las normas y procedimientos a diferentes niveles de gobernanza de la inversión, desde el local y el nacional al regional e internacional. También mencionó que todas las sesiones del Foro están orientadas a generar un resultado. Este resultado consistiría en una lista de verificación de dos partes destinada a realizar un mapeo de los procesos pertinentes en materia de inversión, instrumentos



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



y departamentos o instituciones gubernamentales a cargo de la gobernanza de las inversiones y los diferentes mecanismos de coordinación para garantizar la misma. En base a este ejercicio, los participantes podrán identificar los mecanismos de coordinación pertinentes que deben ponerse en marcha para mejorar la coherencia institucional, impulsar la acción e informar al respecto en futuras ediciones del Foro.

Gary López Vélez, Abogado, Dirección Nacional de Asuntos Internacionales, Procuraduría General del Estado, Ecuador, abordó el desequilibrio de poder entre los países desarrollados y los países en desarrollo, abogando por posiciones comunes entre las naciones en desarrollo para aumentar su fuerza negociadora. Destacó los intereses contrapuestos de quienes promueven la inversión y los abogados que representan a los Estados en la solución de controversias, citando la experiencia de Ecuador con los contratos de inversión y la necesidad de mejorar la comunicación, el intercambio de información y la coordinación. Subrayó la importancia de abordar las limitaciones de la coherencia temporal al momento de explorar este concepto y expresó su esperanza de compartir experiencias y desarrollar un documento de mejores prácticas en el plazo de un año, que conduzca a su aplicación en 2 años, con esfuerzos continuos para lograr la coherencia horizontal y temporal.

Angela Pretorius, Directora Adjunta, División de Políticas de Inversión, Ministerio de Industrialización y Comercio, Namibia, expresó su apoyo a las dimensiones de la coherencia propuestas y subrayó la importancia de la coherencia temporal, especialmente durante las crisis. Detalló el enfoque de Namibia orientado a la reforma, que incluye el Programa de Acción Nacional sobre Inversión y la creación de un grupo de trabajo multisectorial para abordar las prioridades de reforma relativa a las inversiones. Subrayó la importancia de minimizar la burocracia y de hacer participar a todas las partes interesadas a nivel nacional para lograr la armonización y la coherencia. En el ámbito internacional, adhirió a la continua creación de capacidad y destacó el papel de la UNCTAD como representante de todos los países al tiempo que supervisa la gobernanza de las inversiones a nivel multilateral. Pretorius reconoció que establecer un plazo de tiempo específico para lograr la coherencia es difícil y puede variar según las áreas de política, y que la medición de los niveles de coherencia podría ser algo complicado en la práctica, subrayando la importancia de compartir las experiencias a nivel nacional.

Opeyemi Abebe, Jefa de la Sección de Competitividad Comercial, Secretaría de la Commonwealth, planteó cuestiones sobre la secuencia para lograr la coherencia en la gobernanza de las inversiones y su alineación con otras políticas sectoriales. Subrayó la importancia de la claridad a la hora de definir objetivos y recomendó centrarse en una herramienta práctica que los usuarios finales puedan utilizar y sobre la cual informar. Abebe presentó el acrónimo “PPP”, que representa “Personas”, “Proceso” y “Prioridades” (o “Principios”). Con respecto a las “Personas”, destacó los retos que plantea la colaboración entre los responsables de la formulación de las distintas políticas y marcos normativos. En cuanto al “Proceso”, señaló las diferencias en los foros internacionales donde tienen lugar los debates



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



sobre estos sectores y la participación de representantes de los países que pueden no estar familiarizados con las regulaciones en materia de inversión. En cuanto a “Prioridades” o “Principios”, Abebe dio ejemplos sobre cómo alinear las políticas de inversión con los planes nacionales de desarrollo y propuso que, para lograr una coherencia horizontal, los países deberían considerar la posibilidad de utilizar sus planes nacionales de desarrollo (PND) como base para todas las políticas gubernamentales/sectoriales. Cuando no exista un PND, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas podrían ser una guía útil. Subrayó que lograr la coherencia horizontal va más allá del ámbito del Foro y de sus participantes y requiere la colaboración de diversos organismos gubernamentales.

Los participantes expresaron su preocupación por la dificultad de mantener la coherencia internacional en medio de cambios de Gobierno y la diversidad de enfoques políticos. Plantearon cuestiones relativas a la lucha contra los monopolios y los desequilibrios económicos con respecto a los países desarrollados. La sugerencia de utilizar los ODS como una guía de políticas de inversión recibió apoyo, pero se reconocieron los retos de la fragmentación. Los mecanismos de coordinación propuestos incluyen el establecimiento de un mecanismo de consulta con los órganos de solución de controversias y sesiones de capacitación para funcionarios públicos, especialmente en los países federales. Se destacaron los retos que surgen cuando actores poderosos operan eludiendo las leyes nacionales, lo que subraya la necesidad de coherencia en los AII relacionados con la minería. Se mencionó el Protocolo sobre Inversión de la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA, por sus siglas en inglés) como una oportunidad para lograr la coherencia mediante la alineación con las leyes nacionales, el establecimiento de mejores prácticas y el reconocimiento de la importancia de la alineación internacional.

