



**Conferencia de las  
Naciones Unidas sobre  
Comercio y Desarrollo**

Distr.  
GENERAL

TD/B/COM.2/AHM.1/2  
18 de septiembre de 2006

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Comisión de la Inversión, la Tecnología y  
las Cuestiones Financieras Conexas  
Reunión de expertos ad hoc sobre la promoción  
de las políticas de inversión con referencia  
especial a la dimensión de desarrollo  
Ginebra, 23 y 24 de noviembre de 2006

**FOMENTO DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LAS INVERSIONES**

**Nota de la secretaría de la UNCTAD\***

**Resumen**

En general se considera que la inversión extranjera directa (IED) influye de manera importante en los intentos de un país por lograr un desarrollo y crecimiento económicos sostenidos. Los países en desarrollo, incluidos los menos adelantados (PMA), y las economías en transición se están esforzando de manera significativa para atraer IED y disfrutar de sus beneficios. En esta nota se examina la cuestión del fomento de las políticas en la promoción de las inversiones, el papel de los organismos de promoción de las inversiones como defensores del cambio, las herramientas, los instrumentos y las mejores prácticas basadas en las experiencias de los países y las enseñanzas extraídas de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD.

---

\* El presente documento se presentó en la fecha mencionada debido a demoras en su procesamiento.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN .....	1 - 3	3
I. EL FOMENTO DE LAS POLÍTICAS EN LOS OPI Y SUS PRINCIPALES AGENTES .....	4 - 18	4
A. Definición.....	4 - 6	4
B. Principales agentes .....	7 - 11	5
C. La singular función de los organismos de promoción de las inversiones .....	12 - 18	6
II. CÓMO ORGANIZAR LOS OPI PARA EL FOMENTO DE LAS POLÍTICAS.....	19 - 30	8
A. Recursos humanos y externalización en los OPI .....	21 - 25	8
B. Equipos de fomento .....	26 - 28	10
C. Vigilancia y evaluación.....	29 - 30	10
III. HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS PARA LA PROMOCIÓN DE POLÍTICAS .....	31 - 49	11
A. Evaluación de las condiciones existentes para la inversión y de las fuentes de información.....	32 - 41	11
B. Canales de comunicación.....	42 - 49	13
IV. FOMENTO DE LAS POLÍTICAS A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL .....	50 - 55	17
V. CUESTIONES PARA PLANTEAR A LOS EXPERTOS .....	56	19

## INTRODUCCIÓN

1. En el informe de la Comisión de la Inversión, la Tecnología y las Cuestiones Financieras Conexas de la UNCTAD sobre su décimo período de sesiones se hace referencia al Consenso de São Paulo, aprobado por la XI UNCTAD, y se señala que la UNCTAD "debería apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo y las economías en transición por atraer y aprovechar la IED en mayor medida, entre otras cosas ayudándolos a formular y aplicar políticas de inversiones, y mediante legislación y reglamentaciones pertinentes acordes con sus estrategias de desarrollo"<sup>1</sup>. En el informe se sugiere también que para que los gobiernos puedan aplicar políticas de inversión acertadas se precisa "una combinación de, entre otras cosas, voluntad política y numerosas decisiones estratégicas que aseguren que una determinada iniciativa de política será apoyada, adoptada y ejecutada".

2. En las últimas décadas, la liberalización de las inversiones extranjeras directas (IED) ha propiciado una gran cantidad de cambios beneficiosos en los sistemas nacionales de reglamentación destinados a reducir los obstáculos a la entrada de IED, a fortalecer las normas de trato concedido a los inversores extranjeros y a perfeccionar el funcionamiento de los mercados. La competencia por obtener IED ha llevado a muchos gobiernos a ofrecer a sus países como destino de las inversiones<sup>2</sup>, a menudo a través de organismos de promoción de las inversiones (OPI), y a adoptar políticas proactivas para atraer la IED. Sin embargo, en el caso de muchos países en los que esos cambios positivos han tenido lugar, sigue resultando muy problemático aplicar las leyes y reglamentos aprobados por los gobiernos para mejorar el clima empresarial, especialmente cuando se trata de países en desarrollo y de economías en transición. La burocracia y los trámites engorrosos, por ejemplo, son algunos de los obstáculos principales. Como se señala en muchos análisis de las políticas de inversión, para crear un entorno propicio para la inversión a menudo no basta con modificar las políticas, también es necesario ejecutar y aplicar de manera efectiva las políticas ya existentes.

3. Mediante su participación en la promoción de políticas, los OPI pueden contribuir a mejorar el clima empresarial. En esta nota se examina qué pueden hacer los OPI para sacar el mayor partido a la promoción de las políticas con el fin de alentar a los gobiernos a adoptar un conjunto de políticas favorable a las inversiones. También se examinan los aspectos particulares del fomento de las políticas de inversión, así como las competencias y los instrumentos que necesitarán los responsables de aplicar esas políticas para generar un consenso en torno a su adopción y puesta en práctica. En esta nota también se sugieren algunas de las prácticas óptimas extraídas de los estudios e investigaciones de la UNCTAD y de la experiencia de los OPI en el fomento de los cambios en las políticas.

---

<sup>1</sup> Informe de la Comisión de la Inversión, la Tecnología y las Cuestiones Financieras Conexas sobre su décimo período de sesiones, celebrado del 6 al 10 de marzo de 2006 (TD/B/COM.2/71), anexo II.

<sup>2</sup> Wells, L. T. y A. G. Wint (1990), "Marketing a country: Promotion as a tool for attracting foreign investment", Occasional Paper 1 (Washington, D.C.: Servicio de Asesoría sobre Inversiones Extranjeras).

## I. EL FOMENTO DE LAS POLÍTICAS EN LOS OPI Y SUS PRINCIPALES AGENTES

### A. Definición

4. Por fomento de las políticas se entiende la utilización estratégica de un amplio repertorio de herramientas ideadas para influir en la modificación de reglamentaciones, leyes y políticas gubernamentales. Para los OPI y sus clientes, esto puede querer decir cambios en las políticas que afecten a las cuestiones de interés para los inversores, tanto existentes como eventuales (incluidas, por ejemplo, las políticas relacionadas con el comercio, las inversiones, el trabajo, la inmigración, los derechos sobre bienes inmuebles, etc.). Por otro lado, el fomento de las políticas no consiste en intentar obtener un trato preferencial para una empresa en concreto, ni en que un OPI ayude a una empresa a solucionar problemas relacionados con las actividades cotidianas o las rutinas de ésta.

5. Una encuesta de la UNCTAD reveló que casi el 80% de los OPI llevan a cabo algún tipo de actividad de fomento de las políticas. Éste era el caso especialmente de los PMA<sup>3</sup> y las economías en transición<sup>4</sup>. Los OPI deben tener presente el objetivo cuando intentan suscitar un cambio. A menudo, esto significa fomentar medidas a fin de que el entorno de inversiones resulte más atractivo para los eventuales inversores.

