

# Documento Conpes

---

Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación



## ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN DIRECTA COLOMBIANA EN EL EXTERIOR

Departamento Nacional de Planeación - DDE  
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Ministerio de Relaciones Exteriores

Versión aprobada

Bogotá D.C., 23 de Septiembre de 2013

## **RESUMEN**

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES – la estrategia de promoción de inversión directa colombiana en el exterior, la cual se enmarca en la consolidación de la relevancia internacional del país como soporte transversal de la prosperidad democrática. El Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 “Prosperidad para Todos” reconoció la importancia de que las empresas colombianas se internacionalicen a través de la inversión y estableció que la estrategia de promoción de la inversión extranjera en Colombia se complementaría con acciones de promoción de la inversión colombiana en el exterior.

Para este fin, con el presente documento se establece una estrategia para promover la inversión colombiana en el exterior que permita hacer extensivos sus beneficios al conjunto de la actividad económica colombiana y el fortalecimiento de la competitividad del país.

**Clasificación: C4-1-1**

**Palabras claves:** Inversión directa en el extranjero, inversión extranjera directa, egresos de inversión directa, internacionalización, competitividad.

## CONTENIDO

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>ANTECEDENTES.....</b>	<b>5</b>
<b>III.</b>	<b>MARCO DE REFERENCIA .....</b>	<b>7</b>
<b>IV.</b>	<b>DIAGNÓSTICO.....</b>	<b>15</b>
<b>V.</b>	<b>OBJETIVOS.....</b>	<b>29</b>
<b>VI.</b>	<b>COMPONENTES .....</b>	<b>30</b>
<b>VII.</b>	<b>FINANCIAMIENTO.....</b>	<b>35</b>
<b>VIII.</b>	<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>36</b>
<b>IX.</b>	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>38</b>
<b>X.</b>	<b>ANEXOS.....</b>	<b>41</b>

## **I. INTRODUCCIÓN**

Por medio del presente documento se adoptan los componentes de una estrategia para la inversión colombiana en el exterior, que sirvan para facilitar y promover esta actividad y para hacer extensivos sus beneficios al conjunto de la actividad económica colombiana. Asimismo, se busca poner en el centro de la discusión de la política pública la importancia de la inversión colombiana en el exterior para el fortalecimiento de la competitividad empresarial, el crecimiento económico y el desarrollo. Dichos fines se enmarcan en la consolidación de la relevancia internacional del país, en específico de la inserción productiva a los mercados internacionales, como soporte transversal de la prosperidad democrática, en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 adoptado mediante la Ley 1450 de 2011.

La economía colombiana es actualmente protagonista en la región en cuanto a los egresos de inversión directa de capital y tiene una alta potencialidad de consolidarse como uno de los mayores inversionistas regionales. El establecimiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) genera beneficios para las empresas inversionistas en el exterior, pues ofrece nuevos mercados y clientes, acceso a factores de producción y mejora de la eficiencia, lo que al final incrementa la competitividad de la economía del país. De igual forma, la promoción de la inversión colombiana en el exterior aparece como un fenómeno consistente y complementario de la promoción de las exportaciones, pues a menudo, en el proceso de internacionalización de las empresas, la exportación constituye un paso previo a la decisión de establecer su operación en mercados extranjeros.

Si bien la decisión de establecer IED obedece a la madurez de las empresas en sus procesos de internacionalización y a las condiciones económicas, políticas y sociales del mercado objetivo, la institucionalidad ofrecida por los gobiernos puede reducir los costos y la incertidumbre en la toma de las decisiones, de modo que las empresas nacionales alcancen los beneficios de iniciar sus operaciones en mercados extranjeros de manera más eficiente.

Actualmente las empresas colombianas más grandes han podido beneficiarse del establecimiento de IED en mercados extranjeros, en buena parte utilizando los distintos instrumentos que el Gobierno colombiano ha diseñado para tal efecto, como los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI), los capítulos de Inversión y los

de Movimientos de Personas de Negocios contenidos en los Tratados de Libre Comercio (TLC). Sin embargo, se considera necesario consolidar, adecuar y complementar estos instrumentos en el marco de una estrategia integral para promover la inversión directa de residentes colombianos en el exterior.

El presente documento se divide en tres partes: la primera contiene los antecedentes y el marco de referencia para una estrategia de promoción de la inversión directa en el extranjero; en la segunda se presenta un diagnóstico de la situación actual, y, finalmente, se proponen los componentes de la estrategia que incluyen i) la asignación de las funciones de promoción de la inversión colombiana en el exterior al Fideicomiso de Promoción de Exportaciones (Proexport), y ii) la consolidación de los instrumentos de negociación internacionales, tales como los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) y los Acuerdos Interadministrativos de Movimiento Temporal de Personas de Negocios.