Panel de Discusión 3: Herramientas Prácticas para Lograr una Mayor Coherencia Institucional en los Aspectos Sustantivos

Patience Okala, Experta Asesora en Inversiones, Secretaría del AfCFTA, subrayó la importancia de una colaboración cohesiva entre los diferentes organismos públicos que intervienen en varios aspectos del ciclo de inversión, como la promoción, la generación y la solución de controversias relativas inversión, en lugar de trabajar de forma aislada. Destacó la necesidad de la creación de capacidad de los individuos que participan en las negociaciones de tratados de inversión que a menudo poseen diversos conocimientos especializados. Okala hizo hincapié en el impacto positivo del Protocolo sobre Inversión del AfCFTA, que se encuentra alineado con AII más progresistas, uniendo a 54 países africanos bajo una posición común. En los próximos 5 a 10 años, se espera que todos los países y comunidades económicas regionales se adhieran al Protocolo sobre Inversión del AfCFTA, eliminando en última instancia los TBI intra-africanos. También planteó una pregunta al panel sobre los retos comunes que enfrentan los países en desarrollo a la hora de la formulación de normas en todos los niveles, en busca de reflexiones sobre



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



los problemas a los que se enfrentan estas naciones cuando elaboran acuerdos y normas de inversión. Okala compartió la experiencia de África, centrándose en el Protocolo sobre Inversión del AfCFTA, el cual incluye un capítulo sobre la facilitación de las inversiones y alienta la coordinación entre los puntos focales nacionales y la creación de ventanillas únicas. Se refirió a la Agencia Panafricana de Inversión y solicitó a los ponentes que compartieran sus experiencias y tendencias emergentes en la facilitación de las inversiones a diferentes niveles y que indicaran si adoptar un enfoque único a la facilitación internacional de las inversiones, similar al acuerdo reciente de la OMC, era adecuado para todos los países.

Vincent M. Beyer, Experto Asociado, Asuntos Legales, UNCTAD, se refirió a las nuevas tendencias de la gobernanza de las inversiones a nivel mundial, destacando las diferencias entre la protección, la facilitación y la promoción de las inversiones. Subrayó el creciente foco en la facilitación de las inversiones y la difuminación de las líneas divisorias entre la promoción y la facilitación, con la centralización dentro de las Agencias de Promoción de las Inversiones (API) para aumentar la coherencia. Beyer destacó que la coherencia puede lograrse basándose en las estructuras existentes y señaló que este reto se extiende tanto a las naciones en desarrollo como a las desarrolladas. Brindó ejemplos de controversias surgidas de una divergencia de políticas en diferentes niveles de gobernanza, citando el caso *Vattenfall* relativo a la inversión en una central eléctrica a carbón. Beyer apuntó a retos similares en África, enfatizando la necesidad de armonizar las leyes nacionales de inversión, y aclaró que la divergencia en materia de políticas en diferentes niveles de la formulación de políticas no necesariamente implica una incoherencia. Se refirió a las herramientas y enfoques de la UNCTAD para hacer frente a los desafíos prácticos, como las plantillas para la elaboración de sitios web (iGuides, eRegulations y eRegistrations de la UNCTAD) y el mapeo de procedimientos administrativos, que ayudan a los países a comprender los procesos de inversión desde la perspectiva del inversor. Las investigaciones de la UNCTAD indican una creciente incorporación de disposiciones sobre la facilitación de las inversiones, incluidas las cláusulas de transparencia y los mecanismos de coordinación de los AII, lo que refleja la importancia de la comunicación continua entre las partes. Sugirió que la facilitación de las inversiones, en comparación con la protección, puede resultar más eficaz a la hora de atraer inversiones y expresó cierta decepción por el hecho de que el Acuerdo de Facilitación de las Inversiones para el Desarrollo (Acuerdo IFDA) de la OMC carezca de consideraciones sólidas en materia de sostenibilidad. Describió las tres categorías de obligaciones del Acuerdo IFDA y sugirió que un acuerdo vinculante de la OMC puede añadir un valor limitado, dado el grado de progreso ya observado en varias regiones y países. El mapeo de la UNCTAD de las actividades nacionales e internacionales confirma un progreso sustancial en la facilitación de las inversiones.

Mariana Pinto, Asesora Legal, Inversión, Departamento de Servicios y Economía Digital, Subsecretaría de Asuntos Económicos Internacionales, Chile, proporcionó reflexiones sobre las experiencias de Chile en cuanto a las competencias fragmentadas en el ámbito de las inversiones. Destacó la importancia y la



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



necesidad de coordinación con otros organismos y ministerios para garantizar la coherencia en el proceso de formulación de políticas y compartió su experiencia en la coordinación de políticas relacionadas con el litio, la transición energética y el hidrógeno verde. También describió la negociación de los acuerdos internacionales de inversión por parte de la Subsecretaría de Asuntos Económicos Internacionales de Chile (Ministerio de Asuntos Exteriores), subrayando la importancia de la coordinación con otros organismos y ministerios para garantizar la coherencia. Pinto hizo hincapié en el papel que desempeña su equipo al liderar las negociaciones internacionales de inversión, ya sea a nivel bilateral o multilateral, y destacó la importancia de mantener el acceso a registros de negociaciones anteriores. También se refirió a su participación en la Agencia de Promoción de las Inversiones (API) al momento de negociar el Acuerdo IFDA, y en el Ministerio de Finanzas y el equipo de Arbitraje de Inversiones en las negociaciones del GTIII de la CNUDMI. En cuanto al Acuerdo IFDA de la OMC, consideró que dicho acuerdo evita una mayor fragmentación en el derecho internacional de las inversiones. Pinto considera que el Acuerdo IFDA constituye un paso positivo que contribuye a la agenda de desarrollo de la OMC.

