

**ESTRATEGIAS DE POLÍTICA EXTERIOR EN EL SECTOR PETROLERO DE
COLOMBIA**

SCARLETTE NASTASSJA ROJAS SILVA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES
INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ
2012**

**ESTRATEGIAS DE POLÍTICA EXTERIOR EN EL SECTOR PETROLERO DE
COLOMBIA**

SCARLETTE NASTASSJA ROJAS SILVA

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGISTER EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

DIRECTOR DE TESIS PROF. EDUARDO VELOSA PORRAS

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ
2012**

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	3
1. CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL	14
1.1. Inversión Extranjera Directa	17
1.2. Diplomacia Económica y Diplomacia Pública	25
2. CAPÍTULO II. EL PETRÓLEO EN COLOMBIA	30
2.1. Reservas de Petróleo	34
2.2. Exploración	37
2.3. Producción	38
2.4. Refinación	39
2.5. Legislación	40
3. CAPÍTULO III. DIPLOMACIA ECONÓMICA Y DIPLOMACIA PÚBLICA	44
3.1. Diplomacia Económica	46
3.2. Diplomacia Pública	52
3.2.1. Escuchar	52
3.2.2. Promoción	54
3.2.3. Radiodifusión	63
4. CAPÍTULO IV. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN COLOMBIA	67
4.1. Diplomacia Económica e Inversión Extranjera Directa	70
4.2. Diplomacia Pública e Inversión Extranjera	75
5. CONCLUSIONES	84
BIBLIOGRAFÍA	88
ANEXOS	94

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Incorporación de reservas de petróleo	36
Tabla 2. Áreas asignadas.	62
Tabla 3. Evolución Firma de contratos	74
Tabla 4. Registro histórico precios del petróleo	76

Lista de Anexos

	Pág.
Anexo 1. Reservas probadas de petróleo	94
Anexo 2. Políticas Activas y Pasivas	94
Anexo 3. Consumo de petróleo por región	95
Anexo 4. Comportamiento precios del petróleo. Crisis 1973	96
Anexo 5. Exportación de Productos 2010	96
Anexo 6. Tasa de éxito de pozos perforados	97
Anexo 7. Bloques adjudicados. Proyecto de crudos pesados	97
Anexo 8. Promoción 2010	98
Anexo 9. Distribución de Contratos según tipo para el período 2000-2010	98

INTRODUCCIÓN

El petróleo es un insumo básico para el desarrollo del mundo moderno, lo que lo convierte en un sector estratégico tanto económica como geopolíticamente. Los procesos económicos se han visto modificados debido al incremento del intercambio energético mundial por cuanto son mayores las facilidades de comercio de este producto en las últimas décadas por el aumento de las interconexiones regionales y continentales de oleoductos¹. Sin embargo, fue un largo proceso de modificaciones dentro del sector productivo, consecuencia principalmente de las Revoluciones Industriales.

Entre el siglo XVIII y el siglo XIX el mundo vivió una serie de transformaciones en los modelos de producción, donde la economía basada en el trabajo manual pasa a la dominada por la industria y la manufactura, que posteriormente con la llegada de la Segunda Revolución Industrial se impone el uso del motor de combustión interna, lo cual convierte en las principales fuentes de energía al petróleo y al gas². Ante esto, las potencias del mundo comienzan la búsqueda de aquellas regiones que podrían abastecerles de forma segura estos recursos energéticos.

De esta manera, ya en el siglo XX, el petróleo desplaza al carbón como la principal fuente de energía del mundo, con lo cual llega a constituir, junto con el gas, el 60% de la energía que se consumía en el mundo³. Lo anterior, señala la importancia que toman los hidrocarburos para el desarrollo económico de los países. Por esta razón, los productores y consumidores se han disputado el control del mercado internacional de hidrocarburos.

¹ Corredor, Germán, y Esperanza González. "Colombia: energía y sector externo". En *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: FESCOL, 2011.

² Odell, Petter. *Petróleo y Poder*. Caracas: Tiempo Nuevo, 1970.

³ García Reyes, Miguel y Ronquillo Jarillo, Gerardo. *Estados Unidos, petróleo y geopolítica. Las estrategias petroleras como un instrumento de reconfiguración geopolítica*. México D.F.: Plaza y Valdés Editores, 2002.

Lo anterior, permite realizar una división histórica del mundo del petróleo en varias etapas⁴. La primera, entre 1884 y 1970, en la cual el control del mercado lo tuvieron las Siete Hermanas⁵. Posteriormente, la segunda etapa comprendida entre 1971 y 1984, dominada principalmente por los países productores, en especial por los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Por último, la tercera etapa, va desde 1991 hasta nuestros días, donde el dominio del mercado no es claro, se encuentran las pugnas entre países productores, países consumidores y multinacionales. Todo esto, en medio de un contexto de conflictos especialmente en el Medio Oriente desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, que elevaron significativamente los precios del petróleo. Esto, debido a que las mayores reservas de petróleo⁶ (63%) de crudo del mundo se encuentran en esta geografía⁷.

Sin embargo, otras regiones han jugado de igual manera un papel importante en el escenario de los hidrocarburos. Tal es el caso de América Latina, quien posee alrededor del 10%⁸ de las reservas mundiales de crudo, la historia en cuanto al petróleo se inició a principios del siglo XX y es actualmente exportador neto de crudo y de gas.

Como región, se ha considerado una zona petrolera, ya que la mayoría de los países poseen cuencas importantes y oportunidades petrolíferas de distintas características. Sin embargo, cuando los inversionistas analizan los escenarios latinoamericanos, la decisión del destino de sus inversiones, entre otros factores,

⁴ *Ibíd.*

⁵ Standard Oil of New Jersey (Esso), Royal Dutch Shell, British Petroleum (BP), Mobil, Chevron, Gulf Oil Corporation, Texaco.

⁶ Ver Anexo 1

⁷ García Reyes, Miguel y Ronquillo Jarillo. *Op. cit.*

⁸ *Ibíd.*

depende en gran medida de la estabilidad jurídica, de los términos contractuales y de la competitividad de los paquetes fiscales que ofrezcan los países⁹.

Algunos países están más abiertos y tienen condiciones más favorables a la inversión extranjera en contraposición a aquellos que están más cerrados y tienen una tendencia más “petronacionalista”¹⁰. Colombia, junto con Brasil y México, en los últimos 15 años, se enfocaron en la estrategia de atracción de inversión. Con especial relevancia Colombia desde la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), debido a que esta Agencia con su destacada participación en promoción de exploración ha logrado llamar la atención de empresas extranjeras del sector petrolero¹¹.

Por otro lado, en la región hay factores que redundan en un abastecimiento poco idóneo, como la mala distribución de los recursos, la existencia de pobreza extrema, el difícil acceso a la energía, el poco impulso al desarrollo de infraestructura, la dificultad de atraer inversión y los problemas de inclusión social. Ante esto, se determinó la importancia de la integración energética en América Latina, siendo uno de los principales canalizadores la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).

Sin embargo, ante la lentitud e incluso la indiferencia de algunos países para generar espacios de diálogo de integración, Colombia toma la decisión de emprender estrategias individuales que le permitan desarrollar el sector de los hidrocarburos y explotarlo como oportunidad económica¹².

La historia petrolera del país inicia en 1918 y alcanzó su era dorada al final de los años ochenta. Sin embargo, es hasta 1940 cuando se incluye institucionalmente en su estructura de gobierno mediante el Decreto 968 al

⁹ Centro ExxonMobil para el Estudio de la Energía y el Desarrollo. *Memorias VII Congreso de Minería, Petróleo y Gas*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2012.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*

Ministerio de Minas y Petróleo, con el fin de fomentar la industria como respuesta a los problemas económicos, consecuencia de la Segunda Guerra Mundial.

Posteriormente, le es asignado al Ministerio el manejo de las fuentes de energía de origen primario, como lo son el petróleo, el gas natural, el carbón y los minerales radioactivos. En 1974, mediante el Decreto 636, el ministerio cambia de nombre por el de Ministerio de Minas y Energía, lo que lleva a su nueva estructura, que es la que mantiene actualmente, donde se incluye todo lo relacionado con petróleo, minería, gas y electricidad, al igual que se crean unidades administrativas especiales encargadas de cada sector, así como la creación de entidades especiales vinculadas al Ministerio.

En 1951 nace la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), la cual emprendió actividades en la cadena del petróleo como una Empresa Industrial y Comercial del Estado, encargada de administrar el recurso hidrocarbúferos de la nación. Su actividad inicial dependía de las reversiones de las concesiones realizadas a empresas privadas extranjeras. Es en 1983 cuando se da el descubrimiento de Campo Caño Limón, un yacimiento con reservas estimadas en 1.100 millones de millones de barriles, con lo cual el país, liderado por la Ecopetrol, inició una nueva era y en el año de 1986 Colombia pasa a ser en un país exportador de petróleo.

Sin embargo, ante los nuevos descubrimientos de petróleo, el gobierno responde con modificaciones en la legislación relacionada con hidrocarburos, lo que afecta su relación a largo plazo con los inversionistas extranjeros. De esta manera, se genera el mayor impacto a partir de 1993.

Es a partir de 2002, con la llegada del gobierno de Álvaro Uribe que empiezan a darse los cambios más radicales en cuanto al sector de hidrocarburos. El gobierno diseña una serie de instrumentos para explotar los recursos petroleros. Colombia, a partir de 2002 empezó a incrementar sus exportaciones,

pasando de 11 millones de dólares a más de 300 millones de dólares en 2010, con participación del petróleo en estas cifras, el cual ha aumentado su aporte a las cifras de exportación tanto por efecto de precios como por volumen¹³.

En 2003 el gobierno colombiano reestructuró la Empresa Colombiana de Petróleos, con el objetivo de internacionalizarla y hacerla más competitiva en el marco de la industria mundial de hidrocarburos ya que esto le generó mayor autonomía en la realización de sus actividades y su capacidad de obtener resultados con visión empresarial y comercial¹⁴.

De esta manera, Ecopetrol llega a formar parte del grupo de las 40 petroleras más grandes del mundo y una de las cuatro principales de América Latina. Este proceso se dio acompañado principalmente de la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en 2003, uno de los pasos más importantes en la consolidación del sector petrolero en Colombia direccionado a la competitividad.

El año 2003 es determinante como punto de partida para la presente investigación, al considerar que la creación de la Agencia es el paso que marca el retorno de la figura del Contrato de Concesión y el otorgamiento a los privados de la responsabilidad de exploración y explotación, que permitiría posteriormente el desarrollo de la industria, lo que incrementa el número de multinacionales petroleras en el país quienes realizan importantes contratos de Exploración y Producción (E&P) y eleva la inversión extranjera directa.

Entre 2007 y 2008, Colombia hizo un esfuerzo importante para mejorar el clima de negocios. Esta lectura se deriva de la escala presentada por el Banco Mundial, donde resaltan en el año 2007 a Colombia como el país de América Latina en donde más reformas se llevaron a cabo para crear un clima de negocios

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Centro ExxonMobil para el Estudio de la Energía y el Desarrollo. *Memorias IV Congreso de Minería, Petróleo y Gas*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2009

más amable para los inversionistas. Esto hace referencia a unos postulados básicos, como son, seguridad democrática, confianza, inversión doméstica, extranjera, pública y privada y crecimiento económico¹⁵.

En cifras, se finaliza el año 2010 con la participación de alrededor 120 empresas petroleras operando en el país¹⁶, llegando a una inversión directa privada de casi US\$6 millones¹⁷, lo cual se refleja en el incremento de las reservas de Colombia. Las reservas totales probadas de crudo pasaron a ser de 1.542.5 millones de barriles (Mbb) en 2003 a 2.223 Mbb¹⁸ en 2010 y la producción se situó en 785.000 barriles diarios¹⁹.

Colombia se convierte, de esta manera, en el sexto país en el mundo más reformador en pro de la atracción al inversionista, llegando a ser catalogado este proceso por la revista "The Economist" como el "efecto Uribe". Lo anterior genera de igual manera los antecedentes de la promoción del país en el exterior junto con la aparición de noticias y reportajes positivos en revistas especializadas como "Business Week"²⁰. Se determinaba que, Colombia había llegado a ser más competitiva debido a cuatro causas, la seguridad, la confianza inversionista, la estabilidad jurídica y un régimen competitivo derivado de las zonas francas.

No obstante, regresando al año 2003, para lograr el crecimiento del sector como lo proyectaba el gobierno en los Planes de Desarrollo, era importante que se lograra por un lado atraer la inversión de multinacionales petroleras y por el otro, que las empresas ya establecidas en el país expandieran sus operaciones, sobre todo de tipo exploratorio.

¹⁵ Ibíd.

¹⁶ Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Informe de gestión 2010*. Bogotá, 2011.

¹⁷ Ibíd.

¹⁸ Ibíd.

¹⁹ Ibíd.

²⁰ Centro ExxonMobil para el Estudio de la Energía y el Desarrollo. Op. cit., 2009.

Tradicionalmente la inversión extranjera en Colombia se caracterizó por la dinámica que presenta la explotación de recursos naturales no renovables como el carbón y, en especial, el petróleo. En 1991, año en el que se presentaron las mayores inversiones en los campos petroleros de Cusiana y Cupiagua, la inversión extranjera en petróleo representó aproximadamente un 76% del total de la inversión extranjera que ingresó al país. Sin embargo, como se señaló anteriormente, a partir de 1993 el sector petrolero comenzó a perder importancia, entre muchas otras condiciones, por el descenso de las cifras de inversión en este sector, debido a factores socio-jurídicos.

Particularmente, desde los 90, Colombia enfrentó dificultades domésticas de gran importancia que afectaron directamente su capacidad de maniobra en la política exterior y su imagen internacional²¹. Por esta razón, el país empieza a aprovechar sus ventajas comparativas en su modo de relación con sus pares y con grandes multinacionales, promocionándose como una potencia en biodiversidad y con gran potencial en recursos estratégicos de energía.

Sin embargo, es importante puntualizar que desde 2000 con la administración de Andrés Pastrana, se da el primer paso para atraer nuevamente capital al país, con el Decreto 2080, el cual recogió las tendencias de normatividad precedentes y definió el régimen general de inversión de capital extranjero y, posteriormente, el Código Minero en 2001, limitando la función del Estado en este sector. Lo anterior, sirvió de base para las posteriores modificaciones jurídicas en el gobierno de Uribe.

En este sentido, como se pretende explicar en la investigación, son varios los componentes jurídicos que se promulgaron entre 2003 y 2010 que amplían la gama de modalidades de protección a la inversión extranjera. No obstante, el gobierno determinó que estas estrategias no eran suficientes para atraer las

²¹ Colombia. *Misión de Política Exterior de Colombia*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010.

multinacionales petroleras y era necesario cambiar la imagen del país y crear estrategias de promoción de estas nuevas condiciones. Ante esto, desarrolla una serie de actividades encaminadas a divulgar y promocionar las prerrogativas dadas a la inversión extranjera, en especial en el sector de hidrocarburos. Las políticas petroleras son visiones a largo plazo, las regulaciones son mecanismos para hacerlas viables y aplicables. Así mismo, estas definen de manera estructural la posición del Estado frente a la propiedad de los recursos naturales y la forma de explotación²².

Colombia, desde los años 70 sufre del estigma del narcotráfico y la violencia. Por esta razón, el gobierno consideró que era necesario exportar un nuevo perfil del país. Este objetivo se intentó lograr a través de construcción de una nueva percepción del país en el exterior, por ello se orientaron este tipo de estrategias a través de la política exterior. Con lo anterior se buscaba junto con la promoción de sus ventajas, fortalecer la capacidad negociadora y atraer inversión²³.

El gobierno emprende grandes estrategias de promoción, a través de Proexport, siendo la entidad encargada de entre otros fines de la atracción de inversión extranjera directa en Colombia y el posicionamiento del país. Sin embargo, la promoción del sector de hidrocarburos del país, tiene una atención particular, otorgándosele a la ANH funciones de este tipo.

En este sentido, la Agencia, establece unos pilares básicos de promoción del escenario colombiano. Entre ellos, el potencial de reservas de Colombia, donde gran parte del territorio aún no se ha explorado; la estabilidad económica que ofrece al inversionista un entorno empresarial y legal estable; ventajas en cuanto a la ubicación geográfica del país; la apertura a la inversión privada en el

²² Centro ExxonMobil para el Estudio de la Energía y el Desarrollo. Op. cit., 2010.

²³ Colombia. *Visión Colombia Segundo Centenario. Propuesta para Discusión 2019*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2005.

sector petrolero con negociación directa en donde prima el orden de llegada “First come, first served”.

El reto que se propuso el país es llegar a producir en 2015, 1 millón de barriles diarios, para lo cual el gobierno determinó que era necesario trabajar en una estrategia exploratoria agresiva, para lo cual era necesario aumentar la explotación de los campos existentes y complementariamente con el desarrollo de crudos pesados. Ante esto, la tarea consistía en trabajar en conjunto con empresas multinacionales, tanto con las ya instaladas en el país como la atracción de nuevos inversionistas²⁴.

Teniendo en cuenta lo anterior, al realizar la revisión de la industria petrolera entre 2003 a 2010, la presente investigación se desarrolla desde la interrogante: ¿Qué incidencia tuvo la diplomacia económica y la diplomacia pública en la industria petrolera en Colombia, en el periodo 2003-2010? Se parte de la hipótesis que los cambios jurídicos y económicos, así como la promoción de Colombia como destino de inversión entre 2003 y 2010, enmarcados teóricamente en la Diplomacia Económica y Diplomacia Pública, influyeron en el desarrollo de la industria petrolera, al atraer inversión extranjera privada a través de empresas multinacionales.

El estudio se sustenta en el marco de la Inversión Extranjera Directa dentro de la Economía Política Internacional, con el fin de explicar la relación entre el Estado y las multinacionales, con particularidad las empresas dedicadas a las actividades extractivas. Por otro lado, para la comprensión de las estrategias utilizadas con el fin de conseguir los objetivos económicos que se trazó el gobierno, se hace uso de lo establecido teóricamente por la Diplomacia Económica y la Diplomacia Pública dentro del marco de la Política Exterior.

²⁴ Centro ExxonMobil para el Estudio de la Energía y el Desarrollo. Op. cit., 2009.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, la investigación se determina por los siguientes objetivos específicos: describir el desarrollo de la industria petrolera colombiana; determinar las estrategias de diplomacia económica y diplomacia pública de Colombia en el sector petrolero; determinar la participación de la inversión extranjera directa en la industria petrolera colombiana.

El aporte de esta investigación en sentido teórico radica en la exposición y establecimiento del enlace teórico entre la inversión extranjera directa dentro de la Economía Política Internacional y la forma en que los Estados persiguen sus objetivos a través de la Política Exterior. En sentido práctico, expone la importancia de las estrategias realizadas por el gobierno que inciden en el escenario doméstico, lo cual permite apreciar el crecimiento de la industria petrolera en Colombia en los últimos años, más allá de la lectura comercial.

Así mismo, metodológicamente la investigación se abordó como un estudio de tipo descriptivo²⁵, por cuanto se pretende precisar las características y el comportamiento de la diplomacia económica y pública relacionada con el sector petrolero y la inversión extranjera directa que llegó al mismo sector, más allá de la mera recolección de datos.

El estudio se desarrolló en una primera fase documental, basado en cifras y documentos oficiales del Ministerio de Minas y Energía, así como los informes anuales de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, de las Memorias de los Congresos de Minería, Petróleo y Energía, de las estadísticas presentadas por el Departamento Nacional de Estadística de Colombia (DANE), entre otras referencias teóricas y estudios científicos previos. Posteriormente se realizó la fase descriptiva, en la cual se buscó determinar, como se plantea anteriormente, el

²⁵ Arias, Fidias. *El proyecto de investigación, introducción a la metodología científica*. Caracas: Editorial Episteme, C.A., 2006. "La investigación descriptiva consiste en la caracterización de un hecho, fenómeno, individuo o grupo, con el fin de establecer su estructura o comportamiento. Los resultados de ese tipo de investigación se ubican en un nivel intermedio en cuanto a la profundidad de los se refiere". p.24.

comportamiento de la política exterior colombiana entorno a un objetivo económico referente a la industria petrolera en el periodo 2003-2010.

Por último, la investigación se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo se desarrolla el marco teórico que sustenta la investigación, el desarrollo de lo concerniente a la Inversión Extranjera dentro de la Economía Política Internacional, especialmente la Inversión en el sector de hidrocarburos y la comprensión teórica de la Diplomacia Económica y la Diplomacia Pública como estrategias de la Política Exterior.

En el segundo capítulo se presenta un breve recorrido histórico de la industria petrolera en Colombia, particularmente entre 2003 y 2010, con el fin de contextualizar lo capítulos subsiguientes.

En el capítulo tres, se exponen las estrategias enmarcadas como Diplomacia Económica y Diplomacia Pública relacionadas con el sector petrolero, principalmente los cambios jurídicos para favorecer la Inversión Extranjera y las estrategias de promoción del país en el exterior.

En el cuarto capítulo se presenta el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en la industria petrolera colombiana en el periodo de estudio y por último la presentación de las conclusiones de la investigación.

1. CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL

A lo largo de la historia, los teóricos de las Relaciones Internacionales han desarrollado distintos enfoques para el estudio de los múltiples fenómenos globales. Debido a que el tema central de la presente investigación es el estudio de la industria petrolera colombiana desde la disciplina, se considera adecuada la Economía Política Internacional para explicar y entender la inversión extranjera directa en Colombia direccionada al sector hidrocarburos.