## **II. ANTECEDENTES**

En Colombia desde hace más de diez años se viene consolidando una política pública para la promoción y protección de la inversión extranjera directa<sup>1</sup>. Mediante el Decreto 2080 del año 2000 y sus modificaciones se establece el régimen general de inversiones de capital del exterior en Colombia y de capital colombiano en el exterior, que dispone los principios, definiciones y elementos relacionados con la inversión extranjera y la inversión de capital colombiano en el extranjero<sup>2</sup>.

Aun cuando en el régimen normativo de inversiones fue comprensivo, en el sentido de incluir tanto la inversión extranjera como el egreso de inversión directa de capital colombiano, la política de promoción en desarrollo de este régimen se ha concentrado principalmente en la atracción de inversión extranjera a Colombia. Durante el período 2002 – 2006 se realizó un esfuerzo por consolidar al país como destino de inversión y durante el período 2006-2010 se dio

---

<sup>1</sup> El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1998-2002 “Cambio para construir la paz” (Ley 509 de 1999), propuso eliminar la expropiación por razones de equidad, sin indemnización, con el fin de fomentar la IED en el país. Acto Legislativo 1 de 1999, implementó esta reforma y por lo tanto a partir del año 2000 se considera que el país tiene una política dirigida a promover la IED.

<sup>2</sup> Solo se establece régimen especial para inversiones en el sector financiero y de seguros del exterior de acuerdo con lo establecido en el Artículo 48 del Decreto 2080 del 2000, así como las inversiones en el extranjero que no están sujetas a lo dispuesto en el mencionado Decreto.

continuidad a la política de atracción de inversión reconociendo los beneficios que el aumento en la entrada de capitales había representado<sup>3</sup>.

En desarrollo de la política de atracción de IED durante el período del año 2000 al 2010 se establecieron dos estrategias. Por una parte, se definió una agenda de negociaciones de Acuerdos Internacionales de Inversión (AII)<sup>4</sup> y, por otra, mediante el Decreto 4337 de 2004, se extendieron las competencias de Proexport<sup>5</sup>, así del fomento de las exportaciones, se le atribuyó también la promoción de la IED en Colombia.

De esta forma, aunque se cuenta con el régimen normativo adecuado en el cual existe libertad para realizar inversiones colombianas en el extranjero, no existe una estrategia concreta de promoción de dichas inversiones. Por ello el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, adoptado por la Ley 1450 de 2011, establece los derroteros para una estrategia de promoción de exportación de capitales en los siguientes términos:

“La Estrategia de promoción de la inversión extranjera en Colombia se complementará con acciones de promoción de la inversión colombiana en el exterior, dentro de las cuales se incluyen: Acceso a información sobre oportunidades de inversión, regulación de la inversión en los países destino y perspectivas económicas, así como información en las oficinas comerciales de Proexport sobre las empresas que podrían desarrollar estudios del entorno de negocios en los mercados de interés para los inversionistas colombianos.”

En este contexto, el presente documento CONPES establece los componentes que permitan desarrollar una estrategia de promoción de la inversión directa de colombianos en el extranjero.

---

<sup>3</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2002- 2006 “Hacia un Estado Comunitario”, adoptado mediante la Ley 812 de 2003, prescribía: “(...) el Gobierno desarrollará un programa de promoción a la inversión que hará énfasis en la estabilidad jurídica y las muchas oportunidades que ofrece el país. El Gobierno continuará apoyando a Coinvertir [hoy, Proexport] con recursos del Presupuesto Nacional.”. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, adoptado por Ley 1151 de 2007, estableció: “(...) el Gobierno desarrollará una política integral para atraer inversión extranjera, teniendo en cuenta que los flujos de capital extranjero facilitan el acceso a tecnologías y conocimientos y contribuyen a la consistencia macroeconómica del país.”

<sup>4</sup> El Gobierno Nacional a través del documento CONPES 3135 de 2001, adoptó unos lineamientos de política para las negociaciones internacionales de los acuerdos de inversión extranjera, sobre la base de la importancia de este tipo de acuerdos para la atracción de inversión extranjera al país.

<sup>5</sup> Previamente, el Decreto 2505 de 1991 reglamentó la transformación del Fondo de Promoción de Exportaciones – Proexport en el Banco de Comercio Exterior – Bancoldex; y ordenó constituir un fideicomiso con el fin de promover las exportaciones. En consecuencia, mediante escritura pública No. 8851 del 5 de noviembre de 1992 de la Notaria Primera de Bogotá se protocolizó el Contrato de Fiducia Mercantil Celebrado entre el Banco de Comercio Exterior-Bancóldex y la Fiduciaria de Comercio Exterior – Fiducoldex S.A.. A través de éste se constituye el fideicomiso para la promoción de exportaciones – Proexport Colombia.

