

INVERSIÓN EXTRANJERA, RECOMPOSICIÓN EMPRESARIAL Y CAMBIO
INSTITUCIONAL DOMÉSTICO: UN ANÁLISIS SOBRE LA FORMULACIÓN E
IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL INTERNACIONAL DE
COLOMBIA EN EL PERÍODO 2002-2010

JEFFREY OSWALDO FAJARDO LÓPEZ

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ
2014

INVERSIÓN EXTRANJERA, RECOMPOSICIÓN EMPRESARIAL Y CAMBIO
INSTITUCIONAL DOMÉSTICO: UN ANÁLISIS SOBRE LA FORMULACIÓN E
IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL INTERNACIONAL DE
COLOMBIA EN EL PERÍODO 2002-2010

JEFFREY OSWALDO FAJARDO LÓPEZ

Trabajo de grado para optar por el título de:
Magíster en Relaciones Internacionales

Director: Andres Eduardo De la Cadena
Internacionalista, Magister en Ciencia Política y Magister en Gobierno

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ
2014

CONTENIDO

	Pág.
1. INTRODUCCIÓN	6
2. MARCO TEÓRICO	9
3. POLÍTICA COMERCIAL DE COLOMBIA 2002-2010 . EL FIN DE LA APERTURA UNILATERAL Y LA PROLIFERACIÓN DE TRATADOS DE LIBRE COMERCIO	16
3.1 La apertura comercial en la década de 1990	19
3.2 La 'era' de los TLC	24
3.3 Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca a las Inversiones	30
4. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y RECOMPOSICIÓN DEL SECTOR PRIVADO COLOMBIANO	35
4.1 Ajuste normativo para la promoción de IED	37
4.2 Desempeño macroeconómico de la IED en Colombia	44
4.3 La recomposición del sector privado Colombiano - casos emblemáticos de IED en Colombia.	48
5. LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL INTERNACIONAL DE COLOMBIA	55
5.1 Institucionalidad para las negociaciones de acuerdos comerciales	55
5.2 El Sistema Nacional de Competitividad	61
5.3 El Programa de Transformación Productiva	62
6. CONCLUSIONES	65
 BIBLIOGRAFÍA	 67

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura No. 1. Proliferación de Tratados de Libre Comercio en Colombia. 2002-2010.	26
Figura No. 2 Balanza comercial y cronología de entrada en vigor de acuerdos comerciales de Colombia 1991-2013.	28
Figura No. 3. Colombia: Destino de las exportaciones 2002-2010.	29

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico No. 1 COLOMBIA: BALANZA COMERCIAL 1990-1999	22
Gráfico No. 2 Inversión Extranjera Directa hacia Colombia 1994-2013	46

1. INTRODUCCIÓN

La política comercial internacional, como parte sustancial de las relaciones internacionales de Colombia, ha estado crecientemente influenciada por grupos de presión internos, en particular por las asociaciones empresariales o agremiaciones. En la medida en que se ha avanzado en el proceso de internacionalización de la economía colombiana, la liberalización de capitales ha conducido a una llegada masiva de inversiones extranjeras directas y a la compra de un número significativo de empresas colombianas por parte de capitales extranjeros, lo cual ha derivado en una recomposición de las agremiaciones empresariales más representativas. Al interior de estos entes, los intereses de los capitales extranjeros tienen cada vez mayor influencia en la toma de decisiones y en la fijación de posiciones del sector privado 'colombiano' frente al gobierno.

Con la presente investigación se pretende demostrar que esta recomposición empresarial, en la cual el capital extranjero ha incrementado progresivamente su dominio de las actividades productivas domésticas, provocó cambios sustanciales en la política comercial internacional implementada por el gobierno colombiano a principios del siglo XXI, en especial en el período de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, 2002-2010, y condujo al establecimiento de una nueva institucionalidad para la interrelación público-privada, tanto en las negociaciones como en la implementación de acuerdos comerciales, gracias a lo cual, de manera progresiva y creciente, el sector privado amplió las posibilidades de que sus intereses, en el ámbito de la política comercial, fueran satisfechos.

Para abordar esta hipótesis general, el presente trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera se desarrollará una descripción sobre el constructivismo, en particular sobre los aportes realizados por Alexander Wendt en sus obras *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*, y *Social Theory of International Politics*, como marco teórico de referencia con base en el cual se abordará, analizará y sustentará la hipótesis de investigación planteada.

En el capítulo 3, denominado 'Política Comercial de Colombia 2002-2010: El fin de la apertura unilateral y la proliferación de Tratados de Libre Comercio', se hará una revisión sobre la política comercial internacional de Colombia implementada durante el mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez, en el período 2002-2010. Básicamente, se hará un contraste entre el proceso de apertura comercial implementado en la década de 1990, y el viraje que dio el país a partir del año 2002 hacia un modelo de internacionalización basado en la negociación e implementación de Tratados de Libre Comercio.

En esta sección se observará cómo el proceso de internacionalización basado en la suscripción de Tratados de Libre Comercio –TLC y Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca a las Inversiones - APPRI, significó un cambio de enfoque hacia la bilateralización o subregionalización de compromisos de liberalización comercial y de inversiones, bajo condiciones de reciprocidad, en contraste con un proceso de apertura como el implementado por Colombia en la última década del Siglo XX, caracterizado por la unilateralidad y por ende la no reciprocidad. De lo planteado en esta sección se empezará a evidenciar la importancia que reviste para el capital extranjero contar con condiciones de acceso recíproco como el definido en los TLC y los APPRI, en lugar de procesos de apertura unilaterales.

En el capítulo 4, denominado 'Inversión Extranjera Directa y recomposición del sector privado colombiano', se analizará el ajuste institucional en materia de IED llevado a cabo en el país a partir de la década de los años 1990. Asimismo se evidenciará cómo el proceso de internacionalización de la economía colombiana en el periodo 2002-2010, condujo a una entrada masiva de inversiones extranjeras directas y a la venta de buena parte de las empresas colombianas más representativas, lo que significó una creciente participación del capital extranjero en las actividades productivas del país y por ende, un cambio en la fijación de posiciones del sector empresarial frente al gobierno nacional en lo atinente a la política comercial internacional.

En esta sección será evidente que, así como el proceso de internacionalización comercial ha requerido ajustes institucionales para su implementación, la política de promoción y atracción de inversión extranjera, ha obligado al Estado colombiano a modificar y adaptar su normatividad y sus instituciones, para atender los intereses del capital foráneo, lo que al final, ha derivado en una recomposición de los actores de la escena doméstica, que presionan por la exacerbación de dichas políticas de liberalización.

Más adelante en el capítulo 5, 'La nueva institucionalidad para la formulación e implementación de la política comercial internacional de Colombia', se pretende evidenciar cómo en el periodo analizado, el gobierno colombiano creó un nuevo marco institucional y normativo para el desarrollo de las negociaciones y la implementación de los Tratados de Libre Comercio, que permitiera una interlocución mucho más expedita y directa con el sector privado, a través de la creación de figuras jurídicas e institucionales como la formalización del equipo para las negociaciones comerciales, la constitución del Sistema Nacional de Competitividad, y la creación del Programa de Transformación Productiva. La última sección se ocupará de las conclusiones de la presente investigación.

2. MARCO TEÓRICO

Como se señaló en la introducción, para analizar el papel y la influencia que han tenido los grupos de presión domésticos sobre la formulación e implementación de la política comercial internacional de Colombia en la primera década del Siglo XXI, y abordar la hipótesis planteada en la presente investigación, se tendrá como marco de referencia el Constructivismo, en particular los aportes teóricos realizados por Alexander Wendt.

El Constructivismo afirma que “los aspectos importantes de las relaciones internacionales son histórica y socialmente construidos, en lugar de consecuencias inevitables de la naturaleza humana o de otras características esenciales de la política mundial”¹. En este sentido el Constructivismo busca principalmente demostrar cómo los aspectos fundamentales de las relaciones internacionales son, en contraposición a los supuestos del Neorrealismo y Neoliberalismo, construidos socialmente, es decir, a través de procesos de interacción social.

Alexander Wendt resalta dos principios básicos del Constructivismo: "que las estructuras de asociación humana están determinadas principalmente por las ideas compartidas en lugar de las fuerzas materiales, y que las identidades y los intereses de los actores son construidos por estas ideas compartidas en lugar de que estén dados por la naturaleza"².

¹ JACKSON, Patrick; NEXON, Daniel. Whence Causal Mechanisms? A Comment on Legro. Cambridge: Dialogue IO, Vol. 1, 2002. p. 15.

² WENDT, Alexander. Social Theory of International Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 2.

Teniendo en cuenta que el Neorrealismo fue, durante el período de formación del Constructivismo la corriente dominante de análisis de las relaciones internacionales, el Constructivismo se ocupó de contra argumentar ciertos supuestos del Neorrealismo. Los neorrealistas sostienen que la política internacional se explica por la estructura del sistema internacional, lo que implica que la política internacional está determinada principalmente por el hecho de que el sistema internacional es anárquico, es decir, carece de cualquier autoridad suprema, y se compone de unidades (estados) que son formalmente iguales pero soberanas sobre sus propios territorios³. Según el Neorrealismo esa anarquía obliga a los Estados a actuar de cierta manera. Específicamente los conduce a no confiar en nadie más que en sí mismos, bajo la racionalidad de proteger su seguridad, definiendo su interés en términos de poder.

Debido a esto, el Neorrealismo no tiene en cuenta explicaciones de la política internacional a nivel de "estado", ni mucho menos los fenómenos de presión por parte de actores domésticos que conducen a la fijación de políticas por parte del gobierno⁴.

El Constructivismo, en particular en la obra de Wendt, desafía estos supuestos al mostrar que los poderes causales atribuidos a la "estructura" neorrealista no están dados, sino que dependen de la forma en que la estructura se construye mediante la práctica social. Más allá de los supuestos sobre la naturaleza de las identidades y los intereses de los actores del sistema, y el significado que las instituciones sociales tienen frente a tales actores, la "estructura" del Neorrealismo, argumenta Wendt, aporta muy poco, pues no es capaz de predecir si dos estados serán amigos o enemigos, si reconocerán mutuamente su soberanía o si tendrán lazos de

³ BARBÉ, Esther. Relaciones Internacionales, Madrid: Tecnos, 3ª ed., 2007, pp. 41-50.

⁴ BROWN, Chris. Understanding International Relations. Basingstoke: Palgrave Publishing, 2005. pp. 40-43.

superioridad, entre otros aspectos⁵, igualmente es incapaz de explicar los procesos sociales que se desarrollan al interior de las naciones y que resultan, explicando en buena parte, las posiciones que el estado asume frente a su política exterior, en este caso su política comercial internacional.

Debido a que tales características de la conducta no se explican por la anarquía, y en cambio requieren la incorporación de la evidencia sobre los intereses y las identidades en poder de los actores clave, el enfoque de anarquía propio del Neorrealismo en la estructura material del sistema, está fuera de lugar⁶. Dado que el Constructivismo rechaza las conclusiones del Neorrealismo sobre el efecto determinante de la anarquía en el comportamiento de los actores internacionales, y se aleja del materialismo subyacente del Neorrealismo, los constructivistas dan cabida a las identidades y los intereses de los diferentes actores que participan en la definición de políticas. En ese sentido, las identidades y los intereses tienen gran relevancia en el análisis de cómo se comportan los actores.

Si bien la presente investigación no se ocupa de explicar cómo se dio la interrelación y la interacción de fuerzas del gobierno colombiano frente a los gobiernos con los que encaró las negociaciones comerciales durante el periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, un análisis a través del lente del Constructivismo aporta una mirada introspectiva sobre el proceso de construcción social que encarnó un sector privado cada vez más influenciado por el capital extranjero.

⁵ WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. En: International Organization. Massachusetts: The MIT Press, Vol. 46, No. 2, 1992, pp. 391-425.

⁶ *Ibíd.* p. 396.

Al igual que la naturaleza del sistema internacional, los constructivistas afirman que esas identidades e intereses, no se fundamentan objetivamente en fuerzas materiales sino en el resultado de las ideas y la construcción social de tales ideas⁷. El constructivismo, por lo tanto, “observa la importancia de la conciencia humana en la vida internacional”⁸.

Michael Barnett⁹, señala que el análisis de las relaciones internacionales a través del lente del constructivismo, se preocupa por cómo las ideas definen la estructura internacional, cómo esta estructura define los intereses y las identidades de los estados y de cómo los estados y actores no estatales reproducen y a la vez inciden en la conformación de esta estructura. Los intereses según Wendt¹⁰, por lo tanto, están constituidos por ideas que a su turno están constituidas por las ideas compartidas o la cultura del sistema internacional.

En la medida en que los actores tienen múltiples identidades, y que estas identidades implican intereses diferentes, la atribución exógena y *a priori* de intereses idénticos a todos los Estados es inválida¹¹. Así, en la medida en que el poder es tanto material como discursivo, el comportamiento patronado a través del tiempo debe ser entendido como el resultado del poder material, o económico, trabajando en concordancia con estructuras ideológicas, prácticas sociales, normas institucionalizadas y redes intersubjetivas de significado¹².

⁷ FINNEMORE, Martha. National Interests in International Society. Nueva York: Cornell University Press, 1996. p. 6.

⁸ RUGGIE, John Gerard. What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. En: Constructing The World Polity, Cap. 3. Londres: International Organization, 1998. p. 878.

⁹ BARNETT, Michael. Social Constructivism. En: The Globalization of World Politics, Baylis, Smith y Owens, Cuarta edición. 2007. p. 162.

¹⁰ WENDT, 1999, Op. cit. p. 125.

¹¹ HOPF, Ted. The promise of Constructivism in International Relations Theory. En: International Security, Vol. 23, No. 1. Massachusetts: The MIT Press, 1998, p. 199.

¹² *Ibíd.*, p. 200.

A nivel doméstico, los gremios empresariales son una de las estructuras de asociación que más se asemeja a esta descripción de Wendt, ya que en su interior uno de los desafíos permanentes consiste precisamente en la definición de posiciones, identidades e intereses, en la forma de ideas compartidas.