Hasta hace unas décadas, los análisis de la economía mundial formulaban una concepción dicotómica²⁶: por una parte, se estudiaban las economías nacionales y por la otra se investigaban las relaciones económicas internacionales, entendidas como relaciones entre agentes independientes ubicados en territorios nacionales diferentes en donde no había una conexión teórica integral de la forma en que se estaban dando las relaciones económicas.

Posteriormente, en la década de los setenta, dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales comienza a formarse toda una teorización sobre la economía en el plano internacional con el reconocimiento de elementos políticos. Esto en la búsqueda de una explicación de la forma en que se estaba llevando la economía en los procesos globales²⁷, así como la asimilación de otros actores diferentes al Estado. De esta manera empieza a hablarse de Economía Política Internacional (EPI).

Para los teóricos de esta corriente, toda decisión política habitualmente tiene un efecto sobre lo económico y comercial, que se determina a través del proceso político interno, en el cual intervienen variados grupos de interés²⁸. Es por esto que las relaciones económicas son en sí mismas relaciones políticas;

²⁶ Carbaugh, Robert. *Economía Internacional*. Cengage Learning Editores. 2004.

²⁷ Ibid.

²⁸ Spero, Joan. *The Politics of International Economic Relations*. New Jersey. Princeton University Press. 1987

interacciones entre actores estatales y no-estatales en una dimensión de conflicto y cooperación en donde los Estados establecen reglas, instituciones y procedimientos en el orden político y económico.

La EPI parte del supuesto de que los asuntos globales no pueden estudiarse con un enfoque monocausal, ya que lo económico y lo político, lo nacional y lo internacional, los Estados y los agentes no estatales están estrechamente interrelacionados²⁹. En este orden de ideas, la EPI parte de los siguientes supuestos básicos³⁰:

1. Las esferas política y económica no pueden ser separadas en la realidad.
2. La interacción política es uno de los medios a través de los cuales las estructuras económicas se establecen y transforman.
3. Hay una conexión estrecha entre los niveles nacional e internacional del análisis y los dos no pueden separarse entre sí de manera aceptable.

En una revisión más reciente de la EPI, empieza a verse más como un campo de investigación académico interdisciplinario propio, recupera el concepto de interdependencia compleja de Keohane y construye las bases de una nueva EPI, denominada por algunos Economía Política Global³¹.

La nueva EPI se distingue de la estadounidense y británica por afirmar que las Relaciones Internacionales contemporáneas son en verdad relaciones transnacionales y no relaciones internacionales en sentido estricto³². Este enfoque

²⁹ Bustelos, Pablo. "Enfoque de la regulación y Economía Política Internacional: ¿paradigmas convergentes?". En: Revista de Economía Mundial, nº 8. Universidad Complutense de Madrid. 2003. 14 p.

³⁰ Underhill, Geoffrey. *State, market, and global political economy: genealogy of an inter discipline*. En: Royal Institute of International Affairs. 2000, Vol. 76, No. 4, p. 805-825.

³¹ Bustelos, Pablo. Op. cit., 2003, p. 73-143.

³² *Ibíd.*

se distingue también por la tentativa de terminar con la dicotomía Estados versus Mercado.

A finales de los años 90, los analistas de EPI, principalmente los partidarios de la nueva visión, pasaron a dar un mayor énfasis al estudio de las corporaciones, considerándolas cada vez más como una cuestión central, una entidad importante en la EPI, debido a que estos actores pasaron a formar un porcentaje esencial del comercio internacional. Actualmente, corresponden aproximadamente a dos tercios del comercio global³³.

En Latinoamérica, el crecimiento de las inversiones extranjeras por parte de las empresas multinacionales fue impulsado por el cambio de las economías cerradas, con una fuerte presencia del Estado, a una economía neoliberal más abierta y menos reglamentada por el Estado. Así, los países Suramericanos influenciados por el Consenso de Washington a mediados de la década de los 90, adoptaron políticas económicas tendientes a reducir el peso del Estado en sus economías nacionales y en búsqueda de capital extranjero privado para el desarrollo de sus industrias³⁴.

Por otro lado, Robert Gilpin señala que un elemento fundamental de estudio es la interacción entre el país anfitrión y las corporaciones multinacionales. Para él, en muchos casos, las multinacionales y los países que las reciben se han convertido en “socios”, ya que ambos pasaron a competir con otras corporaciones y otros gobiernos por una parcela del mercado mundial. Este tipo de alianza económica pasó a ser un aspecto importante en el desplazamiento global de las

³³ *Subdirección general de estudios del sector exterior. Informe sobre comercio y desarrollo de la UNCTAD 2002.* En: Boletín Económico de ICE. 15 de diciembre de 2002. No. 2751, p. 39-43.

³⁴ Martínez, Astrid. *La inversión extranjera directa y otras formas de financiamiento externo dos ensayos de economía internacional: notas para el examen del periodo reciente en América Latina.* 1a Ed. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1996, p. 13.

ventajas comparativas para algunos productos de países en desarrollo y emergentes³⁵.

Señala Gilpin que, desde finales de la Segunda Guerra Mundial, ningún aspecto de la economía política internacional ha generado más controversias que la expansión global de las empresas multinacionales. El autor aporta la definición de multinacional, como aquella firma que posee y maneja unidades económicas en dos o más países, la cual es sostenida principalmente por inversión extranjera directa que en contraste con la inversión de cartera implica la extensión del control gerencial a través de las fronteras nacionales³⁶. El funcionamiento internacional de estas empresas es congruente con el liberalismo y se opone directamente a la doctrina del nacionalismo económico y al enfoque de los países comprometidos con el socialismo y la intervención estatal en la economía³⁷.

La motivación de las multinacionales es asegurar una producción menos costosa de bienes para los mercados mundiales. Esto puede lograrse al conquistar los emplazamientos más eficientes para los mecanismos de producción y al obtener concesiones impositivas por parte de los gobiernos anfitriones³⁸. Hasta las últimas décadas del siglo XX, los dos tipos de inversión extranjera más importantes eran las inversiones manufactureras en las economías desarrolladas y las inversiones en industrias extractivas, especialmente el petróleo³⁹.

1.1. Inversión Extranjera Directa

La inversión proveniente del exterior se clasifica en dos tipos: La inversión directa y la inversión de portafolio. Esta última, es aquella que tiene por objeto realizar transacciones en el mercado público de valores, en títulos o valores

³⁵ GILPIN, Robert. *Empresas multinacionales y producción internacional*. Buenos Aires: GEL, 1990, p. 247.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ *Ibíd.* p. 248

³⁸ *Ibíd.* p.248

³⁹ *Ibíd.* p.250

inscritos en el Registro Nacional de Valores, debiendo ser efectuada, necesariamente, por medio de un fondo de inversión de capital extranjero. Estos fondos son patrimonios constituidos con aportes de personas naturales o jurídicas extranjeras y se pueden organizar tanto en Colombia como en el exterior⁴⁰.

Por su parte, la inversión directa⁴¹ se identifica como aquella que se efectúa sin necesidad de utilizar intermediarios, ya sea a través de adquisición de capital social de personas jurídicas, o mediante la adquisición de derechos en patrimonios autónomos constituidos por contratos de fiducia mercantil, o por la adquisición de inmuebles o de participaciones derivadas de procesos de titularización inmobiliaria, o cuando el inversionista realiza aporte por medio de actos o contratos de colaboración empresarial y finalmente en inversiones suplementarias al capital asignado de las sucursales de sociedades extranjeras.

En América Latina, la competencia entre los gobiernos con políticas económicas de apertura por atraer Inversión Extranjera Directa (IED) se ha incrementado en forma importante en los últimos años⁴². Los móviles para desear atraer IED son variados, aunque predomina la idea de que la transferencia de tecnología y los efectos en el empleo, divisas y capacitación de la mano de obra son los principales factores que la justifican. Por su parte, las políticas que se han implementado para atraer IED varían de un país a otro, aunque en general consisten en una serie de incentivos fiscales y financieros que pretenden hacer más rentable los proyectos de las empresas extranjeras⁴³.

El Banco Mundial ha calificado a Colombia como uno de los países que han introducido más reformas con miras a mejorar su plataforma de negocios. De 2007

⁴⁰ Arciniegas, Briceño. Plana. Capítulo 1. Inversión extranjera. En: *¿Cómo hacer negocios en Colombia?* Bogotá. D.C., 2011.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² *Esquivel, Gerardo y LARRAÍN, Felipe. ¿Cómo Atraer Inversión Extranjera Directa? Proyecto Andino de Competitividad: Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard y la Corporación Andina de Fomento (CAF), 2001, p. 33*

⁴³ *Ibíd.* p. 33

a 2009 Colombia mejoró 26 posiciones, ubicándose en el puesto 53 de 181 países sobre la evaluación de atracción de inversión extranjera. Esto ubica a Colombia como uno de los países que genera más reformas en América Latina para facilitar negocios⁴⁴.

En este sentido, los factores que tradicionalmente se han identificado como determinantes de la IED son el tamaño del mercado, las características de la fuerza laboral, la ubicación geográfica, la dotación de factores y el nivel de protección. Sin embargo, también existen una serie de factores institucionales que desempeñan un papel importante en la determinación de los flujos de IED; entre ellos están la estabilidad macroeconómica, la provisión de infraestructura adecuada, la calidad del marco legal y regulatorio, y la política comercial. Estos factores pueden agruparse bajo tres objetivos básicos: el intento de participar en nuevos mercados, aumentar la eficiencia productiva a través de reducciones de costos y el intento de explotación de ciertos activos estratégicos⁴⁵.

1. Explotación de nuevos mercados. Una de las principales razones que explica la presencia de IED en una economía, es la búsqueda de nuevos mercados por parte de los inversionistas privados. Por ende, un factor explicativo es el tamaño del mercado de destino, el cual puede medirse mediante el ingreso total de la economía o mediante sus dos componentes: el tamaño de la población y el ingreso per cápita⁴⁶. Un enfoque más moderno sugiere que existe un cierto tipo de IED que busca un mercado más grande pero no en forma directa sino indirecta. En este sentido, una economía que ofrece ventajas comerciales o de localización geográfica, podría ser muy atractiva a la IED.

⁴⁴ Centro ExxonMobil para el Estudio de la Energía y el Desarrollo. *Memorias VI Congreso de Minería, Petróleo y Energía*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2012.

⁴⁵ OCDE. *Definición Marco de Inversión Extranjera Directa*. Cuarta Edición. Madrid : OCDE, 2008, p. 43

⁴⁶ *Ibíd.* p. 44

2. Búsqueda de eficiencia productiva. Está orientada a encontrar una mayor eficiencia productiva mediante la reducción de sus costos de producción, zonas en donde los costos de ciertos insumos sean más baratos. Esta IED está asociado a la inversión en la industria manufacturera ligera o a la relocalización de una cierta parte de la actividad industrial que es intensiva en mano de obra no calificada⁴⁷.
3. Búsqueda de activos estratégicos. Esta IED puede dividirse en dos situaciones; por una parte, se encuentra la IED que busca explotar la existencia de ciertos recursos naturales y por otra parte, existe un cierto tipo de IED que busca activos estratégicos mucho más especializados como pueden ser la mano de obra altamente calificada, un cierto tipo de infraestructura, entre otros⁴⁸.

Adicionalmente, existen otros factores que son determinantes en la llegada de la IED, como lo son las políticas de incentivos, en donde se encuentran tres tipos básicos: incentivos fiscales, incentivos financieros y políticas de promoción. Los fiscales consisten en el otorgamiento de privilegios fiscales a las empresas establecidas a través de IED. Estos privilegios pueden asumir distintas formas, por ejemplo, reducciones en la tasa del impuesto sobre la renta, periodos de exenciones de impuestos, tasas de depreciación aceleradas, exenciones del pago de derechos de importación, en otros⁴⁹.

Por su parte, los incentivos financieros, consisten en el otorgamiento de subsidios o apoyos económicos para la producción a empresas extranjeras, por ejemplo, la entrega o donación de terrenos, los préstamos subsidiados, las garantías para el acceso al crédito, en otros⁵⁰.

⁴⁷ Esquivel, Gerardo y Larraín, Felipe. Op. cit., 2001, p. 15

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ Gambina, Julio. *Economía mundial, corporaciones transnacionales y economías nacionales*. 1a ed. Buenos Aires: CLACSO, 2009.

⁵⁰ Tamames, Ramón. *Estructura económica internacional*. 15a ed. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

En cuanto a las políticas de promoción, se refieren a aquellas acciones orientadas a enfatizar el papel del gobierno como facilitador de la IED. En este sentido, los gobiernos pueden llevar a cabo políticas de difusión de oportunidades de inversión y de entrega de información a potenciales inversionistas⁵¹.

Si bien la teoría general sobre la EPI cubre las relaciones económicas de los Estados con sus pares y con las grandes corporaciones, así como el estudio particular de la IED, el análisis del sector de hidrocarburos debe tomar en cuenta otros factores, como son⁵²:

1. Las características propias del sector, lo cual lo diferencian notablemente de otro tipo de industrias.
2. La cantidad de recursos y potencial del país analizado, especialmente si es deficitario o superavitario en hidrocarburos.
3. El marco institucional y contractual vigente en el país donde se realiza la actividad.
4. Factores económicos, como el ciclo de inversión en que se encuentra el país, el cambio tecnológico, la dependencia de rentas petroleras por parte del fisco y el ciclo de precios.

Por otro lado, son tomados en cuenta por los inversionistas unos riesgos propios de los mercados destino del capital. El primero es el riesgo político el cual se define como el riesgo que puede sufrir una inversión determinada según las variaciones del ambiente político del lugar donde ésta se desarrolla. Las decisiones políticas que modifican las condiciones de la inversión pueden provenir del gobierno instituido o ser consecuencia de las acciones de los sujetos al margen de la ley, como en el caso colombiano, de movimientos populares, y de las fluctuaciones de las relaciones internacionales dentro del proceso de

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² Monaldi, Franciso. *La economía política del petróleo y del gas en América Latina*. América Latina: transformaciones geopolíticas y democracia. Primera edición. Buenos Aires : Siglo XXI, 2010, p. 389.

globalización. El segundo tipo de riesgo es el jurídico, el cual hace referencia a la modificación de las normas jurídicas que contienen las condiciones que regulan la inversión. Por último se encuentra el riesgo económico, este tipo de riesgo gira alrededor de la transferencia de moneda, es decir de las utilidades que el inversionista espera que se reembolsen al país donde éste se encuentre. El riesgo recae en que estos giros no se transfieran o se congelen por un lapso, de acuerdo a una política estatal.

Como bien señala Monaldi, las tendencias ideológicas de los gobiernos también tienen influencia sobre las políticas energéticas de los países⁵³, ya que van a ser determinantes en el hecho de asumir políticas de apertura a la inversión extranjera o por el contrario a fijar restricciones o nacionalizar la industria.

En cuanto a los gobiernos, sus incentivos para atraer inversión extranjera se verán influidos por la dotación de recursos energéticos del país y su condición de exportador o importador de hidrocarburos. Por ejemplo, los países que poseen escasas reservas probadas en proporción a su mercado interno y requieren aumentar la inversión y producción en el sector, como es el caso de Colombia, el gobierno actúa de manera muy diferente a los gobiernos de países que tienen abundancia de recursos y que ya poseen gran inversión instalada, como en el caso de México y Venezuela. Por esta razón, es necesario destacar la distinción entre países excedentarios y países deficitarios de petróleo a la hora de evaluar sus políticas en cuanto a inversión extranjera se refiere.

El nivel de reservas es muy importante para evaluar el nivel de producción y de excedentes exportables del país. Un país es un exportador neto de petróleo cuando tiene la capacidad de producir petróleo y/o sus productos derivados por encima de su consumo interno total. En Colombia, la renta petrolera es importante

⁵³ Monaldi, Franciso. Op. cit., 2010, p. 389.

como proporción de los ingresos fiscales, sin embargo, sus reservas son modestas para su población y mercado interno.

De acuerdo a lo planteado, podría inferirse que los gobiernos tienen suficientes incentivos para atraer inversión extranjera privada petrolera debido a que la producción generada y los impuestos recaudados proveen al gobierno de recursos fiscales considerables, pero por otro lado, también pueden tener incentivos para aumentar la participación directa del Estado y limitar la participación de la inversión privada, ya que pueden considerar este sector como estratégico para su seguridad⁵⁴. Por su parte, las compañías también tienen diferentes incentivos, toman en consideración muchas variables a la hora de actuar en el mercado, como por ejemplo los costos y las restricciones bajo las cuales operan⁵⁵.

Asimismo, las compañías de este sector toman en cuenta dos factores vitales para ellos, el riesgo de expropiación y la estabilidad jurídica. La lectura que se hace desde el inversionista es que la probabilidad de expropiación es baja cuando se inicia un ciclo de nueva inversión que generalmente sucede al inicio del desarrollo de una nueva zona petrolera, o luego de un largo periodo de desinversión, o por una coyuntura en que los gobiernos no tienen suficientes recursos fiscales para invertir. En cuanto a las instituciones, consideran que cualquier episodio de inestabilidad económica o política puede inducir a que los gobiernos estén dispuestos a sacrificar altos beneficios políticos en el futuro para obtener alguna ganancia en el corto plazo, lo que hace tentador la expropiación o la negación de los compromisos adquiridos⁵⁶.

En este mismo orden de ideas, señala Monaldi, que otro factor determinante a la hora de evaluar las políticas petroleras es el precio del producto.

⁵⁴ Gambina, Julio. Op. cit., 2009.

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ Mankiw, N. Gregory. *Principios de economía*. 5a ed. México D.F.: Cengage Learning Editores, 2009.

Si este aumenta significativamente, los países exportadores netos se encuentran en la mejor posición para negociar mientras que las compañías multinacionales que tienen activos inmovilizados en ese país no tienen alternativa si el gobierno decide cambiar los términos acordados⁵⁷. Por su parte, los importadores netos de petróleo o quienes poseen menos potencial de recursos, los incentivos están orientados hacia la obtención de inversión y lograr incrementos en la producción. Estos países tienen por tanto fuertes incentivos a incrementar la producción y la inversión para abastecer al mercado interno, lo que ofrece condiciones más atractivas para la exploración y explotación⁵⁸.

Si bien, como se determinó en el planteamiento, existen unos objetivos claramente definidos por el gobierno en cuanto a las pretensiones económicas en el sector de hidrocarburos y la atracción activa de inversión extranjera directa. Es importante entender que los Estados hacen uso de estrategias dentro de la Política Exterior para lograr unos resultados determinados. Una de estas estrategias es el uso de la Diplomacia direccionada a otros Estados o sociedades en el extranjero para lograr un efecto que logre cumplir con unos objetivos determinados. Así mismo, es importante destacar que las acciones de Política Exterior ya no recaen exclusivamente en el Ministerio de Relaciones Exteriores, otros organismos en nombre de Estado, asumen la ejecución de este tipo de estrategias, igualmente válidas.

En consecuencia, aunque es fundamental para el desarrollo del caso presentado el aporte teórico de la Inversión Extranjera Directa en el marco de la Economía Política Internacional, esta no llega a explicar del todo los puntos centrales de esta investigación, hay un vacío teórico que explique la oferta de las condiciones económicas favorables a las corporaciones e inversionistas por parte de Colombia y los mecanismos que ha utilizado para promocionar en el exterior el

⁵⁷ Monaldi, Franciso. Op. cit., 2010, p. 389.

⁵⁸ *Ibíd.* p. 404

entorno ofrecido a los inversionistas. Por ello, se consideró necesario hacer uso de los conceptos que aporta la Diplomacia Económica y la Diplomacia Pública.

1.2. Diplomacia Económica y Diplomacia Pública

Se ha notado un doble direccionamiento de la proyección de Colombia: a través de acciones diplomáticas económicas se han establecidos acuerdos y privilegios con sus pares así como con grandes corporaciones e inversionistas, a la vez que se intenta propagar una buena imagen del país con el fin aumentar su atractivo. Esta acción ha sido orientada principalmente por Proexport, entidad que se ha encargado de desarrollar un esquema de internacionalización de la economía colombiana⁵⁹.

La función fundamental de la diplomacia económica se entenderá como la promoción y defensa de la postura de la política económica internacional e incluye las formas en las que se despliegan las relaciones económicas con el exterior, lo referente al comercio, inversión, asistencia oficial al desarrollo y la cooperación internacional. Este tipo de diplomacia difiere de la tradicional en términos de contenido, temáticas y actores, pero las funciones básicas se mantienen. Es un concepto flexible, negocia la libertad de exportar y de invertir más allá de las fronteras nacionales⁶⁰.

La diplomacia económica a lo largo de la segunda mitad del siglo XX fue entendida como aquella que buscaba objetivos económicos por medios diplomáticos, se apoyara o no en instrumentos económicos para lograrlos y que al mismo tiempo alcanzaba también objetivos políticos. Esa diplomacia de finales del siglo XX tuvo que adaptarse a la nueva economía, a los nuevos mercados financieros, flexibles y volátiles, a la innovación tecnológica y a la sociedad de la

⁵⁹ Colombia es Pasión. *Estrategia imagen país*. [En línea]. 2010. [11 de abril de 2012]. Disponible en: <http://www.colombiaespasion.com/es/colombia-es-pasion/estrategia-imagen-pais.html>

⁶⁰ Morillas, Javier. "La diplomacia económica. La otra mediación del Estado en el mercado". En: *Boletín económico de ICE*, nº 2664.

información. Todo ello, en un ámbito en el que las empresas compiten internacionalmente por delante de los Estados⁶¹.

La diplomacia económica no puede definirse sólo por el uso de medios económicos en las relaciones internacionales, por lo cual es necesario tener en cuenta que las ventajas, las sanciones comerciales y el uso de las posiciones económicas, no son más que medios de presión⁶². Lo que la caracteriza es la finalidad económica, la búsqueda de un resultado económico determinado⁶³.