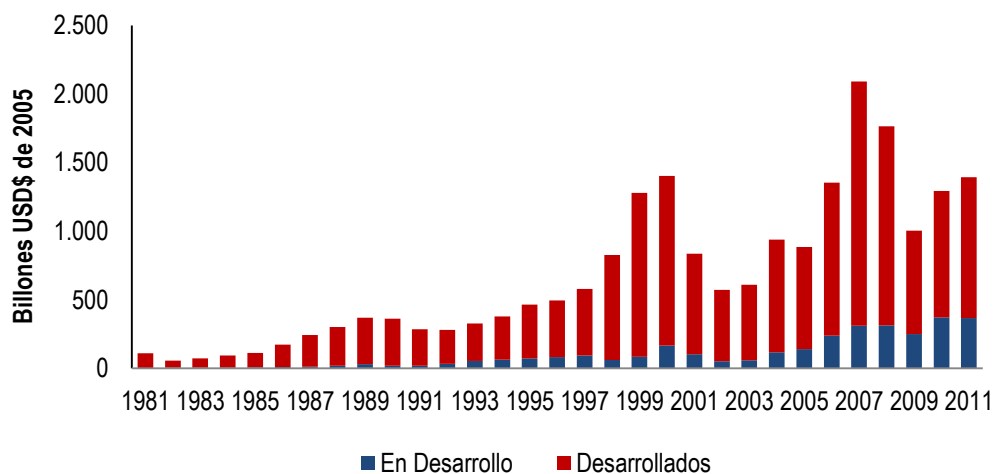
### III. MARCO DE REFERENCIA

- **La inversión directa en el extranjero y su desempeño en Latinoamérica**

La IED<sup>6</sup> ha sido un vehículo de internacionalización ampliamente utilizado por las empresas de países desarrollados, siendo un fenómeno menos común en países en desarrollo. Sin embargo, esta situación viene cambiando radicalmente en los últimos años. Desde principios de los noventa los países en desarrollo se han convertido en una fuente importante de IED. Entre 1996 y 2001 la IED proveniente de este grupo de países representó el 10,6% de las salidas mundiales, participación que aumentó a 22,8% entre 2005 y 2011<sup>7</sup>.

Adicionalmente, la mayoría de la IED originada en países en desarrollo estuvo dirigida a otras economías en desarrollo; de acuerdo con el Informe de Inversión Mundial 2012 de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) el 65% de los proyectos de IED originados por empresas de Brasil, Rusia, India y China se realizó en otros países en desarrollo<sup>8</sup>.

**Gráfico 1. Flujos de Inversión Directa en el Extranjero 1980 – 2011**



Fuente: UNCTADstat, Cálculos DNP-DDE

<sup>6</sup> La Inversión Extranjera Directa (IED) es definida como una inversión de capital que implica una relación de largo plazo, que refleja un interés duradero y de control, por parte de un inversionista residente en una economía sobre una empresa nueva o existente en una economía distinta (el país receptor de la inversión). Esta inversión implica un nivel elevado de intervención en el manejo de la empresa residente, en contraposición con las inversiones de portafolio que son aquellas que no buscan tener control y solo son parte de un portafolio de inversiones con carácter especulativo (por ejemplo, algunas inversiones en bolsa de valores).

<sup>7</sup> Cálculos DNP-DDE con base en datos de UNCTADstat (<http://unctadstat.unctad.org/>). Los montos de inversión originada en países en desarrollo se incrementó 4,6 veces en este periodo, mientras que los de los países desarrollados lo hicieron 1,84 veces.

<sup>8</sup> UNCTAD (2012), página 85. A este grupo de países se les denomina comúnmente BRIC.

El Gráfico 1 muestra el incremento en los flujos las economías en desarrollo como fuentes de IED y su mayor preponderancia en la economía global, al alcanzar en 2011 flujos de IED de USD\$366 billones (26,3% del total). El fuerte incremento de estos flujos desde principios de la década pasada no ha estado concentrado únicamente en sectores tradicionales de los países emergentes, como los de materias primas o industria intensiva en recursos naturales, sino por el contrario se ha presentado en una diversidad de sectores: “Algunas ETN<sup>9</sup> de economías en desarrollo y en transición han pasado a ocupar posiciones mundiales de primer plano en sectores como el automotor, la industria química, la electrónica, (...) y en servicios como la banca, el transporte marítimo y tecnología de la información”(UNCTAD, 2006:Overview Pág. XXIV).