Yuanita Ruchyat, Oficial Superior, División de Servicios e Inversión, Secretaría de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), se refirió a la coordinación de la gobernanza de las inversiones en la región del sudeste asiático por parte del Comité de Coordinación de Inversiones de la ASEAN. Destacó el foco de los acuerdos de inversión de la región tanto en la protección como la facilitación de las inversiones, lo que plantea menos retos en estas áreas. Los principales temas en el marco de la ASEAN surgen de complejos mandatos descendentes y procesos de presentación de información que involucran a múltiples ministerios. Ruchyat destacó el papel de la Secretaría de la ASEAN en la presentación de la memoria institucional mediante un registro de las posiciones de los países y su evolución a lo largo del tiempo para mantener la coherencia dentro de la organización. Mencionó la prioridad otorgada a la facilitación de las inversiones en la ASEAN, impulsada por el impacto de la COVID-19 y la aplicación del Marco Integral de Recuperación de la ASEAN y la adopción de un marco no vinculante que incluye 11 principios rectores en 2021 (Marco de Facilitación de las Inversiones de la ASEAN). Este marco fomenta la regulación y la coordinación a nivel nacional, promoviendo la convergencia entre los Estados miembros, e incluye un mecanismo no vinculante de presentación de información para motivar a los ejecutores más lentos. Expresó el interés de la ASEAN por observar la implementación del Acuerdo IFDA de la OMC y su potencial como mejor práctica para la región pese a la ausencia de consideraciones de sostenibilidad en el mismo.

Los participantes compartieron diversas reflexiones. Algunos mencionaron experiencias que abordan la fragmentación de políticas a través de una política nacional de promoción y desarrollo de las inversiones. Se reconocieron las complejidades para lograr la coherencia a nivel regional e internacional, haciendo hincapié en mantener puntos de referencia en áreas tales como medio ambiente, junto con los aspectos



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



sociales. Un participante mencionó su agencia de defensoría del pueblo para la facilitación de las inversiones y expresó su apoyo a un acuerdo multilateral. Los participantes se refirieron a un portal centralizado en línea para los inversores que agilice las consultas a través de diferentes ministerios. Se enfatizó el aprendizaje entre países pares para gestionar la coordinación institucional, sugiriendo mecanismos alternativos para evitar la burocracia innecesaria.

Sesión de Trabajo en Grupo 1: Reflexión sobre enfoques prácticos y políticos para mejorar la coherencia institucional

En la sesión de trabajo en grupo, los participantes se dividieron en grupos para trabajar sobre un escenario ficticio de un país en desarrollo que se encuentra en el proceso de reformar su marco de gobernanza de las inversiones y se enfrenta a casos de ISDS. En el contexto de dicho escenario, se solicitó a los participantes que identificaran los principales retos en la coordinación de los organismos estatales a cargo de la gobernanza de las inversiones, para que proporcionaran una recomendación práctica y propusieran una iniciativa a nivel global que podría ayudar al país en desarrollo ficticio al momento de implementar la coherencia institucional.

Durante la sesión plenaria, los relatores de diferentes grupos destacaron los retos derivados de la fragmentación en la gobernanza de las inversiones, que surgen debido a la ausencia de un objetivo común que vincule los distintos organismos involucrados en la gobernanza de las inversiones, lo que genera la superposición de competencias y la proliferación de instrumentos. Además, se destacó la falta de alineación entre los tratados de la antigua y la nueva generación. Entre las recomendaciones se incluyen el establecimiento de un equipo de negociación de múltiples partes interesadas para aumentar la coherencia y la creación de un marco de coordinación con normas definidas a nivel técnico. Se propusieron estrategias para alinear los AII de antigua generación con los modelos de tratado más nuevos y los ODS. Asimismo, se sugirió el establecimiento de un grupo de negociación interministerial y la capacitación de funcionarios públicos. El debate incluyó temas tales como la alineación nacional y los tratados regionales con el MPIDS de la UNCTAD, lo cual fue considerado de suma importancia, y el foco en los mecanismos de solución amistosa de controversias, la mejora de las relaciones entre los Gobiernos y los inversores, el desarrollo de leyes de inversión que incorporen normas regionales y la exploración a de tratados de acuerdo mutuo para la terminación de los tratados de antigua generación. El apoyo a la coordinación por parte del IISD se consideró valioso para institucionalizar la coordinación entre todos los países en desarrollo.

Panel de Discusión 4: Herramientas prácticas para lograr una mayor coherencia institucional en los aspectos procesales



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



S. E. Michael Imran Kanu, Embajador y Representante Permanente (Designado), Misión Permanente de Sierra Leona para Naciones Unidas alentó a los ponentes a considerar el proceso continuo desde la prevención a la gestión y el litigio, centrándose inicialmente en la prevención y gestión de controversias. Solicitó a los ponentes que reflexionaran sobre estrategias eficaces de prevención y gestión de controversias en sus respectivos países y regiones. Se planteó la cuestión de si la imposibilidad de evitar controversias podría considerarse como una falla de la gobernanza. Destacó las herramientas puestas a disponibilidad por parte del GTIII de la CNUDMI, particularmente en los Documentos de trabajo 228 y 235, para ayudar en la prevención de controversias. Posteriormente, Kanu invitó a los participantes a compartir sus experiencias en la prevención eficaz de controversias en el contexto de sus países y regiones. También preguntó sobre las experiencias para optimizar la centralización y los sistemas de respuestas coordinadas para la prevención y gestión de controversias en materia de inversión en Colombia y Sri Lanka.