No obstante, si bien ha sufrido cambios en la busca de adaptarse a la realidad internacional, conserva la idea de alcances en el ámbito político y económico internacional para lo que asume distintas modalidades, la comercial, la financiera, tecnológica y la cooperación económica. Su papel es el de promover los intereses económico-políticos y conseguir beneficios para el país en el plano nacional. Para Colombia, el empleo de esta diplomacia es un recurso que le ha aportado beneficios económicos, principalmente la obtención de inversión extranjera directa, el incremento de los flujos comerciales y de inversión hacia otras naciones. Para determinar los beneficios y la funcionalidad de la diplomacia económica conviene analizar el número de convenios firmados y el monto de inversión extranjera⁶⁴.

Colombia, en la última década, inicia un proceso de coordinación de recursos destinados a la promoción de inversiones, orientadas a la internacionalización del país y renovar su imagen ante los inversionistas, adicionalmente con elementos económicos y jurídicos para generar nuevos espacios de inversión estable. De cara a su inserción en la economía mundial se encuentra inmersa en un proceso de apertura económica, donde bien hace uso de

⁶¹ Carrascosa, Arturo. "Diplomacia económica y desarrollo de la internacionalización". En: *Miradas al Exterior*. Enero-Marzo 2011. No. 17, p. 7-8.

⁶² Ver Anexo 2.

⁶³ *Ibíd.*

⁶⁴ Nicolson, Harold. *La Diplomacia*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 22.

la diplomacia económica para la generación de espacios de inversión y negociación pero en donde aún hacía falta un elemento adicional que permitiera llamar la atención de grandes corporaciones.

Por estas razones, se considera pertinente el uso del concepto Diplomacia Pública. Este tipo de estrategia dentro de la Política Exterior, utilizado como concepto por primera vez en el periodo de la Guerra Fría específicamente en 1965 en Estados Unidos por Edmund Guillon, quien fuera decano de la Fletcher School of Law and Diplomacy de la Tufts University y diplomático retirado⁶⁵; se adopta el vocablo Diplomacia Pública formalmente en los años 70 por el gobierno de Estados Unidos. Actualmente no es exclusiva de grandes y medias potencias, se ha popularizado en mayor o menor grado en distintos Estados⁶⁶.

Así, en la literatura referente al tema, son diversas las definiciones dadas a la Diplomacia Pública con diferentes elementos que la diferencia de la propaganda; sin embargo, todas las definiciones enfatizan en el hecho de que es un instrumento al servicio de los intereses de la política exterior y que la diferencia fundamental con la Diplomacia Tradicional radica en que mientras que la Tradicional apunta a los gobiernos de otros países, la Diplomacia Pública tiene por objetivo llegar a la opinión pública general, con lo cual se busca ejercer influencia sobre las actitudes de los ciudadanos; esto no quiere decir que una diplomacia sea oposición de la otra, sino más bien instrumentos complementarios⁶⁷.

En esta investigación, se partirá de la definición de Diplomacia Pública como los mecanismos desplegados por un Estado para manejar el entorno internacional, a través del contacto entre él y la sociedad de otro Estado, con el objetivo de promocionar su imagen o la de una idea en particular, así como

⁶⁵ Cull, Nicholas J. *Public Diplomacy: Lessons from the past*. Los Angeles: Figueroa Press, 2009.

⁶⁶ Noya, Javier. *Diplomacia Pública para el siglo XXI*. Barcelona: Ariel, S.A., 2007.

⁶⁷ *Ibíd.*

corregir o cambiar interpretaciones que se tengan del Estado emisor⁶⁸, en especial para promover la percepción de un escenario atractivo a la inversión.

PROEXPORT es la organización encargada de la atracción de la inversión extranjera al país, dependiente del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con la finalidad de establecer y ofrecer toda la información pertinente a empresarios extranjeros interesados en invertir en Colombia a través de un departamento específico denominado COINVERTIR. Así mismo, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo, creó PROINVEST para la promoción de la inversión extranjera hacia Colombia.

No obstante, para la evaluación de la Diplomacia Pública es necesaria la consideración de otros factores. De acuerdo al tamaño del Estado emisor, la teoría ha dado características especiales a la Diplomacia Pública, lo cual señala que los Estados medios y pequeños normalmente hacen “diplomacia pública de nicho” quienes buscan dirigir un mensaje concreto a un segmento específico con la finalidad de explotar sus ventajas comparativas⁶⁹. Así mismo, para el estudio específico de las acciones emprendidas por el gobierno y la influencia sobre la industria petrolera, se entenderán como los elementos constitutivos de la Diplomacia Pública⁷⁰ los siguientes:

-Escuchar. Este elemento antecede a toda la diplomacia pública exitosa, proceso mediante el cual se realiza la recopilación de los datos sobre los públicos, así como de sus opiniones y el uso de esos datos para reorientar la política o el enfoque de la diplomacia pública. Por esto, es común ver el direccionamiento de la diplomacia pública en respuesta a cambios en la opinión internacional.

⁶⁸ Cull, Nicholas J. Op. cit.

⁶⁹ Noya, Javier. Op. cit.

⁷⁰ CULL, Nicholas J. Op. cit.

-Promoción. Se entenderá así como la realización de una actividad para impulsar activamente la idea de una política en particular o los intereses generales en un público extranjero.

-Diplomacia Cultural. Definida como el intento de un actor para gestionar el entorno internacional a través de sus recursos culturales y logros conocidos en el extranjero.

-Radiodifusión. Es el intento de un actor para gestionar el entorno internacional mediante el uso de las tecnologías de radio, televisión e Internet para interactuar con los públicos extranjeros, intentando enviar mayores mensajes positivos que negativos del acontecer interno.

-Guerra Psicológica. Se encuentra fuera de la mayoría de las conceptualizaciones de la diplomacia pública, aunque se considera como una actividad paralela. En un contexto de guerra, puede ser definida como el uso de un actor de la comunicación para lograr un objetivo, generalmente a través de la comunicación con el público del enemigo.

De esta manera, de acuerdo a lo planteado anteriormente, con los elementos teóricos presentados de la nueva economía política internacional, la diplomacia económica y la diplomacia pública, se pretende llegar a explicar la totalidad del problema planteado.

2. CAPÍTULO II. EL PETRÓLEO EN COLOMBIA

Como inicialmente se mencionó, entre el siglo XVIII y el siglo XIX el mundo transforma el modelo de producción y con el posterior impacto de la Segunda Revolución Industrial, se intensifica el uso de los hidrocarburos.

Desde 1950 hasta 2000, aumentó en promedio cinco veces la producción mundial de crudo⁷¹, lo cual evidencia la importancia que representa este recurso para la humanidad en su proceso de crecimiento económico, así como la importancia estratégica que representa. De la demanda mundial de crudo⁷², más del 58% viene requerido de los países industrializados⁷³, quienes como anteriormente se señaló, buscan crear alianzas e influencia en proveedores seguros, lo que forma un juego mucho más complejo que en la negociación de otros “commodities”.

Durante la mitad del siglo XX, Estados Unidos dominó el mercado petrolero mayormente a través de sus transnacionales petroleras, en especial aquellas que conformaban las Siete Hermanas⁷⁴. Sin embargo, en 1973 derivado de la Guerra del Yom Kippur, la OPEP detuvo la producción de crudo y estableció un embargo de envíos petrolíferos principalmente hacia Estados Unidos, lo que se conoce comúnmente como la “Crisis petrolera del 70⁷⁵”. Esto duplicó el precio real del crudo y el impulso de una etapa económica negativa, lo cual llevó a una recesión económica mundial. Posteriormente, las naciones productoras comienzan una lucha para que les reconocieran y respetaran sus derechos sobre los

⁷¹ Ruiz, Ariela. “Tendencias recientes del mercado internacional de petróleo”. En: *Serie Recursos naturales e Infraestructura de las Naciones Unidas*. 2003. No. 69, p. 20.

⁷² Ver Anexo 3.

⁷³ García Reyes, Miguel y Ronquillo, Gerardo. *Estados Unidos, petróleo y geopolítica. Las estrategias petroleras como un instrumento de reconfiguración geopolítica*. México D.F. Plaza y Valdés Editores. 2002. 76 p.

⁷⁴ ESSO, Mobil, Gulf Oil, Texaco, Chevron, Royal Dutch Shell y Anglo Iranian Oil Co.

⁷⁵ Ver Anexo 4.

hidrocarburos que poseían, lo que trajo cierto grado de conflictividad a Estados Unidos⁷⁶.

En cuanto a América Latina, inicia su historia petrolera con las grandes corporaciones a principios del siglo XX, cuando la Standar Oil empezó a explotar los campos del Lago de Maracaibo. Posteriormente, otros países fueron ingresando al grupo de productores de crudo⁷⁷. Las empresas petroleras debido a su gran poder económico, influyeron en gran medida en la política de los estados productores, en las regulaciones ambientales, en las tasas de explotación, entre otros aspectos jurídico-políticos. Sin embargo, desde mediados del siglo pasado, se inició una tendencia a la nacionalización de las industrias petroleras. El primer país que nacionalizó su petróleo fue Argentina, seguida por México y Brasil, tendencia que luego se generalizó con la creación de la OPEP, en la que jugó un papel importante Venezuela⁷⁸.

Hoy en día la tendencia ha sido a la nacionalización y fortalecimiento de las industrias petroleras del Estado, sin embargo, no todos los países latinoamericanos con recursos petroleros aplicaron el mismo tipo de estrategias, apostándole al establecimiento de otro tipo de contratos con las corporaciones petroleras.

Por su parte, Colombia ha optado por la segunda estrategia, aunque históricamente el petróleo no había sido su producto de exportación por excelencia⁷⁹, para 2010 su comportamiento era diferencial⁸⁰, sus reservas comprobadas le han permitido cierto margen de maniobra con las corporaciones interesadas en establecerse en el país. Es indudable que el petróleo compone actualmente el motor de la economía colombiana, por ser el principal productor de

⁷⁶ Ibíd

⁷⁷ Boletín de la Red Oilwatch. Resistencia. Octubre 2004. No. 50

⁷⁸ Sanchez, Benito. "La competitividad de la industria petrolera Venezolana". En: *Serie Desarrollo Productivo de las Naciones Unidas*. 2000. No. 71, p. 12.

⁷⁹ Puyana, Alicia y Dargay, Joyce. *Competitividad del petróleo colombiano*. Bogotá. Creset, 1996.

⁸⁰ Anexo 5.

renta externa. Los recursos energéticos se han convertido en uno de los elementos de referencia obligatoria para la planificación de las políticas económicas⁸¹ y sin lugar a dudas se ha convertido en uno de los aspectos claves de atención por parte del Gobierno Nacional.

Las operaciones petrolíferas iniciaron en el año de 1905 con la concesión De Mares, denominada la fase costeña de la industria, con la expedición del decreto número 34, siendo ratificado por la Ley 6 del mismo año, por el cual se concedía al Ejecutivo autorización para conceder privilegios en la construcción de canales, explotación del lecho de los ríos y canteras, depósitos de asfalto y aceites minerales; posteriormente a la firma de las concesiones, el gobierno se enfocó en encontrar el marco legal adecuado para el desarrollo de la industria⁸².

Sin embargo, en 1951 se llevó a cabo la reversión de la Concesión De Mares al Estado colombiano todos los bienes pasaron a ser propiedad de la nación. Para manejar ese patrimonio, la Ley 165 de 1948 había creado la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, que asumió a partir de ese día, como empresa estatal, lo que hasta entonces fue la concesión⁸³. Los hidrocarburos entre otros recursos naturales se entenderían desde entonces como propiedad del Estado, la política petrolera la definía el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Minas y Energía y hasta 2003, Ecopetrol, como entidad del Estado, era la encargada de su gestión⁸⁴.

Al año 2002, Ecopetrol era responsable del 56,0% del total de la producción de petróleo en el país. Por su parte entre las empresas asociadas, la más importante era British Petroleum, con una participación del 42,0%⁸⁵. En 2003 el gobierno colombiano reestructuró la Empresa Colombiana de Petróleos, con el

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² Mayorga, Fernando. "La Industria Petrolera en Colombia". En: *Revista Credencial Historia*. Bogotá. Julio. Edición 151. 2002.

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ Mayorga, Fernando. *Op. cit.*

objetivo de internacionalizarla y hacerla más competitiva en el marco de la industria mundial de hidrocarburos, así como incentivar la exploración de petróleo en Colombia y prologar el autoabastecimiento de este recurso en el país.

Con la expedición del Decreto 1760 del 26 de Junio de 2003 se modificó la estructura orgánica de la Empresa Colombiana de Petróleos y la convirtió en Ecopetrol S.A., una sociedad pública por acciones, vinculada al Ministerio de Minas y Energía. La Compañía se liberó de las funciones de Estado como administrador del recurso petrolero y para realizar esta función fue creada la ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos)⁸⁶.

En consecuencia, Ecopetrol quedaría reducida a dedicación exclusiva del desarrollo de las actividades industriales y comerciales, siendo la empresa encargada de la operación petrolera correspondiente al Estado, quien para obtener la asignación de áreas de exploración y explotación por parte de la ANH, debería desde entonces, competir con las empresas privadas⁸⁷. Estos cambios permitieron la incorporación de un nuevo marco contractual basado en un sistema de impuestos y regalías en el cual, el contratista explora y produce con independencia a su propio riesgo, asumiendo los costos.

Por otro lado, como ya se mencionó anteriormente, uno de los cambios más significativo dentro de la industria de hidrocarburos en Colombia, fue la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH).

La ANH representa una unidad administrativa especial⁸⁸, quien tiene como función principal la administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la nación, así como también todo lo referente a la promoción de la

⁸⁶ Campodónico, Humberto. *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina* CEPAL, Serie de recursos naturales e infraestructura. Santiago de Chile, 2004.

⁸⁷ *Ibíd.* p. 58.

⁸⁸ Colombia. Ministerio de Minas y Energía. Decreto Número 1760 de 2003. Por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A. Bogotá, D.C., 2003.

inversión y asignación de las áreas para exploración y/o explotación de hidrocarburos, así como identificar y evaluar el potencial hidrocarburífero del país, vinculándolo a los procesos de promoción.⁸⁹

Este organismo ha estructurado sus áreas tanto de gestión administrativa como de promoción de acuerdo a las actividades presentes en los procesos de la industria petrolera, por esta razón, para los fines de esta investigación, se presentará la industria petrolera bajo el mismo criterio de clasificación, reservas, exploración, producción, refinación y legislación.

2.1. Reservas de Petróleo

En primer lugar, es importante puntualizar que cuando se habla de reservas se está haciendo referencia a cantidades de petróleo que se considera pueden ser recuperados comercialmente a partir de acumulaciones conocidas a una fecha futura⁹⁰. De acuerdo a unas condiciones técnicas determinadas las reservas se categorizan en, probadas, probables y posibles.

La ANH definió como meta al año 2020 encontrar 4.000 millones de barriles de petróleo. Para ello, la única forma de extenderla es aumentando la tasa exploratoria y esperando que esta sea exitosa⁹¹ y permita que se encuentren nuevos pozos que permitan aumentar el stock de reservas del país⁹². Sin embargo, en los años noventa la gestión sobre la incorporación de las reservas no estaba orientada al aumento de los contratos de exploración. La producción

⁸⁹ Colombia. Ministerio de Minas y Energía. *Decreto Número 4137 de 2011*. Por el cual se cambia la naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. ANH. Bogotá, D.C., 2011.

⁹⁰ Boscán de Ruesta, Isabel. *La actividad petrolera y la nueva ley orgánica de hidrocarburos*. Caracas: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, 2002.

⁹¹ Ver Anexo 6.

⁹² Colombia Unidad de Planeación Minero Energética. *La cadena del petróleo en Colombia 2004*. Bogotá: UPME, 2005.

petrolera y las reservas de crudo venían declinando, la actividad exploratoria se había reducido en forma importante⁹³.

Existe en el país un gran potencial de recursos que puede alcanzar los 47 mil millones de barriles equivalentes de petróleo, valor que ha generado gran expectativa y desde luego la posibilidad de encontrar grandes yacimientos de la magnitud de Cusiana, Caño Limón, o La Cira-Infantas. De este potencial ya se han descubierto más de 8,000 barriles⁹⁴.

Como consecuencia del proceso de reforma del Estado durante 2003, el sector de hidrocarburos sufrió grandes transformaciones al separar los roles de administración de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación, lo cual llevó a finalizar 2003 con unas reservas de 1,542.5 millones de barriles⁹⁵ y una rata de producción de 541,332 barriles por día lo que arroja una relación entre reservas y producción de 8.1 años⁹⁶.

Con los referidos cambios de la política, creció el interés de las compañías petroleras de invertir en Colombia y desde 2004 se inició una agresiva campaña para la exploración y explotación de hidrocarburos, que permitió la incorporación de nuevas reservas, no en la magnitud esperada pero si ampliando por algunos años la doble condición de autosuficiencia petrolera y de país exportador de petróleo⁹⁷.

Con el aumento de los contratos de exploración y la llegada de nuevas empresas multinacionales, se da un aumento significativo de la tasa de éxito en

⁹³ López, Enrique. "La economía petrolera en Colombia." En: *Borradores de economía*. Banco de la República, nº 692, 2012.

⁹⁴ Colombia Unidad de Planeación Minero Energética. *La cadena del petróleo en Colombia*. Bogotá: UPME, 2009.

⁹⁵ Colombia Unidad de Planeación Minero Energética. Op. Cit. 2005.

⁹⁶ *Ibíd.*

⁹⁷ *Ibíd.*

pozos perforados. Así, en 2009 las reservas de crudo del país ascendieron a 1.988 millones de barriles, lo que equivale a 8.2 años de producción⁹⁸.

De esta manera, siguen aumentando las reservas petroleras en Colombia. En 2010 se incorporan reservas de 235 millones de barriles⁹⁹, siendo relevante el hecho de que se reportaron por primera vez reservas probadas de nuevos descubrimientos de petróleo en contratos de Exploración y Producción, llamados contratos E&P¹⁰⁰. Esto eleva el total de reservas al cierre del año 2010 a 2.223 Mbbbl¹⁰¹. Reflejando lo anterior un incremento notable en las reservas probadas del país desde el año 2003.

Tabla 1. Incorporación de reservas de petróleo (Mbbbl)

Año	Resultado	Acumulado
2001	91	91
2002	1	92
2003	108	200
2004	128	328
2005	167	495
2006	250	745
2007	42	787
2008	524	1311
2009	565	1876
2010	347	2223

Fuente: ANH, 2010

⁹⁸ América Economía. «América Economía.» 23 de febrero de 2012. <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/canadiense-pacific-rubiales-aumenta-en-52-sus-reservas-en-colombia> (último acceso: 20 de 05 de 2012).

⁹⁹ América Economía. «Revista América Economía.» 24 de enero de 2011. <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/reservas-probadas-de-colombiana-ecopetrol-aumentan-114-en-2010> (último acceso: 20 de 05 de 2012)

¹⁰⁰ Asociación Colombiana del Petróleo. *Sector minero y petrolero en Colombia*. Bogotá, 2010.

¹⁰¹ Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Informe de gestión 2010*. Bogotá: ANH, 2011.

2.2. Exploración

La exploración petrolera tiene como objetivo primordial la búsqueda y reconocimiento de estructuras geológicas en las cuales pudieran haberse acumulado los hidrocarburos¹⁰². Una vez confirmada la presencia de hidrocarburos, se realizan las estimaciones de sus volúmenes, lo cual guarda relación con lo anteriormente descrito como reservas probadas, probables y posibles.

La actividad de exploración se encuentra vinculada con la de contratación, pues el desarrollo de la operación de exploración no es otra cosa que el cumplimiento de los acuerdos convenidos en los distintos contratos, ya sea de exploración o de evaluación técnica, así como también anteriormente se estableció, el incremento de las reservas probadas depende directamente de la actividad exploratoria¹⁰³.

La actividad exploratoria fue una de las actividades de mayor repunte en la industria petrolera durante los años 2003 y 2004 y la más intensa de los últimos doce años: durante 2003 se perforaron 42 pozos, resultado superior al alcanzado en 2002 cuando se perforaron 15 pozos¹⁰⁴. Sin embargo, una de las características más importante a resaltar es que gran parte del territorio se encuentra sin evaluar, según la información contenida en el mapa de tierras y del sistema EPIS¹⁰⁵ de enero de 2009¹⁰⁶.

En la última década, la perforación exploratoria se realizó en las cuencas denominadas por la ANH como cuencas moderadamente exploradas: Llanos 39%,

¹⁰² Boscán de Ruesta, Isabel. Op. cit.

¹⁰³ Colombia Unidad de Planeación Minero Energética. *La cadena del petróleo en Colombia*. Bogotá: UPME, 2004.

¹⁰⁴ República de Colombia. Ministerio de Minas y Energía. Ecopetrol S.A. *Informe Anual*. Bogotá. 2004

¹⁰⁵ Banco de Información Petrolera (actualmente EPIS - Exploration and Production Information Service)

¹⁰⁶ *Ibíd.*

Valle Superior 24%, Valle Medio 17%, Valle Inferior 7% Putumayo 6% y Catatumbo 2%. Entre 1981 y 2008, con el mayor repunte en los últimos 6 años, la cantidad de pozos explorados aumentó en un 65% y los productores en un 15%, frente a lo ocurrido en el lapso 1920-1980¹⁰⁷. Finalmente, en 2010, el Gobierno ofreció a 80 multinacionales un total de 230 campos de exploración en varias regiones del país, con una inversión alrededor de 250 millones de dólares lo que lleva a lograr la mayor cantidad de pozos explotados en relación con los años anteriores.