Las inversiones latinoamericanas y caribeñas en el exterior no han sido ajenas a la tendencia de crecimiento IED y han incrementado su participación en los flujos de IED originados en países en desarrollo de 6% en el año 2000 a 17% en el año 2010, alcanzando USD\$ 44.924 millones (Figura 2). La CEPAL identifica 3 fases en el comportamiento de las inversiones regionales en el extranjero en los últimos 20 años, una primera de bajas inversiones hasta 1996, un período de incrementos y consolidación a partir de este año hasta el 2004 y, finalmente, el incremento en las inversiones originadas en la región a partir de 2005, particularmente el surgimiento de fuertes flujos de inversión por parte de empresas transnacionales latinoamericanas<sup>10</sup>. En 2011 se presentó un retroceso debido principalmente al flujo de inversión negativo que presentó Brasil, que se explica por un mayor énfasis de sus empresas por invertir en el mercado local (CEPAL, 2012).

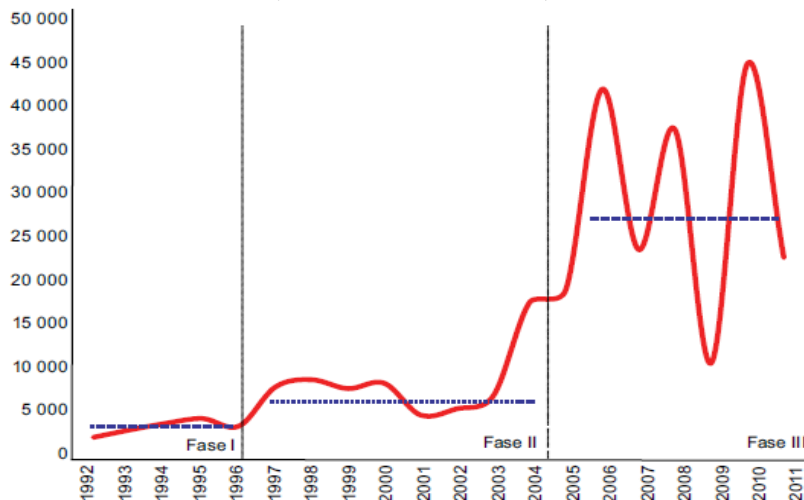
---

<sup>9</sup> Empresas Transnacionales (ETN)

<sup>10</sup> En algunos medios, se ha bautizado a este fenómeno como el surgimiento de las “Translatinas”, empresas transnacionales de origen latinoamericano.



**Gráfico 2. América Latina y el Caribe: egresos de inversión directa en el exterior, 1992-2011 (Millones de dólares)**



Fuente: Tomado de CEPAL (2012). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*.

La tendencia al alza en la inversión latinoamericana se explica principalmente por los egresos de IED de origen mexicano, brasilero, chileno y colombiano, que representaron en el año 2010 el 90% de las salidas de IED en la región (CEPAL, 2011). En 2011, Chile, seguido por México y Colombia, representaron el 132%<sup>11</sup> del total de IED en la región, explicado por un fuerte incremento de las inversiones originadas en Chile y Colombia.

- **Las motivaciones para el establecimiento de inversiones en el extranjero**

La decisión de invertir en otro país, el tiempo para su realización y el monto de la inversión son procesos que se explican por variables relacionadas con: i) las condiciones institucionales y socioeconómicas de los países de destino, ii) las condiciones económicas y motivaciones propias de las empresas y iii) las diversas herramientas institucionales y de política pública de los países de origen para promocionar el egreso de IED.

*Frente a las los factores propios del país de destino, dichas características se asocian principalmente a:* 1) El marco general para la inversión extranjera, incluyendo la estabilidad

<sup>11</sup> Los flujos de inversión directa pueden ser positivos (inversión) o negativos (desinversión), por lo tanto al considerar la participación de subgrupos de países o sectores estos pueden ser mayores al 100%, si en otros grupos o sectores se presentó una desinversión (su participación es negativa). El valor es superior al 100%, debido a que Brasil presentó una desinversión de USD\$9.297 millones en el 2011, con lo que los flujos positivos de inversión de estos tres países superaron el total regional. Ver: CEPAL (2012) Capítulo I, sección D.

política, social y económica, así como la legislación sobre la inversión extranjera; y 2) las facilidades o dificultades en los procesos de instalación y operación de dichas inversiones así como la existencia de incentivos. Estos últimos factores unidos a los factores económicos del mercado receptor de la inversión, interactúan y finalmente determinan su atractivo como destino de una inversión.

*Frente a las condiciones y motivaciones propias de las empresas*, estas se pueden sintetizar en tres grupos: con fines de penetración en mercados, para ampliar sus canales de distribución local o regional, en búsqueda de adquisiciones estratégicas para tener mayor control en los procesos de producción, y con fines de mejora en la eficiencia general del proceso productivo a través de reducciones en los costos de transacción, producción u operación. En el Anexo 1 se describen cada una de las motivaciones, asociándolas a las principales condiciones o beneficios que se busca obtener con el establecimiento de IED.