El sector privado se asocia, o agremia, fundamentalmente con el propósito de sumar fuerzas y ejercer presión al gobierno para propiciar el desarrollo de políticas públicas favorables a sus intereses, canalizar recursos del Estado, incidir en la formulación de reformas tributarias que protejan el capital privado y promuevan su acumulación, entre muchos otros ámbitos. Estos objetivos difícilmente se lograrían si los empresarios de un sector en particular ejercieran presiones individuales y desarticuladas, por lo cual la vinculación a la gremialidad se convierte en un factor disuasivo para que quienes no pertenecen a las asociaciones prefieran estar dentro que afuera.

Sin embargo, el proceso de construcción de identidades, intereses y posiciones, en los gremios no es homogéneo, ni equitativo. Al interior de las asociaciones gremiales, los grandes empresarios resultan teniendo una posición predominante frente a la pequeña y mediana empresa, considerando que normalmente las juntas directivas de estas agremiaciones se conforman con empresarios 'de peso', con capacidad de reforzar la presión que el gremio mismo ejerce.

El caso más representativo de una agremiación empresarial en nuestro país corresponde a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI. La ANDI, un gremio conformado hace 70 años en la ciudad de Medellín, arrancó como un conglomerado de empresas del Sindicato Antioqueño, pero progresivamente fue ampliando su presencia por toda la geografía económica colombiana.

Actualmente la ANDI representa más de 1.500 empresas y cerca de 35 sectores de la economía colombiana, lo que lo hace la Asociación con mayor poder disuasivo frente al gobierno nacional en la formulación, implementación, adaptación o abolición de políticas públicas. Como se mencionó atrás, la definición de posiciones al interior de una agremiación como la ANDI, no es precisamente un proceso equitativo, homogéneo ni democrático. Aunque los estatutos de esta Asociación estipulan que cada afiliado independiente de su tamaño, cuenta con un voto, frente a decisiones de Asamblea como la definición de las juntas directivas nacional y seccionales, la aprobación de presupuestos o la incorporación de áreas de trabajo adicionales, en últimas, la fijación de posiciones frente a las reformas tributarias, la reforma a la justicia, la política comercial o la suscripción de acuerdos de inversión, corresponde a la junta directiva nacional, o en temas propios de la política pública regional, corresponde a las juntas directivas seccionales.

Estas juntas directivas, contrario a la aparente equidad decisional de las Asambleas, son escenarios sumamente cerrados y compuestos en una inmensa mayoría por las empresas más poderosas del país. En ellas participan normalmente empresas como Cemex, Grupo Corona, Bancolombia, Organización Terpel, Bavaria, Acerías Paz del Río, Telefónica, Belcorp, Mineros S.A., Contegral, Grupo Éxito, Grupo Bolívar, entre otras. Al final esto no significa otra cosa que, aunque la ANDI representa en teoría a los empresarios colombianos, la fijación de sus posiciones obedece a una interacción de los intereses de los grandes capitales, y como veremos más adelante, muchas de estas empresas corresponden a inversiones extranjeras de manera que al final, es el capital extranjero el que ha resultado incidiendo directamente en la definición de políticas públicas domésticas en nuestro país.

Por lo tanto, como lo señala el constructivismo, cualquier identidad de un Estado en la política mundial es en parte el producto de las prácticas sociales que constituyen esa identidad en su interior. Asimismo, la política de la identidad en el interior

construye y posibilita la identidad estatal, sus intereses y sus acciones en el exterior¹³. En este sentido, el viraje de la política comercial internacional de Colombia a partir de la llegada al poder por parte de Álvaro Uribe Vélez en 2002, y la adaptación institucional para materializar dicha política, puede explicarse, al menos en parte, por la recomposición del sector empresarial colombiano derivada del creciente flujo de inversión extranjera directa en nuestro país. En esto subyace uno de los principales aportes que pretende ofrecer la presente investigación.

¹³ *Ibíd.*, p. 195.

3. POLÍTICA COMERCIAL DE COLOMBIA 2002-2010. EL FIN DE LA APERTURA UNILATERAL Y LA PROLIFERACIÓN DE TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

En 2002, año en el que Álvaro Uribe Vélez se posesionó como Presidente de la República de Colombia, la política comercial internacional de nuestro país estaba a punto de dar un importante viraje. Para ese año, a pesar de que el país había atravesado por lo que se denominó el 'proceso de apertura', implementado desde inicios de la década de los noventa, desde el punto de vista de la integración comercial el panorama era bastante limitado para Colombia.

Por un lado, Colombia contaba con una zona de libre comercio en el marco del Pacto Andino, que pasaría en esa misma década de los noventa a denominarse Comunidad Andina de Naciones - CAN, conformada en asociado con Perú, Venezuela, Bolivia y Ecuador. Considerando que el Pacto Andino se había constituido desde la firma del Acuerdo de Cartagena en 1969, los países miembros decidieron apostarle a avanzar en el proceso de integración y converger hacia el establecimiento de una Unión Aduanera, cuya característica principal, además de la eliminación de aranceles para el comercio recíproco entre las Partes, consiste en el establecimiento de un Arancel Externo Común AEC ¹⁴.

Tras la Decisión 370 de 1995 por parte de la Comunidad Andina de Naciones, la definición de este AEC se convirtió en la 'piedra en el zapato' del proceso de integración andino, ya que implicaba que cinco países con estructuras productivas precarias, pero a la vez disímiles, se pusieran de acuerdo para cobrar el mismo arancel a terceros países para todo el universo arancelario.

¹⁴ BALASSA, Bela. The Theory of Economic Integration. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin. 1961. p. 171.

A finales de la década de los noventa, el proceso había sido tan difícil de consolidar que cada país empezó a aplicar cientos de excepciones al Arancel Externo Común, con lo que el arancel fue todo menos 'común'. Sin embargo, cabe señalar que la debilidad de la CAN no radicaba precisamente en la imposibilidad de llegar a acuerdos sobre la fijación de aranceles comunes a terceros países, o cualquier otro asunto de carácter técnico; más bien subyacía en el evidente distanciamiento político que se empezaba a percibir entre sus miembros, pues mientras Colombia y Perú avanzaban hacia la aplicación de políticas propias del denominado Consenso de Washington, o consenso neoliberal, los otros tres países de la CAN, Ecuador, Venezuela y Bolivia, perfilaban sus políticas doméstica y exterior, hacia la izquierda propia del denominado socialismo del siglo XXI.

Además de la CAN, nuestro país contaba con un Acuerdo de Complementación Económica, suscrito con México y Venezuela, denominado G3 o Grupo de los Tres, que tuvo vigencia entre 1995 y 2006. Fue firmado el 13 de junio de 1994 en Cartagena de Indias, y entró en vigor desde el 1 de enero de 1995¹⁵. Este acuerdo establecía un 10% de reducción de tarifas arancelarias durante 10 años a partir de 1995, para el comercio de bienes y servicios entre sus miembros, en la forma de liberalizaciones a través de preferencias¹⁶. Es decir, no se asumía, como en los Tratados de Libre Comercio, un compromiso de eliminar los aranceles para todo el comercio recíproco entre las Partes, sino que se negociaban reducciones arancelarias para una parte del universo de productos.

El G3 no estaba limitado al otorgamiento de preferencias arancelarias para el comercio de bienes, sino que incluía compromisos de reducción de barreras a la inversión, servicios, compras gubernamentales, regulaciones a la competencia desleal, y derechos de propiedad intelectual. Venezuela abandonaría este Grupo para unirse al Mercosur en 2006, con lo que el grupo terminó siendo sólo de 2

¹⁵ www.tlc.gov.co

¹⁶ *Ibíd.*

países, México y Colombia. A partir de entonces estos dos países iniciaron negociaciones para profundizar la relación comercial bilateral, y pasar de un Acuerdo de Alcance Parcial, que implicaba que el otorgamiento de preferencias arancelarias no aplicaba para todo el universo arancelario, a un Tratado de Libre Comercio, sin exclusiones de productos y bajo condiciones de eliminación total de aranceles para el comercio recíproco entre las Partes.

Contar únicamente con estos dos acuerdos comerciales, la CAN y el G3, sin duda evidenciaba que el panorama de la internacionalización colombiana a través de acuerdos comerciales en 2002 era muy limitado, en comparación con Chile, o los países centroamericanos que ya para ese momento contaban con acuerdos comerciales alrededor del mundo, e incluso se encontraban cerrando sus respectivos Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos.

Adicionalmente, cuando asumió la presidencia Alvaro Uribe, la balanza comercial total Colombia, es decir las exportaciones más las importaciones, eran de menos de 20.000 millones de dólares para el año 2002, en contraste con los 80.000 millones que sumaría el comercio total del país en 2010, o los 120.000 millones que se registraron en 2013¹⁷.

Tras la llegada de Uribe a la presidencia se daría entonces un viraje hacia la proliferación de Tratados de Libre Comercio con los socios comerciales internacionales más relevantes para la economía colombiana. Arrancaría la negociación del Acuerdo de Complementación Económica entre la Comunidad Andina y MERCOSUR, formalizada en el ACE No. 59 de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) y luego de ello, en 2004 empezarían las

¹⁷ Fuente: DANE

negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Colombia, Perú y Ecuador con los Estados Unidos.

Para evidenciar con mayor detalle en qué consistió dicho viraje, vale la pena mencionar a continuación algunos antecedentes sobre lo que significó la apertura comercial implementada en los años noventa en Colombia, y en especial sus implicaciones al allanar el terreno para la llegada del capital extranjero a nuestro país.

3.1 La apertura comercial en la década de 1990

El proceso de apertura en Colombia se desarrolló y profundizó durante la administración de Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994), en el contexto de profundas reformas políticas y económicas, desde el establecimiento de la Asamblea Nacional Constituyente que terminaría con la expedición de la Constitución Nacional de 1991, hasta reformas estructurales e institucionales en lo laboral, el comercio internacional y la estructura tributaria, entre otros¹⁸.

En principio, las discusiones que subyacieron al proceso de apertura giraron en torno a si esta debía llevarse a cabo de manera gradual, de tal forma que el sector productivo doméstico tuviera un tiempo para adaptarse a la competencia que devendría de las importaciones de productos sustitutos, o si se debía llevar a cabo una política de choque, es decir sin anticiparla a los jugadores en el mercado. Estas discusiones fueron encaradas por dos altos funcionarios del gobierno Gaviria. Por un lado Ernesto Samper, en ese entonces Ministro de Desarrollo, defendía la tesis

¹⁸ GARAY, Luis Jorge. Colombia: Estructura industrial e internacionalización 1967-1996. En: Biblioteca Virtual del Banco de la República, <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrilatina/008.htm>, (2004) [Citado en 9 de Junio de 2014]

de la gradualidad en el proceso, señalando que los empresarios debían tener un tiempo para adaptar sus estructuras productivas y permanecer en el mercado, mientras del otro lado, Rudolf Hommes Ministro de Hacienda, argumentaba que anunciar la apertura esterilizaría la política y haría que la economía entrara en recesión. Al final la tesis de Hommes prevaleció y la apertura, implementada tras la expedición de la Ley 7 de 1991, conocida comúnmente como ‘Ley Marco de Comercio Exterior’, se hizo de choque.

Pero, ¿qué es lo que en la práctica significó ese denominado proceso de apertura?. Básicamente consistió en la eliminación del procedimiento de licencia previa, obligatoria para cualquier tipo de importaciones que se hacían al país, y pasar a un esquema de libre importación, sin licencia, pero pagando aranceles. Estos aranceles, además, estarían sujetos a topes máximos, teniendo en cuenta que para inicios de la década de 1990 Colombia se encontraba inmersa, junto con otros 122 países en las negociaciones de la Ronda Uruguay. En este proceso de negociación multilateral, uno de los puntos negociados precisamente correspondía a la negociación de aranceles consolidados, o aranceles máximos a cobrar a países miembros de lo que sería la Organización Mundial del Comercio, a partir de 1995.

La licencia previa, instrumento por excelencia para el control de importaciones propio del modelo cepalino de Industrialización por Sustitución de Importaciones, consistía en que si algún empresario quería importar algún bien, debía solicitar con antelación un permiso al Instituto Colombiano de Comercio Exterior – INCOMEX, que dependía del Ministerio de Desarrollo. Una vez recibida la solicitud de licencia para importar, el funcionario del INCOMEX, verificaba si para el bien que se estaba solicitando autorización de importación, existía un registro de producción nacional. Si el bien en cuestión aparecía registrado en el sistema de cardex como que era producido en el país, la licencia de importación era denegada¹⁹.

¹⁹ MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. Manual de Licencia Previa. 2008. pp. 7-18.

Con la apertura, de nuevo, este mecanismo quedó abolido para la gran mayoría de productos. Únicamente la aplicación del instrumento de licencia previa quedaría vigente para ciertos bienes especiales como los bienes usados, remanufacturados, armas, aparatos médicos especiales, entre otros, de conformidad con lo establecido en la Resolución 001 de 1995 del INCOMEX²⁰.