2.3. Producción

La producción petrolera es aquella actividad que se encarga de todas las etapas necesarias para manejar los hidrocarburos desde el yacimiento hasta el pozo, y desde éste a la superficie; donde se separan, tratan, almacenan, miden y transportan para su posterior utilización y de las finalidades especiales de acuerdo a la empresa encargada de su producción¹⁰⁸.

La producción petrolera colombiana viene de campos maduros, algunos con más 80 años de historia de producción como los localizados en Barrancabermeja, otros como los petróleos del Putumayo con más de 30 años y Caño Limón en los Llanos que superan los 20 años de producción. Estos yacimientos ya alcanzaron un máximo de producción y comenzaron la etapa de declinación. Por esta razón, las actividades de producción efectuadas durante el último decenio han estado encaminadas a maximizar las reservas de los campos existentes¹⁰⁹.

Acorde con los esquemas de participación pública y privada en las actividades de exploración y producción, han existido distintos niveles de propiedades tanto de las reservas como de los volúmenes producidos, descontadas las regalías. Así, Ecopetrol, se ha situado como la primera empresa

¹⁰⁷ Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Informe de Gestión 2008*. Bogotá. 2009

¹⁰⁸ Boscán de Ruesta, Isabel. Op. cit.

¹⁰⁹ Campodónico, Humberto. Op. cit.

productora del país, al sumar su producción individual con la participación en la producción de los contratos de asociación¹¹⁰.

De 2000 a 2007, la producción disminuyó fuertemente y de manera sostenida pasando de 687,000 BPD a 531,000 BPD, correspondiente a una disminución promedio de 5% por año, que en términos de volumen significa una pérdida de 35,000 BPD en promedio. Entre tanto, durante el 2008, se presentó un repunte importante y la producción nacional creció un 11% con respecto al 2007, es decir, un aumento promedio de 56,000 BPD. En definitiva, la producción promedio anual en los últimos 8 años alcanzó los 201 millones de barriles de crudo por año¹¹¹. Llegando en 2010 a un record de 785mil barriles diarios¹¹².

2.4. Refinación

El petróleo crudo es una mezcla de hidrocarburos con pequeñas cantidades de compuestos de azufre, oxígeno, nitrógeno y otros metales considerados impurezas de petróleo las cuales afectan su calidad. La refinación comprende los procesos de separación, transformación y purificación, mediante los cuales el petróleo crudo es convertido en productos útiles¹¹³. Por esta razón, es una operación estratégica dentro de la cadena energética del petróleo al tener la finalidad de transformar este recurso en productos con valor agregado. El compromiso de la refinación de petróleo en Colombia es el suministro de los combustibles que requiere el país para su desarrollo, así como el suministro de productos petroquímicos requeridos por el sector productivo.

De acuerdo con la información suministrada por Ecopetrol, durante 2008 las refinerías colombianas procesaron en promedio 312,564 BPD de petróleo crudo que se traduce en un nivel de utilización del 95.5% de la capacidad instalada. Los

¹¹⁰ *Ibíd.*

¹¹¹ Colombia Unidad de Planeación Minero Energética. *Op. cit.* 2009

¹¹² Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Cifras y estadísticas 2010*. Bogotá. 2011.

¹¹³ Boscán de Ruesta, Isabel. *Op. cit.*

resultados favorables de la operación de refinería le permitieron la mayor carga de crudo en la historia (232,000 BPD), una mayor confiabilidad y eficiencia en los procesos. No obstante, el costo de refinación se incrementó en cerca de un 19% respecto a 2007, consecuencia del aumento de costos de materiales, servicios y procesos¹¹⁴.

Bajo esta consideración, Ecopetrol es dueño casi del 90% del parque refinador colombiano, aunque no existen restricciones a la participación de privados, por cuanto esta actividad es libre y permite la entrada de cualquier agente que lo solicite, es decir, aunque el país cuenta con las condiciones necesarias para establecer un mercado competitivo en términos de refinación e importación, éste no tiene un desarrollo importante aún y para los fines de la presente investigación, esta actividad no tiene mayor relevancia al contar con un porcentaje muy bajo de inversión extranjera privada¹¹⁵.

2.5. Legislación

En Colombia, hasta entrada la década de los 80 existió un régimen de restricción a la inversión extranjera directa a pesar de la definición de un régimen cambiario que facilitaba el ingreso de capitales y de créditos externos, mediante la Ley 1 de 1959.

Sin embargo, con el Decreto 444 de 1967, se empiezan a restringir fuertemente las inversiones extranjeras en el país y se limitan aún más con la entrada de Colombia al Pacto Andino ya que se prohíben este tipo de inversiones en el sector de infraestructura, energía eléctrica, servicios públicos y telecomunicaciones.

Este panorama empieza a cambiar a partir de la expedición de la Resolución 220 de 1987 del Acuerdo de Cartagena, donde se empieza a

¹¹⁴ *Ibíd.*

¹¹⁵ Colombia Unidad de Planeación Minero Energética. Op. cit. 2009.

desmontar de manera gradual e incremental las restricciones a los flujos de capital extranjero privado, proceso al cual se le llamó la desnacionalización de la economía colombiana.

Ha sido el Contrato el instrumento jurídico de la política del Estado en materia de hidrocarburos utilizado para regular las relaciones entre el Estado y el sector privado, debido a la complejidad de las operaciones técnicas, y por los grandes riesgos económicos inherentes a esta industria. Fue el Contrato de Concesión el mecanismo utilizado en Colombia para dar inicio a la exploración y explotación de hidrocarburos¹¹⁶.

A partir de la Ley 20 de 1969, se reglamenta la propiedad privada del subsuelo petrolífero, se crea un esquema que en el futuro sería el contrato de asociación y se implementa el aporte petrolero, donde fueron entregadas a Ecopetrol áreas para exploración y explotación. Este modelo tuvo corta existencia, ya que fue modificado en 1974¹¹⁷, atendiendo la necesidad existente en el momento de incorporar nuevas reservas de petróleo ante la crisis del momento.

Con la expedición del decreto 2310 de 1974, se definen las bases legales para una nueva modalidad de contratación denominada Contrato de Asociación, esquema bajo el cual se otorgó a Ecopetrol la facultad exclusiva de realizar la exploración y explotación de los hidrocarburos de propiedad nacional, en forma directa o mediante contratos con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, bajo distintas modalidades, diferente de los de concesión.

En las tres décadas de existencia de esta modalidad contractual, se presentaron varios cambios respondiendo a condiciones políticas y económicas del momento en que estas fueron realizadas. El Contrato de asociación originalmente fue establecido con el ánimo de fomentar la inversión extranjera en

¹¹⁶ Campodónico, Humberto. Op. cit.

¹¹⁷ Lara, Juan. *El Petróleo en la historia económica de Colombia*. Universidad Pontificia Bolivariana. 1998.

el país. La distribución de producción después de regalías era del 50% para cada una de las partes. En 1989 se realizó un cambio para mejorar la captación de recursos por parte del Gobierno, donde la distribución de la producción una vez descontadas las regalías del 20%, se realizaba de manera escalonada en función de las reservas encontradas. No obstante, los efectos de este proceso se apreciaron con el paquete de reformas estructurales en el gobierno de César Gaviria en 1990.

Posteriormente, con el propósito de mejorar los términos ofrecidos a los inversionistas por la producción escalonada, se introdujo en 1994 una nueva modificación basada en la rentabilidad o factor “R” del campo petrolero descubierto. Este factor “R” se aplicaba cuando la producción acumulada del área contratada llegara a la cantidad de 60 millones de barriles de petróleo.

Entre 1997 y 1999 operó el denominado contrato de producción incremental¹¹⁸ en el cual la inversión es total por parte de la compañía, con el fin de mejorar los resultados de la actividad de exploración y explotación para aumentar la producción y las reservas. Se establece una línea base de la producción del campo y el incremento superior de la producción es distribuida entre Ecopetrol y la compañía asociada. Complementariamente, se fortalece el régimen de inversión en el gobierno de Andrés Pastrana con la expedición del Decreto 2080 de 2000 donde se recoge el régimen general de inversión de capital extranjero.

Con la expedición de la Ley 756 de 2002, surgen cambios importantes en el régimen de regalías y se establece un esquema de regalías variables entre el 5%

¹¹⁸ Volumen de hidrocarburos, expresado en barriles de petróleo día o pies cúbicos de gas día, que se obtiene por encima de la Curva Básica de Producción de los campos ya existentes, proveniente de los contratos firmados por Ecopetrol con terceros o de los proyectos adelantados por Ecopetrol, como resultado de nuevas inversiones orientadas a la aplicación de tecnologías para el recobro mejorado en el subsuelo que aumenten el factor de recobro de los yacimientos, o para adición de nuevas reservas

y 25%, dependiendo de los promedios diarios de producción en el correspondiente mes.

Como consecuencia de la expedición del Decreto 1760 de 2003, mediante el cual se crea la ANH y con ella la responsabilidad de administrar los recursos de la Nación, así como la de establecer el nuevo mecanismo contractual para la exploración y explotación de hidrocarburos, se introdujo en los contratos de asociación existentes la denominada cláusula de favorabilidad mecanismos para igualar condiciones económicas en aquellas áreas entregadas por la ANH del mismo tipo del área hoy contratada con Ecopetrol.

De esta manera, se puede observar cómo ha evolucionado la actividad petrolera en Colombia, desde sus actividades técnicas propias, como de los procesos jurídicos que las han acompañado. Sin embargo, estas modificaciones no fueron suficientes para incentivar a la expansión de actividades de las multinacionales petroleras y volver a atraer a aquellas que en los años 80 se habían retirado del país, aún había un ambiente de desconfianza frente a la estabilidad jurídica. Si bien se evidencia un incremento especialmente en la exploración y la producción de crudo, junto a las modificaciones jurídicas, se observan políticas de promoción dentro de la Política Exterior como se explicará a continuación.

3. CAPÍTULO III. DIPLOMACIA ECONÓMICA Y DIPLOMACIA PÚBLICA

Como bien se señaló en el marco teórico, cada país se traza una serie de objetivos acordes con su interés particular en lo referente al ámbito social, político y económico. Para ello, cada Estado orienta unas determinadas acciones en el marco de la política interna como de la política exterior. En este sentido, para el logro de los objetivos de política exterior, hacen uso de determinadas estrategias dirigidas hacia sus pares para lograr unos fines determinados. Dentro de estas diferentes estrategias se encuentra la Diplomacia Económica y la Diplomacia Pública

En la última década la política exterior colombiana se caracterizó por el alineamiento con Estados Unidos, así como por haber privilegiado la dimensión militar y el tema de la seguridad en las relaciones internacionales, esto debido a la interacción de condiciones domésticas e internacionales¹¹⁹. Por su parte, Colombia desarrolló una estrategia económica internacional que difiere de lo hecho en el ámbito político y diplomático, tendiente a avanzar en la inserción económica internacional y la atracción de inversión extranjera privada.

No obstante, esta estrategia económica era muy diferente hasta finales de la década de los años ochenta, momento hasta el cual Colombia mantuvo una política proteccionista. Los acuerdos comerciales se limitaban a la CAN y la ALADI la inversión extranjera estaba restringida en varios sectores y no contaba con una política clara que resultara atractiva.

Posteriormente, al inicio de la década de los noventa y con mayor impulso a partir de 2002, el país inició un proceso de apertura económica que incluyó una importante reducción de aranceles y la eliminación de la licencia previa y del depósito previo para importar. La inversión extranjera directa se abrió a todos los

¹¹⁹ Colombia. *Misión de política exterior de Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo, 2012.

sectores, se otorgó libertad cambiaria para giro de utilidades y de capital, y se inició el desmonte del impuesto de remesas.

De esta manera, se establece que la política exterior en los dos periodos de gobierno de Álvaro Uribe se desarrolló en el marco de una profundización del proceso de internacionalización del conflicto armado interno y la seguridad democrática, pero el componente militar no fue la única área de canalización.

Sin embargo, en el segundo periodo de gobierno, la política exterior colombiana centralizó sus esfuerzos, además de la promoción de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, en el mejoramiento de la comprensión de la realidad colombiana en el exterior y la búsqueda de recursos para el desarrollo económico del país. Se enfocaron en el desarrollo de nuevos paradigmas de identidad que reprodujesen una diferenciación política y económica del país, distinta a la que se había desarrollado.

Lo anterior, con el fin de potenciar la habilidad para presentar ventajas positivas en los escenarios económicos internacionales. Se proyectó una imagen paradójica del país, por un lado un escenario donde era necesaria la cooperación internacional para gestionar los problemas de seguridad y por otro lado un escenario atractivo que brindaba los elementos necesarios para generar confianza en el inversionista extranjero, por esta razón aunque no es el tema objeto de estudio en la siguiente investigación, es importante no descontextualizar el marco de la seguridad democrática en la economía colombiana.

El objetivo de promoción del escenario económico positivo, iba de la mano con el plan de crecimiento económico, en donde se proyectaba un crecimiento anual de al menos 6%¹²⁰, para lo cual, el país requería de un adecuado sistema jurídico para promocionar la generación y el uso del conocimiento y principalmente atraer capital extranjero, especialmente en infraestructura, el sector financiero, la

¹²⁰ Departamento Nacional de Desarrollo. *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. Bogotá, 2007.

telefonía fija, móvil e Internet y en hidrocarburos. De esta manera, Colombia, a través de acciones diplomáticas, ha establecido acuerdos y privilegios con grandes multinacionales e inversionistas, a la vez que se intenta propagar una buena imagen del país con el fin de aumentar su atractivo.

Las dos administraciones de Uribe, desde la planificación de las políticas, señalan la relevancia que tendrían los hidrocarburos en la gestión política. En los Planes Nacionales de Desarrollo 2002 – 2006¹²¹ y 2006 – 2010¹²² se cataloga la actividad petrolera como estratégica y dirigida a la generación y promoción de la inversión extranjera directa en Colombia. Se afirma así, la intención del Gobierno Nacional de implementar una política a largo plazo que asegure el abastecimiento energético por medio de la promoción de la exploración y explotación de hidrocarburos.

Teniendo en cuenta el planteamiento anterior, en el presente capítulo se pretende comprobar las propuestas centrales relacionadas con el ejercicio de estrategias que se enmarcan teóricamente dentro de la Diplomacia Económica, como de la Diplomacia Pública, orientadas a la atracción de inversión extranjera en el sector petrolero.

3.1. Diplomacia Económica

Colombia posee una condición particular: en la actualidad es un exportador neto de petróleo pero cuenta con una base precaria de reservas probadas. Debido al descubrimiento de importantes yacimientos altamente productivos, en la década de los noventa, el petróleo se transformó en un importante generador de divisas e ingresos fiscales. Sin embargo, el auge de producción petrolera generó efectos macroeconómicos negativos lo que generó problemas fiscales y de competitividad, adicionalmente las condiciones eran poco atractivas para la inversión en

¹²¹ *Ibíd.*

¹²² Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*. Bogotá, 2003.

exploración, aunado a la desconfianza que generaba la situación política interna, lo cual originó que partir de 1999 su producción y reservas empezaron a declinar, la lógica indicaba que Colombia sería en la siguiente década un importador neto de petróleo.

Ante este posible escenario, el gobierno adoptó una serie de reformas fiscales y contractuales en 1999 y posteriormente en 2003 para hacerse más atractivo a la inversión y mejorar la competitividad de la empresa estatal Ecopetrol.

Se ubicó una fracción del capital de la estatal en el mercado de valores de manera muy exitosa, dándole a la empresa mayor autonomía financiera y operacional, y se creó una agencia regulatoria independiente. La credibilidad y atractivo para la inversión generadas por las reformas institucionales iniciaron una reversión de la caída de producción. “Entre 2007 y 2010 la producción incrementó en más de 150 mil barriles diarios, en buena parte debido a la actividad de la compañía privada Pacific Rubiales”¹²³.

Entendiendo la diplomacia económica como la promoción y defensa de la postura de la política económica internacional, lo que incluye las formas en las que se despliegan las relaciones económicas con el exterior, lo referente al comercio y la inversión¹²⁴. Su característica fundamental es la finalidad económica, la búsqueda de un resultado económico determinado¹²⁵. En este sentido, se enmarcan dentro de la Diplomacia Económica los cambios jurídicos realizados durante los dos Gobiernos de Uribe, ya que generaron la lectura de un escenario atractivo y favorable para la inversión privada extranjera, es especial en el sector de los hidrocarburos.

¹²³ Monaldi, Francisco. La economía política de los impuestos a los hidrocarburos (y otros minerales) en América Latina. Caracas: IESA, 2011.

¹²⁴ Morillas, Javier. Op. cit.

¹²⁵ *Ibíd.*

De esta forma, durante la última década, Colombia al igual que Brasil y Perú, buscaron fortalecer sus instituciones e hicieron reformas para obtener más capitales privados en el sector de hidrocarburos. Por su parte, en el resto de la región, se manifestó una tendencia contraria orientada hacia el nacionalismo petrolero, con aumentos en la participación del Estado en las ganancias, renegociación forzosa de contratos y nacionalizaciones, como es el caso de Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela¹²⁶.

Uno de los primeros pasos de atracción de inversión privada fue la modificación de la legislación, la cual contribuyó a generar un considerado número de solicitudes y contratos con empresas extranjeras. Uno de los pasos más importantes que generó un nuevo escenario fue la aprobación de la Ley de Estabilidad Jurídica para el inversionista, a la cual volveremos más adelante, permitió mostrar resultados importantes sobre todo en campos como la minería, el petróleo y la generación de energía eléctrica, donde las inversiones son cuantiosas, de muy alto riesgo y de largo y tardío rendimiento¹²⁷.

Sin embargo, el gobierno vio la necesidad de generar instrumentos jurídicos específicos para el sector de hidrocarburos para llamar aún más la atención de los inversionistas extranjeros, siendo este el objetivo principal de la diplomacia económica de estos dos periodos de gobierno.

En este contexto, se enmarca como una estrategia la promulgación del Decreto No. 1760 del 26 de junio de 2003¹²⁸. Este instrumento jurídico, analizado como una estrategia diplomática, se expidió con el fin de modificar la estructura de la contratación petrolera y convertir a Ecopetrol en una sociedad que pudiera competir en igualdad de condiciones con las empresas privadas. Lo cual ofrecía

¹²⁶ *Ibíd.*

¹²⁷ Asociación Colombiana del Petróleo. *Situación actual y alternativas, reactivación del sector petrolero*. Bogotá: ACP, 2003.

¹²⁸ Colombia. *Decreto 1760*. Bogotá: Ministerio de Energía y Minas, 2003.

un régimen legal diferente que proporcionara mejores condiciones a los inversionistas privados extranjeros.

Este Decreto es un cambio estructural en la administración de los hidrocarburos en el país, con la intencionalidad de transmitir a las empresas multinacionales la forma en que Colombia vería desde ese momento el negocio de los hidrocarburos. Ecopetrol asumiría una posición competitiva con las otras empresas que celebrarían contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad de la Nación, administrados por una entidad totalmente autónoma frente a la Estatal de Petróleo. Esto se hace con la finalidad hacer evidente que Colombia estaba en busca de maximizar sus ganancias y ser más competitivo en el sector de hidrocarburos.

De igual manera, esto daba nuevamente el espacio para los contratos de concesión, donde se daba un área determinada para su exploración y en caso de conseguir y explotar petróleo las empresas asumían el compromiso de pagar unas regalías al Estado a cambio del producto extraído. Esto termina siendo un gran estímulo para el inversionista privado, ya que le brindaba la posibilidad de generar importantes ganancias y el Estado colombiano evitaba la ejecución de actividades costosas y de riesgo como lo es la exploración.

Sin embargo, este cambio no era suficiente para atraer la inversión esperada. Por ello, posteriormente, la ANH expide el Acuerdo No 002 del 24 de Septiembre de 2003, con el cual se introduce una nueva modificación para incentivar la inversión, se trata de lo que se ha conocido como “la cláusula de mejores condiciones” o Cláusula de Favorabilidad. Con esta cláusula las Empresas Asociadas tendrían la posibilidad de renegociar las condiciones inicialmente pactadas con Ecopetrol cuando decidieran extender sus contratos de asociación o podrían terminar unilateralmente su contrato.

Estos cambios son realizados con la intencionalidad de estimular la inversión petrolera en exploración y explotación, que permitieran el hallazgo e incorporación de nuevas reservas para garantizar la autosuficiencia energética y su contribución a la balanza comercial del país. Existe una relación directa entre lo establecido en el Plan de Desarrollo, las metas económico-energéticas planteadas y la Política Exterior de Colombia en este periodo, era clara la intención de otorgar beneficios comerciales atractivos para las empresas privadas del sector de hidrocarburos, sobre todo ante un escenario donde otros países latinoamericanos cerraban sus puertas a la inversión extranjera privada.

Posteriormente, en 2005 se promulga la Ley 963 por la cual se instaura una legislación de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia, con esto se dio la potestad al Gobierno de acordar con los inversionistas que se les seguiría aplicando las disposiciones legales y reglamentarias que existían al momento de realizarse la inversión dirigidas, entre otras actividades, al sector petrolero¹²⁹.

Aunque no fue una ley expedida especialmente para sector petrolero, es la que genera la base más sólida y de mayor atracción a los inversionistas, ya que era la que transmitía un escenario de confiabilidad de permanencia de las condiciones legales.

Seguidamente, el 30 de diciembre del 2005 se expidió el Decreto 4743, mediante el cual se otorgaron exenciones arancelarias a las importaciones de maquinaria destinada a la explotación, transporte por ductos y refinación de hidrocarburos. Este Decreto dio continuidad a los beneficios del Plan Vallejo que desde 1967 fueron otorgados al sector de hidrocarburos y permitió mantener las exenciones como parte integral de las políticas diseñadas con el objeto de

¹²⁹ Colombia. Congreso de Colombia. *Ley 963 de 2006. Ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia*. Bogotá: Congreso de Colombia, 2005.

procurar que el país se convirtiera en un escenario atractivo para las inversiones¹³⁰.