*Frente a las herramientas institucionales y de política pública de los países de origen de la inversión*, estas complementan las motivaciones propias de la iniciativa privada promoviendo los procesos de internacionalización empresarial. Como se mostrará mas adelante los distintos instrumentos de intervención gubernamental a nivel internacional buscan proveer mayor información para la toma eficiente de decisiones por parte de las empresas en un entorno de incertidumbre inherente a invertir y operar en una economía distinta<sup>12</sup>. En este sentido, las herramientas de política pública pueden reducir los “costos de transacción” asociados al proceso de inversión en el exterior, reduciendo por ejemplo, la incertidumbre de operar en una economía y un entorno no familiar para la empresa, al proveer información al inversionista sobre las características del país del destino y sobre los instrumentos de protección de la inversión.

Por otro lado, la política pública puede también orientarse a facilitar el acceso de las empresas a los diversos instrumentos de la internacionalización. Un hecho común a las

---

<sup>12</sup> Las decisiones de inversión, en general, comprenden dos decisiones de forma conjunta e interdependiente que se toman bajo condiciones de incertidumbre. Por un lado, la viabilidad comercial del proyecto de inversión específico (monto de inversión) y, por otro, el momento de realización de la misma (Dixit y Pindyck, 1994), un proyecto que se considere viable a priori, puede no realizarse debido a la incertidumbre sobre el rendimiento del mismo dado por factores externos como el entorno político en el que se desempeña el proceso productivo. El factor de incertidumbre afecta principalmente el momento de realización de la inversión, y en menor medida su magnitud (ECON ESTUDIO SAS, 2011). Sin embargo, en situaciones de incertidumbre extrema, como entornos políticos hostiles o alta volatilidad económica pueden llegar a determinar de forma crucial la realización de la inversión.

inversiones transnacionales es que son realizadas por grandes empresas, debido, generalmente, a que cuentan con mayor capacidad para mitigar los riesgos de distinto tipo que implica la inversión en el exterior. En este contexto, la política pública podría complementar este proceso de inversión en el exterior facilitando el acceso de las empresas medianas y pequeñas a una estrategia de internacionalización de sus procesos, a mercados e incluso de acceso a recursos para fortalecer la capacidad de emprender una estrategia de inversión en el exterior. (UNCTAD, 2005).

- **Los beneficios para la economía de origen y la importancia de una estrategia**

Los procesos de internacionalización empresarial generan beneficios no sólo a las empresas transnacionales que los emprenden, sino también al desarrollo y crecimiento económico de los países de origen y destino de las inversiones. Entre los beneficios para el país de origen de la inversión directa se destacan: i) las mejoras en la competitividad industrial - directa e indirecta- si se expande a proveedores y clientes; ii) la dinamización de las exportaciones en el caso de inversiones en busca de expansión de mercados y cadenas de distribución; iii) el incremento del comercio intra - industrial en el caso de inversiones en busca de eficiencia; e incluso, iv) el aumento de las divisas en el mediano y largo plazo producto de utilidades que generen las inversiones a futuro. Adicionalmente se han señalado efectos positivos en el empleo doméstico, los salarios, la orientación de recursos a la investigación y desarrollo, y los ingresos tributarios, entre otros<sup>13</sup> (Globerman y Shapiro, 2006).

Por lo tanto, potenciar y canalizar los beneficios de la inversión directa en el exterior hacia la economía nacional es el principal fundamento para establecer una estrategia que promueva el desarrollo de esta inversión. En este contexto, la intervención del Estado mediante la implementación de una estrategia definida, debe estar orientada a potenciar los beneficios que generan estas inversiones para la competitividad y a su vez a minimizar, en la medida de lo posible, la materialización de los riesgos asociados a la inversión directa en el extranjero.

---

<sup>13</sup> La UNCTAD en su Informe de Inversión Mundial 2006 señala, con base en estudios para países desarrollados, que las economías que presentan procesos de aceleración en sus inversiones en el extranjero tienen impactos positivos, pero estos dependen de las situaciones específicas de cada país y de la manera como su política para la inversiones directas en el extranjero potencie sectores productores de bienes y servicios que interactúen con dichas inversiones (UNCTAD, 2006).

- **La experiencia internacional en estrategias de promoción de la inversión en el extranjero**

La revisión de la experiencia internacional señala diversas formas en las cuales el sector público puede enmarcar una estrategia orientada específicamente a la inversión directa en el extranjero. Los distintos instrumentos abarcan, entre otros, controles o trámites para regular la salida de capital, servicios de acompañamiento y asesoría, servicios de aseguramiento, promoción de negociación de acuerdos internacionales de inversión e incluso incentivos directos. Se destaca el establecimiento de una institucionalidad con facultades en materia de promoción o facilitación de inversión directa en el exterior.