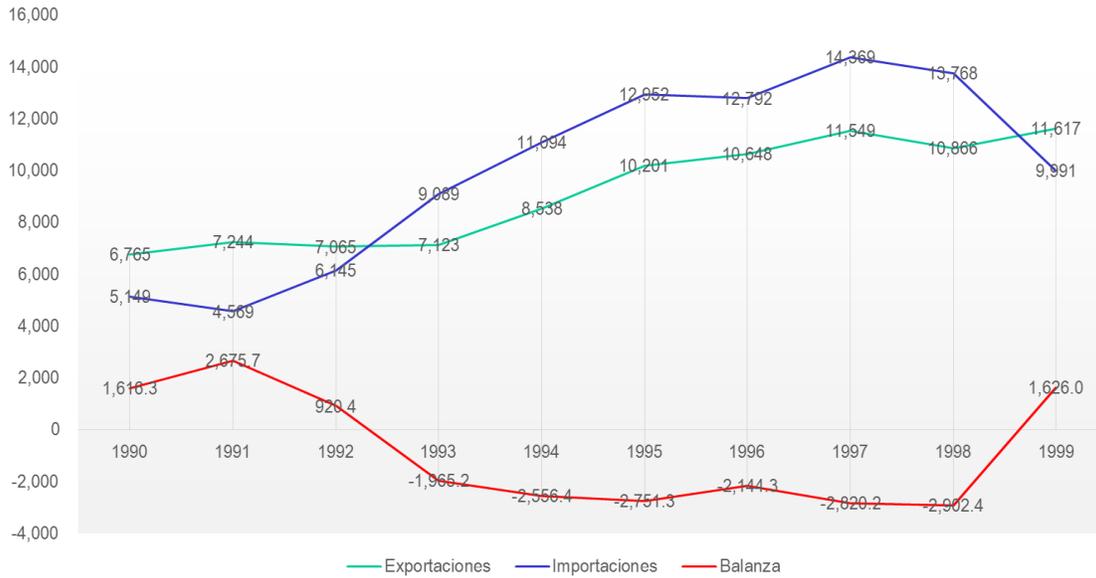
Lo no contemplado en esta Resolución pasaría al régimen de libre importación, pagando arancel, lo que condujo a un crecimiento acelerado de las importaciones. Colombia, prácticamente aislada frente a los productos foráneos, se enfrentó de pronto a un boom de 'lo importado'; los mercados empezaron a inundarse cada vez más de productos que los colombianos del común nunca habíamos visto: zapatos, tenis, ropa, licores, productos de tecnología, y demás artilugios importados, empezaron a estar disponibles para muchos consumidores en nuestro país. Como resultado de ello, se dio un crecimiento de la demanda agregada interna de más del 10%, todo lo cual llevó a un significativo crecimiento del PIB hasta alcanzar 5.3% en 1993, 5.7% en 1994 y aún 5.8% en 1995²¹.

Mientras tanto, como se evidencia en el Gráfico No. 1, las exportaciones seguían una dinámica prácticamente inalterada, fundamentada en que los demás países del mundo no habían asumido compromiso alguno de liberalización preferencial frente a Colombia.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*

Gráfico No. 1 COLOMBIA: BALANZA COMERCIAL 1990-1999



Fuente: www.dane.gov.co - Elaboración Propia

El déficit en la balanza de pagos y las expectativas sobre la gradualidad de la apertura comercial hicieron que a mediados de 1991 se acelerara el programa de desgravación arancelaria, con el fin de impulsar las importaciones y de esta manera disminuir las presiones sobre la tasa de cambio²².

En esto radica en gran medida la diferencia esencial entre la apertura de los noventa y el proceso de internacionalización basado en la suscripción de Acuerdos de Libre Comercio, que viviría el país tras la llegada al poder por parte de Alvaro Uribe en 2002. Mientras la apertura correspondió a una decisión unilateral por parte del gobierno colombiano, de eliminar un instrumento tan restrictivo para el comercio como la licencia previa y reducir aranceles a las importaciones, la internacionalización a través de la suscripción de Tratados de Libre Comercio implicó un compromiso recíproco de eliminación total de aranceles y liberalización

²² *Ibíd.*

de otros aspectos como el flujo de inversiones, las compras públicas, los obstáculos técnicos, los procedimientos en aduanas y la facilitación del comercio, entre otros.

Más adelante en este documento se evidenciará que mientras el proceso de apertura cimentó las bases para la llegada de inversiones extranjeras a nuestro país, este proceso de internacionalización sobre la base de Tratados de Libre Comercio y Acuerdos de Protección Recíproca a las Inversiones, provocaría una recomposición profunda del aparato productivo colombiano que sería 'tomado' por el gran capital extranjero.

Mientras se avanzaba en la realización de reformas a las instituciones del comercio exterior, entre las cuales se destaca la eliminación del INCOMEX y la creación del Ministerio de Comercio Exterior, se estaba gestando una reforma laboral que establecía una nueva estructura normativa para el trabajo. Tras la expedición de la Ley 50 de 1990, la economía colombiana avanzó hacia un profundo proceso de flexibilización laboral que incluyó entre otras medidas la eliminación de la retroactividad de las cesantías, la creación de fondos de cesantías, la eliminación de recargos por trabajo nocturno, festivo o dominical, la creación del 'salario integral' para quienes devengan diez o más salarios mínimos legales, entre otros.

Este es quizás uno de los hechos institucionales más relevantes en materia de promoción a la inversión foránea, ya que al estar en libertad de realizar contrataciones laborales mucho más informales, sin grandes cargas prestacionales, precarizando las condiciones de los trabajadores, se allanó cada vez más el terreno para el aterrizaje de grandes inversiones extranjeras al país.

Además de las reformas laborales, se llevarían a cabo dos reformas tributarias. Una en 1990, en la cual el impuesto al valor agregado –IVA pasó del 10% al 12%, con el fin de compensar lo que se dejaría de percibir tras la reducción de los aranceles derivada de la apertura comercial; y otra en 1992 que aumentó el IVA del 12% al 14%, para contribuir a la financiación de las nuevas responsabilidades instituidas en la Constitución de 1991²³.

3.2 La ‘era’ de los TLC

A pesar del impacto que generó la apertura económica implementada en los años 1990, en particular, y como se mencionó antes, sobre la nueva competencia de la producción nacional frente a los bienes importados, y la adaptación institucional y normativa para promover la atracción de los primeros flujos de inversión significativos al país, cuyo detalle se verá en el siguiente capítulo, este proceso de apertura no expuso a la economía colombiana a una verdadera liberalización comercial. Si fuera cierto que la economía colombiana se internacionalizó en los noventa, la sensibilidad del sector privado frente a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos que arrancó en 2004, no hubiera sido de la dimensión que fue.

En medio de las negociaciones del TLC con Estados Unidos, sectores con gran influencia política, en especial aquellos que representaban actividades agrícolas y pecuarias, empezaron a usar su poder para generar mecanismos que en el futuro los mantuvieran al margen de cualquier nueva iniciativa aperturista²⁴. En especial sectores como el arrocero y los avicultores presionaron hasta último momento por que el equipo negociador colombiano los excluyera de la negociación debido a su

²³ *Ibíd.*

²⁴ REINA, Mauricio. Internacionalización de la economía colombiana: comercio e inversión. En: Corporación Andina de Fomento, (2010) <http://www.caf.com/media/3784/ComercioExterior.pdf> [Citado en 1 de Junio de 2014]

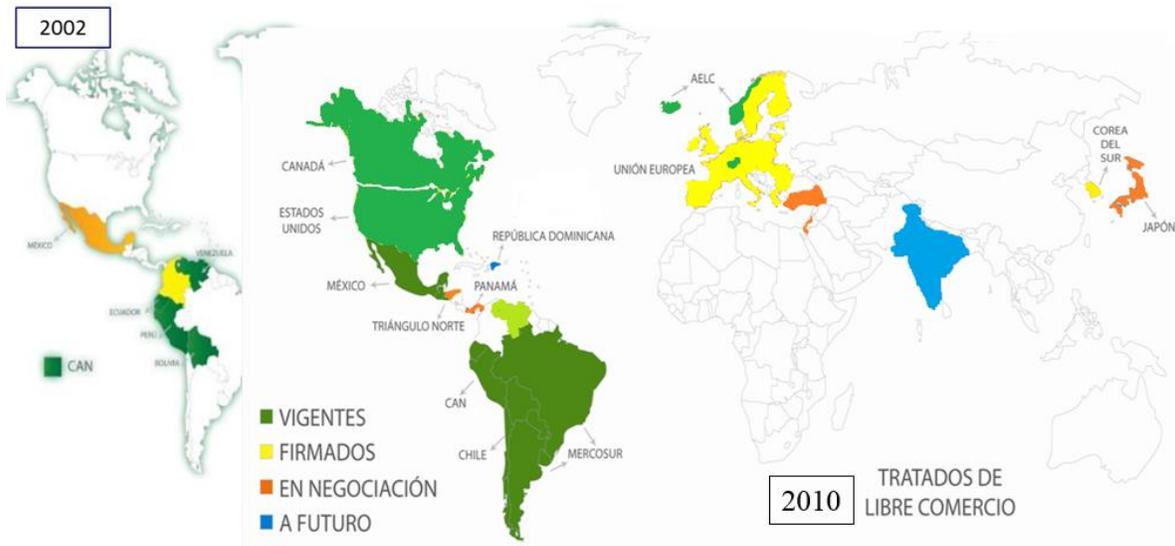
alta sensibilidad para competir frente a los productores norteamericanos. Los mecanismos de presión social por parte de estos actores fueron muy diversos, desde presiones a través de los medios de comunicación, la construcción de documentos técnicos que sustentaban el riesgo que devendría para los productores nacionales al competir con productos agrícolas subsidiados de Estados Unidos, hasta vías de hecho y protestas sociales y campesinas por todo el país.

Frente a estas presiones, el sector industrial y los grandes importadores, ejercerían sus propios mecanismos de influencia para propiciar un ajuste institucional que, en favor de sus intereses, facilitara una canalización directa del proceso de negociaciones comerciales, y su posterior implementación. Gremios industriales como la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI, la Asociación Nacional de Comercio Exterior - ANALDEX, la Asociación Colombiana de Textileros – ASCOLTEX, la Federación Nacional de Comerciantes - FENALCO, y la Cámara Colombiana de la Construcción - CAMACOL, encabezados por el Consejo Gremial Nacional - CNG, lograrían propiciar un ajuste normativo e institucional que al final prevaleció sobre las presiones de sectores más proteccionistas, ajustes que veremos en detalle en el capítulo final de este documento.

Sin embargo, entendiendo que la presente investigación no pretende describir en detalle el proceso de negociaciones del TLC con Estados Unidos, y los demás países con los que se suscribieron acuerdos similares en el periodo analizado 2002-2010, sino más bien mostrar que en conjunto la estrategia del gobierno colombiano fue la de avanzar hacia una liberalización comercial mucho más profunda pero bajo principios de reciprocidad en los compromisos, y estabilidad jurídica para las nuevas inversiones, vale la pena mostrar en qué terminó dicho proceso al finalizar el gobierno de Uribe.

Como se ilustra en la siguiente figura, Colombia pasó de tener dos acuerdos comerciales la CAN y el G3 en 2002, a contar con Tratados de Libre Comercio con México, el Triángulo Norte de Centro América, el EFTA, Canadá, la Comunidad Andina de Naciones, y el acuerdo de complementación económica CAN-Mercosur, mientras que el TLC con EEUU, suscrito en 2006 solo entraría en vigor hasta el 15 de mayo de 2012 y el TLC con la Unión Europea iniciaría negociaciones en 2008 y el 18 de Julio de 2013 entraría en vigencia provisional.

Figura No. 1. Proliferación de Tratados de Libre Comercio en Colombia. 2002-2010



Elaboración propia

El G3, ya mencionado atrás, se desintegró cuando en mayo de 2006 Venezuela presentó formalmente la denuncia al Acuerdo. En agosto de 2009 y luego de dos años de negociaciones, Colombia y México finalizaron los trabajos de adecuación para convertirlo en un TLC, que está vigente desde el 2 de agosto de 2011²⁵.

²⁵ www.tlc.gov.co

Las negociaciones para suscribir un Tratado de Libre Comercio con el Triángulo Norte de Centroamérica, integrado por El Salvador, Guatemala y Honduras, se llevaron a cabo entre mayo de 2006 y marzo de 2007. El Acuerdo fue firmado el 9 de agosto de 2007 y entraría en vigor con Guatemala el 12 de noviembre de 2009, con El Salvador el 1 de febrero de 2010 y con Honduras el 27 de marzo de 2010²⁶.

Por su parte el TLC con el EFTA (*European Free Trade Agreement*), compuesto por Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia, fue suscrito el 25 de noviembre de 2008 y aprobado en Colombia mediante la Ley 1372 del 7 de enero de 2010. El primero de julio de 2011 entró en vigor con Suiza y Liechtenstein. Al cierre de esta investigación Noruega e Islandia aún no habían comenzado el procedimiento de ratificación del Tratado, por lo que para esos dos países el Acuerdo entrará en vigor después de que se notifique a Colombia la culminación del proceso de ratificación.

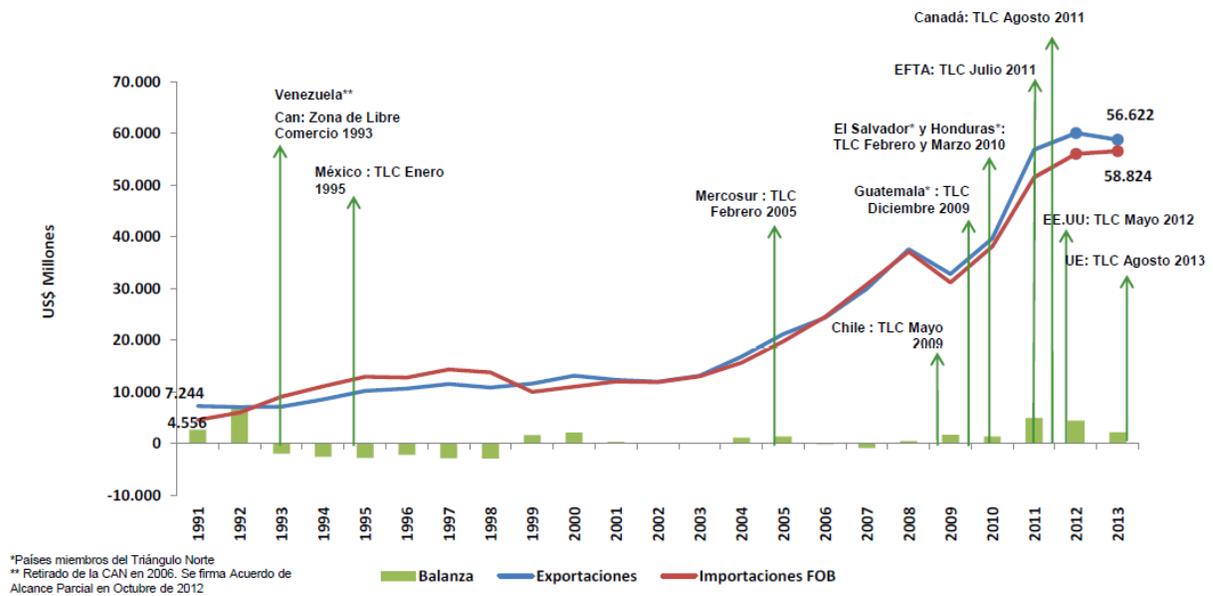
Finalmente, tras cinco rondas de negociación que se llevaron a cabo desde julio de 2007, el TLC entre Colombia y Canadá, fue suscrito el 21 de noviembre de 2008, y aprobado mediante la Ley 1363 del 9 de diciembre de 2009. Entró en vigor el 15 de agosto de 2011²⁷.