De esta manera, con los citados decretos así como la asignación de condiciones especiales a los contratos de Producción y Explotación (P&E), Colombia, utilizó elementos jurídicos con el fin económico específico de atraer inversión extranjera en petróleo, al generar un escenario atractivo para las multinacionales.

La intencionalidad era generar a través de instrumentos jurídicos espacios cómodos y de confianza al inversionista. Esto no quiere decir que eran estrategias novedosas en Colombia, como ya anteriormente se señaló en los años noventa también se realizaron una serie de modificaciones jurídicas destinadas a este objetivo. Sin embargo, al no hacerse de forma integral y no lograr recobrar la confianza en los inversionistas no se lograban por completo los objetivos deseados.

En esta oportunidad el gobierno determinó que era necesario dar a conocer estas nuevas reformas, recobrar la confianza y la buena imagen de Colombia ante los inversionistas extranjero, por esta razón se dice en apartados anteriores que la creación de la ANH y la reasignación de Ecopetrol como un competidor más en el mercado fue determinante para la transmisión de este mensaje, es decir ya se estaban ensamblando la imagen que se quería proyectar, faltaban las actividades propias de promoción.

De esta manera, Colombia logra transmitir el mensaje de que su interés era económico, así como el aumento de sus reservas. El petróleo jugaba un papel económico con unas lógicas comerciales muy bien definidas, donde las reglas principales, serían los parámetros básicos de competitividad en el mercado. El

¹³⁰ Colombia. *Decreto 4743*. Bogotá: Presidencia de la República, 2005.

Estado generó un escenario donde de acuerdo a las lógicas de producción de cada empresa tendrían prerrogativas mayores, incentivando así dinámicas competitivas entre las multinacionales extranjera.

No obstante, como se ha establecido en los capítulos anteriores, si bien el gobierno hizo uso de estrategias teóricamente categorizadas dentro de la Diplomacia Económica para la generación de espacios de inversión y negociación, aún hacía falta un elemento que permitiera llamar la atención de las multinacionales.

De esta forma, se inicia un proceso de coordinación de recursos destinados a la promoción de inversiones, orientadas a la internacionalización del país y de renovar su imagen ante los inversionistas. Es aquí, donde se enmarcan las actividades de promoción realizadas principalmente por la ANH, encuadradas dentro de la Diplomacia Pública.

3.2. Diplomacia Pública

Recordando que, el objetivo de la Diplomacia Pública es el de ejercer influencia sobre las actitudes de los ciudadanos de otro Estado, en este caso de las multinacionales petroleras e inversionistas extranjeros, los elementos constitutivos de esta Diplomacia son; escuchar, promoción, diplomacia cultural, radiodifusión y guerra psicológica.

3.2.1. Escuchar

Como se determinó, este elemento antecede a toda la diplomacia pública exitosa, el cual consiste en la recopilación de los datos sobre los públicos destinatarios. Era necesario este paso previo antes de la realización de políticas de promoción, ya que Colombia en los noventa, especialmente en el periodo de gobierno de Gaviria, llevó a cabo modificaciones en su legislación con el fin de generar condiciones favorables al inversionista, pero esto no fue suficiente para

atraer nuevas empresas ni para que las ya existentes expandieran sus operaciones, hacían falta elementos que el gobierno no estaba tomando en cuenta y por esta razón era necesario escuchar a las grandes multinacionales petroleras, saber principalmente que condiciones de mercado y jurídicas estaban buscando como destino.

La búsqueda de las estrategias de atracción de inversión a la industria petrolera colombiana, se inició en 2004 con la participación en diversos eventos internacionales, como el “World Petroleum Council Meeting”, de donde salió la propuesta de realizar reuniones nacionales con el fin de discutir aspectos relevantes para el sector, y posteriormente llevarlos a los eventos de participación internacional.

En ese mismo año, la ANH participó en otros eventos como¹³¹; Houston - Cambridge Energy Research Associates (CERA); Seminario de oportunidades de inversión en el sector de hidrocarburos en Cartagena, la Conferencia Internacional de Minería y Petróleo en Nueva York y Colombia Investor Conference, con el objetivo de iniciar el proceso de promoción, pero también con la finalidad de conocer las políticas de las petroleras y qué tipo de mercados estaban buscando, siendo esto fundamental para conocer el público destinatario de la promoción.

Después que el gobierno a través de la ANH, canalizó todo el proceso de escuchar, logra establecer que las empresas buscaban unas condiciones especiales en el sistema normativo, que les permitiera la explotación de petróleo a largo plazo sin que se generaran cambios contractuales ni jurídicos desfavorables y de esta forma estarían dispuestas a asumir el riesgo y los costos de la actividad de exploración.

De igual manera, en este paso, además de poder planificar y proyectar con mayor certeza las líneas de política petrolera, genera igualmente un escenario de

¹³¹ *Ibíd.*

diálogo como preámbulo a la recuperación de la confianza en el inversionista, que una década atrás se había perdido, dejando ver que intentaban convertir estas políticas en líneas de gestión estables en el tiempo y no medidas económicas coyunturales.

Por último, es importante resaltar que esta estrategia no solamente se da al inicio de la planeación de las políticas y estrategias enmarcadas como Diplomacia Pública. Es una actividad que debe ser constante en todo el proceso, ya que de la retroalimentación depende la vigencia y efectividad de las estrategias.

De esta manera la ANH, ha mantenido actividades orientadas a la identificación de oportunidades y el diseño de un portafolio de proyectos definido estratégicamente por la misma Agencia, para promoverla a nivel nacional e internacional y por consiguiente atraer potenciales inversionistas.

Una vez hecho el inventario de áreas con potencial geológico basado en la conveniencia estratégica de llevarlos a cabo bajo determinadas condiciones económicas, políticas, contractuales, entre otras; la Agencia diseña un plan de promoción que ofrece los prospectos a potenciales inversionistas y al mismo tiempo, los atraiga para desarrollarlos.

3.2.2. Promoción

Recordando que se entiende como promoción dentro de la Diplomacia Pública, como la realización de una actividad para impulsar activamente la idea de una política en particular en un público extranjero. Producto del proceso de escuchar las posturas de los posibles inversionistas, la ANH asumió la función de promoción de los recursos hidrocarburíferos de la nación, para lo cual desarrolló el proyecto: “divulgación y promoción de los recursos hidrocarburíferos

colombianos”, con una partida presupuestal inicial de \$ 1.629.000.000 en 2004¹³², cifra que fue en aumento anualmente.

Después de los procesos vividos con muchas multinacionales petroleras, que después de operar por un tiempo en el país, deciden retirar sus operaciones, era muy difícil lograr despertar su curiosidad e interés en Colombia a pesar de todos los cambios normativos, jurídicos y contractuales realizados. Por esta razón, el gobierno manejó actividades de acercamiento directo a estas empresas, acudiendo y desplegando sus estrategias en sus espacios y países de establecimiento, antes de empezar con procesos de promoción dentro de Colombia, era necesario ir hasta donde estaban estas empresas y volver a despertar el interés.

En 2004, la ANH definió como estrategia para promocionar los recursos hidrocarburíferos del país, la organización de reuniones directamente con los más altos ejecutivos de las compañías del sector petrolero, con el fin de realizar encuentros personales y dar a conocer las características de los nuevos contratos y prospectividad del país. Esta estrategia va de la mano con la generación de confianza, el fin que el gobierno buscaba con esta estrategia era el de crear espacios de diálogo directo y complementar así el paso anterior de escuchar. De esta manera se buscaba negociar condiciones particulares de acuerdo a las condiciones de cada multinacional.

Así como también, determinó que era de vital importancia para la promoción, la participación en eventos internacionales del sector. Logrando de esta manera, iniciar en el mismo año con la participación en un total de 12 eventos internacionales, de los cuales 3 fue a través de stand en Estados Unidos, Canadá y México. Siendo las actividades de mayor relevancia la atracción de ExxonMobil

¹³²Agencia Nacional de Hidrocarburos. Op. cit., 2005.

con un contrato E&P¹³³ y despertar el interés de la empresa BHP Billiton por el Caribe colombiano, además de promover el Pacífico.

Adicionalmente, la ANH participó en talleres técnicos directamente con las compañías interesadas¹³⁴ en conocer con detalle la prospectividad del país.¹³⁵ Así como también, con las empresas ubicadas en el territorio nacional¹³⁶, con el propósito de prestar apoyo técnico y continuar con el trabajo de promoción. Dentro de esta estrategia la lectura que realiza el gobierno es que si bien habían empresas que permanecían en el país, no estaban generando la actividad exploratoria que se buscaba, por eso era necesario hacerles ver que recibirían una especie de beneficio y prebendas especiales al estar ya establecidas a cambio de que expandieran operaciones y se comprometieran con nuevos procesos exploratorios dentro del país. Por otro lado, esto también serviría para llamar la atención de las multinacionales que no estaban establecidas dentro del país, ya que enviaría el mensaje de que Colombia estaba sumergida en una lógica de competitividad y generación de ganancias y sería como esa propia real y práctica del buen resultado que generarían las adaptaciones y jurídicas y contractuales.

Durante 2007, la Agencia, participó en varios eventos y charlas en diferentes temas, según el perfil de cada foro. Con particular relevancia el organizado por la Asociación Regional de Empresas de Petróleo y Gas Natural en Latinoamérica y el Caribe, organizado con el fin de estudiar algunos procesos de cambio de empresas del estado vinculadas al sector petrolero de la región y analizar sus implicaciones. En este mismo año, la 'Americas Society and Council of the Americas', organizó el panel de discusión del sector energético en la región

¹³³ Contratos de Exploración y Producción

¹³⁴ ExxonMobil, Shell, BHP Billiton, Vintage, Anadarko, Maersk, Sonatrach, ENI y Lundin

¹³⁵ Agencia Nacional de Hidrocarburos. Op. cit., 2005.

¹³⁶ Repsol, Occidental, Petrobras, Emerald y Hocol

andina, siendo invitada la ANH con el fin de exponer los planes de gobierno con respecto al sector de hidrocarburos y las perspectivas en el marco regional¹³⁷.

En Londres, aprovechando la participación de la ANH con stand en el “AAPG International Prospect and Property Exhibition – APPEX”, el Director de la ANH asistió en calidad de expositor donde realizó una presentación acerca del potencial de exploración y oportunidades en Colombia. Paralelamente al evento atendió reuniones con representantes de empresas como Shell, Wavefield Inseis AS y BG. Posteriormente, se llevó a cabo el “Latin Upstream” en Rio de Janeiro en donde la ANH tuvo la oportunidad de exponer en el marco del evento, la situación de Colombia en el sector de hidrocarburos y las perspectivas.

Estas actividades tuvieron particular importancia, ya que la ANH participa como expositor, es decir como un emisor del mensaje dentro del sector. Esto, le da una gran ventaja a Colombia, ya que desde el inicio tuvo a su disposición escenarios formales e importantes dentro del sector, era su oportunidad de transmitir a las empresas multinacionales el nuevo escenario en el país, debía seleccionar con mucha cautela los elementos comunicativos que fuesen determinantes para despertar el interés de las empresas, pero ya con el hecho de presentarse como expositor, representaba el hecho de que era un país con cierto grado de experiencia y conocimiento en hidrocarburos y era el escenario ideal para legitimar y ganarse el prestigio que la naciente Agencia necesitaba, para que en un futuro se le considerara un árbitro imparcial y experimentado a la hora de conceder los procesos licitatorios, donde se generaría un escenario competitivo y por ende de maximización de ganancias.

Así mismo, se realizan dos procesos paralelos de promoción y asistencia de gran importancia, la promoción de visitas y la asistencia al inversionista. La

¹³⁷ Agencia Nacional de Hidrocarburos. Op. cit., 2005.

promoción de visitas tiene como objetivo incentivar la visita a Colombia de multiplicadores y posibles inversionistas¹³⁸.

Las actividades que se desarrollan en esta fase comprenden el apoyo de la ANH en eventos que cumplan con este objetivo, así como también la organización por parte de la ANH de eventos en Colombia. En cuanto a la asistencia al inversionista, el objetivo de esta fase es ofrecer más posibilidades de información al inversionista y para esto se ha desarrollado la promoción de rondas licitatorias.

En 2007, se desarrolló la imagen para el Proyecto de crudos pesados¹³⁹ y se realizaron diferentes piezas tanto informativas como de apoyo para los eventos de lanzamiento y talleres. Se lanzó la Ronda “Nominación de Áreas” donde se promocionaron los bloques “Balay, El Nancy y Clarinero” de la cuenca de los Llanos Orientales.

Con estos procesos de licitaciones de espacios especiales, era claro que el país tenía delineada su estrategia de gestión de hidrocarburos y que aunque genera espacios de libre competencia para las empresas detrás de estos escenarios gestionaba y administraba el orden de las zonas que eran prioritarias para el gobierno, no era un desprendimiento total de la administración de los recursos, ya desde el inicio había un trazo de los objetivos finales del gobierno.

Durante el año 2009, se promocionó el evento del Colombia Petroleum Show para atraer empresas internacionales operadoras y de servicios y así asegurar el éxito de este gran evento en el cual la ANH era patrocinador principal. Y en el año siguiente, la ANH enfocó su esfuerzo promocional al sector financiero especializado en petróleo y gas para solicitar apoyo a las operadoras que ganaron

¹³⁸ Agencia Nacional de Hidrocarburos. Op. cit., 2009.

¹³⁹ Ver Anexo 7.

bloques exploratorios en las últimas rondas, en medio de la crisis financiera global¹⁴⁰.

Durante el año 2010, la ANH enfocó su esfuerzo promocional y de comercialización hacia eventos de Gas y Petróleo que se dividen en Eventos Técnicos (Ingeniería y Geología) y Eventos financieros y de Negocios a nivel internacional y nacional¹⁴¹, esto con el fin de incentivar la inversión extranjera y nacional en las mismas áreas, manteniendo constante el esfuerzo realizado por la ANH desde el 2005, con lo cual logra establecer contacto con compañías del sector, en especial las de servicios, las cuales permiten mejorar el desarrollo de la actividad exploratoria del país¹⁴².

Adicionalmente, se generaron como parte del proceso de promoción una serie de rondas entre 2007 y 2010. El objetivo principal de estas rondas licitatorias era el de generar espacios de diálogo directo con las multinacionales y lograr coordinadamente con la ANH contratos de exploración y producción a largo plazo, que si bien daban unas concesiones particulares a los inversionistas les exigían un mínimo de tiempo de actividad y de inversión anual de acuerdo a la extensión e importancia de la zona asignada.

Con esto, también se buscaba distribuir la inversión y la actividad petrolera en las zonas prioritarias para el gobierno, por esta razón, anterior a las rondas Ecopetrol junto con la ANH hacían el estudio previo de las zonas a licitar, determinando aquellas donde las probabilidades de existencia de petróleo fuesen mayores. A continuación se enumeran las rondas licitatorias realizadas durante el periodo de estudio.

¹⁴⁰ Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Informe de gestión 2009*. Bogotá: ANH, 2010.

¹⁴¹ Ver Anexo 8.

¹⁴² Agencia Nacional de Hidrocarburos. Op. cit., 2011.

Ronda Caribe 2007

La Ronda Caribe fue el primer proceso de solicitud de ofertas multibloque de la ANH. Este proceso incluyó la venta de un paquete de datos, consistió en la realización de un Road Show con presentaciones en Bogotá, Houston, Londres, Singapur y Calgary, la organización de un taller técnico en Bogotá y una ceremonia de adjudicación.

Para la Ronda Caribe se desarrollaron varias piezas promocionales tanto informativas como de Colombia para reforzar la seguridad en la inversión. Se hicieron folletos, afiches, volantes, cartillas, plegables y carpetas, promocionales. En este material y en el Road Show se presentaron trece áreas de inversión costa afuera que iban desde el golfo de Urabá hasta la península de la Guajira. Cada bloque contaba con una superficie promedio de 290 mil hectáreas entre aguas someras y profundas localizadas en tres cuencas, Urabá, Sinú y Guajira. Como resultado, se adjudicaron nueve de los trece bloques ofrecidos a las multinacionales¹⁴³.

Ronda Colombia 2008

En este proceso se estructuraron los términos de referencia para contratar 43 bloques de exploración y producción distribuidos en diferentes áreas, se puso a disposición de las compañías interesadas en participar un paquete con información técnica de los bloques de las áreas denominadas Cesar-Ranchería & Guajira, Sinú-San Jacinto Norte, Cordillera Oriental y Llanos Orientales Área Occidental. La ANH, recibió propuestas de 41 empresas, de las cuales 35 quedaron habilitadas para participar como Compañías Habilitadas Operadoras.

¹⁴³ Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Caribbean round 2007*. Bogotá: ANH, 2007.

Como resultado de las ofertas entregadas, la ANH adjudicó, la suscripción de los respectivos contratos E&P especiales, se adjudicó 53 % del área total ofrecida en este proceso de selección¹⁴⁴.

Mini Ronda 2008

En este proceso se hizo referencia a lo concerniente para contratar 102 bloques de exploración y producción distribuidos en diferentes áreas de los bloques de las áreas denominadas Valle Medio del Magdalena-Catatumbo, Valle Superior del Magdalena, Llanos Orientales, Putumayo y Cordillera Oriental. Como resultado, recibieron documentación de 75 compañías y 45 quedaron habilitadas como Compañías Habilitadas Operadoras¹⁴⁵.

Ronda Colombia 2010

La Agencia Nacional de Hidrocarburos realizó la Ronda 2010 promoviendo zonas en las costas Caribe y Pacífica, Valle del Cauca, Patía, Llanos Orientales y cordillera Oriental y bloques en áreas con intensa actividad exploratoria. Su lanzamiento fue en la I Feria Exposición Petrolera en Bogotá, así como la realización de varias presentaciones en Houston, Calgary, Londres, Abu Dhabi, Madrid, Seúl, y Tokio¹⁴⁶.

La ANH adjudicó 78 contratos a 44 empresas petroleras, otorgándoles la licencia para explorar en 20 cuencas que abarcaban cerca de diez millones de hectáreas. Esta ronda, además de tener las mismas consideraciones de las rondas anteriores, evidencia que Colombia ya había construido un espacio de confianza entre los inversionistas, ya sus rondas licitatorias eran conocidas en el

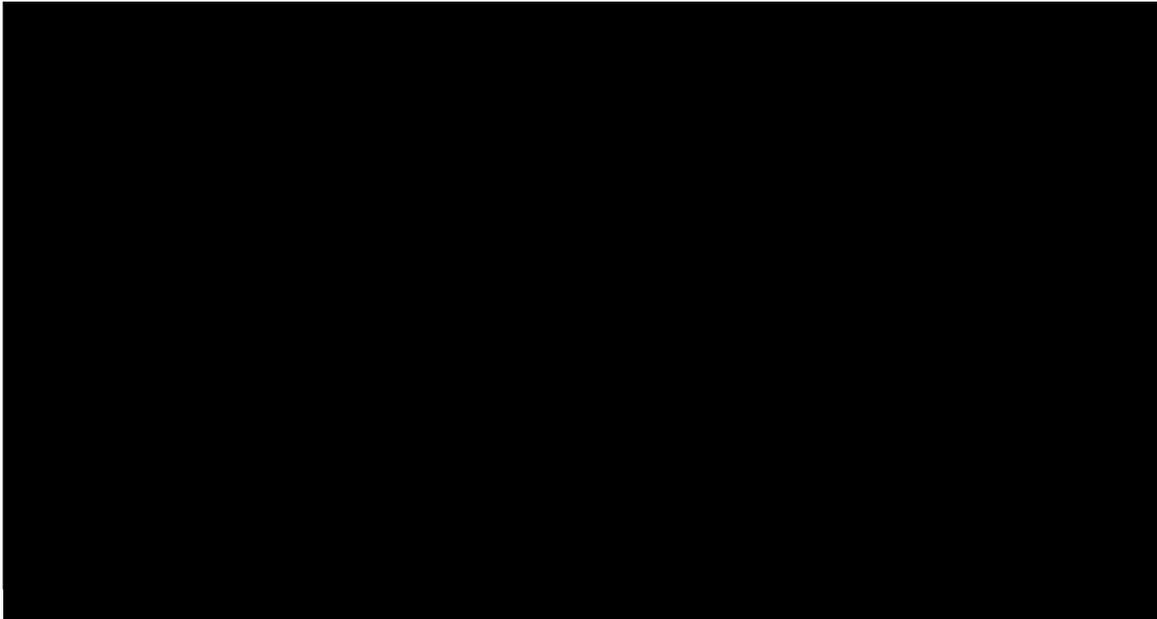
¹⁴⁴ Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Colombia Round 2008 and other rounds*. Bogotá: ANH, 2008.

¹⁴⁵ *Ibíd.*

¹⁴⁶ Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Informe de gestión 2011*. Bogotá: ANH, 2012.

sector de actividad privada de los hidrocarburos e igualmente eran conocidas por muchos las garantías jurídicas y de estabilidad que ofrecía el gobierno.

Tabla 2. Áreas asignadas.



En este momento era preciso empezar a generar nuevos beneficios que siguieran resultando atractivos para los inversionistas y lo importante fue para esta ronda que se dedicó un espacio considerable a demostrar con cifras concretas los resultados y beneficios que habían recibidos las multinacionales participantes en las anteriores litaciones, en pocas palabras, ya habían cifras atractivas que presentar a los inversionistas que se presentaban para este periodo.