6. Estos esfuerzos pueden consistir en la comunicación directa y personal a funcionarios gubernamentales de una serie de preferencias en materia de políticas, ya sea de manera privada a través de reuniones individuales o de manera pública mediante conferencias y seminarios auspiciados por los gobiernos, o que cuenten con la presencia de funcionarios gubernamentales. La expresión de estas preferencias puede ser escrita u oral, periódica o intermitente, y puede centrarse específicamente en una cuestión particular o tener un carácter más amplio. Puede consistir en la creación de opinión, o en un método más indirecto de implicar a los gobiernos, facilitándoles información o adoptando una posición en foros no gubernamentales que puedan influir en la manera de pensar de los funcionarios del gobierno. Algunas de esas medidas pueden consistir en facilitar a los periodistas información sobre posiciones de política, escribir artículos de prensa sobre el asunto de que se trate, o promover la elaboración de informes y la celebración de conferencias que aborden el tema en cuestión a cargo de organizaciones reputadas por su labor en el ámbito de las políticas.

---

<sup>3</sup> En la actualidad, las Naciones Unidas consideran PMA a 49 países. Los criterios en función de los cuales se ha elaborado la actual lista de PMA son los siguientes: a) ingresos bajos, en términos de PIB por habitante, b) insuficiencia de recursos humanos, según un índice compuesto (el índice ampliado de la calidad material de vida), y c) bajo nivel de diversificación económica.

<sup>4</sup> UNCTAD, 2002, *The World of Investment Promotion at a Glance; A Survey of Investment Promotion Practices*, (UNCTAD/ITE/IPC/3), págs. 14 y 15.

## **B. Principales agentes**

7. Una de las cosas que hay que hacer para entender qué es el fomento de las políticas es preguntarse quién lo lleva a cabo. De manera general, puede decirse que los propios funcionarios gubernamentales, a quienes se considera, con razón, los destinatarios del fomento de las políticas, forman parte de la comunidad del fomento de las políticas en un sentido más amplio, dado que no se limitan a idear y llevar a la práctica las políticas, sino que además deben defender sus propuestas ante sus colegas, tanto nacionales como extranjeros, cuyas prioridades y grupos que atender pueden ser distintos.

8. Entre los agentes del fomento de las políticas puede haber infinidad de partes interesadas, como cámaras de comercio, inversores extranjeros, empresas nacionales, asociaciones comerciales, organizaciones internacionales, centros de estudios, fundaciones dedicadas a las políticas, sindicatos, organizaciones de consumidores y otras organizaciones no gubernamentales (ONG), medios de comunicación, ministerios de economía, comercio, finanzas o tecnología, etc. No todos estos agentes se verán afectados directamente por la cuestión de las políticas de que se trata, y entre ellos pueden existir divergencias de opinión y postura respecto de las políticas. En función del tema de que se trate, los OPI pueden tener en estos agentes un aliado en potencia, o un posible enemigo, y esto dependerá en gran parte de cómo enmarquen los OPI sus argumentos sobre la cuestión de las políticas en particular y de si son capaces de construir un equipo que trabaje unido como una única fuerza.

9. Las actividades de los OPI para la adopción de políticas estatales propicias a la inversión suelen coincidir con las de las cámaras de comercio que representan a inversores extranjeros, las empresas extranjeras ya implantadas en el país receptor, las ONG de defensa del consumidor y los grupos sin fines de lucro que trabajan en favor de la buena gestión y la transparencia, así como las de los centros de estudios nacionales y extranjeros partidarios de la apertura del comercio y las inversiones.

10. Otra fuente de cooperación con respecto a los planes de fomento de las políticas son las embajadas de los países de origen de los principales inversores extranjeros. También puede haber en el propio país centros de estudio, fundaciones, grupos de investigación universitarios y otras organizaciones dedicadas a las políticas que tienen programas de apoyo a la apertura del comercio y las inversiones, la elección del consumidor y la competencia nacional en el mercado de bienes y servicios. Cuando estos grupos no están representados con suficiente fuerza en el plano nacional, los OPI disponen de alternativas para establecer vínculos con grupos de implantación internacional, por ejemplo utilizando Internet, participando en conferencias y realizando visitas.

11. Dentro de los gobiernos, los más firmes aliados de los OPI en muchos asuntos se hallarán en los ministerios de economía, finanzas, comercio y tecnología, pues valoran la IED en tanto que posible generadora de empleo, ingresos fiscales, relaciones comerciales bilaterales y transferencia de conocimientos técnicos. Es cierto que todos estos ministerios tendrán otras prioridades además de mejorar las condiciones por las que se rige la IED, pero deberían mostrarse siempre receptivos a los defensores de la IED.

### C. La singular función de los organismos de promoción de las inversiones

12. Los OPI son las instituciones encargadas de promover las inversiones directas del extranjero hacia una región geográfica determinada. Muchos de ellos son instituciones del sector público, aunque algunos están organizados también como instituciones semiprivadas o del sector privado. Si bien la mayoría de los países tienen un OPI a nivel nacional, también puede haber OPI a nivel subnacional, o incluso un OPI a nivel supranacional que se ocupe de varios países. Muchos de estos OPI aparecieron a finales de los años ochenta y noventa, y coincidieron con el incremento de la IED mundial y el correspondiente aumento de la competencia por atraer la IED que acompañó a numerosas medidas de liberalización introducidas por los gobiernos de todo el mundo, las cuales facilitaron a los inversores el acceso a mercados extranjeros.

13. Aunque el mandato general de la mayoría de los OPI de todo el mundo es promover y atraer la IED y contribuir al desarrollo económico de los respectivos países, no todos cuentan con competencias lo bastante claras y específicas para desempeñar funciones de fomento de las políticas. Sin embargo, dado que su mandato especial es trabajar con el sector privado en la promoción de las inversiones -en lugar de limitarse a ejecutar políticas- los organismos de inversión deberían considerarse organizaciones sui géneris que están a caballo entre el núcleo del gobierno, donde se formulan las políticas, y el mundo empresarial, donde se toman las decisiones en materia de inversión. A veces los OPI se dedican a poner en práctica las políticas, pero a menudo son también quienes las promueven.

14. A la hora de buscar asociados para promover una reforma económica, las empresas privadas deberían tener presente que los OPI se encuentran en una situación estratégica para llevar a cabo actividades de fomento de las políticas gracias a su función de conexión entre el sector privado y el sector público<sup>5</sup>. Como se afirma en un estudio de la UNCTAD, a veces los OPI son considerados en los gobiernos como defensores del sector privado. El 80% de los OPI manifestaron que el asesoramiento en materia de políticas formaba parte de sus funciones<sup>6</sup>.

15. Si bien los OPI se encuentran en una situación privilegiada para dedicarse a la labor de fomento de las políticas en colaboración con el sector privado, esa función encierra una paradoja. Por un lado, los OPI ganan prestigio ante sus respectivos gobiernos -y por lo tanto aumenta su capacidad de generar un clima económico más propicio a las inversiones- si pueden demostrar que hablan en favor de los intereses del sector privado.