La figura No. 2, ilustra la cronología de la entrada en vigor de los acuerdos comerciales de Colombia en las últimas dos décadas. Adicionalmente cabe destacar de esta ilustración que la balanza comercial colombiana se sextuplicó en 2010 en comparación con 1991, y la curva ascendente coincide con el año 2002 cuando arrancan las negociaciones comerciales ya mencionadas y se empieza a pronunciar una vez empiezan a entrar en vigor.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Ibíd.*

Figura No. 2 Balanza comercial y cronología de entrada en vigor de acuerdos comerciales de Colombia 1991-2013



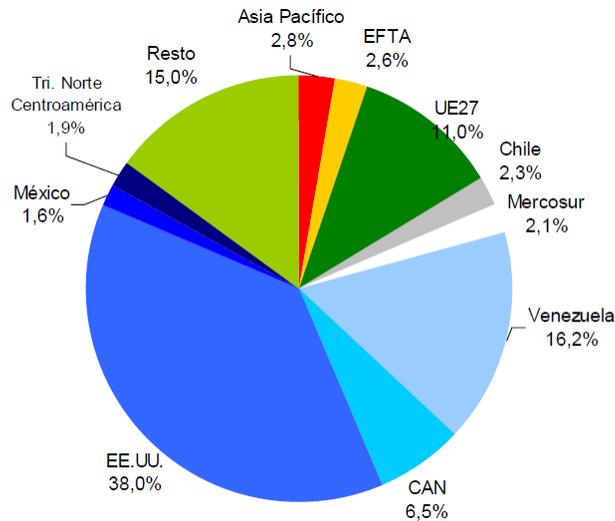
Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Básicamente con la suscripción de estos Tratados de Libre Comercio, Colombia abrió las posibilidades de acceder de manera preferencial a los mercados de sus socios comerciales más relevantes. La figura No. 3 evidencia que con los tratados suscritos hasta 2010, Colombia tenía cubiertos con acceso preferencial, es decir con compromisos de liberalización total de aranceles, prácticamente todos los países destino de sus exportaciones.

Según datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a 2013 las exportaciones a países con acuerdos comerciales representaban el 67,4% del total de las exportaciones mientras que en el año 2000 dicha participación era de 18,4%²⁸.

²⁸ www.mcit.gov.co

Figura No. 3. Colombia: Destino de las exportaciones 2002-2010



Fuente: DANE. Elaboración propia

Sin embargo, teniendo en cuenta que los compromisos adquiridos en el marco de Tratados de Libre Comercio no se limitan a la eliminación total de aranceles, sino que incluyen, entre otros, acuerdos de liberalización de las inversiones, la definición de esta política de internacionalización comercial, también estuvo influenciada por los inversionistas extranjeros que ya se habían establecido en nuestro país como resultado del proceso de apertura, y cuyo objetivo era ampliar sus inversiones y generar flujos de capital de doble vía que no se habían logrado en la década anterior.

Hasta el momento se ha sustentado cómo el proceso de internacionalización basado en la suscripción de Tratados de Libre Comercio –TLC, significó un cambio de enfoque hacia la bilateralización o subregionalización de compromisos de liberalización comercial bajo condiciones de reciprocidad, en contraste con el proceso de apertura comercial implementado por Colombia en los años 1990, caracterizado por la unilateralidad y por ende la no reciprocidad en la liberalización comercial.

Estos acuerdos de libre comercio, al incorporar medidas de liberalización del capital, se convirtieron en uno de los elementos más atractivos para los flujos de capital extranjero, que normalmente busca estabilidad en las reglas de juego. Una vez establecidos los primeros grandes capitales extranjeros en nuestro país a principios del gobierno Uribe, la preocupación de los inversionistas empezó a girar en torno a esa estabilidad en las reglas de juego, es decir, ya establecido el capital la pregunta era qué tan duraderas iban a ser las medidas que permitían a inversionistas extranjeros llegar a dominar actividades minero energéticas, agroindustriales, industrias químicas, industrias textiles, y metalmecánicas entre muchas otras. Es así como, alrededor del año 2005 la política comercial sustentada en la negociación de TLC's fue complementada con el inicio de una agenda acelerada de suscripción de Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca a las Inversiones cuyo detalle se presenta a continuación.

3.3 Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca a las Inversiones

En los TLC, en los capítulos sobre Inversión, generalmente los compromisos que adquiere el estado se basan en un modelo denominado de pre-establecimiento, es decir, que la protección llega a cubrir incluso momentos previos al establecimiento o ingreso de la inversión al país, mientras que en acuerdos de inversión no enmarcados en TLC's se sigue un modelo de post-establecimiento, lo que implica que la inversión solo se empieza a proteger una vez ha sido formalmente establecida en el territorio del país.

Considerando el modelo de pre-establecimiento propio de los acuerdos de inversión enmarcados en TLC's, en los capítulos de inversión se incluyen requisitos de desempeño y medidas disconformes. Los primeros consisten en compromisos que asumen los países para no imponer a las inversiones extranjeras ciertos requisitos específicos en aras de permitir el establecimiento de la inversión, como por ejemplo,

exportar cierto valor o volumen de producto en un tiempo determinado. Por su parte las medidas disconformes consisten en medidas existentes en el ordenamiento jurídico interno de alguna de las Partes, que regulan el acceso de inversionistas extranjeros a ciertos sectores y que si no se mencionan explícitamente en el acuerdo serían violatorias del mismo si se quisieran aplicar a una inversión. Por ejemplo, la prohibición de inversión extranjera en actividades de defensa nacional, limitaciones en el acceso de inversiones extranjeras en el sector de las telecomunicaciones o canales de televisión, etc.

Además de los compromisos de estabilidad jurídica y protección a las inversiones estipulados en los ‘capítulos de Inversión’ de los TLC suscritos por Colombia, el gobierno colombiano, respondiendo a las presiones de los inversionistas ya establecidos en nuestro país, y seducido por continuar atrayendo nuevos jugadores al mercado colombiano, complementó la política de internacionalización comercial suscribiendo Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca a las Inversiones APPRI, con países que eran fuente significativa de inversión hacia nuestro país, o que para el momento no tenían enmarcada la relación bilateral con Colombia en ningún TLC vigente. Es así como a partir de 2005 empiezan negociaciones para suscribir APPRI, con España, Perú, Suiza, China, India, Corea del Sur, Singapur y el Reino Unido. Los tres primeros alcanzarían a entrar en vigor entre los años 2008 y 2009. El APPRI con Bélgica y Luxemburgo fue firmado en Bruselas el 4 de febrero de 2009. El APPRI con Corea del Sur fue firmado el 6 de julio de 2010.

Los demás, aunque fueron negociados durante el gobierno Uribe entraron en vigor a partir de 2011 o aún se encuentran cursando el trámite legislativo correspondiente²⁹.

²⁹ <http://www.cancilleria.gov.co/footer/juridicainternacional/tratados/inversion/suscritos>

Estos Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones suscritos por Colombia son tratados internacionales cuyo objetivo principal es atraer inversión extranjera y promover la inversión colombiana en el exterior. Para ello, mediante este tipo de acuerdos se crean y se mantienen condiciones que favorecen y protegen los intereses de los inversionistas de un Estado en el territorio del otro Estado. Se trata de establecer un marco jurídico de largo plazo y transparente para la inversión incluyendo estándares reconocidos por el derecho internacional en materia de promoción y protección de las inversiones. En otras palabras, estos tratados establecen reglas de juego claras y previsibles para los inversionistas en Colombia y para los inversionistas colombianos en los países con los que se han suscrito dichos tratados, brindando protección, claridad, previsibilidad y seguridad mutua en el tratamiento de las inversiones³⁰.

Este tipo de Acuerdos funcionan como un incentivo a la inversión. Los inversionistas extranjeros se sienten seguros y protegidos de establecer sus inversiones en Colombia cuando existen tratados de este tipo, pues el efecto práctico de los Acuerdos Internacionales de Inversión es reducir el riesgo no-comercial del inversionista, es decir, el riesgo político. De esta manera, Colombia recibe nuevas inversiones extranjeras, generación de empleo, acceso a nuevas y mejores tecnologías y en últimas repercute en el crecimiento y desarrollo económico del país³¹.

Debe resaltarse que no solo Colombia asume estos compromisos en materia de inversión mediante los tratados. Los otros países con los cuales se negocian estos tratados también asumen los mismos compromisos, pues la base de los Acuerdos Internacionales de Inversión es la reciprocidad. En este sentido, la protección que se otorga en Colombia a la inversión extranjera deberá ser garantizada por el otro país para la inversión colombiana. De esta manera no solo se incentiva la atracción

³⁰ www.mcit.gov.co

³¹ www.cancilleria.gov.co

de inversión al país sino también, se promueve a las empresas colombianas a abrir mercados y establecer sus inversiones en el exterior con países con los cuales se hayan negociado este tipo de acuerdos.

Los APPRI, basados en un modelo de post-establecimiento, no son tan profundos como los compromisos adquiridos en materia de inversión en los TLC, y cubren las siguientes áreas: alcance y definición de las inversiones; admisión y establecimiento; trato nacional; trato de nación más favorecida; trato justo e igualitario; compensación por expropiación o nacionalización de la inversión; garantía de libre transferencia de capitales y repatriación de beneficios; y mecanismos de resolución de conflictos (estado-estado e inversionista-estado)³².

Estos acuerdos internacionales de inversión, tanto los TLC como los APPRI, contienen cláusulas de tipo sustancial como de tipo procesal. Según explica el Ministerio de Comercio:

“Las obligaciones de tipo sustancial surgen de estándares establecidos internacionalmente en el marco del derecho internacional público. En virtud de esas obligaciones los Estados se comprometen a garantizar a los inversionistas del otro Estado y sus inversiones, un tratamiento específico, justo y favorable para la inversión. Dentro de las obligaciones de tipo sustancial se encuentran: trato nacional, trato de nación más favorecida, nivel mínimo de trato, prohibición de expropiación sin indemnización, libre transferencia, etc.

³² MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. El ABC de los Acuerdos Internacionales de Inversión. En: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=6126>.

Las obligaciones de tipo procesal son aquellas referidas a los mecanismos para la solución de controversias contenidos en los acuerdos internacionales de inversión, en particular, en lo referente al arbitraje internacional de inversión.”³³

A todas luces, el costo implícito que tiene la suscripción de este tipo de acuerdos consiste en que el estado colombiano va limitando cada vez más su capacidad de establecer o modificar políticas públicas de manera independiente, para hacer frente a los intereses del capital extranjero establecido en el país. Teniendo en cuenta que de estos APPRI normalmente se derivan acuerdos de estabilidad jurídica para los inversionistas, el estado queda totalmente incapacitado de cambiar normas internas, hacer ajustes tributarios que incrementen regalías, y en fin, modificar cualquier condición normativa posterior a la suscripción de estos acuerdos.

Esto implica por lo tanto un costo considerable en términos de autonomía del Estado en la fijación de políticas públicas, inhabilidad para repensar la política pública doméstica en el largo plazo, replantear la relación de poder frente al capital extranjero, y una prueba contundente de cómo el proceso de formación de políticas de Estado va siendo erosionado y limitado cada vez más frente a los intereses del capital extranjero en nuestro país. En el siguiente capítulo se le pondrá números, nombres y apellidos a este fenómeno.

³³ <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=6126>

4. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y RECOMPOSICIÓN DEL SECTOR PRIVADO COLOMBIANO

La Inversión Extranjera Directa – IED, se refiere a aquella que realizan los inversionistas de países extranjeros en la “construcción y desarrollo de empresas locales o en la compra de alguna empresa existente, adquiriendo su marca y/o sus activos, o comprando acciones para aprovechar con su operación el mercado del país y utilizar los canales de comercialización de dicha empresa para penetrar nuevos mercados”³⁴.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OECD, “la inversión extranjera directa refleja el objetivo de obtener un interés duradero por una entidad residente en una economía (inversionista directo) en una entidad residente en una distinta de la del inversor (empresa de inversión directa). El interés duradero implica la existencia de una relación a largo plazo entre el inversionista directo y la empresa y un grado importante de influencia en la gestión de la empresa”³⁵.

La IED se presenta en distintas modalidades. Por una parte puede darse por medio de la creación de nuevas sociedades con su propia producción en el exterior (*greenfield investment*), por medio de fusiones y adquisiciones, cuando una empresa asume el control de una empresa extranjera existente; o la inversión también puede tomar la forma de una alianza estratégica internacional (*joint venture*), es decir una asociación entre una empresa extranjera y una empresa del país anfitrión³⁶.

³⁴ GARAY, Op. cit. p. 67.

³⁵ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. “OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment” Organization for Economic Co-operation and Development, Tercera edición, 1996.

³⁶ LAHIRI, Sajal. Foreign Direct Investment: An Overview of Issues. International Review of Economics and Finance, Vol. 18, No. 1, 2009, pp. 1–2.

La creciente deslocalización de la producción a nivel mundial, propia del proceso de globalización, ha estado caracterizada en gran medida por la liberalización de los mercados nacionales, la cada vez más rápida expansión de cambios tecnológicos y la intensificación de la competencia, lo que obliga a las empresas a explorar nuevas maneras de aumentar la eficiencia, reducir costos operacionales, y laborales, mediante la ampliación de su alcance internacional, llegando a nuevos mercados. En efecto, en el período 1991-1999 según datos de la UNCTAD³⁷, casi la totalidad de las 1,035 modificaciones normativas realizadas por la mayoría de países en todo el mundo, buscaron crear un ambiente más amigable para la IED. Adicionalmente, a nivel mundial los tratados bilaterales de inversión se incrementaron de cerca de 200 a 1,856 en el período mencionado, y los acuerdos para evitar la doble tributación ascendieron a 1,982 a finales de 1999.