La existencia de una estrategia de promoción de la inversión en el extranjero por parte de países emergentes es un fenómeno relativamente nuevo (UNCTAD, 2006), y en la región se considera que está en un estado incipiente (CEPAL, 2012). La experiencia es diversa; por un lado existen modelos con un nivel elevado de intervención del Gobierno en el sentido de promover dichas inversiones, que generalmente están asociadas a la existencia de restricciones y controles gubernamentales, por ejemplo a los movimientos de capitales. Por otro lado, existen modelos de intervención baja, asociados a mayor libertad en cuanto al movimiento de capitales. Un resumen de los distintos instrumentos de acuerdo al nivel de intervención del gobierno se presenta en el Cuadro 1.

**Cuadro 1. Instrumentos para la promoción de la inversión en el extranjero de acuerdo al rol del Gobierno.**

Instrumento	Intervención del Gobierno	
	Alta*	Baja
<b>Normativa y trámites que regulan la salida de inversión</b>	- Mecanismos de intervención y autorización de las inversiones.	- Registro de inversión
<b>Acompañamiento y asesoría</b>	- Acompañamiento directo en el proceso de desarrollo de la inversión: Provisión de servicios de consultoría, estudios de viabilidad, estructuración asistencia legal, entre otros.	- Servicios de Información: Publicaciones, bases de datos, contactos entre inversionistas y seminarios. - Apoyo para la participación en ferias y eventos internacionales o con presencia de empresarios extranjeros. - Apoyo a través de agencias en otros países.
<b>Incentivos Directos</b>	- Financiamiento de proyectos: Busca reducir el costo de los proyectos y puede afectar la localización de las inversiones así como decisiones operacionales (por ejemplo, exigencias de repatriar capitales, etc.).	
<b>Aseguramiento para la inversión (Riesgo Político, Cambiario, Expropiación, Violencia y Conflicto, Cumplimiento de Contratos, etc.)</b>	- Provisión directa de seguros para proyectos específicos.	- Provisión de seguros dentro de líneas generales de negocio. - Provisión de Información respecto a este tipo de productos. - Facilitación de acceso a seguros provistos por terceros (Sector privado, agencias multilaterales, etc.).
<b>Acuerdos de Inversión Internacional (APPRI, TLC)</b>	-Utilización de este tipo de acuerdos	-Utilización de este tipo de acuerdos
<b>Agencia encargada de la facilitación/promoción</b>	Existencia de una agencia, o grupo de instituciones que administran los distintos instrumentos de intervención.	Existencia de una agencia con perfil más orientado a la facilitación, o no existencia de una agencia con dicha competencia.

\*Puede Incluir la utilización de los instrumentos considerados de intervención baja  
Fuente: UNCTAD (2006), ECON ESTUDIO SAS (2011), compilado por DNP-DDE.

Los modelos de intervención elevada son característicos de países como China y Brasil. En el caso de China los egresos de inversión hacen parte de las políticas de apertura económica, deben ser autorizados y se orientan a complementar la industria nacional, por lo que reciben incentivos directos como exenciones tributarias y crédito subsidiado. En Brasil se resalta el sistema de promoción de las inversiones y las líneas de crédito especiales en comercio exterior e internacionalización de las empresas a través del apoyo financiero a las exportaciones de productos brasileños, la inserción internacional de las empresas por medio de la identificación de

oportunidades y la orientación en la estructuración de los proyectos (ECON ESTUDIO SAS, 2011)<sup>14</sup>.

De otro lado, son ejemplos de modelos de menor intervención, los casos de España, Canadá y México. Canadá y España ofrecen seguros y garantías a la inversión, así como facilitación de acceso a fuentes de financiación. Por su parte México ofrece algunos servicios de facilitación de financiación para estudios de viabilidad y estructuración de proyectos, así como el suministro de información relevante para la toma de decisiones<sup>15</sup>.

En los casos presentados anteriormente donde existe una estrategia de promoción de egresos de IED, sea de alta o baja intervención, se destaca como punto común la existencia de una agencia encargada de promover la inversión en el exterior. Los principales servicios que prestan estas agencias son: i) acompañamiento y asesoría, en algunos casos llegando a la estructuración conjunta de proyectos con el inversionista (UNCTAD, 2006); ii) provisión o facilitación para acceso a productos financieros y de aseguramiento del riesgo; iii) información sobre acuerdos internacionales de inversión, tributación o comercio entre los países, o estatutos de operación de los negocios en los distintos países y, iv) ser el punto de contacto con agencias de inversión de otros países (ver Cuadro 1).

Con respecto a los instrumentos de inversión, por un lado, se resalta que la centralización y suministro de información sobre posibilidades de inversión y negocios, así como la facilitación de contactos tienen un impacto relevante, especialmente para nuevos inversionistas o empresas medianas y pequeñas que evalúan la posibilidad de emprender un proceso de internacionalización, ya que en este caso el acceso a la información y la experiencia se constituye como una barrera de acceso. Por otro lado, se destacan los instrumentos orientados a minimizar los riesgos en la inversión y facilitar la operación de la misma, como por ejemplo instrumentos de aseguramiento, y acuerdos sobre inversiones.