16. Por otro lado, si se percibe que un OPI está constituido principal o exclusivamente por empresas, ese organismo pierde su independencia y su función de mediador entre el gobierno y el sector privado. En ese caso, el OPI se convertiría en un asociado mucho menos atractivo para las empresas, las cuales buscarían vías alternativas para acceder a un mercado extranjero y hacer

---

<sup>5</sup> Jacques Morisset, 2003, "Does A Country Need a Promotion Agency to Attract Foreign Direct Investment?", pág. 16.

<sup>6</sup> UNCTAD, 2001, "The World of Investment Promotion at a Glance: A Survey of Investment Promotion Practices", Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, United Nations Advisory Studies number 17, UNCTAD/ITE/IPC/3, pág. 21.

frente a las cuestiones reglamentarias y jurídicas que se plantean. Para lograr sus objetivos, los OPI deben mantener un delicado equilibrio y evitar erigirse, por un lado, en portavoces del gobierno y, por el otro, en defensores de los intereses del sector privado. A veces los OPI corren el riesgo de convertirse en el principal agente respecto del trato en condiciones de favor (incentivos fiscales, visados, cuestiones relativas a la tierra), o de defender únicamente los intereses de los grandes inversores. Este fue el caso, por ejemplo, de la Junta de Inversiones de Sri Lanka, que contribuyó en gran medida a la creación de un entorno propicio para los nuevos grandes inversores -por ejemplo, respaldó vigorosamente la industria pionera del textil y las prendas de vestir, pero no ha contribuido a mejorar la reglamentación, las normas fiscales ni las condiciones operativas de los pequeños y medianos inversores de Sri Lanka. En cierta medida, es posible que incluso haya puesto en peligro las mejoras que se necesitan en toda la economía al perpetuar un régimen doble en el que los grandes inversores obtenían un trato mucho más favorable que el concedido a los pequeños y medianos inversores<sup>7</sup>. Esta distorsión se da como resultado de las actividades de los OPI en una serie de países de Asia y África.

17. A los OPI les corresponde desempeñar una labor fundamental en la promoción de normas de inversión que respondan al interés público y a los intereses del país en materia de desarrollo, en particular en cuanto a su elaboración y su administración cotidiana, de manera que no impongan cargas innecesarias o imprevistas a los inversores, ni se conviertan en un factor de distorsión en la economía nacional.

18. Es importante señalar que existen varios mecanismos a través de los cuales los OPI rinden cuentas al gobierno, y éstos suelen guardar relación con su estatuto y autoridad en tanto que instituciones públicas y con su capacidad de influir en la reforma de las políticas. Algunos OPI dependen directamente de la autoridad política de mayor rango del país y están inmediatamente subordinados al Presidente o al Primer Ministro. Muy a menudo, esto confiere una mayor capacidad de influencia al OPI, pues le permite acceder a las personas con mayor poder decisorio. De hecho, algunos OPI forman parte de un ministerio de la inversión, como es el caso de Egipto. A mediados de 2004, el recién nombrado Gobierno creó el Ministerio de la Inversión, y esto ha insuflado un nuevo ímpetu en las políticas e instituciones relacionadas con la inversión. La larga lista de iniciativas adoptadas desde entonces da fe del mayor cuidado que el Gobierno egipcio pone en escuchar las preocupaciones de los inversores y de la mayor celeridad con que se ocupa de ellas<sup>8</sup>. Otros OPI constituyen una dependencia o departamento de un gran ministerio que no atiende directamente ni de manera prioritaria las cuestiones relacionadas con la inversión, como un ministerio de comercio, de economía, de planificación o de hacienda; en ese caso es posible que no tengan necesariamente acceso directo al propio ministro ni a su entorno más inmediato, y por lo tanto tendrían dificultades para dar a conocer sus inquietudes. La estructura institucional, el mandato y los mecanismos de presentación de informes, así como las competencias técnicas, repercuten considerablemente tanto en la capacidad del OPI para argumentar de forma convincente como en su grado de influencia.

---

<sup>7</sup> UNCTAD, 2004, Investment Policy Review Sri Lanka.

<sup>8</sup> UNCTAD, Report on the Implementation of the Investment Policy Review, Egypt, UNCTAD/ITE/IPC/2006/1, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2006, pág. 2.

## II. CÓMO ORGANIZAR LOS OPI PARA EL FOMENTO DE LAS POLÍTICAS

19. ¿Es conveniente que un OPI cuente con una dependencia de fomento de las políticas en su estructura organizativa que le permita promover las políticas de manera eficaz? Ésta es una pregunta clave que han de plantearse muchos OPI, y la respuesta no es sencilla. Aunque se justifica que en un OPI la labor de elaboración y puesta en práctica de una estrategia de fomento se organicen de manera coherente, el fomento de las políticas es una función en la que participan varios sectores del mismo OPI, y a menudo corre a cargo de varios miembros del personal que están dispersos por toda la institución. El director general cumple una función esencial, al igual que el departamento de relaciones exteriores y/o las funciones de enlace con la prensa, por ejemplo. El personal operativo, que es el que está en contacto cotidiano con la clientela de inversores del OPI, es el más indicado para recabar la información más importante sobre las cuestiones que preocupan a los inversores. La cuestión de si se crea o no, a nivel institucional una dependencia de fomento de las políticas depende del grado en que esta dependencia pueda ejercer un liderazgo y una coordinación eficaces respecto de los citados elementos dispersos dentro del OPI. Huelga decir que si en el OPI no hubiera unanimidad de opiniones a la hora de definir las medidas que deben adoptarse ante determinada cuestión de política, las consecuencias serían desastrosas.

20. En la práctica, aunque muchos OPI desempeñan funciones de fomento de las políticas, parecen ser pocos los que han creado una dependencia específica para ocuparse de ellas dentro de la institución. En muchos OPI, las actividades de fomento de las políticas están centralizadas en la oficina ejecutiva. Otros OPI disponen de "equipos" de fomento de las políticas, dirigidos por una dependencia de la organización o por una persona, sobre todo cuando el personal tiene experiencia y soltura en el trabajo de equipo para asuntos que exigen la participación de más de una dependencia. Estos "equipos" pueden trascender los límites del OPI y estar integrados por sus aliados. Aunque hay varias posibilidades de organizar un OPI para llevar a cabo funciones de fomento de las políticas por medio de estructuras orgánicas formales o informales, no se ha demostrado claramente que una estructura sea mejor que la otra. La calidad del personal y la seriedad con la que el OPI desempeña las funciones de fomento de las políticas mediante la elaboración de una estrategia clara y bien definida, así como una capacidad de liderazgo efectivo, parecen ser los requisitos básicos y más importantes para lograr el éxito.