Ana María Ordoñez Puentes, Directora, Agencia de Defensa Jurídica Internacional, Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, Colombia, subrayó que la prevención eficaz de controversias es un tema más complejo de lo que parece. Identificó tres tipos de controversias: (1) controversias fabricadas, infundadas o injustificadas, incentivadas por los beneficios financieros disponibles para la industria del arbitraje; (2) controversias inevitables y que deben enfrentarse; y (3) controversias con intereses legítimos del inversor que pueden resolverse por medio de medidas y acciones legítimas coordinadas de manera interinstitucional por parte de entidades estatales que intervienen en estos intereses. Colombia ha establecido un equipo jurídico nacional para gestionar las demandas infundadas a bajo costo, contratando abogados externos únicamente para los grandes casos genuinos con el fin de desalentar el negocio del arbitraje internacional. Los casos que fueron defendidos y ganados con éxito sirven como importantes elementos de disuasión. La segunda línea de prevención comprende la capacitación de funcionarios públicos y proporcionar apoyo jurídico a los responsables de la toma de decisiones políticas para evitar el enfriamiento regulatorio. En este punto, el equipo jurídico adopta una perspectiva habilitadora apoyando a los responsables de la toma de decisiones en sus objetivos de políticas. La tercera línea se centra en facilitar la resolución de problemas legítimos sin alterar las leyes del país. La utilización, por parte de Colombia, de la destitución temprana en virtud del reglamento del CIADI es un ejemplo exitoso. Ordoñez destacó la importancia de instituciones sólidas, capacidad técnica y modelos de defensa efectiva para hacer frente a los cambios políticos y mantener la coordinación interinstitucional. Promovió un instrumento multilateral alineado con los ODS y los principios transversales, incluida la denegación de beneficios, para garantizar la coherencia. Ordoñez también abogó por regular los daños y enfatizar la proporcionalidad en la responsabilidad estatal en el arbitraje de inversiones.

Raveendra Deshapriya Opita Pathiranage, Procurador General Adicional, Consejero del Presidente, Departamento del Procurador General, Sri Lanka, destacó la importancia de la coherencia institucional y



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



los aspectos procesales en la gobernanza de las inversiones para la prevención y gestión de controversias. Sri Lanka ha enfrentado sólo seis controversias de inversión, con dos victorias, dos derrotas y dos casos pendientes entre sus 20 AII. Pathiranage subrayó la necesidad de identificar las causas que generaron las controversias y el cambio de foco hacia la prevención. Destacó la desconfianza inherente entre los inversores que buscan beneficios y los Estados que procuran preservar su soberanía. Establecer la coherencia institucional dentro del Gobierno es vital para generar confianza y evitar controversias entre inversionistas y Estados. Pathiranage señaló el éxito de la ventanilla única para atraer la IED a Asia y el potencial de los mecanismos internos de prevención para disuadir los casos de ISDS. Aspiró a crear una autoridad nacional para la prevención y gestión de controversias de inversión, centrándose en la conciliación como el enfoque más conveniente mientras se abordan los retos relacionados con onerosos arbitrajes extranjeros y las complejidades jurisdiccionales en el contexto de Sri Lanka.

Los participantes debatieron la cuestión importante de la financiación por terceros en el arbitraje entre inversionista y Estado y los problemáticos incentivos que genera. Se hizo hincapié en esta preocupación, citando estrategias, como la negativa de pagar honorarios administrativos del CIADI por demandas infundadas, que causan tensión financiera para un inversor que no podría seguir pagando el procedimiento de arbitraje. Se hizo hincapié en el hecho de que el reglamento de la CNUDMI obliga a los demandantes a divulgar la financiación por terceros. Un participante propuso solicitar garantía de cobro de las costas, subrayando que si el demandante no cubre sus gastos, el Estado no debería ser responsable de los mismos. Un objetivo general era hacer que el arbitraje fuera menos rentable, posiblemente abordando la cuestión de los daños y la financiación por terceros, y considerando el papel de un mecanismo público en este contexto.

DÍA TRES: VIERNES, 27 DE OCTUBRE

Panel de Discusión 5: Coherencia Institucional y Vertical—Especial atención en la fiscalidad y la gobernanza de las inversiones

Kudzai Mataba, Analista Política, Inversión y Fiscalidad, IISD, presentó su artículo Replanteo de los Incentivos Fiscales como Herramienta de Promoción de las Inversiones, arrojando luz sobre la evolución de los incentivos fiscales y la revisión de sus principios fundacionales. La ponencia destacó la importancia de reforzar las bases fiscales en los países en desarrollo y del impulso del impuesto mínimo global. Profundizó en lo que constituyen los incentivos fiscales y cómo se diferencian de otros incentivos concedidos a la inversión, su eficacia para atraer inversiones y el impacto del impuesto mínimo global de la OCDE. Entre las principales conclusiones se incluye un registro mixto de incentivos fiscales, la necesidad de considerar las diferencias sectoriales y el tamaño de las empresas y el desafío de aislar los efectos de los incentivos fiscales entre otras medidas favorables a las empresas. Mataba se centró en el



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



impuesto mínimo global (que entrará en vigencia en 2024) como factor adicional para que los países se replanteen su utilización de los incentivos fiscales. Subrayó que ofrecer incentivos por debajo del mínimo global de hecho se traduce en una donación de ingresos fiscales al país de origen de la empresa. Su ponencia también abordó las consideraciones jurídicas para reformar los incentivos fiscales, incluidas sus fuentes, el impacto de las cláusulas de estabilización, la interacción con los tratados de inversión y el creciente foco en su relación con los AI y otros acuerdos fiscales. Por último, se debatió el futuro de los incentivos fiscales, subrayando la necesidad de una justificación económica, el papel de los modelos financieros y la importancia de la transparencia y la coordinación interinstitucional para la aplicación efectiva. Se alentó la colaboración entre los países en desarrollo en la reforma de los incentivos fiscales. Terminó señalando que el IISD está trabajando en colaboración con muchos países, les ayuda a entender las normas, les brinda apoyo para evaluar sus marcos fiscales y proporciona opciones de políticas.

Danish, Oficial de Programas, Centro del Sur, presentó un nuevo proceso de Naciones Unidas para la cooperación sobre incentivos fiscales, destacando la complejidad de abordar diversos instrumentos que cubren la fiscalidad en los acuerdos internacionales y las diferencias en los conocimientos especializados y las capacidades de los organismos gubernamentales. Dirigió algunas preguntas al panel, solicitándoles que compartieran su experiencia en la coordinación de diferentes organismos gubernamentales que tienen competencia en los incentivos fiscales dentro de sus países, y cómo compiten los países al ofrecer incentivos fiscales atractivos. Por último, Danish preguntó sobre los posibles efectos del impuesto mínimo global de la OCDE en los países de los ponentes y cómo están pensando prepararse ante este cambio de política internacional.