---

<sup>14</sup>En relación con esquemas de intervención alta, como por ejemplo la asignación de incentivos financieros directos, surgen diversas inquietudes respecto a su análisis costo-beneficio. La UNCTAD (2006) señala que existen pocas evaluaciones sobre este instrumento, pero estudios iniciales sugieren que su efecto positivo sobre la economía puede ser limitado e incluso incentivar los efectos no deseados de la inversión directa. Probablemente esto explica por qué los modelos con una promoción intervencionista como el de China, implican a su vez un mayor control sobre los flujos de capital de los países y los proyectos específicos de inversión.

<sup>15</sup> Con base en la revisión realizada por el DNP-DDE de las agencias de inversión de Estados Unidos, España, Canadá, y México: Overseas Private Investment Corporation - OPIC, Instituto Español de Comercio Exterior – ICEX, Export Development Canada y PROMEXICO.

Un segundo aspecto común, tanto en esquemas de intervención gubernamental baja o elevada es el uso de AII. Estos son compromisos que se adquieren entre estados o grupos de estados, materializados a través de tratados internacionales que pueden tomar la forma de APPRI o capítulos de inversión contenidos en Tratados de Libre Comercio (TLC).

La literatura especializada evidencia la existencia de los efectos positivos de los AII sobre los flujos bilaterales de IED (ver Anexo 2). Por ejemplo, Siegmann (2007) encuentra que la celebración e implementación de APPRI tiene una influencia positiva y empíricamente significativa en la IED bilateral entre 30% y 40%. Por su parte, Busse et al (2008) o Neumayer et al (2005), encuentran que los APPRI promueven los flujos de IED desde países desarrollados hacia países en vía de desarrollo.

En resumen, la revisión de la literatura, experiencia e instrumentos internacionales, permiten concluir que el estado actual de la internacionalización de la economía colombiana merece la adopción de un esquema de intervención baja que se concentre en el suministro de información para apoyar la decisión de los empresarios colombianos de establecer inversiones directas en el extranjero, así como la creación de instancias pertinentes que apoyen al inversionista colombiano en el desarrollo de su operación en el mercado foráneo.

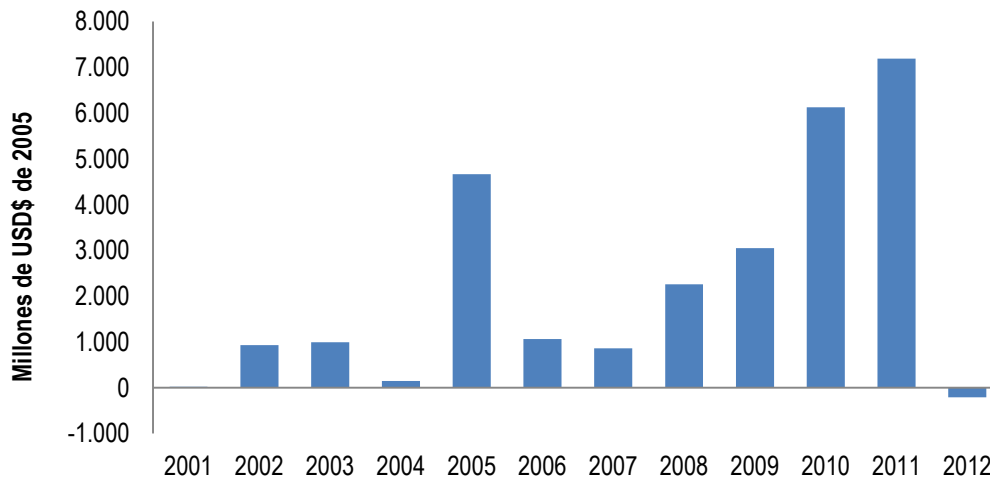
#### **IV. DIAGNÓSTICO**

En los últimos años, Colombia ha presentado una creciente salida de inversión directa hacia diferentes destinos. Como se muestra en el Gráfico 3, el promedio anual de egresos de inversión entre 2001 y 2004 fue de USD\$522 millones y se incrementó a USD\$ 4.662 millones en 2005 hasta llegar a USD\$7.188 millones en 2011<sup>16</sup>. El fenómeno sin embargo ha sido incluso más reciente que lo ocurrido en Latinoamérica, con fuertes incrementos en los últimos dos años.