Era claro que una de las principales intenciones era atraer a Colombia nuevas compañías que invirtieran en actividades de exploración y lograr que las compañías que ya se encuentran desarrollando actividad en el país expandieran sus niveles de inversión en exploración bajo ciertas modalidades contractuales que garantizara una inversión a largo plazo y que asegurara actividades tendientes al incremento de las reservas.

3.2.3. Radiodifusión

Dentro de la Diplomacia Pública, este elemento se identifica al gestionar el entorno internacional mediante el uso de las tecnologías de radio, televisión e Internet, para interactuar con los públicos extranjeros, con el fin de enviar un mensaje determinado.

De esta manera, el Plan de Promoción de la ANH contempló el desarrollo de campañas de divulgación y comunicación a través de las cuales se promovió a Colombia como destino atractivo de inversión petrolera, e igualmente se contribuyó a posicionar positivamente al país frente al público objetivo.

En este orden de ideas, el Director de la Agencia gestionó la inclusión de la ANH en importantes proyectos de comunicación internacional que buscaban mejorar la imagen de Colombia en el exterior.

Este paso dentro de la Diplomacia Pública, va de la mano con el proceso de promoción. La intencionalidad de Colombia al participar en procesos de radiodifusión, sobre todo de ser parte de publicaciones periódicas especializadas en el tema, es tener una presencia constante en el escenario posible de las empresas inversionistas. Era necesario generar espacios de constante comunicación con las multinacionales, que pudiesen observar la efectividad y garantía de la nueva condición jurídica y política en el país.

La función de promocionar los recursos hidrocarburíferos del país, requería de la implementación de estrategias de corto, mediano y largo plazo. Ante esto la ANH, establece unas líneas de acción determinadas para estos fines. Principalmente, las actividades promocionales en enlace a las de radiodifusión era la de motivar la decisión de invertir en exploración y producción de hidrocarburos en Colombia, buscando este objetivo con la promoción de las oportunidades de inversión y ventajas comparativas del país, mediante estrategias, canales y material de comunicación dirigido al personal que influye en la decisión.

La ANH, buscaba dos objetivos principales a través de la participación como Agencia administrativa y de asignación de espacios, el conocimiento del potencial del subsuelo colombiano y el logro de su aprovechamiento y la eficiencia y transparencia en la administración de hidrocarburos y el trabajo conjunto con la industria y la comunidad. Esto se utilizaba como un espacio complementario y necesario a los procesos de promoción en las ferias internacionales como expositores.

De igual manera, se puede determinar que era una estrategia subsidiaria en el logro de las metas de la ANH como organización, en cuanto a lo referente a la recepción de la información por parte de las compañías operadoras de acuerdo a los compromisos contractuales y llevar a cabo la verificación, que si bien se hacía a través de las reuniones particulares con los ejecutivos de las empresas, las publicaciones eran el primer paso de acercamiento. Así como también, el suministro de la información técnica solicitada por las compañías para procesos exploratorios.

Era determinante mejorar la imagen del país y hacerlo más competitivo en la consecución de recursos de inversión de capital de riesgo en el mercado internacional, mediante la continua información al sector petrolero de las mejoras presentadas en las condiciones económicas y de seguridad al igual que en la prospectividad hidrocarburífera del territorio nacional.

Sin embargo, la finalidad inmediata de la participación en medios de radiodifusión era desarrollar la imagen institucional y posicionar nacional e internacionalmente a la ANH como el interlocutor de Colombia frente a la industria petrolera y difundir los estudios realizados por la institución que mejoran el conocimiento geológico del país.

El proyecto de promoción de una mejor imagen lo lideraba la Presidencia de la República, dirigido a divulgar la información sobre temas sensibles y críticos

para cambiar la percepción existente, siendo encaminado en 2005 principalmente al Reino Unido, Bélgica y Francia¹⁴⁷.

En el año 2007 y manteniéndose durante todos los años hasta la fecha, la ANH lanzó una campaña publicitaria donde principalmente se promocionó la imagen de Colombia, posicionándolo como un país propicio para la inversión extranjera y a la ANH como interlocutor¹⁴⁸. Esta campaña fue planeada estratégicamente con el lanzamiento de la Ronda Caribe, donde se buscó aprovechar los resultados exitosos y reforzar la imagen de Colombia en el mundo.

Por tales razón, se publicó promoción en medios como: Upstream, Petroleum Economist, Petroguía, Oil & Gas Journal, Oil & Gas Investor, The Economist y Financial Times. De igual manera, lanzaron una campaña que promocionó el evento “III Colombia Oil & Gas Investment Conference”¹⁴⁹.

Por otro lado, otra de la función de promoción recaía en Proexport, la cual consistía en promocionar la imagen país a través de la campaña nacional e internacional “Colombia es Pasión”. Estaba dirigida específicamente a divulgar la información positiva sobre el país y a generar un sentimiento de pertenencia, lo que redundaría en la promoción de Colombia como destino atractivo de inversión petrolera, de acuerdo al plan estratégico dirigido desde el Ejecutivo¹⁵⁰.

Como se puede apreciar, después de la exposición de las estrategias de promoción como instrumentos de la Diplomacia Pública, así como otras actividades enmarcadas dentro de la Diplomacia Económica, se confirma el planteamiento inicial, que en cuanto a la ejecución de actividades relaciones con la Política Exterior, ya no eran exclusivas del Ministerio de Relaciones.

¹⁴⁷ *Ibíd.*

¹⁴⁸ Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Informe de gestión 2007*. Bogotá: ANH, 2008.

¹⁴⁹ *Ibíd.*

¹⁵⁰ Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Informe de gestión 2006*. Bogotá: ANH, 2007.

Los cambios jurídicos que buscaban generar un ambiente atractivo a la inversión extranjera emanaron tanto del Congreso de la República como de la Presidencia; y en cuanto a las actividades de promoción y divulgación estuvieron ejecutadas por Proexport, el Ejecutivo y principalmente por la ANH.

4. CAPÍTULO IV. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN COLOMBIA

La inversión extranjera directa (IED) es aquella que realizan en el territorio colombiano, incluidas las denominadas zonas francas colombianas, las personas naturales o jurídicas no residentes en Colombia. Es decir, que el criterio que con carácter exclusivo se adoptó para calificar a una inversión como proveniente del exterior se fundamenta en que el lugar de ubicación de la residencia del inversionista se encuentre en el extranjero¹⁵¹.

En la política hacia la IED en Colombia se pueden distinguir tres etapas. La primera, caracterizada por una actitud relativamente hostil de las autoridades y una legislación restrictiva, coherente con el modelo de sustitución de importaciones, finalizó con la apertura y las reformas estructurales a comienzos de la década de 1990¹⁵².

La segunda etapa denominada como “atracción pasiva”, en la medida en que se basa en ventajas naturales e incentivos horizontales (apertura, liberalización, desregulación y privatización). Esta etapa comenzó a inicios de los años noventa con el levantamiento de la mayoría de las restricciones y un esfuerzo consciente por captar mayores flujos¹⁵³.

La tercera etapa, que podría llamarse de “atracción activa”, comenzó con el fortalecimiento del organismo nacional de fomento como Proexport, con oficinas de promoción en el exterior con el fin de atraer inversiones, vinculándolos con los objetivos y estrategias de desarrollo. De igual manera, en el campo petrolero, las acciones de promoción ejercidas por la ANH¹⁵⁴.

¹⁵¹ Galán Barrera, Diego. “Los Contratos de Estabilidad Jurídica: un estímulo a la inversión extranjera en Colombia.” En: *Estudios Gerenciales*. Vol.22. No.101., 2006.

¹⁵² Fedesarrollo. *Impacto de la inversión extranjera en Colombia: situación actual y perspectivas*. Bogotá, 2007.

¹⁵³ *Ibíd.*

¹⁵⁴ *Ibíd.*

En la actualidad, el eje central de la regulación sobre la inversión extranjera en Colombia lo constituye el Decreto 2080 de 2000. Sin embargo, ha sido objeto de varias reformas, tales como las del Decreto 1844 de 2003, el Decreto 1866 de 2005, el Decreto 4474 de 2005 y el Decreto 1940 de 2006.

Sin embargo, el más importante estímulo a la inversión extranjera en Colombia son los denominados contratos de estabilidad jurídica¹⁵⁵. Pevio cumplimiento de unos requisitos esenciales, las personas naturales o jurídicas inversionistas, ya sean nacionales o extranjeras, mediante estos contratos podrán obtener del Estado la garantía que no se les modificarán las normas actualmente vigentes consideradas como determinantes de su inversión, por un término que puede oscilar entre tres y veinte años.

Este tipo de acuerdo es celebrado entre los inversores, nacionales o extranjeros y el Estado colombiano, cuyo objeto consiste en garantizar a los inversionistas que los suscriban, que si durante su vigencia se modifica en forma adversa a estos alguna de las normas que haya sido identificada en los contratos como determinante de la inversión, los inversionistas tendrán derecho a que se les continúen aplicando dichas normas por el término de duración del contrato respectivo. Pero para ello, es necesario que los inversionistas se comprometan con unos mínimos de inversión a largo plazo.

De esta manera, se pueden apreciar los beneficios de estos contratos, por una parte, los inversionistas gozan de estabilidad y seguridad jurídica y por otra parte el Estado garantiza que la inversión productiva permanecerá en el país, al tiempo que se pudo atraer significativamente inversión extranjera directa.

¹⁵⁵ Colombia. Ley 963 de 2005. Por la cual se instaura una ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia. Bogotá: Congreso de Colombia. "Artículo 1. Contratos de estabilidad jurídica. Se establecen los contratos de estabilidad jurídica con la finalidad de promover inversiones nuevas y de ampliar las existentes en el territorio nacional. Mediante estos contratos, el Estado garantiza a los inversionistas que los suscriban, que si durante su vigencia se modifica en forma adversa a estos alguna de las normas que haya sido identificada en los contratos como determinante de la inversión, los inversionistas tendrán derecho a que se les continúen aplicando dichas normas por el término de duración del contrato respectivo". 2006.

Sin embargo, la llegada de la inversión no solo depende de la lógica que apliquen los Estados receptores, las multinacionales o dueños de la inversión, también toman en cuenta diferentes variables de los países destino de sus inversiones. La inversión de capital en un país extranjero, siempre va a representar algún grado de riesgo para las empresas, a la hora de tomar la decisión la mitigación o gestión de estos riesgos juega un papel primordial, así como las características propias y naturales del posible país destino de la inversión.

Como se observó en los dos capítulos anteriores, Colombia tiene unas características particulares en cuanto a la existencia de hidrocarburos y el posible potencial petrolero, así como el manejo de su situación jurídica para generar un escenario atractivo a la inversión. Todo esto, acompañado de políticas de escuchar, promocionar y participación en radiodifusión con el objetivo de difundir las condiciones generadas y las condiciones naturales del país.

Con base en el aporte teórico de Gilpin y Monaldi, se puede resumir en unas características principales las condiciones que influyen en la toma de decisión de llevar la inversión o no a un país determinado.

1. El grado del riesgo político y jurídico.
2. La calidad del marco regulatorio del sector y en cuanto a la inversión privada.
3. La relación que mantiene el país con las empresas multinacionales.
4. Los incentivos económicos.
5. La fuerza laboral.
6. El tamaño del mercado.
7. La ubicación geográfica.
8. La dotación del recurso natural a explotar.
9. El precio del recurso que se va a explotar.

Como bien se puede observar, las cinco primeras condiciones, son factores que el Estado puede modificar e ir variando para generar un resultado determinado. Esto es lo que hizo el gobierno de Colombia durante el periodo estudiado, estas condiciones que en términos generales hacen alusión a unas condiciones jurídico-políticas las ha modificado mediante la promulgación de las leyes y decretos descritos en secciones anteriores, con el fin de generar un ambiente de confianza al inversionista y sobre todo que en términos económicos sea atractivo a la inversión.

Todos estos cambios y formas de gestión de las condiciones del país son las que se enmarcan en esta investigación en la órbita de la Diplomacia Económica.

4.1. Diplomacia Económica e Inversión Extranjera Directa

De acuerdo a todo lo planteado anteriormente en la investigación, Colombia buscaba generar un espacio de confianza en donde los riesgos a los inversionistas se pudiesen mitigar y gestión de una mejor manera. Para ello, debía brindar un marco regulatorio atractivo y estable, con incentivos fiscales y tributarios para las empresas multinacionales petroleras y demostrar que era respetuoso a la normativa y establecimiento de empresas extranjeras en el país.

En primer lugar, lo que se puede determinar es que no existían acuerdos de inversión, de los que existen dos tipos: Acuerdos de promoción y protección de inversiones y los acuerdos de doble tributación, los cuales consisten en que si una empresa tiene inversiones en un país en donde paga impuestos y desea repatriar sus ganancias no debe pagar impuestos en su país de origen, lo que evita así esta doble tributación. Así, se empiezan a tejer lazos de acuerdos internacionales económicos que generaran un mejor ambiente para las empresas inversionistas. Sin embargo, para poder lograr este tipo de tratamiento por parte de otros

Estados, era necesario primero modernizar las instituciones y normativas internas del país.

Un importante aspecto de las reformas, que puede fomentar la estabilidad jurídica y política, es la mejora del funcionamiento del Gobierno y el fortalecimiento de las instituciones del Estado. Este objetivo entra dentro del programa de modernización del Estado, que empezó a mediados de los años noventa.

Desde 1991, Colombia inicia un proceso de apertura económica, este proceso incluía al sector petrolero, lo con cual se buscaba incentivar la competitividad y el desarrollo en hidrocarburos, recuperando participación en los mercados globales y posteriormente en 2003 permitiendo que los productores extranjeros se establecieran en el país para competir con en igualdad de condiciones con Ecopetrol.

En cuando a las condiciones jurídicas específicas del sector de hidrocarburos que llamaron la atención de los inversionistas extranjeros desde 2003 se encuentra el contrato de asociación¹⁵⁶. Ecopetrol, por un lado, explota campos petroleros de forma directa y, por otro, celebra contratos de asociación con los que vincula capital privado de empresas petroleras extranjeras. Durante la etapa de exploración, el contratista debe cumplir con un Programa Obligatorio de Exploración mínimo, establecido en el contrato. Adicionalmente, dicho contratista debe presentar a la ANH un Plan de Exploración. Dentro de los tres meses siguientes a la declaración de comercialidad el contratista debe entregar a la ANH el Plan de Desarrollo inicial y debe garantizar un mínimo de inversión y futura producción¹⁵⁷.

Este cambio de paradigma se explica principalmente por la necesidad de encontrar nuevas fuentes de financiación. Desde 1990, Colombia ha

¹⁵⁶ Ver Anexo 9.

¹⁵⁷ Medinaceli Monroy, Mauricio. *Contratos de exploración y explotación de hidrocarburos: América del Sur 2009*. OLADE, 2010.

implementado una estrategia de atracción de inversión extranjera privada a través de una serie de modificaciones normativas, incluida la Constitución y la suscripción de diversos acuerdos comerciales. Sin embargo, el gobierno consideró que estas estrategias económicas debían ir acompañadas de unas estrategias de atracción¹⁵⁸.

De esta manera, el resultado de estas acciones ha sido un incremento de los capitales extranjeros en el país. No obstante, como en capítulos anteriores se determinó, anterior a esta etapa de apertura económica, Colombia tuvo normas fuertemente restrictivas a la inversión extranjera. En consecuencia, de acuerdo con el planteamiento teórico, el contexto presentado en el país desde 2000, los inversionistas lo leen como un escenario altamente seguro ya que se encuentra en una primera etapa de inversión donde son mínimos los riesgos de nacionalización¹⁵⁹.

De esta forma, se construye un sistema normativo mixto, entrelaza el derecho público con el privado y el derecho nacional con el internacional, en aspectos concretos de tipo laboral, tributario y comercial. Las normas nacionales de inversión extranjera se orientan por los principios de igualdad, universalidad, automaticidad y estabilidad¹⁶⁰. Es decir, no existe discriminación entre nacionales y extranjeros en cuanto al tratamiento y la oportunidad para invertir. En este contexto, como anteriormente se referenció, se encuentra la Ley 963 de 2005 referente a la estabilidad jurídica para la inversión extranjera, lo cual logra, de acuerdo a la CEPAL, convertir a Colombia en el principal receptor de Inversión Extranjera Directa (IED) de la Comunidad Andina de acciones y el cuarto mayor

¹⁵⁸ Fedesarrollo. Op. Cit.

¹⁵⁹ Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Informe de gestión 2004*. Bogotá: ANH, 2005, p.02.

¹⁶⁰ Medinaceli Monrroy, Mauricio. Op. Cit.

receptor de Suramérica, después de Brasil, Argentina y Chile, con un monto superior a 3.920 millones de dólares en el año de su expedición¹⁶¹.

El cambio jurídico de mayor impacto y que atrajo de gran manera inversión extranjera directa fue la reducción de la atribución interna de la compañía estatal Ecopetrol S.A., y la creación de la agencia de concesión de licencias independiente de la petrolera estatal, acompañado con la reducción los pagos de regalías que debían pagar al gobierno las operadoras de nuevos yacimientos.

Sin embargo, el gobierno colombiano observó que así como su gobierno ha querido explotar sus ventajas naturales y adaptar las condiciones económicas para generar un escenario atractivo, otros Estados pueden estar en busca de los mismos objetivos.

Ante esto, resultaba necesario llevar a cabo proyectos y programas complementarios que promuevan y contribuyan a la inserción exitosa del país en el sistema internacional, no sólo a partir de sus políticas internas, sino desde el ámbito de acción de la política exterior del país.

De esta manera, mediante la expedición de diferentes cuerpos normativos, Colombia logra gestionar diferentes dimensiones. El riesgo político y jurídico, junto a las estrategias de seguridad democrática, logra mitigarlos con la expedición principalmente de la Ley 963 de 2005 sobre la Estabilidad jurídica de las empresas, así como el reforzamiento del marco regulatorio con la expedición de los descritos Decretos específicos del sector, así como la generación de diferentes escenarios contractuales.

¹⁶¹ Universidad del Rosario. *Fascículo 11. Tendencias actuales de la inversión extranjera en Colombia*. Bogotá: Grupo de investigación Facultad de Economía, 2005.

Tabla 3. Evolución Firma de contratos.

Año	Total	ANH		Ecopetrol Asociación
		E&P	TEA	
2010	8	7	1	0
2009	64	58	6	0
2008	59	43	16	0
2007	54	44	10	0
2006	44	32	12	0
2005	59	31	28	0
2004	32	21	7	4
2003	21			21
2002	7			7
2001	28			28
2000	32			32
1999	1			1
1998	14			14
1997	17			17
1996	18			18
1995	15			15
1994	12			12
1993	9			9
1992	13			13
1991	22			22
1990	24			24

Fuente: ANH.

En un ejercicio no vinculante para las acciones de gobierno, el Departamento Nacional de Planeación, desarrolló el documento Visión Colombia 2019¹⁶², que plantea “a través de 17 estrategias fundamentales, un panorama de formulación de políticas públicas sectoriales en materias como crecimiento económico, infraestructura física, capital humano, y desarrollo social y territorial, entre otras¹⁶³”.

¹⁶² Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental. *Visión Colombia II centenario 2019: propuesta para discusión*. 1ª ed. Bogotá: Planeta, 2005.

¹⁶³ *Ibíd.*

De igual manera, determina que uno de los propósitos centrales de gestión es desarrollar nuevos paradigmas de identificación que posibiliten y reproduzcan una diferenciación política de Colombia distinta a la que se ha desarrollado a través de la droga y el terrorismo. Entendiendo de esta manera, que es en este momento cuando entran a jugar las estrategias identificadas dentro de la Diplomacia Pública.

4.2. Diplomacia Pública e Inversión Extranjera

Como anteriormente se señala, existen características y riesgos que el Estado puede gestionar y hacer atractivos para la inversión extranjera. Sin embargo, hay otra serie de características que aunque no puede moldear son aquellos factores que junto con las reformas jurídicas y económicas, son las que van a promocionar a través de las estrategias de Diplomacia Pública expuestas en el capítulo anterior.

Dentro de las características propias del país y del mercado, como anteriormente se determinó, se encuentra el tamaño del propio mercado, la fuerza laboral, la ubicación geográfica, la dotación de recursos y el precio del producto.

Si bien, las primeras características son importantes en la proyección de un país, no compete al objeto de estudio determinar su incidencia dentro de la atracción a la IED. En cuanto a los precios del petróleo, esto no genera mayor estudio en la presente investigación, ya que se considera que es un producto que si bien ha tenido altibajos en sus precios a lo largo de la historia y muchas veces se ve influenciado por factores políticos dentro del sistema internacional, su producción es altamente rentable y sigue siendo hoy en día uno de los energéticos más consumidos en el mundo.

Tabla 4. Registro histórico precios del petróleo

Año	Precio	Año	Precio
1975	\$12.21	1993	\$16.75
1976	\$13.10	1994	\$15.66
1977	\$14.40	1995	\$16.75
1978	\$14.95	1996	\$20.46
1979	\$25.10	1997	\$18.64
1980	\$37.42	1998	\$11.91
1981	\$35.75	1999	\$16.56
1982	\$31.83	2000	\$27.39
1983	\$29.08	2001	\$23.00
1984	\$28.75	2002	\$22.81
1985	\$26.92	2003	\$27.69
1986	\$14.44	2004	\$37.66
1987	\$17.75	2005	\$50.04
1988	\$14.87	2006	\$58.30
1989	\$18.33	2007	\$64.20
1990	\$23.19	2008	\$94.45
1991	\$20.20	2009	\$61.06
1992	\$19.25	2010	\$76.05

Fuente: Elaboración Propia de Datos Ecopetrol

En cuanto a lo que compete a la presente investigación, en lo que se enfocó el gobierno fue en promover a través de los métodos dentro de la Diplomacia Pública la dotación de recursos e incluso de la posible existencia de mayor cantidad de reservas de petróleo y de la promoción de la ANH como una Agencia con experiencia en el tema de los hidrocarburos.