Omar Chedda, Director de la Unidad de Inversiones, Ministerio de Industria, Inversión y Comercio, Jamaica, se refirió a la trayectoria de su país en la concesión de incentivos fiscales y reconoció que su eficacia varía según el caso. Por ejemplo, los incentivos fiscales han logrado atraer inversiones en sectores tales como los centros de atención de llamadas y la industria de externalización de procesos empresariales (BPO, por sus siglas en inglés). Jamaica ha reducido el impuesto sobre sociedades un 12,5% en las zonas económicas especiales para estas industrias, el cual es más elevado que en otros países, pero aún así atrae a las empresas. Sin embargo, Chedda destacó que los incentivos fiscales no son la razón principal para elegir un lugar de inversión. Factores tales como el tamaño del mercado, la proximidad a los mercados de exportación, el ambiente empresarial y la mano de obra disponible desempeñan un papel más importante al momento de determinar la IED. A pesar de ofrecer incentivos, el flujo de entrada de IED de Jamaica alcanzó su punto máximo en 2015 y desde entonces ha disminuido, especialmente tras la pandemia de COVID-19. En 2004, Jamaica estableció un comité de revisión de políticas fiscales e introdujo reformas integrales basadas en las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional. Esta reforma destacó la importancia de las consultas y la participación de las partes interesadas para crear un marco fiscal cohesivo, para reemplazar las antiguas leyes, eliminar la fragmentación y racionalizar el marco institucional. Sin embargo, Omar señaló que sigue habiendo una



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



fragmentación a nivel técnico debido a una comunicación inadecuada entre las API, el ministerio de finanzas y los ministerios competentes en materia de inversiones, lo que plantea problemas de coordinación. En cuanto al impuesto mínimo global, las zonas económicas especiales de Jamaica poseen un tipo impositivo tan bajo como 7,5%, que está por debajo del mínimo global de 15%. Gestionar este impuesto mínimo global junto con las empresas multinacionales plantea retos para Jamaica. Una recomendación es considerar aumentar el tipo impositivo a un 15%, pero se requieren más estudios para determinar el mejor curso de acción.

Isaac Munjunga, Economista Principal, Ministerio de Finanzas y Planificación, Zambia hizo hincapié en los resultados mixtos de los incentivos fiscales y señaló que evaluar su eficacia comprende considerar tanto los ingresos generados como los costos involucrados. Destacó que si bien los incentivos fiscales pueden funcionar, su impacto varía y requiere un entendimiento profundo de la industria. En Zambia, se están emprendiendo esfuerzos para evaluar la eficacia post-ante de los incentivos en términos de sus beneficios económicos generales. En cuanto al comité de revisión de políticas fiscales, Munjunga recalcó que se han llevado a cabo revisiones periódicas desde que se modificó el marco fiscal general en 1995. Mencionó que las decisiones anteriores sobre los incentivos también se vieron influenciadas por las dinámicas de poder entre el Ministerio de Comercio, Industria y Comercio y el Ministerio de Finanzas, pero ya han sido resueltas. Es fundamental equilibrar los incentivos con los ingresos generados, y una colaboración conjunta entre los diferentes organismos públicos también resulta esencial para la formulación y aplicación eficaz de las políticas. Munjunga también abordó el reto de que los incentivos fiscales se conviertan en una carrera a la baja en un esfuerzo por superar a los competidores mundiales o europeos. Minimizar esta carrera a la baja es vital, especialmente si los incentivos fiscales se sitúan por debajo del impuesto mínimo global del 15% que se ha propuesto. Los países más pequeños y aquellos con problemas estructurales pueden verse muy afectados.

Lincoln Blake, Director, Unidad de Políticas de Inversión y Cumplimiento, Ministerio de Inversión, Belice, explicó que su país tiene un régimen fiscal para empresas que exige a los exportadores, pero ha introducido modificaciones a sus regímenes de incentivos pertinentes para que cumplan con los criterios de la OCDE y la OMC sobre *ring fencing* y las subvenciones a la exportación, a pesar de que esto ha suscitado retos y peticiones del sector privado. Algunos sectores, como la industria de BPO, están buscando otras formas de incentivos más allá de los fiscales, como mejoras en la ciberseguridad y servicios adicionales, incluida la asignación en las zonas libres de impuestos aprobadas de las instalaciones de guardería. El programa de incentivos se ha modernizado para adaptarse a las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME), reconociendo que muchas de ellas operan desde casa sin activos fijos. Belice posee regulaciones específicas sobre contratación pública que destina el 20% de las compras públicas a las MiPyME. Al atraer inversiones, Belice compite con otros países centroamericanos, por lo que los incentivos son una de las muchas consideraciones clave para los inversores. Explicó que el Ministerio de Inversión presenta propuestas al Gabinete para su aprobación, el Ministerio de Finanzas



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



desempeña un papel fundamental en el proceso de toma de decisiones tras considerar las recomendaciones de su personal técnico. Los beneficios de la IED van más allá de los ingresos fiscales e incluyen el empleo y los efectos indirectos a nivel tecnológico. Belice ha observado un cambio enfocado en los directores y emprendedores locales, diversificando la economía de la agricultura a servicios tales como BPO, especialmente dirigidos a las pequeñas y medianas empresas. En 2023, se introdujo un programa de amnistía para alentar a las MiPyME que formalicen sus negocios, reduciendo el sector informal. En cuanto a la fiscalidad, normas claras y ejecutables son fundamentales para garantizar el cumplimiento. Existen incentivos en los países en desarrollo para hacer frente a problemas estructurales, pero existe también la necesidad de un acuerdo global sobre fiscalidad y normas de cumplimiento para centrar la atención en resolver estos problemas estructurales.