En cuanto a los flujos de IED hacia América Latina, entre 1994 y 2000, Brasil recibió el 33% de la IED dirigida a la región, México el 22%, Argentina el 17% y Chile el 8% mientras Colombia fue destino de tan solo el 5% de los flujos de IED en América Latina³⁸.

Durante el período 2001-2010 se presentaron cambios importantes en los flujos de IED a nivel mundial. Las variaciones más significativas estuvieron relacionadas con el comportamiento cíclico de la IED, la intensificación de las inversiones en la explotación de recursos naturales, dados los altos precios de las materias primas, y la aparición de algunas restricciones y regulaciones a las inversiones extranjeras con destino a sectores estratégicos para los países receptores.

³⁷ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT - UNCTAD. World Investment Report 2000: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development. Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2000.

³⁸ *Ibíd.*

Por su parte, se mantuvo y profundizó la participación de los países en desarrollo en los flujos de IED, la concentración de las inversiones en el sector servicios y en cabeza de pocas firmas, la importancia de las empresas transnacionales en la producción y el comercio mundial³⁹.

En el presente capítulo se presenta el proceso de ajuste normativo llevado a cabo en Colombia a partir de la década de 1990, un análisis sobre el comportamiento macroeconómico de la inversión extranjera en Colombia y al final se presentan los casos más representativos de inversiones extranjeras establecidas a partir de la llegada al poder por parte de Álvaro Uribe.

4.1 Ajuste normativo para la promoción de IED

Teniendo en cuenta que en términos macroeconómicos la inversión es uno de los elementos estructurales que impulsa el crecimiento del Producto Interno Bruto - PIB, las economías en desarrollo han competido cada vez más por atraer flujos de inversión extranjera, lo cual ha obligado a los Estados a adaptar sus normas internas para hacer atractiva la inversión hacia sus territorios. Es así como el Estado colombiano, en el marco del proceso de apertura esbozado en el capítulo anterior, pero en especial durante los ocho años del gobierno de Uribe 2002-2010, implementó una serie de reformas institucionales y económicas que condujeron a una llegada masiva de capitales extranjeros, y por ende a una recomposición del sector productivo doméstico cada vez más determinado por los intereses de dichos capitales foráneos.

³⁹ BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Flujos de inversión directa desde y hacia Colombia: conceptos, medición y su comportamiento en 2009. Reportes del Emisor No. 131.

LEY 9 DE 1991 – MARCO NORMATIVO DE IED

De manera similar a lo que ocurrió en el ámbito de la apertura comercial, la Constitución de 1991 transformó la legislación en materia de Inversión Extranjera Directa, eliminando las restricciones a los flujos de capital, y permitiendo inversiones foráneas en sectores que históricamente estaban reservados para los inversionistas nacionales. En especial con la expedición de la Ley 9 de 1991 se definió el marco normativo para la inversión extranjera en Colombia basado fundamentalmente en cuatro principios:

1. **Igualdad**, según el cual la inversión extranjera debe tener el mismo trato de la inversión nacional, sin discriminación o beneficios aparentes.
2. **Universalidad**, en cuanto a que todos los sectores, a partir de la expedición de la ley estarían abiertos a la inversión extranjera, con excepciones como la defensa nacional, actividades de seguridad y los residuos tóxicos.
3. **Aprobación automática de las inversiones**, con lo cual se eliminaron mecanismos similares a la licencia previa descrita en el capítulo anterior, que eran aplicados para limitar la IED en el periodo de Industrialización por sustitución de importaciones.
4. **Estabilidad en las reglas de juego para los inversionistas**, este último componente sería profundizado en el periodo de gobierno de Uribe una década más tarde, con la proliferación de Acuerdos de Protección Recíproca a las Inversiones⁴⁰.

Bajo estos principios, la Ley 9 se convirtió en la punta de lanza para arrancar el proceso de atracción de inversiones extranjeras al país en la década de los noventa.

⁴⁰ BECERRA, Marcela. Estudio Régimen Legal Colombiano. BANCOLDEX. 2005-2006.

NORMATIVIDAD ANDINA

A nivel de la Comunidad Andina, la Decisión 220 fue sustituida por la Decisión 291 de 1991, que modificó el régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías. Esta Decisión liberalizó el régimen de IED y eliminó la discriminación entre inversionistas extranjeros y nacionales. De igual manera, los bienes producidos por las empresas extranjeras ahora podían beneficiarse plenamente del programa de liberalización comercial⁴¹.

Como resultado de las nuevas decisiones Andinas, de carácter supranacional de obligatorio cumplimiento, y de la expedición de un nuevo régimen cambiario, Colombia adoptó un estatuto único sobre inversiones internacionales enmarcadas en la Resolución 51 de 1991. Con este estatuto se pretendía reducir o eliminar las restricciones a la inversión extranjera directa en áreas en las que anteriormente su participación estaba restringida y garantizar que los inversionistas extranjeros recibieran un trato igual al de los inversionistas nacionales, bajo principios ya mencionados atrás. El régimen de inversión actual está regido por el Decreto 2080 de 2000, que derogó la Resolución 51 de 1991. Mediante este Decreto se expidió el “Régimen General de Inversiones de capital del exterior en Colombia y de capital colombiano en el exterior”, que buscaba aumentar aún más la inversión extranjera directa, facilitar la movilidad de capital y simplificar los procedimientos administrativos, especialmente en el área de inversión financiera y en el funcionamiento de los fondos de inversión en Colombia, el único requisito para la mayoría de la inversión extranjera es que debe registrarse ante el Banco de la República⁴².

⁴¹ GARAVITO, Aarón; IREGUI, Ana María; RAMÍREZ, María Teresa. Inversión Extranjera en Colombia: evolución reciente y marco normativo. BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA: Borradores de economía. No. 713, 2012. p. 48.

⁴² DE LOMBAERDE, Phillipe; GARAY, Luis Jorge. FDI Policies in times of conflict: the case of Colombia. UNU-CRIS Working Papers, No W-2009/23, 2009, En: <http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/W-2009-23.pdf>

LEY 1004 DE 2005 - ZONAS FRANCAS

Las zonas francas han sido un mecanismo a través del cual se ha promocionado la llegada de inversiones extranjeras a nuestro país. El Ministerio de Comercio las define como “áreas geográficas delimitadas del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior”⁴³.

Sin duda, las Zonas Francas fueron uno de los mecanismos bandera de la política de atracción de inversiones por parte del gobierno de Álvaro Uribe. En diciembre de 2005, el Gobierno colombiano aprobó un nuevo régimen de zonas francas a través de la expedición de la Ley 1004 de 2005 que denominó ‘Régimen especial para estimular la inversión’ reglamentado por los Decretos 383 de 2007 y 4051 de 2007. Con esta Ley y sus correspondientes reglamentaciones el gobierno Uribe estableció incentivos fiscales para aquellas empresas que establecieran sus operaciones en la zona, fomentando la creación de *clusters* industriales, permitiendo a los usuarios operativos e industriales acceder a partir del 1 de enero de 2007 a una tasa impositiva de renta preferencial del 15%, mientras que los usuarios comerciales continuarían pagando la tarifa de renta completa. Además, los usuarios de las zonas francas que se transfieren los fondos en el extranjero, a partir de 2007, estarían exentos del impuesto de remesas⁴⁴.

⁴³ MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. Zonas Francas y Regímenes Aduaneros Especiales. En: <http://www.mincit.gov.co/minindustria/publicaciones.php?id=16371> [Citado en 23 de mayo de 2014].

⁴⁴ *Ibíd.*

Dentro de los beneficios adicionales de operar dentro de una Zona Franca se contaban la no aplicación de impuestos sobre el valor agregado o de los derechos de aduana en los bienes importados del resto del mundo en la Zona Franca, la posibilidad de procesamiento parcial fuera de la zona franca por un período de hasta 6 meses⁴⁵.

Antes de la expedición de la Ley 1004 de 2005 existían en el país 11 zonas francas declaradas. Tras la expedición de esta Ley y sus correspondientes decretos reglamentarios se crearon 30 Zonas Francas Permanentes, y 68 Zonas Francas Permanentes Especiales para un total de 101 existentes en la actualidad⁴⁶.

Las ZFPE, cuya característica principal es que podían ser empresas no ubicadas dentro de una Zona Franca Permanente sino en el sitio donde inicialmente se había desarrollado, tenían como prerrequisito para su autorización que la empresa realizara dentro de los tres años siguientes a la declaratoria, una inversión por un monto igual o superior a 150.000 S.M.M.L.V. Adicionalmente la empresa debía comprometerse a crear 150 nuevos empleos directos y formales, y debía llevar a cabo un cerramiento del 100% del área antes del inicio de las operaciones⁴⁷.

Las ZFPE Agroindustriales tenían que comprometerse a realizar, dentro de los 3 años siguientes a la declaratoria, una inversión por un monto igual o superior a 75.000 S.M.M.L.V., vincular 500 o más trabajadores, y acreditar la vinculación del proyecto de ZFPE con las áreas de cultivo y con la producción de materias primas nacionales que serían transformadas.

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. Informe de Zonas Francas Aprobadas. 2014.

⁴⁷ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decretos 383 de 2007 y 4051 de 2007.

Por su parte las ZFPE de salud debían comprometerse a realizar, dentro de los 3 años siguientes a la declaratoria, una inversión por un monto igual o superior a 150.000 S.M.M.L.V., crear 150 nuevos empleos directos y formales, cincuenta por ciento de ellos debían ser directos y formales y el otro cincuenta por ciento podía ser de empleos vinculados. Para las IPS, debían además, obtener acreditación nacional e internacional dentro de los 3 y 5 años subsiguientes a la declaratoria respectivamente⁴⁸.

Las ZFPE ubicadas en zonas portuarias debían realizar, dentro de los 3 años siguientes a la declaratoria una inversión por un monto igual o superior a 150.000 S.M.M.L.V., crear 20 nuevos empleos directos y formales y 50 empleos vinculados. Para el caso de las ZFPE pre-existentes estas debían tener un patrimonio líquido al momento de la solicitud, superior a 150.000 S.M.M.L.V., realizar nuevas inversiones dentro de los 5 años siguientes a la declaratoria de ZFPE superiores a 692.000 S.M.M.L.V., y duplicar la renta líquida gravable determinada a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a la fecha de la declaratoria de existencia de ZFPE, bajo este régimen mientras se adquiría la calidad de Usuario la maquinaria y equipos requeridos para la ejecución del proyecto podían ingresar a la ZFPE con los incentivos del régimen⁴⁹.

A pesar de su impacto en la generación de empleo y nuevas inversiones este mecanismo, en particular el de Zonas Francas Permanentes Especiales –ZFPE, fue sumamente controversial. La razón principal de la controversia giraba en torno a las empresas que habiendo hecho inversiones y habiendo generado empleo en montos incluso superiores a los estipulados en la reglamentación, ni fueron cobijadas por la medida por la no retroactividad en la aplicación de la misma. Esto generó una fuerte reacción por parte del sector privado tradicional del país, pues al no estar en condiciones de realizar inversiones y generar empleos adicionales de conformidad

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ *Ibíd.*

con lo establecido en el nuevo régimen, quedaban en condiciones desventajosas frente a los nuevos inversionistas (extranjeros la mayoría de ellos).

La política de promoción a estas Zonas Francas Permanentes Especiales permaneció durante todo el periodo de gobierno de Uribe y solo sería reevaluada durante el gobierno de Juan Manuel Santos. Este último, si bien no revirtió los compromisos establecidos por el gobierno anterior, si suspendió el otorgamiento de nuevas declaratorias de ZFPE, direccionando los esfuerzos a promover la ubicación de empresas en las Zonas Francas Permanentes tradicionales y las nuevas ya existentes. Esto ejemplifica de manera clara cómo la definición de políticas de promoción a las inversiones extranjeras resulta dejando maniatado al Estado para re direccionar políticas públicas cuando el modelo implementado con anterioridad fracasa o genera condiciones adversas.

LEY 963 DE 2005 - CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA

La ley 963 sobre los Contratos de Estabilidad Jurídica, adoptada el 8 de julio de 2005 e implementada por el Decreto 2950 de 2005 y el Decreto 1474 de 2008, se creó con el objetivo de proteger a los inversionistas contra los cambios desfavorables en las leyes o reglamentos detallados en los contratos entre el gobierno y las empresas, tanto extranjeras como nacionales. Estos contratos de estabilidad jurídica, emblemáticos del gobierno Uribe, fueron destinados a garantizar a los inversionistas de más de US\$1.490.000 millones, que si cambian las normas o interpretaciones que están específicamente identificados en los contratos como determinantes de la inversión, no afectarían a la inversión. Estos contratos pueden tener una duración de 3 a 20 años, el precio por cual es una prima anual de 1% de la cantidad de fondos a ser invertidos.

Asimismo, para suscribir este tipo de contrato, el inversionista debe identificar cuales normas son determinantes para su inversión y de esta manera se garantiza que si se modifica de forma adversa, la norma que estabilizó será la que le aplique durante la duración del contrato⁵⁰. A pesar de ser un mecanismo promovido principalmente durante el gobierno de Uribe, su aplicación continuó en el siguiente periodo presidencial.

De nuevo, este tipo de instrumentos, en aras de generar reglas de juego estables, que promuevan la realización de inversiones y generen crecimiento económico, resultan siendo camisas de fuerza imposibles de evadir, limitando márgenes de maniobra para que el Estado adapte sus políticas públicas en respuesta a entornos cambiantes.