### A. Recursos humanos y externalización en los OPI

21. Conviene señalar que, aunque el fomento de las políticas suele representar el menor gasto en los presupuestos de los OPI, puesto que no supera el 7% como promedio<sup>9</sup>, el fomento de las políticas es lo que parece influir más en las corrientes de IED, seguido de la creación de imagen, la prestación de servicios a los inversores y la generación de inversiones. El fomento de las políticas parece ser la función más eficaz de los OPI... y la eficacia de los OPI está relacionada directamente con la calidad del clima de inversiones. La mayoría de los OPI se encuentran en una situación estratégica para llevar a cabo actividades de fomento de las políticas gracias a su

---

<sup>9</sup> The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment, Servicio de Asesoría sobre Inversiones Extranjeras, 2004, Occasional Paper 16, pág. 33.



función de conexión entre el sector privado y el sector público<sup>10</sup>. La mayoría de los OPI no están muy bien dotados de personal especializado. Optimizan sus recursos con una combinación de personal interno y la externalización de funciones a organismos especializados. Aunque existe la tentación de externalizar muchas actividades, lo prudente es que los OPI generen su propia capacidad institucional básica para las funciones de fomento de las políticas y que las complementen con ayuda técnica exterior. Hay cuatro funciones básicas de fomento: determinación de las necesidades, investigación, gestión de procesos y comunicación.

### **Determinación de las necesidades**

22. Esta función consiste en estudiar el entorno para establecer cuáles son los problemas cruciales que requieren una solución mediante políticas. Los OPI disponen de varios ejecutivos de promoción de las inversiones que desempeñan principalmente dos funciones, a saber, la localización de inversores y la prestación de servicios de seguimiento. Estos ejecutivos están en constante interacción con los inversores, entienden sus necesidades y analizan sus fracasos y sus éxitos. Es necesario formar a estos ejecutivos para que sean capaces de reconocer los problemas que requieren la adopción de políticas y señalarlos a la atención del jefe ejecutivo del OPI. Los OPI, conscientes de la importancia del fomento de las políticas, y con el fin de extraer el máximo rendimiento de los recursos de que disponen, recurren cada vez más a la UNCTAD en busca de formación y asesoramiento sobre fomento de las políticas, especialmente sobre cómo organizarse<sup>11</sup>.

### **Investigación y análisis, políticas y planificación**

23. Una vez que el OPI determina cuáles son los problemas, comienza la segunda fase, que consiste en recabar datos y llevar a cabo investigaciones. Es conveniente que los OPI dispongan de su propio personal de investigaciones y de capacidad de gestión de las bases de datos. El trabajo de campo propiamente dicho, como la recopilación de datos, puede externalizarse a organismos especializados en la materia. El análisis de los problemas es fundamental para vigilar el clima de inversiones y proporcionar al Gobierno información a tiempo sobre la competitividad del país respecto de sus competidores mediante análisis comparativos. Además, permite al OPI señalar las esferas en las que es necesario adoptar medidas correctivas.

---

<sup>10</sup> Jacques Morisset, 2003, "Does a Country Need a Promotion Agency to Attract Foreign Direct Investment?" pág. 16.

<sup>11</sup> La UNCTAD ha diseñado un programa de formación y un curso especialmente dedicado a la labor de fomento de las políticas en los OPI, que ha sido impartido tanto a escala nacional como regional en un gran número de países en desarrollo y economías en transición. El curso puede impartirse en francés, inglés y español. También se ha proporcionado asesoramiento en materia de políticas sobre cómo organizar un OPI para desempeñar funciones de fomento de las políticas. Éste en particular fue el caso del organismo de inversiones de Kenya, que ulteriormente creó una dependencia dedicada exclusivamente al fomento de las políticas.

### **Gestión de procesos**

24. Consiste en la elaboración de mensajes en distintos formatos, la gestión de los medios de comunicación, la preparación de ponencias, la planificación de actividades, el establecimiento de redes de contactos, etc. El equipo principal del OPI, integrado por ejecutivos de promoción de las inversiones, ejecutivos de gestión de la información y las bases de datos y economistas, adopta la forma de un equipo de fomento de las políticas en el que cada cual tiene responsabilidades distintas. Este equipo colabora estrechamente con los organismos externos de ayuda y vela por la prestación de servicios de calidad y en tiempo.

### **Comunicación**

25. En todos los niveles del OPI pueden adquirirse aptitudes eficaces de comunicación mediante programas de fomento de la capacidad. La promoción de inversiones en general y las funciones de fomento de las políticas en particular requieren aptitudes de comunicación sólidas y eficaces. Esas aptitudes son necesarias para buscar el consenso con los asociados, reducir la resistencia y persuadir a los encargados de adoptar decisiones.

### **B. Equipos de fomento**

26. Crear un equipo de fomento eficaz y de base amplia es fundamental para el éxito de un OPI en la esfera de la promoción de políticas. Los equipos de fomento de los OPI no están únicamente integrados por empleados de esos organismos, sino que también pueden incluir a asociados en el marco de una organización estructurada o no estructurada. Los miembros de los equipos de fomento de los OPI eficaces pueden pertenecer a diferentes organizaciones, pero son conscientes de su interdependencia y de la necesidad de los conocimientos, aptitudes y recursos especiales de cada uno. Un muy buen ejemplo de ello es TEAM Uganda, una iniciativa en la que están participando 49 instituciones gubernamentales, entre ellas ministerios. La Dirección de Inversiones de Uganda (UIA) y la Mesa Redonda Presidencial para Inversores elaboraron el concepto de TEAM Uganda para simplificar el aparato gubernamental y mejorar la prestación de servicios a la comunidad empresarial, en particular a los inversores extranjeros.

27. La UIA ha encontrado en la red TEAM Uganda, que comprende a instituciones fundamentales como la Oficina de Servicios de Registro de Uganda, el Departamento de Inmigración, la Dirección de Impuestos de Uganda, la Dirección Nacional de Gestión Ambiental y la Comisión de Tierras de Uganda, una nueva plataforma para promover mejoras en el marco de las inversiones.

28. La promoción de políticas requiere mucho trabajo y un compromiso a largo plazo. En ocasiones el esfuerzo es en vano, y con frecuencia hay que abandonar o volver a iniciar el proceso. La sinergia producida por el trabajo en equipo proporciona el ímpetu necesario para seguir esforzándose cuando la situación se vuelve difícil.

### **C. Vigilancia y evaluación**

29. La vigilancia y la evaluación son elementos importantes en una estrategia de promoción de políticas. Un sistema racional de vigilancia y evaluación contribuye a que el equipo de fomento verifique sus resultados, fortalezca su credibilidad en las organizaciones de apoyo y motive a sus

miembros para seguir trabajando. Si las actividades de promoción de políticas de un OPI consiguen el cambio de políticas deseado, el OPI intentará demostrar que existe una conexión clara entre sus objetivos y actividades y las políticas resultantes.

30. La vigilancia es el proceso de reunir periódicamente información sobre todos los aspectos de una campaña de promoción y utilizar la información en la administración del equipo y la adopción de decisiones. Un plan de vigilancia es una herramienta básica y fundamental de gestión que proporciona a los miembros del equipo y a otras partes interesadas información esencial para diseñar, ejecutar, gestionar y evaluar las actividades de promoción. La evaluación es el análisis sistemático y objetivo del rendimiento, la eficiencia y los resultados del equipo en relación con sus objetivos. El objetivo último es extraer enseñanzas de la experiencia para mejorar la calidad de las futuras campañas de promoción, mejorar su diseño y demostrar la capacidad del OPI para apoyar a organizaciones y encargados de formular políticas.