Elyjean DC Portoza, Directora, Junta de Inversiones del Servicio Jurídico y de Cumplimiento, Filipinas, se refirió al sistema de incentivos fiscales de su país, que se inició en la década de 1960 con incentivos basados en los costos. En la década de 1980, hubo una reforma centrada en las bases imposables del impuesto sobre la renta, pero establecía un plazo determinado. En la década de 1990, el país fue testigo del crecimiento de las zonas económicas especiales, lo que dio lugar a una ampliación de los incentivos. Se crearon múltiples agencias de promoción dentro de las Filipinas, y la oficina filipina de la Junta de Inversiones regulaba las áreas fuera de las zonas económicas especiales. Pese a que, en el pasado, este país perdió hasta USD 80 millones anuales en ingresos debido a los incentivos, esto ha propiciado la creación de empleo y ha tenido efectos económicos indirectos. Entre las medidas de reforma más recientes, la Ley Create, introdujo un menú único de opciones de incentivos, limitando los incentivos perpetuos. Filipinas posee el impuesto sobre sociedades más alto de la región de la ASEAN, de un 35%. Se ofrecen incentivos a sectores prioritarios alineados con el plan de prioridades estratégicas de inversión, con incentivos basados tanto en los costos como en los ingresos. A pesar de esta reforma, Filipinas sigue siendo competitiva en la región de la ASEAN, ya que la misma ha mostrado resultados positivos en materia de inversión en sectores prioritarios tras la pandemia. Portoza identificó dos áreas de colaboración en términos de incentivos fiscales. La primera es determinar los sectores prioritarios que merecen recibir incentivos y reconocer las pérdidas de ingresos asociadas. La Junta de Inversiones determina los sectores prioritarios, donde la API recomienda las empresas merecedoras, aunque en el proceso de concesión participan múltiples organismos. Los organismos deben aceptar la necesidad de reforma, encontrar compromisos y garantizar la comunicación continua entre ellos. Por ejemplo, durante la pandemia, permitir que las empresas trabajaran desde casa requirió el compromiso de evitar que incumplan las regulaciones sobre zonas económicas.

Los participantes respondieron al panel de discusión y realizaron algunos aportes. Un representante de la República Democrática del Congo (RDC) comentó que su país concede incentivos a diversos sectores, incluidos el de energía, electricidad, minería y combustibles fósiles. Sin embargo, algunos inversores de estos sectores han encontrado lagunas para evitar pagar impuestos por muchos años, generando



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



preocupaciones sobre la necesidad de simplificar el marco fiscal y centralizar los incentivos. Se planteó la cuestión de cómo lograr esta simplificación. Las Comoras también ofreció una variedad de ventajas a los inversores, incluyendo incentivos fiscales. En 2020, las islas reformaron su código de inversiones para simplificar el régimen fiscal, estableciendo un tipo impositivo mínimo del 15%. Se planteó la preocupación sobre la posibilidad de que se produjera una carrera hacia la cima para ofrecer incentivos más atractivos, principalmente por parte de los países desarrollados, lo que crea una situación en la que los países en desarrollo no pudieran competir. Vincent Beyer de la UNCTAD señaló que si bien en el debate se hizo referencia a una carrera a la baja, también existía el riesgo de una carrera hacia la cima en términos de incentivos. Esto podría situar a los países desarrollados en una posición más fuerte para ofrecer incentivos más atractivos, generando posiblemente una competencia desigual. También se tuvo en cuenta el papel del derecho internacional para evitar esta carrera hacia la cima. Michael Kanu, de Sierra Leona, destacó que el derecho internacional es receptivo, y que podría haber un impulso para reconsiderar los acuerdos de doble imposición como otro factor a ser abordado en este contexto.

Panel de Discusión 6: Una Nueva Herramienta para Mejorar la Coherencia Institucional y Vertical en la Gobernanza de la Inversión: Lanzamiento de las Cláusulas de Contrato Modelo del IISD para la Inversión Responsable en Agricultura

Sarah Brewin, Asociada, IISD, presentó, en un video pregrabado, las nuevas cláusulas de contrato modelo del IISD que actualiza la guía sobre los modelos de contratos de inversión en agricultura desarrollada en 2014. Cambios significativos en la inversión responsable en agricultura generaron esta necesidad de actualización. La misma refleja la evolución de principios y directrices de diversas comunidades económicas regionales y organizaciones intergubernamentales. Las cláusulas modelo enfatizan la igualdad de género y la conservación ambiental. Agradecemos a la Agencia suiza de Desarrollo y Cooperación por la financiación de esta labor.

Nyaguthii Maina, Asociada, IISD, presentó una nueva herramienta para aumentar la coherencia en la gobernanza de las inversiones, particularmente centrada en la inversión responsable en agricultura. La justificación de elaborar estas cláusulas reside en el potencial de la agricultura para reducir rápidamente la pobreza, pero este sector enfrenta diversos retos debido a inversiones inadecuadas y de baja calidad en sistemas agrícolas modernos, dado que la conducta empresarial responsable sigue siendo escasa en este sector. Las cláusulas de contrato modelo del IISD son importantes porque los problemas institucionales y de capacidad históricamente han impedido a los países en desarrollo que logren reformas jurídicas sostenibles; muchas leyes y contratos de inversión no abordan los retos contemporáneos y la mayoría de los instrumentos que rigen las inversiones extranjeras favorecen a los inversores en detrimento de los Estados receptores.