No obstante, no se debe olvidar que de acuerdo a lo expuesto por Proexport y tal como lo indica el planteamiento teórico, la estabilidad jurídica y los aspectos macroeconómicos son determinantes en la atracción de la inversión extranjera directa¹⁶⁴. El desempeño macroeconómico, sumado a las mejoras en las condiciones de seguridad han contribuido en la recuperación de la confianza

¹⁶⁴ Medinacely Monrroy, Mauricio. Op. Cit.

inversionista, lo cual atrajo inversión, especialmente desde el 2003, en el sector de Bienes y Servicios petroleros.

Este sector en Colombia ofrece amplias oportunidades tanto en el Upstream (exploración y explotación), como en el Downstream (transporte, almacenamiento, refinación y comercialización)¹⁶⁵. Así mismo, se han detectado nichos potenciales como la exploración offshore (costa afuera), tratamiento en crudos pesados y no convencionales, y su transporte.

Las características anteriores son coherentes con lo planteado en la teoría, de acuerdo a la búsqueda por parte de las multinacionales de activos estratégicos, es decir, recursos naturales de gran valor con disponibilidad de explotación y comercialización, como determinante a la hora de elegir sus lugares de destino.

El logro principal de la Agencia fue incorporar en su promoción el nuevo marco contractual atractivo para atraer inversionistas nacionales y extranjeros dispuestos a participar en el negocio petrolero.

En cifras concretas, el año 2004 refleja la acogida y funcionalidad de los nuevos esquemas contractuales, tanto de exploración y producción, como de su promoción, dando como resultado la firma de 28 contratos. Con lo cual se supera para ese año la meta anual de contratos firmados y resaltando el regreso de la ExxonMobil con la firma de un contrato de exploración y producción¹⁶⁶.

En cuanto a los resultados de las estrategias de promoción descritas en el capítulo anterior, se deriva la llegada de la empresa BHP Billiton al sector petrolero, específicamente en la zona del Caribe. De igual manera, se logra despertar interés en posibles inversionistas, como lo son las multinacionales Shell, Vintage, Anadarko, Maersk, Sonatrach, ENI y Lundin, Repsol, Occidental, Petrobras, Emerald y Hocol. La inversión promedio por hectárea, considerando

¹⁶⁵ Agencia Nacional de Hidrocarburos. Op. Cit, 2005, p.20.

¹⁶⁶ Agencia Nacional de Hidrocarburos. Op. Cit, 2005, p.03.

los contratos aprobados durante el 2004, fue de US\$1.25, lo cual equivale a una inversión por contrato de aproximadamente US\$0.35 millones¹⁶⁷.

En 2005, la cifra de negociaciones ascendió a 31 contratos E&P (Exploración y Producción). Con lo que se compromete a los nuevos inversionistas a realizar inversiones exploratorias mínimas, negociadas en los programas exploratorios de cada contrato. Esta inversión fue aproximadamente de 100 millones de dólares en ese año, adicionales al total de inversión en el sector. A junio de 2005, la inversión extranjera directa como consecuencia de la actividad petrolera ascendió a 506 millones de dólares según cifras del DANE, lo cual representa un aumento de más del 50% para el mismo período del año anterior cuando fue de 240 millones de dólares¹⁶⁸.

Como se determinó en el capítulo anterior, desde el año 2005, la ANH desarrolló un Plan de Promoción enmarcado en la participación y apoyo a eventos tanto nacionales como internacionales con cual lograron, por primera vez, presencia de manera permanente en escenarios relevantes del sector. Al final de este año, se contó con la firma de 31 contratos E&P con lo que superaron la meta fijada para ese año, de 30 contratos¹⁶⁹. Por su parte, en lo concerniente al cumplimiento de metas físicas, se destaca que la actividad exploratoria desarrollada mediante los contratos E&P conllevó una inversión cercana a USD32 millones, representada en la adquisición de sísmica y perforación de pozos¹⁷⁰.

Posteriormente, la inversión extranjera en el sector petrolero colombiano alcanzó la cifra récord de 1.500 millones de dólares en 2006¹⁷¹, dicho repunte obedeció, entre otros, a la estrategia del gobierno para recuperar la seguridad y generar estabilidad jurídica, esto acompañado del proceso de promoción de estas

¹⁶⁷ Agencia Nacional de Hidrocarburos. Op. Cit, 2005, p.12.

¹⁶⁸ Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Informe de gestión 2005*. Bogotá: ANH, 2006, p.04.

¹⁶⁹ Agencia Nacional de Hidrocarburos. Op. Cit. 2006, p.26.

¹⁷⁰ Agencia Nacional de Hidrocarburos. Op. Cit. 2006, p.30.

¹⁷¹ Galan Barrera, Diego. Op. Cit.

nuevas condiciones. En ese año, la producción fue de 530.000 barriles diarios de petróleo, de los cuales 320.000 fue de la extracción directa de Ecopetrol, en tanto que los restantes 210.000 corresponden a extracciones de las multinacionales que se establecieron en el país, resultado de las negociaciones de la ANH¹⁷².

Así mismo, a través de la gestión realizada en 2007 por la ANH, el Gobierno Nacional superó las metas anuales establecidas para los indicadores estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010: se firmaron 54 contratos E&P y de Evaluación Técnica (TEA), doce más que durante el año 2006¹⁷³. El sector petrolero alcanzó el mayor nivel histórico de inversión extranjera que se había registrado desde 1996.

Como resultado de las estrategias de promoción y participación en eventos internacionales, en cuanto a la atracción de nuevas empresas extranjeras al país y en consecuencia de inversión directa privada, lograron que 10 nuevas empresas firmaran contratos: Petrolífera Petroleum, Constructora Norberto Odebrecht, Trayectoria Oil & Gas, Gol Oil PLC Colombia, Argenta Oil & Gas, Comtrol, Shell, Hess Corporation, ONGC y PanAndean¹⁷⁴. En términos generales, en lo concerniente al cumplimiento de metas físicas, se destaca que durante 2007 la actividad exploratoria desarrollada mediante los contratos E&P condujo a una inversión exploratoria cercana a US\$ 300 millones¹⁷⁵.

Por otra parte, como se describió en el capítulo anterior, dentro de las estrategias para promover los beneficios tributarios y legales para la inversión, la ANH ha realizado una serie de Ronda de licitación. La Ronda Caribe fue el primer proceso de solicitud de ofertas multibloque que realiza la Agencia, como resultado, se adjudican nueve de los trece bloques ofrecidos a compañías multinacionales. Adicionalmente, se dio un proceso especial competitivo en el cual se ofertaron 38

¹⁷² Fedesarrollo. Op. Cit.

¹⁷³ Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Informe de gestión 2007*. Bogotá: ANH, 2008, p.25.

¹⁷⁴ *Ibíd.* p.32.

¹⁷⁵ *Ibíd.* p.50.

bloques ubicados en las cuencas de los Llanos Orientales, Valle Inferior y Superior del Magdalena y Putumayo provenientes de áreas en estudio. Recibieron propuestas para 13 de los 38 bloques, participaron 15 de las 24 empresas habilitadas. Este proceso implicó una inversión alrededor de US\$11.44 millones¹⁷⁶. En términos de producción, se registró un promedio anual de 531.445 bpd, con lo que se supera el promedio del año inmediatamente anterior de 529.000 bpd¹⁷⁷.

En cuanto al año 2008, el país registró una inversión extranjera directa de US\$ 3571 millones, que superó el histórico que se venía presentando en los últimos años. Se firmaron 43 contratos de Exploración y Producción (E&P) y 16 de Evaluación Técnica (TEA), para un total de 59 contratos¹⁷⁸.

La gestión de promoción tuvo resultados satisfactorios en cuanto a la atracción de nuevas empresas extranjeras al país. Lograron firmar contratos con cinco nuevas empresas: Hunt Oil, Shona Energy Colombia, KNOC, Pluspetrol y SK Energy. En lo concerniente al cumplimiento de compromisos exploratorios se destaca que durante el 2008 la actividad exploratoria desarrollada condujo a una inversión cercana a los USD400 millones. Lo cual contribuyó al registro promedio de producción anual de 588 kbpd¹⁷⁹.

En este año, tienen gran relevancia dos procesos de licitación, el primero de ello el Proyecto de Desarrollo de Crudos Pesados de la Cuenca de los Llanos Orientales, donde la ANH invitó a empresas de gran trayectoria y experiencia en el desarrollo de este tipo de crudo. En total se adjudicaron ocho bloques en un área de 12.705.798 hectáreas. En este proceso, se presentó un promedio de inversión por hectárea de USD 56/ha¹⁸⁰.

¹⁷⁶ *Ibíd.* p.05.

¹⁷⁷ *Ibíd.* p.52.

¹⁷⁸ Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Op. cit.*, 2009, p.43.

¹⁷⁹ *Ibíd.* p.53.

¹⁸⁰ Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Colombia Round 2008 and other rounds*. Bogotá: ANH, 2008.

En segundo lugar, se dieron la Ronda Colombia 2008 y la Mini Ronda 2008, con el objetivo principal de suscribir contratos E&P con las compañías interesadas en participar en dichos procesos. En la Ronda Colombia 2008 se adjudicaron 22 bloques por un área de 4.189.130 hectáreas; y para el caso del proceso de Mini Ronda 2008, 42 bloques fueron dispuestos para las compañías interesadas, por un área total de 1.998.281 hectáreas¹⁸¹.

Como resultado de los procesos de promoción en las ferias y ruedas internacionales en el año 2009, lograron que firmaran 16 nuevas empresas: Tecpecol S.A., Inepetrol, Turkish Petroleum International Company, Multiservicios, BD Production, Golden Oil Corporation, Kinetex, TC Oil & Services S.A., Petrolera Monterrico S.A., Geokinetics International Inc, OmegaEnergy, Opica Blc S.A., Morichal Petróleo y Gas, Petróleos Colombianos, PetroAndina y Cenercol S.A. Se firmaron 58 contratos E&P y seis de TEA, para un total de 64 contratos. El país percibió un total de USD7.201 millones de inversión directa¹⁸².

En lo referente al año 2010, se firmaron siete contratos E&P y uno TEA, para un total de ocho contratos. Se registró una inversión extranjera directa de US\$2.006 millones. Así mismo, se registró un promedio de producción de crudo de 785 kbpd, valor que superó en un 17% la cifra alcanzada en el año anterior, la cual fue de 671 kbpd¹⁸³, cifran resultado del aumento significativo de la inversión de la actividad de exploración.

De esta manera, se genera el fortalecimiento y sobre todo promoción de los principios más importantes que rigen la inversión¹⁸⁴, como son:

La igualdad: Consiste en que los inversionistas nacionales y extranjeros deben recibir el mismo tratamiento, sin preferencias ni discriminación.

¹⁸¹ *Ibíd.*

¹⁸² Asociación Colombiana del Petróleo. *Op. cit.*

¹⁸³ Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Op. cit.*, 2011.

¹⁸⁴ Arciniegas, Briceño, Plana. *Op. cit.*

La universalidad: Implica que se puede invertir capital del exterior en todos los sectores de la economía salvo en actividades de defensa y seguridad nacional; procesamiento, disposición y desecho de basuras tóxicas, peligrosas o radioactivas no producidas en el país; y sociedades concesionarias de servicios de televisión abierta, que no pueden tener inversión extranjera superior a 40% del capital social de la concesionaria.

La automaticidad: Este principio consiste en que los derechos cambiarios derivados de la inversión empiezan a ser exigibles desde el momento en el que ésta se efectúa.

La estabilidad: Las condiciones de reembolso de la inversión y remisión de utilidades no pueden modificarse de manera desfavorable al inversionista, sin embargo existe una excepción a esta regla, y es que temporalmente pueden modificarse las condiciones si las reservas internacionales son inferiores a tres meses de importaciones.

En resumen, los dos gobiernos de Álvaro Uribe se caracterizaron por el aumento en las garantías a empresarios y el aumento en la apertura comercial acompañado de un proceso de promoción, especialmente del sector de hidrocarburos, con el fin de fomentar la confianza inversionista y la competitividad del país. Como resultado de las estrategias anteriormente descritas y estudiadas, la inversión extranjera se incrementó un 164%¹⁸⁵, fundamentalmente en el sector de hidrocarburos y minería.

De todo lo anterior, se determina que la estabilidad y la promoción de las condiciones internas genera interés y desarrollo, crea mayor certidumbre en los planes, mayor voluntad para tomar riesgos, una visión de largo plazo versus una de corto plazo y sobre todo, una actitud de compromiso ante el país donde se opera. Esa ha sido la actitud y ha sido la política de Colombia. El Estado

¹⁸⁵ Salazar, Hernando. "Colombia: el legado económico de Uribe." En: *BBC Mundo*, 2010.

colombiano ha creado y mantenido un esquema normativo y condiciones bastante estables para la inversión, en comparación a otros países. Los contratos han sido respetados, aunque las condiciones fiscales sí han cambiado con frecuencia.

5. CONCLUSIONES

Con el recuento histórico de la industria petrolera en Colombia se logra identificar como los hidrocarburos en menor o mayor grado, de acuerdo a las condiciones económicas y políticas del momento, han tenido una participación importante en la economía colombiana.

Sin embargo, como bien se establece, para los fines de la presente investigación se destacan las actividades y variables identificadas desde 2003 hasta 2010, haciendo referencia a las políticas llevadas a cabo en los gobiernos de Álvaro Uribe, especialmente en su segundo periodo.

Es importante resaltar que si bien el tema de la Seguridad Democrática, juega un papel importante en la generación de un escenario confiable al inversionista, en esta investigación se examinan las variables jurídico-económicas que se logran vincular con la Política Exterior.

El estudio se sustentó en el marco de la Inversión Extranjera Directa dentro de la Economía Política Internacional, para determinar la relación entre el Estado y las multinacionales y su vez para el enlace teórico de las estrategias en Política Exterior con unos objetivos económicos específicos, se hizo uso de los conceptos contenidos en la Diplomacia Económica y la Diplomacia Pública.

Logrando de esta manera identificar unas dimensiones específicas al sector, que guardan una estrecha relación con las acciones llevadas a cabo por el gobierno, que se analizan bajo la Diplomacia Económica y la Diplomacia Pública, ya que bajo estas estrategias intenta incidir sobre la percepción que tienen los inversionistas de cada una de ellas. Estas dimensiones se resumen en:

- El riesgo político y jurídico.

- La calidad del marco regulatorio del sector y en cuanto a la inversión privada.
- La relación que mantiene el país con las empresas multinacionales.
- La dotación del recurso natural a explotar.

De esta manera, los resultados de la investigación, se desprenden desde el enunciado de la fragmentación de la Política Exterior colombiana, así como la diversificación de quienes ejercen estas políticas, no siendo exclusivas del Ministerio de Relaciones Exterior, sino como bien se planteó a lo largo de la exposición, recaen sobre otras entidades de igual importancia.

Se concluye de igualmente, que uno de los factores determinantes que da mayor relevancia al sector petrolero en Colombia, fue la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), debido a que esta Agencia con su recalcada participación en promoción, logró llamar la atención de empresas extranjeras del sector petrolero.

Así como también, se determinó la importancia que tuvo en 2003, la reestructuración de la Empresa Colombiana de Petróleos, con el objetivo de internacionalizarla y hacerla más competitiva en el marco de la industria mundial de hidrocarburos y de la forma en que esto impactó en la relación tanto de Ecopetrol con las empresas privadas, como del Estado con estas últimas.

De esta analizada reestructuración, así como de la creación de la ANH, se desprende la importancia del retorno del contrato de concesión y de la utilización cada vez mayor de los contratos de E&P, resultando por las razones expuestas, altamente atractivos para los inversionistas extranjeros.

La proliferación de este tipo de contratos se refleja directamente en la actividad propia de la industria, especialmente en la actividad exploratoria, que

como bien se señaló es la que gozaba de mayor tratamiento y cuidado por parte del gobierno, ya que consideraban que el desarrollo de la industria estaba condicionado por la posibilidad del incremento del número de reservas probadas del país.

Sin embargo, estas reformas y el retorno de la concesión, no renacen en un vacío legal ni contradicción jurídica. Se determina que existieron unas bases jurídicas incluso anteriores al gobierno de Uribe, como es el caso del Decreto 636 de 1974, el Decreto 2080 de 2000 y el Código Minero de 2001.

No obstante, se determinó que la mayor concentración de recursos por parte del gobierno especialmente después de 2004, estuvo en la promoción de una nueva imagen del país, que si bien se hizo acompañada de las actividades propias de Proexport y en cierto grado de Colombia es Pasión. El mayor peso estuvo sobre la ANH, quien además de ser árbitro en la adjudicación de áreas productivas, empieza a cumplir la función de promotora del sector petrolera en Colombia. Condición de gran importancia, ya que recalca la actividad efectiva en Política Exterior de una entidad diferente a la Cancillería.

La ANH, logra incursionar en distintos escenarios de gran importancia como se enumeran en capítulos anteriores, lo cual le genera espacios de diálogo al Gobierno, con lo cual logra atraer grandes empresas multinacionales al país, la mayoría bajo la figura de contratos E&P y con el compromiso contractual de unos niveles mínimos de inversión directa.

En este sentido, Colombia a partir de 2002, empezó a incrementar sus exportaciones, pasando de 11 millones de dólares a más de 300 millones de dólares en 2010, con participación del petróleo en estas cifras, el cual ha aumentado su aporte a las cifras de exportación tanto por efecto de precios como por volumen. En cifras concretas, retomando los planteamientos anteriores, se

finaliza el año 2010 con la participación de alrededor 120 empresas petroleras operando en el país, llegando a una inversión directa privada de casi US\$6 millones, lo cual se refleja en el incremento de las reservas de Colombia. Las reservas totales probadas de crudo pasaron a ser de 1.542.5 millones de barriles (Mbbl) en 2003 a 2.223 Mbbl en 2010 y la producción se situó en 785.000 barriles diarios.

Finalmente, con la exposición realizada, se valida la hipótesis inicialmente planteada, "...los cambios jurídicos y económicos, así como la promoción de Colombia como destino de inversión entre 2003 y 2010, enmarcados teóricamente en la Diplomacia Económica y Diplomacia Pública, influyeron en el desarrollo de la industria petrolera, al atraer inversión extranjera privada a través de empresas multinacionales".

Ya que como se señaló, se generaron una serie de reformas jurídicas, acompañadas de las estrategias de seguridad con el fin de gestionar los riesgos jurídicos y políticos, de ofrecer la imagen un marco regulatorio de calidad y de generar la percepción de un escenario jurídicamente estable.

Así, al tener los instrumentos necesarios y considerados atractivos por los inversionistas, a través de las estrategias de Diplomacia Pública conformadas por procesos de escuchar, promocionar y publicitar, logran posicionarse en escenarios internacionales de gran importancia, con lo cual se logra traer al país diferentes empresas multinacionales, especialmente a la actividad de exploración lo cual genera un impacto en los niveles de producción y en toda la cadena productiva del petróleo en Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Informe de gestión 2004*. Bogotá: ANH, 2005.

Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Informe de gestión 2005*. Bogotá: ANH, 2006.

Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Caribbean round 2007*. Bogotá: ANH, 2007.

Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Informe de gestión 2006*. Bogotá: ANH, 2007

Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Informe de gestión 2007*. Bogotá: ANH, 2008.

Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Colombia Round 2008 and other rounds*. Bogotá: ANH, 2008.

Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Colombia Round 2008 and other rounds*. Bogotá: ANH, 2008.

Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Informe de Gestión 2008*. Bogotá. 2009.

Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Informe de gestión 2010*. Bogotá, 2011.

Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Cifras y estadísticas 2010*. Bogotá. 2011.

Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Informe de gestión 2011*. Bogotá: ANH, 2012.

Arciniegas. Briceño. Plana. Capítulo 1. Inversión extranjera. En: *¿Cómo hacer negocios en Colombia?*. Bogotá. D.C., 2011.

Arias, Fidias. *El proyecto de investigación, introducción a la metodología científica*. Caracas: Editorial Episteme, C.A., 2006.

Asociación Colombiana del Petróleo. *Situación actual y alternativas, reactivación del sector petrolero*. Bogotá: ACP, 2003.

Asociación Colombiana del Petróleo. *Sector minero y petrolero en Colombia*. Bogotá, 2010.

Boscán de Ruesta, Isabel. *La actividad petrolera y la nueva ley orgánica de hidrocarburos*. Caracas: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, 2002.

Bustelos, Pablo. "Enfoque de la regulación y Economía Política Internacional: ¿paradigmas convergentes?" En: *Revista de Economía Mundial*, nº 8. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2003.

Campodónico, Humberto. "Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina". *Serie de recursos naturales e infraestructura*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

Carrascosa, Arturo. "Diplomacia económica y desarrollo de la internacionalización". En: *Miradas al Exterior*. Enero-Marzo 2011.

Centro ExxonMobil para el Estudio de la Energía y el Desarrollo. *Memorias IV Congreso de Minería, Petróleo y Gas*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2009.

Centro ExxonMobil para el Estudio de la Energía y el Desarrollo. *Memorias V Congreso de Minería, Petróleo y Gas*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2010.

Centro ExxonMobil para el Estudio de la Energía y el Desarrollo. *Memorias VII Congreso de Minería, Petróleo y Gas*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2012.

Colombia. Ministerio de Minas y Energía. *Decreto Número 1760 de 2003*. Bogotá, D.C., 2003.

Colombia Unidad de Planeación Minero Energética. *La cadena del petróleo en Colombia*. Bogotá: UPME, 2004.