### **III. HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS PARA LA PROMOCIÓN DE POLÍTICAS**

31. Distintos OPI de Europa, América Latina, Asia y África representan ejemplos de prácticas óptimas específicas que otros OPI pueden seguir al estudiar sus herramientas y métodos operacionales de promoción de políticas. El seguimiento, la participación del sector privado y la utilización de enfoques regionales son algunos de los métodos que han permitido a los OPI potenciar su función para influir en el marco de políticas. Esas prácticas se pueden agrupar en tres esferas principales: a) los modos de recabar las opiniones del sector privado y sondear el entorno empresarial; b) los modos de señalar a la atención del gobierno las opiniones del sector privado y las vías y canales de comunicación disponibles a tal efecto; y c) la dimensión regional de la promoción de políticas.

#### **A. Evaluación de las condiciones existentes para la inversión y de las fuentes de información**

32. El primer paso para organizar un OPI para la promoción de políticas es determinar los modos de evaluar el entorno empresarial que producirán las conclusiones en que se basarán las iniciativas de promoción. Los inversores ya establecidos en el país son probablemente la mejor fuente de información útil. A ese respecto, los **servicios de seguimiento de los inversores** podrían considerarse una parte fundamental del proceso de la promoción de políticas. Mediante un diálogo periódico con los inversores extranjeros, los OPI pueden conocer los aspectos de las políticas que dichos inversores consideran favorables o perjudiciales para sus actividades empresariales. El seguimiento es una esfera en la que, por ejemplo, ha tenido éxito la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE). La CINDE realiza visitas bianuales a los inversores para analizar las cuestiones que puedan estar dificultando su actividad empresarial o la ampliación de sus operaciones en el país. La labor de seguimiento comprende también visitas a las sedes empresariales de varios inversores radicados en los Estados Unidos en coordinación con la oficina de la CINDE en Nueva York. La CINDE también organiza mensualmente grupos de trabajo temáticos en los que los inversores analizan las principales cuestiones que afectan el clima de las inversiones, como los procedimientos de inmigración, las infraestructuras, los recursos humanos y cuestiones relacionadas con la oferta nacional.

33. Los posibles inversores son, desde luego, otra fuente principal de información. Ya sea mediante ferias itinerantes de promoción de la inversión o visitas en el país, el diálogo directo con las empresas que planean invertir revelará sus prioridades en relación no sólo con una inversión particular, sino también con el marco reglamentario y de políticas más general. Las **encuestas a los inversores extranjeros** son también muy útiles para sondear la opinión y las percepciones de los inversores ya establecidos en el país y de los posibles inversores que aún no han tomado la decisión de invertir.

34. Además, los **representantes de sociedades de servicios profesionales** que ayudan a las empresas con sus estrategias de inversión y con la aplicación de esas estrategias (abogados, consultores, bancos de inversión) pueden ser otra fuente importante de orientación en materia de políticas. Esas sociedades son contratadas por posibles inversores para que los asesoren sobre los posibles lugares de implantación de las inversiones en función de su atractivo político, jurídico, económico y reglamentario. Ya sea en nombre de un cliente específico o para informarse de manera más general sobre diversos países o regiones, esas sociedades asesoras buscan información sobre las condiciones existentes para la inversión en los países en que operan o podrían operar en el futuro. Como parte de ese proceso de aprendizaje, se las puede convencer para que entablen un diálogo con los OPI y otros funcionarios del gobierno, empresas y expertos locales. Las sociedades asesoras son también una fuente de información y conocimientos especializados sobre los tipos de políticas que resultan atractivas para los inversores.

35. Los informes de los **medios de comunicación extranjeros especializados** sobre un país pueden ser también una valiosa fuente de ideas para la promoción de políticas. Los principales periódicos mundiales, que tienen sitios web en los que se puede consultar la mayoría de sus artículos de manera gratuita o por una módica suma, publican artículos sobre el entorno económico y empresarial en los países y mercados de mayor tamaño y, ocasionalmente, también en los de menor tamaño. Los estudios sobre los países suelen destacar los aspectos positivos y negativos de las condiciones de inversión existentes en el entorno al que se refieren.

36. Incluso en los países más pequeños y pobres que carecen de cámaras de comercio que representen a los inversores extranjeros suele haber **embajadas extranjeras** de los países más grandes con inversores en el extranjero. Las secciones comerciales y financieras de esas embajadas suelen ser una fuente de ideas para la promoción de políticas, independientemente del tamaño o del nivel de prosperidad del país de que se trate. Las visitas de funcionarios de capitales extranjeras (de los ministerios de relaciones exteriores, economía o comercio) suelen brindar también a los OPI la oportunidad de intercambiar opiniones sobre las políticas que pueden promover la inversión.

37. En **Internet** existe una multitud de fuentes que pueden proporcionar ideas para la promoción de políticas. Los sitios web de organizaciones internacionales como la UNCTAD, la ONUDI o la OMC, instituciones como la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) o el Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS) del Grupo del Banco Mundial, y los bancos regionales de desarrollo contienen información sobre las cuestiones de política generales o de países específicos que tienden a promover o desalentar la inversión extranjera. Asimismo, los sitios web de varias ONG y centros de estudio pueden ser valiosas fuentes de información sobre prácticas óptimas en la inversión. Esas organizaciones y centros pueden ser desde institutos de investigación sobre

políticas económicas internacionales hasta organizaciones de beneficencia que promueven el desarrollo o grupos de presión a favor de la buena gestión de los asuntos públicos y contra la corrupción.

38. Los **foros entre los sectores público y privado** son valiosas fuentes de información sobre la opinión del sector privado y las condiciones existentes para la inversión. Esos foros pueden ser asociaciones o consejos de inversores extranjeros o foros del sector privado, según el país y el lugar. En China, cada provincia tiene una asociación de inversores extranjeros con la que el OPI local mantiene una relación estrecha y organiza reuniones frecuentes para analizar las cuestiones que preocupan a los inversores.

39. Los **consejos de inversores extranjeros** se utilizan también ampliamente en varios países. En algunos países de Europa central y oriental -Serbia y Rumania, por ejemplo-, los consejos de inversores extranjeros, integrados por las principales empresas con inversiones en el país, pueden influir significativamente en el marco de políticas. El Consejo de Inversores Extranjeros en Serbia publica anualmente un "Libro Blanco" en el que se detallan las condiciones para la inversión extranjera en el país, los ámbitos en que se han alcanzado progresos y aquellos en que sería conveniente realizar más cambios en las políticas. De hecho, una parte de la labor de promoción de políticas se subcontrata a los consejos de inversores extranjeros, con quienes los OPI mantienen un estrecho contacto.