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



Estas cláusulas de contrato modelo, que incluyen una guía internacional y regional desarrollada durante una década, complementan las leyes nacionales en lugar de sustituirlas y sirven como una lista de verificación de las consideraciones contractuales. Para facilitar su utilización, está disponible una versión publicada en Internet. Los países pueden utilizar estas cláusulas para realizar un mapeo de sus marcos regulatorios en todo el ciclo de inversión, identificar los vacíos legales y alinearlos con los principios y directrices internacionales y regionales. Maina preguntó al panel sobre las principales instituciones públicas y partes interesadas responsables de garantizar la inversión responsable en agricultura en sus respectivos países y regiones. También solicitó al panel su opinión acerca del desarrollo de contratos de inversión nacionales y regionales como una forma de mejorar la coherencia y cómo podrían utilizarse las cláusulas modelo para promover las consideraciones climáticas y de género en el ámbito de la inversión responsable en agricultura.

Motoko Aizawa, autora e investigadora independiente, expresó su gratitud por la adecuación del IISD con las normas internacionales, notablemente las directrices de la Commonwealth sobre las disposiciones en materia de inversión para el desarrollo sostenible. Una cuestión acuciante es la seguridad alimentaria, que padece una de cada tres personas en la región de D.C., un problema que también afecta a una de cada ocho personas en todo Estados Unidos. Motoko destacó el reto de aumentar la producción de alimentos asequibles al tiempo que se sobrepasan los límites planetarios y se provoca la degradación de los ecosistemas y la biodiversidad, especialmente en los países en desarrollo. La presión ejercida sobre los sistemas alimentarios, particularmente en las naciones en desarrollo, ha aumentado. Pueden aprender de las buenas prácticas existentes, como el marco integral político y jurídico de Colombia para los peajes de autopista, que promueve la previsibilidad y eficiencia en el proceso de inversión y es bien recibido por los inversores. En el contexto del cambio climático, debe considerarse toda la información climática en constante evolución, las innovaciones en ingeniería y las herramientas financieras al comienzo de los proyectos. Deben evaluarse tres tipos de riesgos climáticos en la agricultura: aquellos que tienen un impacto en el proyecto, aquellos provocados por el proyecto y aquellos que afectan a terceros, especialmente a las comunidades afectadas por el proyecto. Las cláusulas modelo del IISD pueden ayudar a evaluar estos riesgos. Motoko concuerda con el hecho de que la mejor información climática disponible puede hacer que los eventos climáticos sean más previsibles y, por lo tanto, dejen de ser casos de fuerza mayor. El debate también abordó el riesgo de que los países sean demandados por inversores a raíz de medidas de protección ambiental (como el caso que involucra a Italia), lo que subraya la necesidad de resolver de manera oportuna las controversias a través del diálogo. En cuanto al avance en la igualdad de género, mencionó que la perspectiva de género se encontraba bien integrada en todas las cláusulas de contrato modelo y no como una cuestión aislada, por lo que elogió al IISD.

Maria Andrea Echazú Agüero, Oficial de Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), subrayó la importancia de la inversión



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



responsable, especialmente en agricultura, teniendo en cuenta el derecho a la alimentación. Señaló el creciente papel que desempeña el agronegocio a nivel internacional, el aumento del costo de vida y de los precios de los alimentos y la creciente desigualdad, mientras también recalcó la importancia de la agricultura para el desarrollo sostenible y el cambio climático. La colaboración con socios de las Naciones Unidas, como la UNCTAD y la FAO, es fundamental para integrar las responsabilidades de los inversores. El ACNUDH apoya el desarrollo de instrumentos internacionales de derechos humanos y las normas que rigen a las empresas, como las negociaciones de un instrumento jurídicamente vinculante para las empresas transnacionales y otras empresas comerciales y un proyecto de Pacto sobre el Derecho al Desarrollo. A nivel regional y nacional, el ACNUDH brinda asistencia y asesoramiento técnico para lograr la coherencia de políticas con las obligaciones de derechos humanos. Echazú Agüero también se refirió a la necesidad de participación de las partes interesadas en la formulación de contratos o acuerdos de inversión en lugar de un proceso mecánico de copiar/pegar las disposiciones de las cláusulas de contrato modelo presentadas por el IISD. Hizo hincapié en el papel de los ministerios de justicia y las instituciones de derechos humanos en la negociación de contratos, teniendo en cuenta sus conocimientos sobre diversos instrumentos y las consideraciones en materia de derechos humanos. Destacó la necesidad de evitar, abordar y desescalar las cuestiones relativas a los derechos humanos en las inversiones agrícolas a gran escala, particularmente aquellas relacionadas con la toma de tierras y las evicciones forzadas. Echazú Agüero elogió los aspectos positivos de las cláusulas del IISD, como las obligaciones de conducir estudios de impacto social y ambiental, al tiempo que sugirió la inclusión de estudios en materia de derechos humanos. Además, subrayó la importancia de un proceso de consulta libre, previa e informada con las comunidades indígenas y elogió las numerosas referencias a la igualdad de género, la participación de las mujeres y los mecanismos participativos de reclamo en las cláusulas, especialmente para abordar las inquietudes relativas a los derechos laborales.