Colombia. Congreso de Colombia. *Ley 963 de 2006*. Ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia. Bogotá: Congreso de Colombia, 2005

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental. *Visión Colombia II centenario 2019: propuesta para discusión*. 1ª ed. Bogotá: Planeta, 2005.

Colombia Unidad de Planeación Minero Energética. *La cadena del petróleo en Colombia 2004*. Bogotá: UPME, 2005.

Colombia. *Decreto 4743*. Bogotá: Presidencia de la República, 2005.

Colombia. *Visión Colombia Segundo Centenario. Propuesta para Discusión 2019*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2005.

Colombia Unidad de Planeación Minero Energética. *La cadena del petróleo en Colombia*. Bogotá: UPME, 2009.

Colombia. *Misión de Política Exterior de Colombia*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010.

Colombia es Pasión. *Estrategia imagen país*. [En línea]. 2010. [11 de abril de 2012]. Disponible en: <http://www.colombiaespasion.com/es/colombia-es-pasion/estrategia-imagen-pais.html>

Colombia. Ministerio de Minas y Energía. *Decreto Número 4137 de 2011*. Bogotá, D.C., 2011.

Colombia. *Misión de política exterior de Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo, 2012.

Corredor, Germán, y Esperanza González. "Colombia: energía y sector externo". En *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: FESCOL, 2011.

Cull, Nicholas J. *Public Diplomacy: Lessons from the past*. Los Angeles: Figueroa Press, 2009.

Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*. Bogotá, 2003

Departamento Nacional de Desarrollo. *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. Bogotá, 2007.

Esteves Arria, José Tomás. *Diccionario Razonado de Economía*. Caracas. Editorial Panapo de Venezuela. 1996.

Esquivel, Gerardo y LARRAÍN, Felipe. *¿Cómo Atraer Inversión Extranjera Directa? Proyecto Andino de Competitividad: Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard y la Corporación Andina de Fomento (CAF)*, 2001.

Fedesarrollo. «Impacto de la inversión extranjera en Colombia: situación actual y perspectivas.» Bogotá, 2007.

Galán Barrera, Diego. “Los Contratos de Estabilidad Jurídica: un estímulo a la inversión extranjera en Colombia.” En: *Estudios Gerenciales*. Vol.22. No.101., 2006.

Gambina, Julio. *Economía mundial, corporaciones transnacionales y economías nacionales*. 1a ed. Buenos Aires: CLACSO, 2009.

García Reyes, Miguel y Ronquillo, Gerardo. *Estados Unidos, petróleo y geopolítica. Las estrategias petroleras como un instrumento de reconfiguración geopolítica*. México D.F. Plaza y Valdés Editores. 2002.

Gilpin, Robert. *Empresas multinacionales y producción internacional*. Buenos Aires: GEL, 1990.

Lara, Juan. *El Petróleo en la historia económica de Colombia*. Universidad Pontificia Bolivariana. 1998.

López, Enrique. “La economía petrolera en Colombia.” *Borradores de economía*. Banco de la República, nº 692, 2012.

Mankiw, N. Gregory. *Principios de economía*. 5a ed. México D.F.: Cengage Learning Editores, 2009.

Martínez, Astrid. *La inversión extranjera directa y otras formas de financiamiento externo dos ensayos de economía internacional : notas para el examen del periodo reciente en America Latina*. 1a Ed. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 1996.

Mayorga, Fernando. *La Industria Petrolera en Colombia*. En: Revista Credencial Historia. Bogotá. Julio 2002.

Medinaceli Monrroy, Mauricio. *Contratos de exploración y explotación de hidrocarburos: América del Sur 2009*. OLADE, 2010.

Monaldi, Franciso. *La economía política del petróleo y del gas en América Latina. América Latina: transformaciones geopolíticas y democracia*. Primera edición. Buenos Aires : Siglo XXI, 2010.

Monaldi, Francisco. *La economía política de los impuestos a los hidrocarburos (y otros minerales) en América Latina*. Caracas: IESA, 2011.

Morillas, Javier. La diplomacia económica. La otra mediación del Estado en el mercado. En: *Boletín económico de ICE*, nº 2664. 2008.

Nicolson, Harold. *La Diplomacia*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1975.

Noya, Javier. *Diplomacia Pública para el siglo XXI*. Barcelona: Ariel, S.A., 2007.

OCDE. *Definición Marco de Inversión Extranjera Directa*. Cuarta Edición. Madrid : OCDE, 2008.

Odell, Petter. *Petróleo y Poder*. Caracas: Tiempo Nuevo, 1970.

Puyana, Alicia y Dargay, Joyce. *Competitividad del petróleo colombiano*. Bogotá. Creset. 1996.

República de Colombia. Ministerio de Minas y Energía. Ecopetrol S.A. *Informe Anual*. Bogotá. 2004.

Ruiz, Ariela. "Tendencias recientes del mercado internacional de petróleo". En: *Serie Recursos naturales e Infraestructura de las Naciones Unidas*. 2003.

Sanchez, Benito. "La competitividad de la industria petrolera Venezolana". En: *Serie Desarrollo Productivo de las Naciones Unidas*. 2000. No. 71, p. 12.

Spero, Joan. *The Politics of International Economic Relations*. New Jersey. Princeton University Press. 1987.

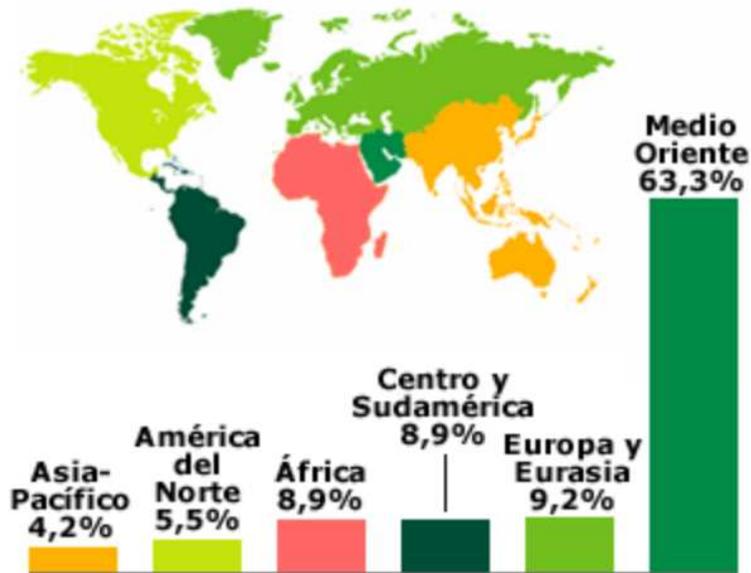
Subdirección general de estudios del sector exterior. "Informe sobre comercio y desarrollo de la UNCTAD 2002". En: *Boletín Económico de ICE*. 15 de diciembre de 2002.

Tamames, Ramón. *Estructura económica internacional*. 15a ed. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

Underhill, Geoffrey. "State, market, and global political economy: genealogy of an inter discipline". En: *Royal Institute of International Affairs*. 2000, Vol. 76, No. 4. 2000.

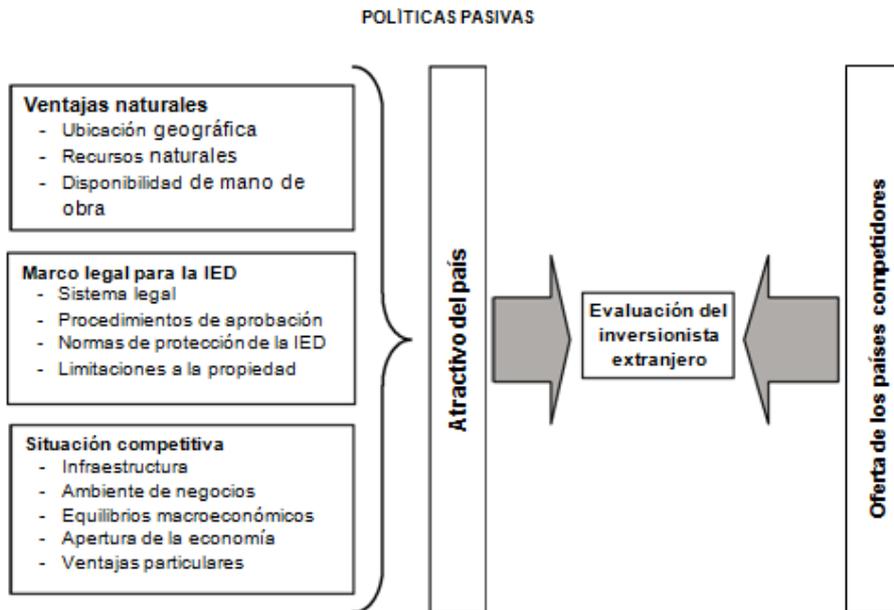
Universidad del Rosario. *Fascículo 11. Tendencias actuales de la inversión extranjera en Colombia*. Bogotá: Grupo de investigación Facultad de Economía, 2005.

Anexo 1. Reservas probadas de petróleo

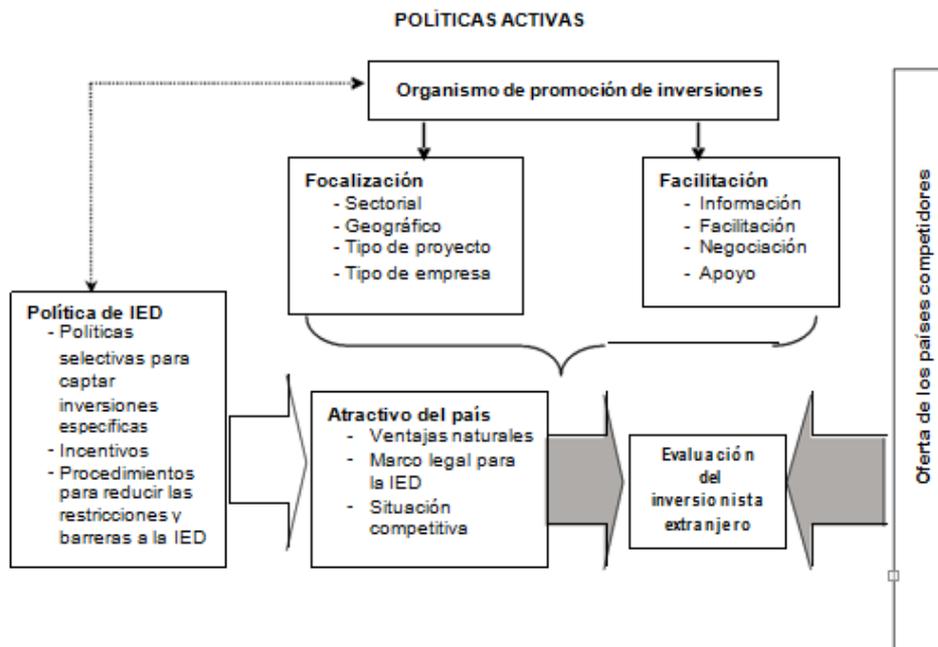


Fuente: BP

Anexo 2. Políticas Activas y Pasivas

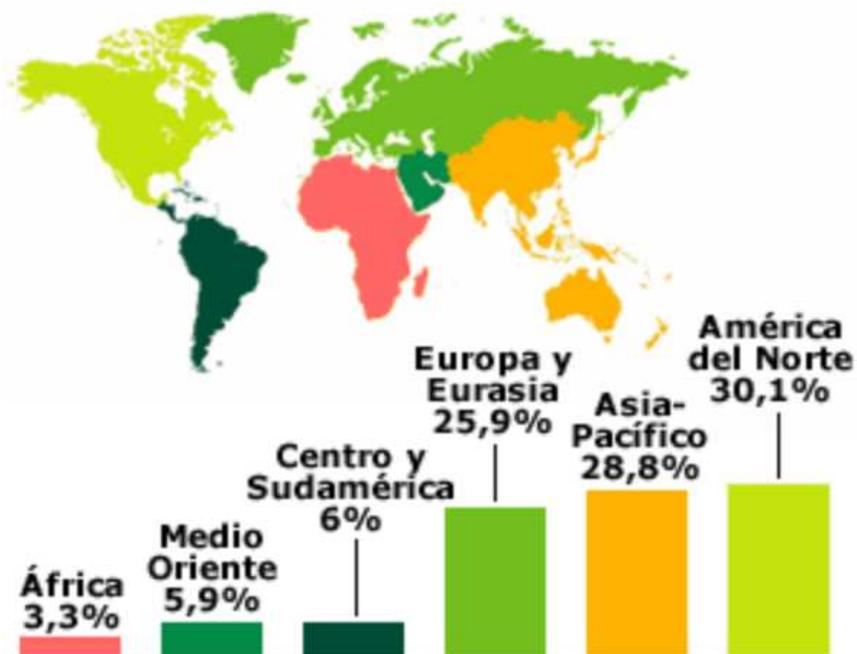


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Nicolò Gligo S., "Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe".



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Nicolo Gligo S., "Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe".

Anexo 3. Consumo de petróleo por región



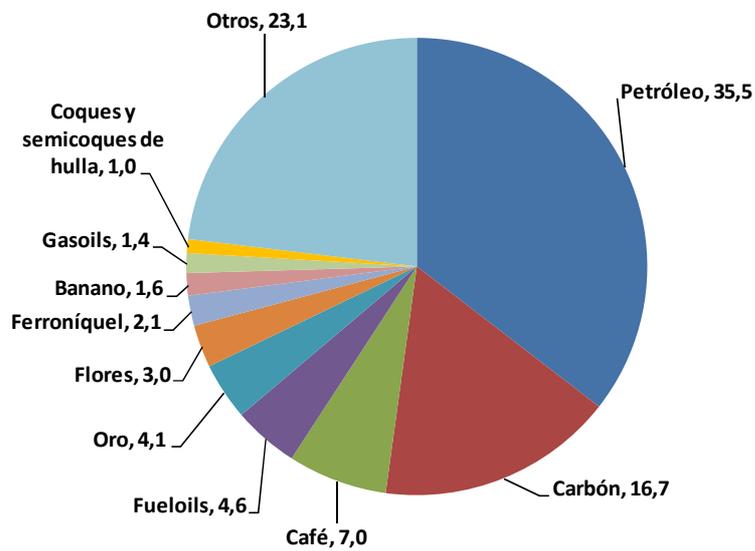
Fuente: BP

Anexo 4. Comportamiento precios del petróleo. Crisis 1973



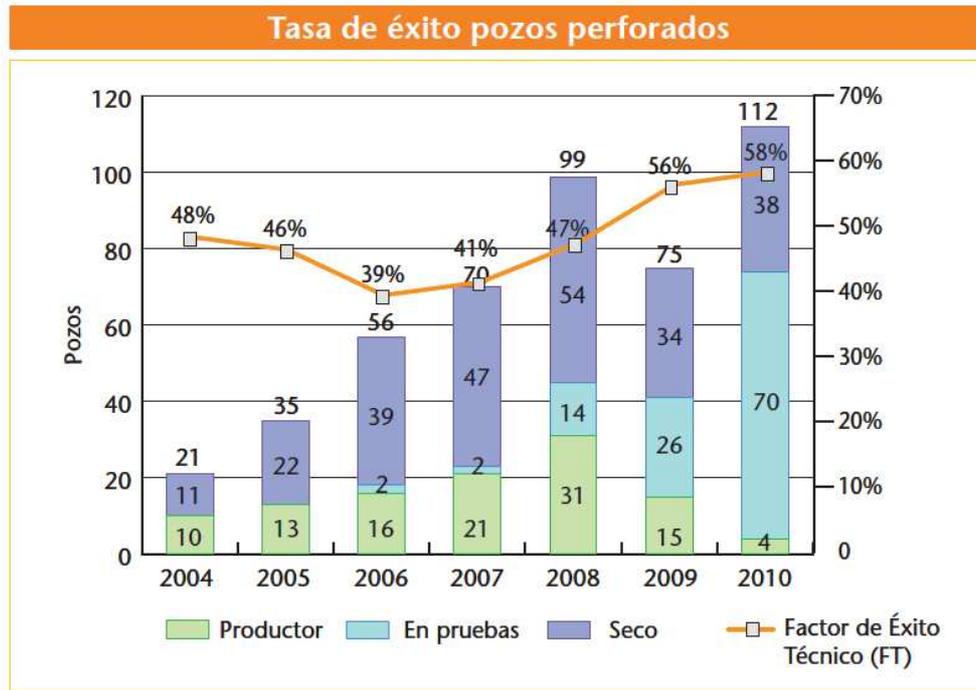
Fuente: Euribor

Anexo 5. Exportación de Productos 2010



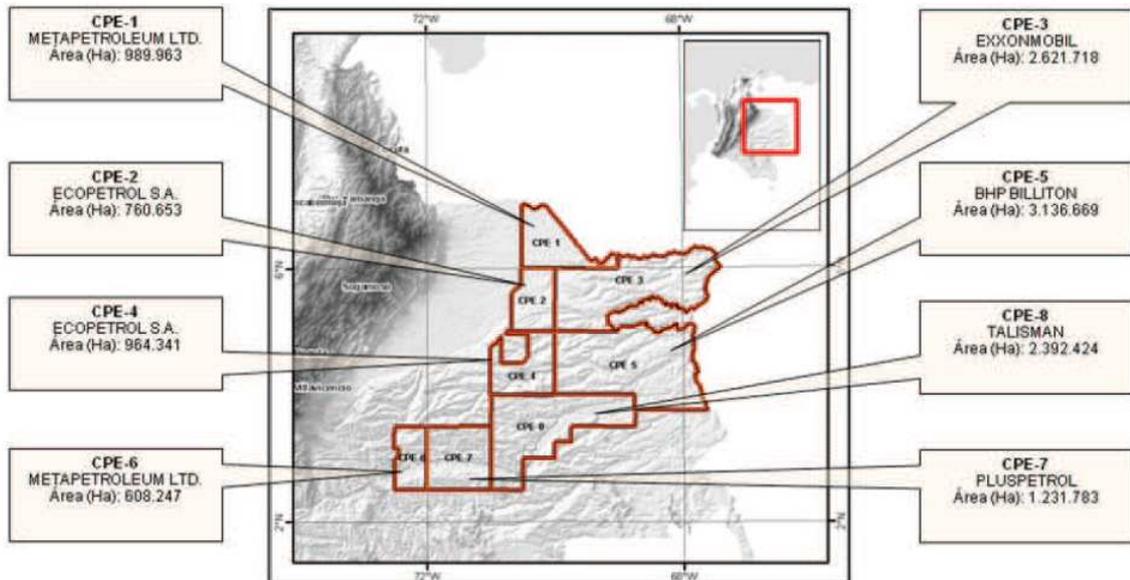
Fuente: Proexport.

Anexo 6. Tasa de éxito de pozos perforados



Fuente: Grupo Seguimiento a la Exploración

Anexo 7. Bloques adjudicados. Proyecto de crudos pesados

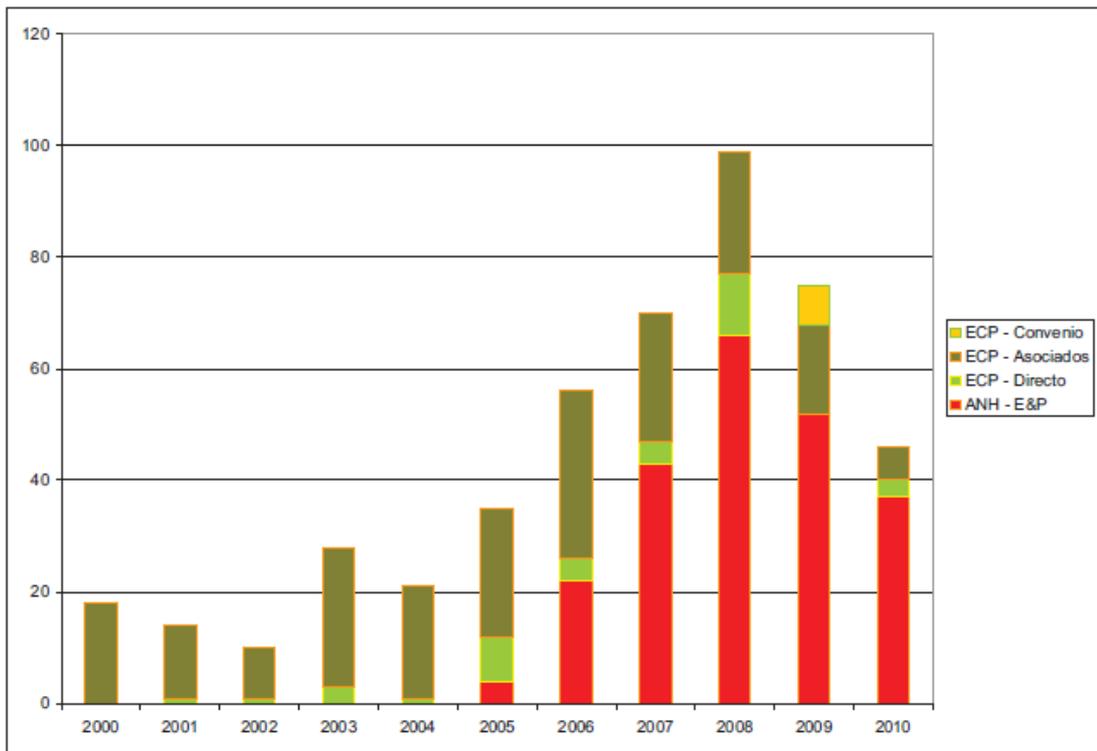


Fuente: ANH, 2008.

Anexo 8. Promoción 2010



Anexo 9. Distribución de Contratos según tipo para el período 2000-2010



Fuente: ANH, 2010.