40. En Ghana se ha adoptado un enfoque similar. El Consejo Asesor para la Inversión en Ghana (GIAC) se formó a raíz de las conversaciones entre el Presidente de Ghana y los Presidentes del Banco Mundial y el FMI. El GIAC, que asesora al Presidente en relación con las cuestiones de inversión, está integrado por los 25 principales dirigentes empresariales del país, pertenecientes a empresas multinacionales presentes en Ghana, posibles inversores y las principales empresas locales; el Director General del Centro de Promoción de las Inversiones en Ghana asiste a las reuniones del GIAC en calidad de observador. El GIAC, que se reúne cada seis meses, determina los problemas específicos que es necesario solucionar para mantener o mejorar las condiciones existentes para la inversión en el país.

41. Incorporar rigurosamente las opiniones de la comunidad empresarial al diálogo sobre políticas es también el objeto del **Foro del Sector Privado (PSF)** creado en Viet Nam en 1998. Su objetivo es contribuir a que Viet Nam establezca un entorno fructífero para la empresa privada solucionando los problemas a corto plazo y creando una visión a largo plazo sobre lo que se necesita para conseguir inversiones sostenibles. El PSF, que se reúne trimestralmente, es organizado por el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Ministro de Planificación e Inversión, y sus miembros comprenden asociaciones de empresas públicas y privadas. Tiene tres grupos de trabajo: banca, asuntos jurídicos y políticas, y fabricación y distribución.

## **B. Canales de comunicación**

42. Existe una gran variedad de métodos para comunicar las cuestiones de promoción a los gobiernos. Los motivos de preocupación pueden transmitirse a los encargados de adoptar decisiones mediante documentos estratégicos de estudio de políticas sobre las reformas reglamentarias, el desarrollo del sector privado y cualquier otra cuestión importante. Las encuestas a los inversores extranjeros, las reseñas sobre políticas, los "libros blancos", los

informes sobre el clima de inversión, los análisis comparados, etc. tienen el mismo propósito. Otros canales o vías de comunicación de que disponen los OPI para alertar a los gobiernos sobre la necesidad de realizar cambios en las políticas son las reuniones y conferencias o los vínculos con empresas líderes o asociados para el desarrollo y organizaciones internacionales.

43. Un buen ejemplo de OPI en que se señala eficazmente a la atención de altos funcionarios del Gobierno cuestiones relativas a las políticas, mediante la publicación de un informe anual, es el Organismo para la Inversión en Suecia (ISA). El ISA tiene el mandato del Ministerio de Relaciones Exteriores de informar sobre el clima de inversión en Suecia una vez al año o cuando sea necesario. El ISA publica un informe anual titulado "The Climate for Foreign Investments in Sweden" (El clima para la inversión extranjera en Suecia), que se presenta al Gobierno. En el informe figuran las tendencias de la IED en Suecia y las conclusiones de un estudio sobre las opiniones y percepciones de los inversores extranjeros acerca del clima empresarial en el país. Cada año se destacan cuestiones específicas y se presentan los aspectos positivos y negativos de las condiciones existentes para la inversión. El informe ha resultado un poderoso instrumento de promoción de políticas para la labor del ISA.

44. Parece también que para que la labor de los OPI sea positiva se debe realizar cierta promoción pública de políticas. Una forma de hacerlo es consiguiendo que ministros del gobierno y parlamentarios asistan a conferencias y actividades periódicas con inversores actuales y posibles, así como con otras partes interesadas (medios de comunicación, ONG, organizaciones internacionales, gobiernos de países que invierten en el exterior). Esos foros son apropiados para que los OPI realicen una promoción pública de políticas en presencia de los funcionarios que en última instancia adoptarán las decisiones. Lo más probable es que esos funcionarios acudan a las reuniones con algunas promesas de reforma de políticas bajo el brazo respecto de las que se les podrán exigir cuentas posteriormente. Los funcionarios estarán también obligados a reaccionar ante las observaciones y propuestas de los OPI y otras partes interesadas en un entorno más atractivo para la inversión. Ese canal es común y ampliamente utilizado por OPI de todo el mundo.

45. La descentralización del fomento de las inversiones a los niveles subnacional o local es otra forma de reforzar las iniciativas de los OPI y sus actividades de promoción de políticas. Varios países han adoptado esa medida y han delegado las responsabilidades en instituciones subnacionales y locales mediante la creación de secciones provinciales o locales. Éstas suelen forjar sus propias relaciones con los políticos de su zona, que a su vez suelen influir en las decisiones adoptadas por los políticos de la esfera nacional. Es lo que suele ocurrir particularmente en algunos de los grandes países en desarrollo, como el Brasil.

46. Otro enfoque posible es desarrollar una relación privilegiada con un país más desarrollado con el que una región determinada ya tenga estrechos lazos comerciales. Por ejemplo, la Cámara Económica Federal de Austria (WKOe) celebra actividades periódicas donde se destacan oportunidades de inversión en la región de los Balcanes occidentales y en las que participan representantes gubernamentales de cada uno de los países de la región. La WKOe se considera ahora no sólo como un organismo de promoción de las exportaciones, sino también como una organización que alienta las salidas de IED de empresas austríacas. Ese mandato adicional refleja el entendimiento por parte de la WKOe de que las inversiones en Europa central y oriental y en los Balcanes occidentales han sido uno de los principales motivos de que el crecimiento económico de Austria haya acelerado en los últimos años. Los OPI de Asia,

América Latina o África podrían estudiar una o más de esas relaciones especiales con países que estén dispuestos a promover la función de beneficio mutuo de la inversión extranjera.

47. Los OPI pueden aumentar su influencia forjando vínculos de cooperación con organizaciones internacionales que trabajen en las esferas regional o multilateral. Un ejemplo de ese tipo de enfoque es el Programa Europeo de Divulgación a los Inversores (EIOP) del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) para los países de Europa suroriental, ninguno de los cuales es miembro de la Unión Europea (véase el recuadro 1).

### **Recuadro 1**

#### **Programa Europeo de Divulgación a los Inversores (EIOP)**

Con el fin de ayudar a los países de Europa suroriental a que mejoren su atractivo para los posibles inversores, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) del Grupo del Banco Mundial ha creado el Programa Europeo de Divulgación a los Inversores (EIOP) para ayudar a los OPI de Croacia, Serbia, Montenegro, Bosnia y Herzegovina, la ex República Yugoslava de Macedonia y Albania. Además de servir de centro polivalente inicial para los inversores interesados en esos países, el EIOP también realiza tareas de promoción con los gobiernos interesados para fomentar la creación de un marco de políticas que contribuyan a atraer IED. En el caso de los Balcanes occidentales, y tal vez de otros países con realidades económicas y políticas similares, los OPI se ven sometidos a presiones para obtener resultados concretos en forma de nuevas inversiones. Aunque pueden ser conscientes del valor de la promoción de políticas, también podrían considerarla un lujo en comparación con la necesidad de celebrar nuevos contratos de inversión a corto plazo. En ese tipo de situación, el hecho de poder confiar en el EIOP para que realice al menos una parte de la labor de promoción con los gobiernos es una ventaja. Eso es precisamente lo que ocurre, ya que muchos OPI de la región deben rendir cuentas a un solo ministro y, por lo tanto, es posible que no gocen de la independencia necesaria para llevar a cabo rigurosamente la labor de promoción. El EIOP alienta a las empresas que puedan tener interés en invertir en la región a que contacten inicialmente con él en su calidad de centro polivalente. Después de sondear a los gobiernos, el EIOP presenta una serie de opciones de inversión a las empresas que lo solicitan. El EIOP no es sólo responsable de atraer inversiones, sino que también realiza actividades de promoción de políticas con los gobiernos de Europa suroriental sobre la base de la información que recibe de los posibles inversores y sus conocimientos sobre las prácticas óptimas.