4.2 Desempeño macroeconómico de la IED en Colombia

Tras los ajustes institucionales y normativos mencionados la Inversión Extranjera Directa ha sufrido un impulso creciente y dinamizador sobre la economía colombiana. En términos macroeconómicos la IED es fundamental para una economía como fuente de financiación externa y como aporte a la balanza de pagos, el crecimiento económico de largo plazo y la productividad de un país. Según el Banco de la República la IED en el país “ha registrado una tendencia creciente, convirtiéndose en la principal fuente de financiación, y por lo tanto en un determinante importante, de la cuenta corriente, de la cuenta de capital y del mercado cambiario de divisas”⁵¹.

⁵⁰ GARAVITO, et al., Óp. cit. p. 55.

⁵¹ *Ibíd.* p. 34.

A nivel micro, la IED también contribuye a aumentar la transferencia de tecnología, la formación de capital, la competitividad y la calificación de la mano de obra, así como a reducir los costos de las empresas⁵².

Durante la década de 1990 se observó una considerable diversificación del destino sectorial de los capitales extranjeros hacia Colombia. Estos flujos mostraron una tendencia creciente, alcanzando 5% del PIB en 1997, y posteriormente, se redujeron al 1.6% del PIB en 1999⁵³.

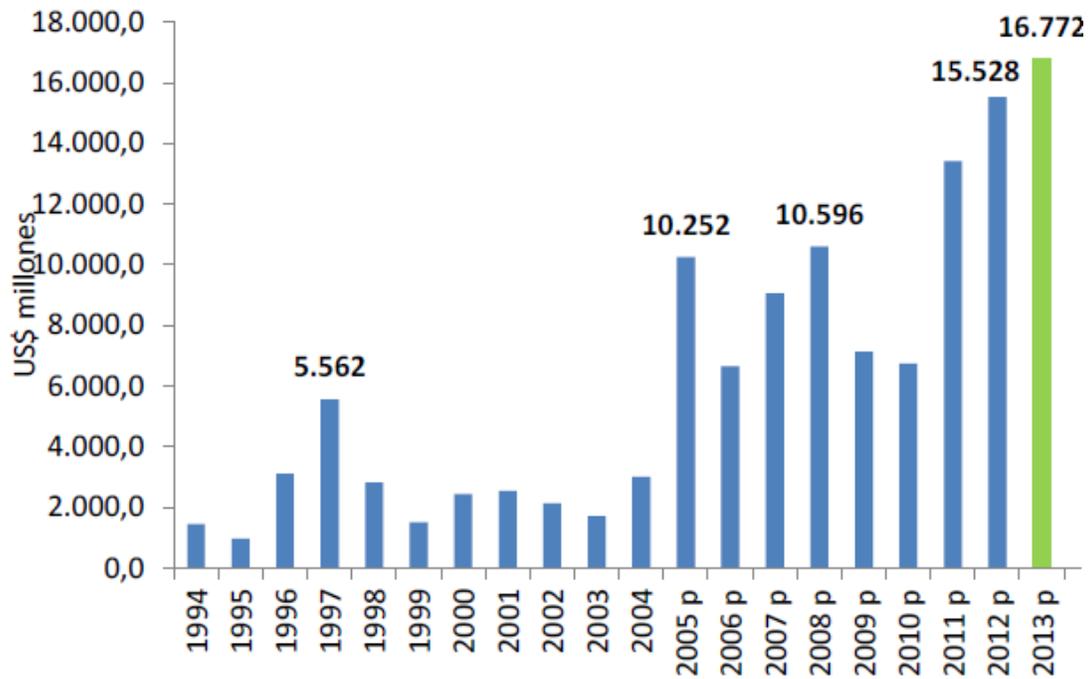
En este período, la IED se dirigió principalmente al sector de petróleo y minería, servicios financieros, manufacturas y electricidad, gas y agua. La mayor afluencia de IED a diferentes sectores de la economía nacional, fue resultado de los ajustes regulatorios mencionados en el acápite anterior que generaron condiciones más favorable para los capitales externos. El nuevo régimen de inversiones garantizó la igualdad entre inversionistas extranjeros y nacionales, la entrada libre de IED a la mayoría de sectores de la economía, el acceso al crédito interno y la eliminación de las restricciones al giro de utilidades y a los reembolsos de capital⁵⁴.

⁵² *Ibíd.* p. 3.

⁵³ *Ibíd.* p. 29.

⁵⁴ URRUTIA, Miguel. Inversión Extranjera en Colombia: Un recuento. Nota Editorial, Revista del Banco de la República, Noviembre de 1996.

Gráfico No. 2 Inversión Extranjera Directa hacia Colombia 1994-2013



FUENTE: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

La decisión de invertir de las empresas transnacionales depende del sector en el cual se realice la inversión. Por ejemplo, en el sector eléctrico, gas y agua, la principal motivación para la llegada de inversiones extranjeras fue el acceso al mercado local colombiano, debido principalmente al proceso de restructuración y privatización del sector eléctrico y del de distribución de gas natural⁵⁵.

⁵⁵ POMBO, Carlos; RAMÍREZ, Manuel. "Privatization in Colombia: A Plant Performance Analysis", En Lopez-de-Silanes, F. y Chong, A. (Eds.) Privatization in Latin America: Myth and Reality, World Bank-Stanford University Press-Inter American Development Bank, Washington D.C, 2005. p. 34.

Por su parte, en las manufacturas los flujos de capital a este sector se caracterizaron por la adquisición de empresas nacionales privadas, con el fin de tener acceso al mercado interno, y en algunos casos usar el país como plataforma de exportación a la región, especialmente hacia Venezuela, que para ese momento era uno de los mercados más atractivos⁵⁶.

A partir de las reformas normativas aplicadas durante el gobierno de Álvaro Uribe, desde 2005, el país vivió la consolidación de las inversiones extranjeras, por el dinamismo de los flujos de capital hacia la minería y el petróleo. La IED pasó de representar el 4.1% del PIB en 2006 al 4.5% en 2008, y luego descendió al 2.3% del PIB en 2010⁵⁷. Esta disminución se debió principalmente a la crisis financiera internacional, que provocó problemas de liquidez en algunas empresas transnacionales y en general en el sector financiero internacional, por lo cual las filiales en Colombia realizaron importantes reembolsos de capital al exterior.

La IED pasó de representar el 40% de los pasivos totales externos en el período 1994-1998 a más del 70% en los años 2004-2010. Además, durante los años de la crisis financiera 2008-2010, la IED continuó entrando al país, amortiguando la disminución de los otros flujos de capital ocurrida durante este período⁵⁸.

⁵⁶ HAUFBAUER, Joseph; KOTTSCHWAR, Brett. Relaciones de inversión colombo-estadounidenses, en J. Tokatlian (ed), Colombia y Estados Unidos problemas y perspectivas, p. 337-355, COLCIENCIAS-IEPRI, Tercer Mundo editores, Bogotá, 1998. p. 11.

⁵⁷ RINCÓN, Hernán; VELASCO, Andrés. Flujos de capitales, choques externos y respuestas de política en países emergentes. Bogotá: Banco de la República. 2013. p. 207.

⁵⁸ *Ibíd.* p. 78.

4.3 La recomposición del sector privado Colombiano - casos emblemáticos de IED en Colombia.

En términos metodológicos esta parte de la investigación es la que quizás implicó un mayor esfuerzo de búsqueda y consolidación de la información. Normalmente los análisis sobre inversión extranjera directa disponibles, se centran en el fenómeno desde el punto de vista macroeconómico, o a lo sumo ofrecen información agregada a nivel sectorial, pero en general no llegan a definir de manera sistemática 'nombres y apellidos' sobre las empresas que han llegado al país, las nacionales que han sido adquiridas por capitales extranjeros, etc. A continuación se presenta una información cuya fuente principal reposa en análisis sectoriales de Proexport Colombia, y fue cotejada con el apoyo de contactos directos y entrevistas no formales a algunas de las empresas mencionadas.

En primer lugar cabe señalar que compañías como Coca-Cola, Nestlé, Colgate-Palmolive, Gillette, Nabisco, Quaker y Unilever, empresas que ocupan las primeras posiciones en Colombia según ingresos operacionales, llevan más de 45 años en el país y aun así siguen siendo consideradas como de capital extranjero, en la medida en que buena parte de sus utilidades sale del país en forma de transferencias. Según la Revista Dinero, en la actualidad, casi 100 compañías de las listadas en Fortune 500 operan en Colombia. A continuación se presenta un inventario de casos representativos de inversiones extranjeras en Colombia discriminadas según sector.

MINERÍA E HIDROCARBUROS

TERPEL Y GAZEL: A nivel empresarial colombiano uno de los casos emblemáticos más recientes de ventas de una empresa colombiana ha sido el caso de Terpel, hoy Organización Terpel S.A., la distribuidora de gasolina más grande del país con más de 1.400 estaciones de servicio, y el control del 40% del mercado minorista de gasolina en el país.

EN 2009, el Grupo chileno Angelini acordó con Ashmore Energy International la compra del 47,2 por ciento de Proenergía, sociedad a través de la cual se ejerce indirectamente el control de la Organización Terpel. La operación consideró el pago al contado de casi 240 millones de dólares, lo que dejó a Angelini no sólo como el controlador de la mayor distribuidora de combustibles líquidos de Colombia, sino también de la principal comercializadora de gas natural vehicular del país, Gazel⁵⁹.

PACIFIC RUBIALES: Holding Estados Unidos-Canadá. En 2008, se creó Pacific Rubiales Energy Corp. La compañía agregó a su potencial de recursos y producción mediante la adquisición de Kappa Energy Holdings de Estados Unidos por 168 millones de dólares, en el otoño de 2008.

En 2009, Pacific Rubiales Energy entró a poseer el 35% del Oleoducto de Los Llanos en Colombia. La Compañía aumentó sus reservas para los bloques Rubiales-Piriri, Quifa, La Creciente, Guaduas, Río Ceibas, Abanico y Puli en un 34,3%, por un importe neto después de regalías ascienden a la empresa de 280.6 millones de barriles de petróleo equivalente. Asimismo, la empresa perforó 19 pozos exitosos de los 22, para una tasa de éxito del 86%, muy por encima de la media del sector⁶⁰.

CERREJÓN: En el año 2000, se llevó a cabo la venta a extranjeros de la participación estatal en Cerrejón. Hoy en día Cerrejón es una empresa conjunta, de gestión independiente, perteneciente en tres partes iguales a BHP Billiton (austral – inglesa), Anglo American (sudafricano – inglesa) y Glencore Xstrata (inglesa).

⁵⁹ Fuente: <http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-7714333>

⁶⁰ Fuente: <http://www.pacificrubiales.com/corporate/company-history.html>

Cerrejón emplea actualmente a más de 10.000 personas, es el exportador privado más grande del país y uno de los más importantes contribuyentes de impuestos⁶¹.

CEMEX: Es hoy en día la empresa de cementos más grande de Colombia. En 1994 CEMEX inicia operaciones en Sudamérica al adquirir Vencemos, la compañía cementera más grande de Venezuela. Posteriormente en 1996 CEMEX se convierte en la tercera compañía cementera más grande del mundo al adquirir Cementos Diamante y Samper en Colombia. En 2012 CEMEX Colombia lanza al mercado la oferta de acciones de su subsidiara CEMEX Latam Holdings S.A. que comienza a cotizar en la Bolsa de Valores de Colombia el 16 de noviembre de 2012⁶².

HOLCIM: Pertenece en un 100% al grupo Suizo Holcim Internacional.

ACERÍAS PAZ DEL RÍO: Nació en 1948, por iniciativa del gobierno colombiano bajo el nombre de "Empresa Siderúrgica Nacional de Paz de Río". El 17 de septiembre del mismo año inició la explotación de las minas de hierro y carbón en Boyacá, así como la construcción de la primera planta siderúrgica con alto horno y laminación en el país, en los terrenos de la antigua hacienda Belencito, en el municipio de Nobsa, Boyacá, donde se ha mantenido hasta la actualidad. El 16 de marzo de 2007, mediante una operación en la Bolsa de Valores de Colombia, el grupo brasileño Votorantim adquirió 52.1% de las acciones de Acerías Paz del Río, siderúrgica que entró a formar parte de la unidad Votorantim Metais. Un año después, el 14 de marzo de 2008, Votorantim aumentó su participación en la siderúrgica colombiana de 52.1% a 72.67%, con un adicional de 20.57%⁶³.

⁶¹ Fuente: <http://www.cerrejon.com/site/nuestra-empresa.aspx>

⁶² Fuente: <http://www.cemexcolombia.com/NuestraEmpresa/Historia.aspx>

⁶³ Fuente: <http://www.pazdelrio.com.co/quienesSomos.htm>

AGROINDUSTRIA

MERHAV: Instalada en Colombia desde 2009, con una inversión estimada en US\$ 300 millones esta empresa de capital israelí, espera producir 376.000 Lt/día de etanol. La planta se localiza en el departamento de Magdalena y cuenta con 12.000 hectáreas cultivadas con caña de azúcar, generando 1.000 empleos directos.

OLMUÉ: Esta empresa chilena construyó una planta de procesamiento de frutas en el Valle del Cauca, la cual entró en funcionamiento finales de 2012. Se estima la generación de 400.000 empleos.

PRONACA: Empresa cárnica ecuatoriana, llegó a Colombia en el año 2005 con la línea de productos Mr. Cook elaborados: apanados, marinados, pre-cocidos y pre-condimentados. Adicionalmente son el proveedor de la cadena de restaurantes de comida rápida, McDonald's.

INDUSTRIA

GENERAL MOTORS COLMOTORES: Inversión estadounidense. En mejora de su productividad, planea una inversión en los próximos 5 años de USD 250 millones para su planta en Bogotá, por medio de la incorporación de operaciones de estampado, robotización de soldadura y de pintura. Este proyecto permitirá exportar vehículos a los mercados de Brasil, Argentina, entre otros.

FOTON: Inversión China. La empresa anunció que ensamblará camiones ligeros de menos de 10 toneladas en el país de la mano de su socio local el grupo Colombiana

de Comercio Corbeta. La inversión en este proyecto asciende a los USD 4 millones para la primera etapa y se estima que generara cerca de 400 empleos directos.