Providence Mavubi, Directora, Industria y Agricultura, Secretaría del Mercado Común del África Oriental y Meridional (COMESA, por sus siglas en inglés), destacó el papel crucial de la inversión responsable en agricultura, que no solo afecta los aspectos financieros sino también el bienestar social de Zambia, donde el 70% de la población vive de la agricultura. La inversión responsable, además de sus beneficios financieros, promueve la participación e inclusión social, en concordancia con los ODS. Como una API regional, COMESA colabora con las autoridades nacionales en materia de inversión, los ministerios responsables del comercio, la agricultura, el medio ambiente y la gestión de tierras, así como con organizaciones de productores agrícolas y el sector académico. En el caso de Ruanda, que cuenta con planes integrales de desarrollo, las cláusulas de contrato modelo para la inversión responsable sirven como una valiosa herramienta para el mapeo, evaluación e información sobre las adaptaciones, teniendo en cuenta su posible armonización regional. Mavubi cree que las cláusulas de contrato modelo atraerán a inversores responsables capaces de abordar los riesgos relativos al cambio climático y de índole social, como la colaboración de Unilever con algunos Gobiernos para reubicar a las comunidades locales y



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



formular soluciones para la generación de ingresos. Las cláusulas de contrato modelo también pueden ayudar a incorporar la igualdad de género en la inversión agrícola al abordar cuestiones como los derechos a la tierra de las mujeres, que sigue siendo motivo de preocupación en algunos países de la región, aun cuando los marcos jurídicos nacionales sean insuficientes.

Durante el debate los participantes presentaron comentarios. Un participante destacó la necesidad de coherencia política entre el cambio climático y los derechos humanos dentro de un contrato modelo, al tiempo que reconoció el posible aumento de los costos de inversión. Se mencionó que el papel que desempeñan los financiadores que utilizan las medidas de gobernanza ambiental, social y empresarial en la diligencia debida influye en las inversiones que favorecen la sostenibilidad. Se consideró de vital importancia la correcta elaboración de los proyectos de inversión por parte de los países para reducir los costos relativos a la solución de controversias, lo que sugiere que el desarrollo de marcos regulatorios integrales y coherentes puede, en última instancia, disminuir los gastos. Otros plantearon cuestiones tendientes a garantizar el cumplimiento del Estado de los contratos agrícolas, haciendo énfasis en la transparencia para la sociedad civil y los organismos de derechos humanos. También se hizo referencia a los mecanismos internacionales para la rendición de cuentas, incluido el examen de los órganos de tratados y las organizaciones de defensa del consumidor. Se plantearon cuestiones sobre las reconveniones y su relación con la ISDS, y los participantes elogiaron los esfuerzos del IISD para facilitar las negociaciones de diversos sectores.

Sesión de Trabajo en Grupo 2 e Informes Plenarios Estructurados: Acciones para llevar a casa sobre la coherencia institucional

Josef Ostřanský, Asesor de Políticas, IISD, facilitó la sesión de trabajo en grupo donde se presentaron los resultados de las herramientas de verificación a los participantes y se los invitó a revisar la herramienta práctica destinada a mejorar la coherencia institucional en el contexto de sus respectivos países. Los participantes también decidirán cómo informar sobre el progreso alcanzado en la aplicación de la misma durante la próxima edición del FPI. Los mismos se dividieron en grupos para repasar la lista de verificación propuesta por el IISD; luego, identificaron los retos que plantea su aplicación y las características que podrían complementarse o mejorarse. Posteriormente, el grupo propuso ideas de herramientas para la coordinación institucional, explicando las preocupaciones de política que abordarán y sus pros y contras.

Ceremonia de Cierre

Suzy Nikièma, en nombre del IISD, expresó su gratitud a todos los participantes por su participación activa en el intercambio de experiencias y contribución al desarrollo de herramientas destinadas a mejorar la gobernanza de las inversiones para el desarrollo sostenible. Reconoció los logros de reforma alcanzados, siendo a su vez consciente de los retos actuales y emergentes. La meta es garantizar que el



15th Annual

Investment Policy Forum

Panama City, Panama | October 25–27, 2023

Advancing reform for sustainable development



Foro continúe siendo un espacio seguro y una plataforma valiosa para la comunidad de funcionarios de la gobernanza de las inversiones procedentes de los países en desarrollo. Durante esta edición del Foro, se puso en marcha un kit de herramientas que será perfeccionado para su utilidad práctica. Uno de los temas centrales gira en torno a mantener el compromiso de la comunidad entre foros. Al momento de cierre, Nikièma expresó la esperanza de que los participantes llevaran consigo un renovado sentido de energía y optimismo para llevar a cabo la reforma de la gobernanza de la inversión internacional. Extendió su agradecimiento al Gobierno de Panamá por albergar el evento, así como a S.E. el Ministro de Asuntos Exteriores y a S.E. el Ministro de Economía y Finanzas por su hospitalidad y apoyo. También dio las gracias a los donantes del FPI, así como a los socios (UNCTAD, ACNUDH, Secretaría de la Commonwealth, Secretaría de CARICOM, Secretaría de la ASEAN, Secretaría de COMESA y el Centro del Sur). Por último, agradeció a los ponentes, al Comité Directivo del FPI y al equipo del IISD.

Margie-Lys Jaime Ramirez, en nombre del Gobierno de Panamá, expresó su sincera gratitud al equipo del IISD. Recordó las conversaciones hace un año atrás en Abuja, donde nació la idea de que Panamá albergara el próximo Foro. Panamá se sintió honrado de haber sido seleccionado como sede del FPI. En los debates se trataron cuestiones fundamentales compartidas por todos los países. Se destacó la importancia de trabajar en conjunto para tener una voz unificada en foros internacionales como la UNCTAD y el GTIII de la CNUDMI. También se habló sobre la necesidad de mejorar la coherencia en aspectos sustantivos de los tratados, contratos y leyes en materia de inversión. Se recalcó el desafío de la coordinación interinstitucional. Foros tales como el FPI son fundamentales para crear y mantener una visión compartida sobre la gobernanza de las políticas de inversión internacional que respete el medio ambiente y conduzca al desarrollo sostenible. Se dio las gracias a todos los participantes y al equipo organizador. El mensaje concluyó con una nota positiva de esperanza para mejorar el bienestar general de los países participantes.