48. La labor realizada en el marco de los análisis de las políticas de inversión (API) de la UNCTAD y los libros azules contribuye a la promoción de políticas de diversas maneras, ya que se centra en las principales recomendaciones sobre políticas aprovechando la amplia experiencia de la UNCTAD en materia de políticas de inversión en los países en desarrollo. Los API se publican y son accesibles para todos, y pueden fortalecer las iniciativas de promoción de políticas de otras instituciones. Se presentan en seminarios nacionales donde funcionarios del gobierno y representantes del sector privado y la sociedad civil analizan y estudian las principales consecuencias que tienen las recomendaciones de los análisis en las políticas.

El mecanismo de examen entre homólogos de la Comisión de la Inversión, la Tecnología y las Cuestiones Financieras Conexas de la UNCTAD permite un intercambio de opiniones y experiencias sobre las políticas y las prácticas óptimas entre los países miembros de la UNCTAD. También sirve de foro para que el sector privado inicie un diálogo con los funcionarios de alto nivel del gobierno (véase el recuadro 2)<sup>12</sup>.

## Recuadro 2

### Fomento de las políticas mediante los API

A continuación figuran algunos ejemplos concretos de una labor fructífera de fomento de las políticas mediante los API (la lista no es exhaustiva y es una mera ilustración):

- Un equipo de la UNCTAD presentó las principales conclusiones y recomendaciones del API de Kenya y otras cuestiones sobre políticas relacionadas con la IED a unos 30 parlamentarios de Kenya. La reunión con los parlamentarios, de un día de duración, permitió aclarar un gran número de cuestiones sobre políticas relacionadas con la IED y entablar un diálogo constructivo sobre políticas. En su API la UNCTAD había recomendado introducir una enmienda fundamental en una ley de promoción de las inversiones promulgada recientemente. El Parlamento aprobó la enmienda unos meses después de la reunión de la UNCTAD con los parlamentarios.
- También se organizó una sesión de capacitación de un día de duración sobre cuestiones fiscales para el personal de la Dirección de Inversiones de Kenya. El objetivo de la sesión era transmitir al personal conocimientos suficientemente sólidos sobre cuestiones fiscales para que pudieran entablar un diálogo sobre políticas con las autoridades fiscales de Kenya y velar por la creación de un entorno fiscal favorable a la inversión.
- Un equipo de la UNCTAD presentó las principales conclusiones y recomendaciones del API de Rwanda a la Comisión de Economía y Comercio del Parlamento y el Senado de Rwanda. La presentación tuvo lugar antes de que se publicara el API y fue muy bien recibida por los senadores y parlamentarios. El análisis aumentaría la probabilidad de que se adopten las recomendaciones sobre las políticas, y fortaleció la función de promoción de políticas del RIEPA, el organismo de promoción de las inversiones de Rwanda.
- La UNCTAD organizó un seminario para sensibilizar a los miembros del Gabinete del Gobierno de Zanzíbar sobre las cuestiones relacionadas con la inversión extranjera directa. En particular, el seminario se centró en las consecuencias de un nuevo código de inversiones que se había preparado con la asistencia técnica de la UNCTAD.

<sup>12</sup> La UNCTAD ha publicado sendos API para Argelia, Benin, Botswana, el Ecuador, Egipto, Etiopía, Ghana, Lesotho, Mauricio, Nepal, el Perú, Sri Lanka, Uganda, la República Unida de Tanzania y Uzbekistán, y está preparando, entre otros, los relativos al Brasil, Colombia, la República Islámica del Irán, Marruecos, Nigeria, Rwanda y Zambia.



- La UNCTAD preparó un informe técnico sobre la promoción del sector de la minería industrial en Rwanda. En el informe se formularon recomendaciones sobre las políticas necesarias para promover las inversiones en el sector y observaciones sobre un proyecto de código de minería. El informe se presentó en un taller nacional que reunió a expertos e inversores del sector de la minería y a funcionarios del gobierno que se ocupan del nuevo código de minería y la futura reglamentación del sector. El taller permitió que se entablara un diálogo fructífero entre los participantes del sector antes de que se introdujeran los principales cambios jurídicos y reglamentarios.

49. En el caso de los PMA, el Consejo Consultivo de Inversiones de la UNCTAD y la CCI es un marco oficioso y flexible en el que dirigentes empresariales y altos funcionarios del gobierno responsables de los asuntos de inversión pueden intercambiar opiniones sobre cómo atraer IED y cómo beneficiarse de ella (véase el recuadro 3), y sirve de foro eficaz para analizar al más alto nivel las políticas, los problemas y los desafíos en materia de inversiones.

### **Recuadro 3**

#### **Consejo Consultivo de Inversiones de la UNCTAD y la CCI**

El Consejo Consultivo de Inversiones fue creado como iniciativa conjunta de la UNCTAD y la Cámara de Comercio Internacional (CCI) en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, celebrada en mayo de 2001. El propósito del Consejo es: i) facilitar la interacción entre los representantes gubernamentales y empresariales; ii) proporcionar a los gobiernos de los países menos adelantados y otros países de renta baja asesoramiento y recomendaciones que los puedan ayudar a aumentar el nivel y la calidad de la entrada de inversión extranjera directa; iii) acelerar el desarrollo; iv) facilitar la integración de las economías en la economía mundial; y v) aumentar la sensibilización de las empresas internacionales sobre las oportunidades de inversión en los países menos adelantados y otros países de renta baja.

Hasta la fecha, el Consejo se ha reunido en cinco ocasiones. Esas reuniones permiten que los conocimientos especializados de los dirigentes empresariales apoyen los esfuerzos de los países en desarrollo por atraer inversión extranjera directa y beneficiarse de ella. También son un foro para poner en marcha nuevas iniciativas con ese mismo propósito.

## **IV. FOMENTO DE LAS POLÍTICAS A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL**

50. Durante los últimos decenios, algunos países de diferentes regiones han creado mecanismos de integración regional para acelerar el desarrollo económico. En general, se considera que la integración puede, entre otras cosas, aumentar el rendimiento de las inversiones, facilitar mayores inversiones e inducir a las industrias a que se deslocalicen. También puede obligar a los gobiernos a realizar reformas, aumentar el poder de negociación y mejorar la

cooperación. Las posibilidades de influir en las políticas y de adquirir información económica y política pertinente para los inversores se multiplican en los países que forman parte de agrupaciones regionales intergubernamentales o supranacionales.