DAEWOO BUS CORPORATION: Inversión surcoreana instalada desde 2009, la empresa de ensamble de buses decidió localizarse en el departamento del Cauca bajo el régimen de zona franca. Fue la primera inversión de Corea del Sur en Colombia diferente a las realizadas en el sector hidrocarburos. Con una inversión de USD 10 millones, busca atender la demanda actual de buses de los Sistemas Integrados Masivos de Transporte del país, además de cubrir la demanda de los mercados de Ecuador, Perú y Chile.

MARCOPOLO – SUPERPOLO: Inversión brasileña. Ubicados en Duitama Boyacá, han generado alrededor de 800 nuevos empleos. Atienden desde Colombia contratos con Panamá para proveer 1.200 buses y exportaciones a mercados de la región (Ecuador, Perú, Costa Rica, Surinam y Haití).

KALTEX: Inversión mexicana. En 2013 adquirió más del 55% de la empresa colombiana Coltejer S.A.

PARKDALE MILLS: Inversión estadounidense. Opera en Colombia con la empresa Colombiana de Hilados con una planta de producción ubicada en la Zona Franca de Rionegro en Antioquia.

DUPONT: Inversión de Estados Unidos. Está presente en Colombia desde 1993 con su primera planta de producción en Barranquilla.

SERVICIOS

HEWLETT PACKARD: Inversión de Estados Unidos. Se instaló en Colombia desde 2009 con la construcción de un Centro de Servicios Compartidos para atención a clientes a nivel global.

SAP: Empresa de propiedad alemana. Se instaló en 2008 con la creación de un centro regional de ventas en español.

Todas las empresas señaladas en este inventario ocupan las primeras 50 posiciones en el ranking de empresas en Colombia y con seguridad, a excepción de Ecopetrol, el restante de empresas del top 50 cuenta con alguna participación mayoritaria o minoritaria de capital extranjero. Adicionalmente casi la totalidad de las empresas mencionadas se encuentran agremiadas en la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, pero la confirmación de esta información no es posible dada la confidencialidad de este detalle. No cabe duda entonces que el sector empresarial colombiano ha estado crecientemente absorbido por el capital extranjero, dejando al capital colombiano el remanente correspondiente a empresas medianas y pequeñas, base de la pirámide, pero aislada del poder de decisión y fijación de posiciones enmascaradas como del sector privado 'colombiano'.

Sin duda es evidente que, así como el proceso de internacionalización comercial ha requerido ajustes institucionales para su implementación, la política de promoción y atracción de inversión extranjera, obligó al Estado colombiano a modificar y adaptar su normatividad y sus instituciones, para atender los intereses del capital foráneo, lo que al final, derivó en una recomposición de los actores de la escena doméstica, que presionan por la exacerbación de dichas políticas de liberalización.

Esta recomposición implicó pasar de un sector privado colombiano compuesto principalmente por empresas de capital nacional cuya racionalidad, derivada del modelo de sustitución de importaciones, era por lo general proteccionista, a una estructura empresarial donde el predominio del capital transnacional es casi absoluto. En general las empresas de capital nacional se constituyeron a lo largo del Siglo XX bajo un modelo de economía cuasi cerrada, y por lo tanto se desarrollaron enfocadas principalmente en el mercado doméstico, lo que explica, entre otras cosas, por qué buena parte del desarrollo industrial del país se dio alrededor de las ciudades de Bogotá y Medellín.

Prueba de lo anterior es que durante los años noventa el sector privado una gran presión para evitar la exposición al mercado mundial que implicaba el proceso de apertura, y diez años más tarde promovería la suscripción de acuerdos comerciales que profundizaran las medidas de liberalización. Lo cual, por supuesto no refleja un cambio de parecer del empresariado colombiano sino un cambio estructural en su interior.

5. LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL INTERNACIONAL DE COLOMBIA

Como se ha podido evidenciar en el presente trabajo de investigación, durante las últimas dos décadas, pero en especial durante el periodo de gobierno del presidente Álvaro Uribe, el Estado colombiano ha adaptado las instituciones y la normatividad con el propósito de implementar una política de internacionalización de la economía colombiana. Como resultado de ello, el capital extranjero ganó un espacio sin precedentes en el ámbito económico del país, pero además en la construcción de intereses y posiciones al interior de las asociaciones empresariales colombianas.

En el presente y último capítulo de este documento se pretende evidenciar que en el periodo analizado el gobierno colombiano creó también un esquema institucional para el desarrollo de las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio y su implementación, de manera que el gran capital (extranjero), garantizó una interlocución privilegiada con el gobierno nacional que le permitiría incidir directamente en la formulación e implementación de la política de internacionalización vivida en Colombia, caracterizando así un proceso de construcción social doméstico, como el argumentado desde el constructivismo.

5.1 Institucionalidad para las negociaciones de acuerdos comerciales

Sin duda las negociaciones comerciales llevadas a cabo por el gobierno de Uribe marcaron parte de la esencia de la política exterior de Colombia a principios del siglo XXI. En especial la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, capturó el interés de parte de prácticamente todos los sectores sociales del

país, agremiaciones empresariales, grupos étnicos, asociaciones profesionales, asociaciones de género, etc.

La negociación de un TLC con la primera economía del planeta acarrearía un proceso complejo de interlocución entre el gobierno con cada uno de estos grupos de interés de manera que se lograra el mejor resultado posible, o al menos obligaba al gobierno a apuntarle a llegar a una condición sub-óptima, en cuanto satisfacer los intereses de todos los involucrados, afectados e interesados, era virtualmente imposible.

Es claro que aunque todos los grupos de interés tuvieron cabida en la participación de las negociaciones de estos acuerdos en un escenario denominado `cuarto del al lado`, no todos ellos tendrían la misma importancia y validez a la hora de concretar compromisos en estos acuerdos comerciales. A todas luces el poder que tendría el Consejo Gremial Nacional, para incidir en las negociaciones, no se compara con la débil posición de presión que tenían grupos como las negritudes, las ligas de consumidores, los sindicatos, las ONG's, las comunidades indígenas, o incluso, valga decirlo, la academia.

Previendo la necesidad de vincular a los diferentes grupos sociales en la construcción de una identidad nacional frente al proceso de internacionalización, el gobierno de Andrés Pastrana en sus últimos meses de mandato, haría los primeros ajustes institucionales con la creación de una figura jurídica formalizada con la expedición del Decreto 246 del 11 de febrero de 2002 "por medio del cual se crea el Equipo para las Negociaciones Comerciales de Colombia". El Decreto en sus artículos 1 y 2 estipulaba lo siguiente:

“Artículo 1°. Del Equipo para las Negociaciones Comerciales de Colombia. Créase el Equipo para las Negociaciones Comerciales de Colombia, el cual contará con la participación del Consejo Asesor Empresarial y los representantes del sector público, sector privado y representantes de la academia, los cuales contribuirán a la definición de los elementos necesarios para fijar la posición de Colombia en las negociaciones al interior de la Comunidad Andina, el Área de Libre Comercio de las Américas y la Organización Mundial del Comercio.

Parágrafo. El Objetivo del Equipo para las Negociaciones Comerciales de Colombia, será definir una posición negociadora que consulte el interés nacional.

Artículo 2°. Construcción de la posición negociadora. Para la construcción de la posición comercial de Colombia, el Ministerio de Comercio Exterior será el responsable de coordinar la participación de las diferentes entidades del Estado y demás integrantes del equipo negociador y tendrá en cuenta las recomendaciones del Consejo Asesor Empresarial y los aportes del sector privado y académico”.

La redacción de estos dos artículos, ejemplifica un elemento señalado en el marco teórico de la presente investigación, esto es, que cualquier identidad de un Estado en la política mundial es en parte el producto de las prácticas sociales que constituyen esa identidad en su interior. Según este Decreto, el Estado Colombiano desarrollaría un proceso interno de definición de intereses e identidades, que determinaría su posición en la negociación de un acuerdo de carácter internacional.

Si bien en el Decreto se señalan las negociaciones al interior de la Comunidad Andina de Naciones, debe indicarse que las mismas se hacían a través de los órganos “comunitarios” y bajo su normativa, con lo que la estructura institucional nacional no desempeñaba un rol importante.

Como lo afirma Gómez et al. “de conformidad con las normas andinas, el sector privado estaba presente “en las barandas” de las mesas de negociación que se llevaban a cabo en la Secretaría General de la CAN en Lima, con lo que la injerencia de intereses privados no era siempre coordinada con los intereses nacionales de cada país”⁶⁴.

Asimismo, se señalan en ese Decreto las negociaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio. Pero, considerando la poca injerencia que tiene Colombia en el marco de unas negociaciones multilaterales con más de 140 países, y teniendo en cuenta que ya para 2002 habían concluido hacía ocho años las negociaciones de la Ronda Uruguay, la participación de los actores sociales, gremios y academia en Colombia, en el marco de la OMC, era irrelevante si no nulo.

En cuanto a las negociaciones del ALCA, y teniendo en cuenta que el Decreto 246 fue expedido a poco más de un año del rotundo fracaso de este proyecto de integración regional, Gómez et al. explica que en relación con la estructura institucional para tratar con el sector privado, el resultado fue mixto. Por un lado, el trabajo con los representantes de los gremios fue fluido, aunque no se alcanzó a llegar a la etapa de toma de decisiones “difíciles” en el ALCA. Por otro lado, el esquema del Consejo Asesor Empresarial prácticamente no operó. Mientras que el papel de la Academia quedó limitado a la realización de una serie de investigaciones por parte de 11 universidades, trabajos que nunca tuvieron la difusión ni la relevancia suficiente para vincular a la academia como un actor real del proceso⁶⁵.

⁶⁴ GÓMEZ, Hernando José; GAMBOA, Javier. Cambios institucionales para la negociación del TLC de Colombia con los EEUU. CEPAL: Colección Documentos de proyecto. Chile. Naciones Unidas, 2007. p. 9.

⁶⁵ *Ibíd.* p. 13.

A pesar de no haber sido nombrada de manera explícita la negociación con los Estados Unidos, la esencia de este Decreto se expresaría de manera inusitada en esta negociación. El hecho de ser una negociación directa con nuestro principal socio comercial, economía más grande del planeta y principal potencia mundial, convertía el proceso de negociación en asunto del máximo interés público. Entendiendo la alta complejidad que implicaría el proceso de negociación con Estados Unidos, el gobierno colombiano expidió el Decreto 2314 de 2004 “por el cual se reglamentan algunos aspectos procedimentales de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América”.

Desde el punto de vista institucional, la mayor innovación contenida en el Decreto 2314 consistió en la creación del cargo del “Jefe del Equipo Negociador” que implicaba la condición jerárquica de reportar directamente al Presidente de la República, evitaba la “jefatura” de un viceministro sobre sus pares de las carteras distintas de comercio, contaba con dedicación exclusiva a la negociación, presupuesto propio y facultades de control sobre la estrategia y los miembros del equipo negociador de todas las entidades de gobierno participantes. El Decreto 2314 establecía además un estricto control de la vocería pública y de coordinación a tal punto que ordenaba que todas las comunicaciones o solicitudes relacionadas con la negociación debieran ser remitidas al Jefe de la negociación para su consideración y trámite “con el fin de garantizar la consistencia de la posición negociadora del país”⁶⁶.

Si bien esta compleja estructura de negociaciones vinculaba, al menos en el papel, a todos los grupos sociales del país, en la práctica implicaría que las negociaciones fueran sumamente complejas para el lado colombiano en comparación con el resto de países que participaron en el proceso. La negociación del TLC con Estados Unidos arrancó siendo un proceso conjunto con Perú y Ecuador, de hecho durante

⁶⁶ *Ibíd.* p. 14.

buena parte del mismo el TLC se denominó: TLC ANDINO-EEUU. Sin embargo, la construcción de una institucionalidad para las negociaciones de este acuerdo por parte del gobierno colombiano, que implicaba en términos gruesos que cada uno de los más de 1.500 temas sobre la mesa, debía ser ‘consultado’ y coordinado con los grupos de presión afectados, hizo que el equipo negociador colombiano tuviera muchas más dificultades que los otros dos países andinos, para aceptar hacer concesiones o avances sustanciales en la negociación.

De manera anecdótica pero en aras de sustentar este punto, cabe señalar que la instrucción de ‘consultar’ al sector privado, antes de dar cualquier paso adelante en la negociación era tan perentoria, que en un episodio vivido en la octava ronda de negociaciones del TLC llevada a cabo en Cartagena a principios de 2005, el en ese entonces negociador de la mesa de Propiedad Intelectual Luis Ángel Madrid, aceptó conceder a los Estados Unidos un ajuste en la redacción de un artículo sobre acceso a medicamentos genéricos, sin que Madrid lo consultara previamente con el gremio de las farmacéuticas en Colombia, ASINFAR. Ese movimiento inconsulto le costó su permanencia en el equipo negociador, y significó una presión para todo el equipo negociador a partir de entonces. Esto implicó entonces que Colombia se tomara casi diez rondas más para cerrar el TLC con Estados Unidos en comparación con Perú y Ecuador, pero además reflejaba un detalle del proceso, detrás de cámaras, y era la falta de margen de maniobra del gobierno para definir puntos sustanciales de la negociación, y a todas luces, un poder inmenso de parte del sector privado en dichas negociaciones.

Esta nueva institucionalidad creada para la negociación del TLC con los Estados Unidos fue aplicada, por su puesto con una participación sensiblemente inferior en el resto de acuerdos comerciales suscritos en el período analizado, y perdura hasta hoy en día.

5.2 El Sistema Nacional de Competitividad

El Sistema Administrativo Nacional de Competitividad -SNC, creado durante la administración Uribe, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones públicas y privadas que promueven la puesta en marcha de una política de competitividad. Fue creado por el Gobierno Nacional en el año 2006 mediante el Decreto 2828 y el CONPES 3439 de 2006.