51. En Europa, los nuevos países miembros de la Unión Europea, menos adelantados económicamente, disponen de vectores adicionales para la promoción de políticas de los que no disponen los países no miembros de la UE. Además de persuadir a sus propios gobiernos para que introduzcan determinados cambios en sus políticas, los OPI de la UE pueden recurrir a la Comisión Europea en Bruselas, que en determinadas esferas tiene autoridad supranacional y en otras desempeña una importante función exhortatoria. Si un OPI cree que es necesario promulgar una nueva ley de telecomunicaciones para atraer más inversiones en ese sector, puede suceder que la Comisión Europea esté planeando una nueva directiva en materia de telecomunicaciones que podría reforzar los objetivos del OPI de que se trate. En otras regiones del mundo no existen organizaciones con el mismo nivel de atribuciones supranacionales que la CE, pero deberían existir, por ejemplo, opciones de promoción de políticas en la ASEAN para los OPI del sureste de Asia, en el MERCOSUR para los OPI de América del Sur, o en la CAO o el MECAFMO para los países de África oriental (véase el recuadro 4).

#### **Recuadro 4**

##### **El Mercado Común del África Meridional y Oriental (MECAFMO)**

El Mercado Común del África Meridional y Oriental (MECAFMO) fue creado el 30 de octubre de 2000, y sus miembros son Angola, Burundi, las Comoras, la República Democrática del Congo, Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenya, la Jamahiriya Árabe Libia, Madagascar, Malawi, Mauricio, Rwanda, Seychelles, el Sudán, Swazilandia, Uganda, Zambia y Zimbabwe. El MECAFMO representa un mercado regional de 380 millones de personas, y uno de sus objetivos principales es integrar el comercio y la inversión en la región, así como dar un gran impulso a la promoción de las inversiones. El MECAFMO sirve de ejemplo para la promoción de políticas regionales. La próxima creación del espacio común de inversión del MECAFMO y la creación del Organismo Regional de las Inversiones en El Cairo (Egipto) el 1º de junio de 2006 institucionalizarán la promoción de políticas en la esfera regional. El Organismo Regional de las Inversiones tiene por objeto promover la adopción de prácticas óptimas en las políticas de inversión de todos los miembros del MECAFMO. Un ejemplo concreto es la hoja de ruta para inversores regionales encargada por la USAID y 11 hojas de ruta para inversores nacionales en los que se promueven cambios en los entornos nacionales para la inversión y en los aspectos de la política nacional que influyen en la inversión transfronteriza en los países miembros del MECAFMO. Otros aspectos importantes que se abordan son las autorizaciones permanentes a los inversores, la urbanización, la inscripción de empresas y los regímenes fiscales.

52. La combinación de la labor de promoción regional y la promoción en el sector privado es una práctica que están iniciando algunas economías emergentes. Un ejemplo concreto de ello es la Comunidad del África Oriental (CAO); con su "segunda estrategia de desarrollo", la CAO ha allanado el camino para un programa de reforma económica que va desde la armonización

jurídica hasta la adopción de legislación laboral común, un solo visado de entrada para los empresarios y una mayor liberalización comercial. La "segunda estrategia de desarrollo" sirve de base para la promoción de políticas regionales. Cada medida legislativa se basa en un proceso de consulta que reúne a la secretaría de la CAO, expertos regionales y funcionarios de los ministerios pertinentes de cada Estado miembro. En el caso de la CAO, la fructífera labor de promoción de políticas llevada a cabo mediante una organización regional crea el necesario impulso institucional para dar más relieve a la región y su atractivo para la inversión extranjera directa e intrarregional.

53. No obstante, la promoción de políticas mediante la integración regional tiene un inconveniente. En ocasiones, el cambio puede verse frenado si todos los países tienen que adoptar una línea de acción determinada que podría no ser políticamente viable para algunos de ellos. Podría ser una fuente de bloqueos, ya que se aplicaría el menor denominador común. La función de los mecanismos de doble velocidad podría ser una solución para avanzar.

54. En resumen, los OPI disponen de numerosos métodos para desempeñar su función de promotores de políticas. Para algunos de esos métodos no se necesitan muchos recursos humanos o financieros, e incluso los OPI con recursos limitados pueden emplearlos. En general, los organismos de promoción de las inversiones deberían aspirar a establecer un "gran pacto" con sus respectivos gobiernos. Los OPI tendrán que cumplir sus promesas de atraer más inversiones y de mejor calidad a sus países. A cambio, los gobiernos tendrán que comprender que los OPI no pueden cumplir su mandato, ni puede esperarse que lo cumplan, sin las reformas apropiadas en su marco de políticas. Una labor fructífera de promoción de políticas permite convencer a los gobiernos no sólo de las ventajas de determinados cambios en las políticas, sino también de la necesidad más general de cumplir su parte del pacto institucional.

55. La UNCTAD, la Asociación Mundial de Organismos de Promoción de las Inversiones y los organismos multilaterales de fomento del desarrollo son posibles foros para la cooperación transfronteriza entre los OPI, incluido el intercambio de experiencias sobre las aptitudes, los conocimientos y la organización que debería tener un OPI para llevar a cabo su labor de promoción de políticas de manera sistemática y eficaz, y que resulte adaptable. Es importante que los participantes en la promoción de las inversiones y, en particular, en la promoción de políticas, tengan los antecedentes y la capacitación necesarios. Cabe sostener que los altos dirigentes de los OPI, especialmente en los casos de las economías en desarrollo y en transición, deberían tener experiencia educativa o profesional en uno o más de los principales países de que se trate o en organizaciones en las que esos países y sus representantes desempeñen una función fundamental. No sólo es importantísimo saber cómo piensan los inversores, sino que esos antecedentes podrían conferir a los OPI más autoridad frente a sus gobiernos.

## V. CUESTIONES PARA PLANTEAR A LOS EXPERTOS

56. De lo anterior se desprenden varias cuestiones fundamentales que han de presentarse a los expertos para su consideración:

- ¿Cómo pueden tener éxito los OPI en la promoción de políticas, al servir de puente entre los sectores público y privado, sin convertirse en un portavoz del gobierno o en

un defensor de los intereses del sector privado? ¿Cómo puede mantenerse ese delicado equilibrio?

- ¿Qué prácticas eficaces pueden emplear los OPI para difundir sus preferencias en cuanto a las políticas y cuáles son los medios más apropiados para transmitir los mensajes sobre políticas a los gobiernos?
- ¿Qué opinión tiene el sector privado sobre la función de la comunidad empresarial en la promoción de cambios en las políticas para mejorar las condiciones existentes para la inversión?
- Muchos OPI son conscientes de que es necesario dedicar recursos a la promoción de políticas, pero sus gobiernos, en especial los de los países menos adelantados económicamente, suelen presionarlos para que produzcan resultados tangibles e inmediatos en forma de nuevas inversiones extranjeras. Una forma de salir de ese atolladero es potenciar la función de otras partes interesadas que puedan contribuir al proceso de promoción de políticas.
- ¿Debería depender un OPI de la máxima autoridad del país, por ejemplo, de la Oficina del Presidente o del Primer Ministro, o de un ministerio? ¿Qué ventajas tienen los diversos canales existentes para la presentación de informes y cómo puede tener un OPI el peso suficiente para influir en los cambios normativos?

-----