El documento CONPES 3439 de 2006 estableció que el SNC debía integrar formal y coherentemente los esfuerzos de las instituciones relacionadas con la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas que afectan la competitividad del país. Para ello este SNC cuenta con las siguientes instancias:

- La Asamblea Nacional de Competitividad, foro de rendición de cuentas del Sistema;
- La Comisión Nacional de Competitividad – CNC, encabezada por el Presidente de la República y con amplia participación y espacio para el liderazgo por parte del sector privado;
- La Secretaría Técnica Mixta encargada de articular con las variadas instancias públicas y privadas la formulación de los CONPES y demás políticas relacionadas con la competitividad;
- La Coordinación Nacional de Comisiones Regionales encargada de diseñar los lineamientos y articular las acciones y políticas al nivel regional;
- La Comisión Nacional de Competitividad, espacio de encuentro donde los representantes del gobierno nacional, el sector privado, los trabajadores, las universidades y de las entidades territoriales se reúnen a diseñar las políticas de competitividad, el curso de acciones a seguir y los mecanismos de seguimiento para asegurar su cumplimiento y permanencia en el tiempo;
- La Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y la Productividad tiene la coordinación general de la Comisión.

- Secretaría Técnica Mixta, creada mediante decreto 061 de 2007, se encarga del día a día de la Comisión, preparando los documentos técnicos que sirven de propuestas bases para las discusiones de la Comisión. La Secretaría Técnica está conformada por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en representación del gobierno nacional y el Consejo Privado de Competitividad en representación del sector privado, bajo la coordinación de la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y la Productividad.

Con todo este complejo andamiaje institucional, se involucra al sector privado en la definición de políticas de competitividad. Con lo que, de nuevo, el proceso de formulación de políticas públicas queda cada vez más expuesto a los intereses del sector privado, sabiendo ya que éste, responde en gran medida a los intereses del capital extranjero.

5.3 El Programa de Transformación Productiva

En los últimos dos años del periodo presidencial de Uribe, la política de internacionalización a través de la suscripción de Tratados de Libre Comercio, seguía un trayecto casi inercial. Sin embargo las preocupaciones del sector privado estaban cada vez más enfocadas en cuáles eran las verdaderas capacidades productivas con las que contaba el aparato productivo colombiano, para hacer uso efectivo de las condiciones de acceso preferencial negociadas en los TLC.

Es así como el 2009, el entonces Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Luis Guillermo Plata, lanza el Programa de Transformación Productiva, que, bajo un esquema de `concurso de méritos` identificaría los sectores a los cuales el país debía apostar en el largo plazo para convertirlos en sectores de 'talla mundial'.

Bajo una metodología propia de la formulación de una política industrial el gobierno colombiano, y el apoyo técnico de la multinacional McKenzie & Company, enfilaría todos los esfuerzos e instrumentos de política pública disponibles, para garantizar el desarrollo excepcional de los sectores identificados.

Luego de un piloto implementado en los sectores de Business Process Outsourcing BPO, y de Tecnologías de la Información, el PTP arrancarían con seis sectores adicionales. Energía, Textil-Confecciones, Automotor, Turismo de Salud, Cosméticos, e industrias editoriales. La idea en un principio era que a partir de la formulación de un plan de negocios, se identificaran las acciones público-privadas requeridas para impactar el crecimiento extraordinario de estos sectores, de manera que se convirtieran en propulsores de la economía colombiana en el largo plazo.

A esta política, que arrancó con una enorme expectativa, se le sumarían cuatro sectores agroindustriales, camaronicultura; chocolatería & confitería; palma aceites y grasas; y ganadería bovina, los cuales formularían también su propio plan de negocios. Estos planes de negocio, en términos generales incluían acciones de corto, mediano y largo plazo en ejes como infraestructura, capital humano, innovación y desarrollo productivo y normatividad, con el objetivo de convertirlos en sectores de clase mundial, con un discurso que en sus inicios destacaba que para su desarrollo estos sectores no recibirían ningún tipo de subsidios directos, ni se revertirían procesos de internacionalización, en otras palabras que no habría para ellos, ni plata ni protección. Desafortunadamente esta filosofía se desdibujaría rápidamente a finales del mandato de Uribe.

Una vez arrancó la implementación de los planes de negocio de los doce sectores identificados, el reto consistió en coordinar las diferentes entidades de gobierno, de manera que la apuesta productiva del país fuera más allá del ámbito del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Para ello, a pocos meses de finalizar en 2010 el segundo mandato del presidente Uribe, se expidió el CONPES 3678 del 21 de julio de 2010, denominado POLÍTICA DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA: UN MODELO DE DESARROLLO SECTORIAL PARA COLOMBIA.

En este CONPES, se definían acciones de entidades del gobierno nacional que se suponía conducirían a estos sectores a ser el motor del desarrollo productivo nacional. Sin embargo, este Programa empezó a ser utilizado por el sector privado para generar una relación privilegiada frente al gobierno nacional, a través de la cual, lejos de intentar soluciones estructurales y de largo plazo para el desarrollo productivo, se pretendieron solucionar peticiones de subsidios, mecanismos de protección y acceso a recursos de entidades, lo cual desafortunadamente desvirtuó al Programa, como verdadero motor de desarrollo económico para nuestro país.

Pertenecer al Programa de Transformación Productiva significaba tener acceso directo al Ministro de Comercio, e incluso con cierta regularidad se organizaban reuniones sector por sector con el Presidente de la República, un privilegio que no tenían los sectores que no pertenecían al Programa. Con el PTP, los sectores más poderosos del país cerraron con broche de oro el ciclo de ajustes institucionales implementados durante el periodo de gobierno de Álvaro Uribe, garantizándose para sí, no solo una línea directa con el alto gobierno, sino la canalización de recursos públicos por parte de decenas de instituciones de gobierno.

6. CONCLUSIONES

La presente investigación fue motivada debido a que su autor perteneció al equipo negociador del TLC con Estados Unidos y posteriormente pasó a representar los intereses de un sector productivo al interior de una de las Asociaciones Empresariales más importantes del país. A raíz de ello surgió el interés de plasmar en un documento el papel que han jugado los gremios en la formulación de políticas públicas en Colombia y en especial la política de internacionalización de la economía colombiana. En el desarrollo de la presente investigación fue evidente que el sector privado ha sufrido transformaciones sustanciales en las últimas dos décadas hacia una cada vez mayor influencia y poder de parte del capital extranjero de manera que no se podía hablar de un sector privado inalterado, sino que precisamente su recomposición podría explicar en parte el viraje de la política de internacionalización de nuestro país, especialmente en el periodo analizado.

A manera de conclusiones con la presente investigación se pudo evidenciar que la llegada de IED a Colombia fruto del proceso de apertura y del proceso de internacionalización de la economía vivido durante el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) incrementó progresivamente el dominio del capital extranjero sobre las actividades productivas domésticas, lo que provocó cambios sustanciales en la política comercial internacional, y condujo al establecimiento de una nueva institucionalidad para la interrelación público-privada, tanto en las negociaciones como en la implementación de acuerdos comerciales.

Gracias a ello, de manera progresiva y creciente, el sector privado amplió las posibilidades de que sus intereses, en el ámbito de la política comercial, fueran satisfechos.

El proceso de internacionalización basado en la suscripción de Tratados de Libre Comercio –TLC y Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca a las Inversiones - APPRI, significó un cambio de enfoque hacia la bilateralización o subregionalización de compromisos de liberalización comercial y de inversiones, bajo condiciones de reciprocidad, en contraste con el proceso de apertura, caracterizado por la unilateralidad y la no reciprocidad.

El proceso de internacionalización de la economía colombiana desde la apertura pero en especial en el periodo 2002-2010, condujo a una entrada masiva de inversiones extranjeras directas y a la venta de buena parte de las empresas colombianas más representativas, lo que significó una creciente participación del capital extranjero en las actividades productivas del país. Así como el proceso de internacionalización comercial requirió ajustes institucionales para su implementación, la política de promoción y atracción de inversión extranjera, obligó al Estado colombiano a modificar y adaptar su normatividad y sus instituciones, para atender los intereses del capital foráneo.

En el periodo analizado, el gobierno colombiano creó un nuevo marco institucional y normativo para el desarrollo de las negociaciones y la implementación de los Tratados de Libre Comercio, que permitió una interlocución mucho más expedita y directa con el sector privado, a través de la creación de figuras jurídicas e institucionales como la formalización del equipo para las negociaciones comerciales, la construcción del Sistema Nacional de Competitividad, y la creación del Programa de Transformación Productiva. Esta consolidación de un marco jurídico y procedimental para la interrelación público-privada constituye un avance hacia un gobierno que consulta cada vez más sus políticas con el empresariado colombiano, aunque al final lo que resulta siendo es una camisa de fuerza para el gobierno, en la formulación de políticas públicas en favor de los grupos de interés más poderosos.

BIBLIOGRAFÍA

BALASSA, Bela. The Theory of Economic Integration. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin. 1961. pp. 173-185

BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Flujos de inversión directa desde y hacia Colombia: conceptos, medición y su comportamiento en 2009. Reportes del Emisor, No. 131, 2009.

BARBÉ, Esther. Relaciones Internacionales, Madrid: Tecnos, 3ª ed., 2007, pp. 41-72. ISBN 84-309-2754-9

BARNETT, Michael. Social Constructivism. En: The Globalization of World Politics, Baylis, Smith y Owens, Cuarta edición. 2007. pp. 171-193. ISBN 0199297770

BECERRA, Marcela. Estudio Régimen Legal Colombiano. BANCOLDEX. 2005-2006.

BROWN, Chris. Understanding International Relations. Basingstoke: Palgrave Publishing, 2005. pp. 40-43.

FINNEMORE, Martha. National Interests in International Society. Nueva York: Cornell University Press, 1996. ISBN 0801483239

GARAVITO, Aarón; IREGUI, Ana María; RAMÍREZ, María Teresa. Inversión Extranjera en Colombia: evolución reciente y marco normativo. BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA: Borradores de economía. No. 713, 2012.

GÓMEZ, Hernando José; GAMBOA, Javier. Cambios institucionales para la negociación del TLC de Colombia con los EEUU. CEPAL: Colección Documentos de proyecto. Chile. Naciones Unidas, 2007.

HAUFBAUER, Joseph; KOTTSCHWAR, Brett. Relaciones de inversión colombo-estadounidenses, en J. Tokatlian (ed), Colombia y Estados Unidos problemas y perspectivas, p. 337-355, COLCIENCIAS-IEPRI, Tercer Mundo editores, Bogotá, 1998.

HOPF, Ted. The promise of Constructivism in International Relations Theory. En: International Security, Vol. 23, No. 1. Massachusetts: The MIT Press, 1998, pp. 171-200

JACKSON, Patrick; NEXON, Daniel. Whence Causal Mechanisms? A Comment on Legro. Cambridge: Dialogue IO, Vol. 1, 2002. pp 81-102. ISBN 0765607395

LAHIRI, Sajal. Foreign Direct Investment: An Overview of Issues. International Review of Economics and Finance, Vol. 18, No. 1, 2009.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. "OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment", Tercera edición, 1996.

POMBO, Carlos; RAMÍREZ, Manuel. "Privatization in Colombia: A Plant Performance Analysis", En Lopez-de-Silanes, F. y Chong, A. (Eds.) Privatization in Latin America: Myth and Reality, Washington D.C: World Bank-Stanford University Press-Inter American Development Bank, 2005.

RINCÓN, Hernán; VELASCO, Andrés. Flujos de capitales, choques externos y respuestas de política en países emergentes. Bogotá: Banco de la República. 2013. ISBN 978-958-664-270-5

RUGGIE, John Gerard. What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. En: Constructing The World Polity, Cap. 3. Londres: International Organization, 1998. ISBN 0415099900

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT - UNCTAD. World Investment Report 2000: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development. Nueva York y Ginebra: Publicación de las Naciones Unidas, 2000.

URRUTIA, Miguel. Inversión Extranjera en Colombia: Un recuento. Nota Editorial, Revista del Banco de la República, Noviembre de 1996.

WALTZ, Kenneth. Theory of International Politics. Berkeley: MCGRAW-HILL, 1979. ISBN 9780075548522

WENDT, Alexander. Social Theory of International Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. ISBN 521-46960-0

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. En: International Organization. Massachusetts: The MIT Press, Vol. 46, No. 2, 1992, pp. 391-425

Documentos oficiales

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 50 de 1990. Reformas al Código Sustantivo del Trabajo.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 7 de 1991. Ley marco de comercio exterior.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1004 de 2005. Régimen especial para estimular la inversión.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Decisión 370. Sexagesimotercer Período Ordinario de Sesiones de la Comisión. 25 - 26 de noviembre de 1994. Quito – Ecuador.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Resolución 51 de 1991. Estatuto de inversiones internacionales.

INSTITUTO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR INCOMEX. Resolución 001 de 1995.

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. Manual de Licencia Previa. 2008.

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. Decreto 246 de 2002 “por medio del cual se crea el Equipo para las Negociaciones Comerciales de Colombia”.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decretos 383 de 2007 y 4051 de 2007.

Internet

DE LOMBAERDE, Phillipe; GARAY, Luis Jorge. FDI Policies in times of conflict: the case of Colombia. UNU-CRIS Working Papers, No W-2009/23, 2009, En: <http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/W-2009-23.pdf> [Citado en 9 de Junio de 2014]

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS.
www.dane.gov.co

GARAY, Luis Jorge. Colombia: Estructura industrial e internacionalización 1967-1996. En: Biblioteca Virtual del Banco de la República, (2004) <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industriatina/008.htm> [Citado en 9 de Junio de 2014]

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. El ABC de los Acuerdos Internacionales de Inversión. En: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=6126>. [Citado en 20 de mayo de 2014]

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. Seguimiento a acuerdos comerciales. En: <http://www.mincit.gov.co/tlc/publicaciones.php?id=7246> [Citado en 8 de junio de 2014]

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. Zonas Francas y Regímenes Aduaneros Especiales. En: <http://www.mincit.gov.co/minindustria/publicaciones.php?id=16371> [Citado en 23 de mayo de 2014].

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca a las Inversiones. En: <http://www.cancilleria.gov.co/foter/juridicainternacional/tratados/inversion/suscritos> [Citado en 8 de junio de 2014]

REINA, Mauricio. Internacionalización de la economía colombiana: comercio e inversión. En: Corporación Andina de Fomento, (2010) <http://www.caf.com/media/3784/ComercioExterior.pdf> [Citado en 1 de junio de 2014]