---

<sup>16</sup> El pico de inversión en el extranjero alcanzado en 2005 corresponde en gran medida al 15,1% de las acciones de la Sudafricana SABMiller, con sede en Londres, que recibió el Grupo Santo Domingo como parte de pago por la venta de Bavaria, de acuerdo con el estudio del Ministerio de Comercio Industria y Turismo –DIES (2012) “Caracterización de la Inversión Colombiana en el Exterior 2001- 2011”. En 2012 el flujo de inversión fue negativo (-210 millones de USD), corresponde a reintegros de capital en el exterior principalmente del sector de petróleo y explotación de minas y canteras, de países como Bermudas, Islas Vírgenes y España.

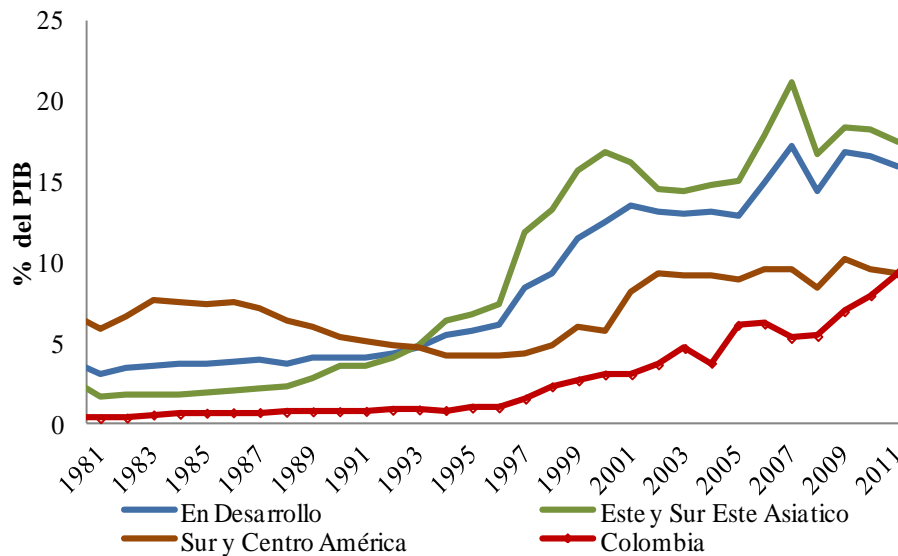
**Gráfico 3: Evolución de los flujos anuales de inversión colombiana en el exterior, 2001-2012**



Fuente: Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos-Balanza de Pagos y Banco Mundial.  
Cálculos DNP-DDE

A pesar de lo anterior, el país presenta un rezago importante en cuanto a la importancia de los egresos de inversión directa en relación con el tamaño de la actividad económica general del país. Como se puede apreciar en el Gráfico 4, el país presentó un rezago importante en los últimos 30 años y sólo hasta 2011 alcanza un nivel similar al promedio de la región.

**Gráfico 4. Acervo de Inversión Directa en el Extranjero como porcentaje del PIB 1990 – 2011**



Fuente: UNCTAD, World Investment Report (WIR) 2012.

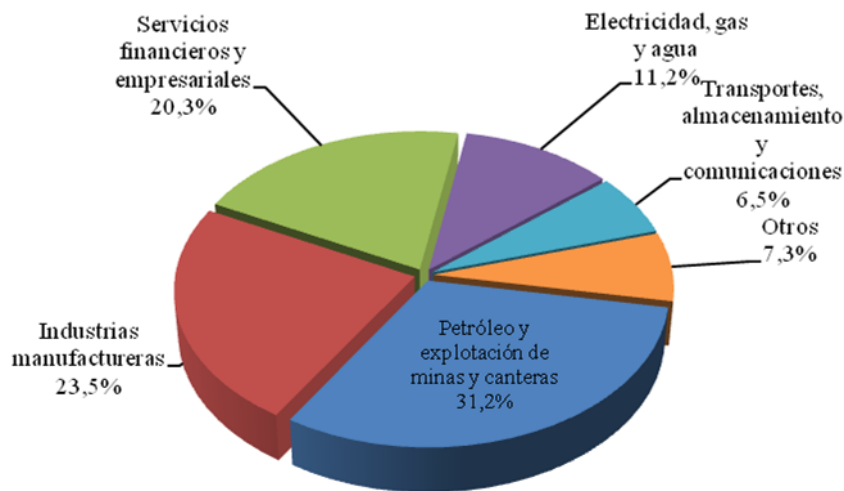


Adicional al rezago en términos de la importancia que tiene para la actividad productiva general, se identifican diversos fenómenos que limitan el desarrollo de la inversión en el extranjero como un pilar de la estrategia de inserción de la economía colombiana en los mercados internacionales, esto se manifiesta fundamentalmente en:

- **Concentración de la inversión en el exterior en pocos sectores**

Como lo muestra el Gráfico 5 la inversión colombiana directa en el extranjero se encuentra altamente concentrada. En lo corrido del presente siglo se destacan los sectores de petróleo y explotación de minas y canteras, el sector de los servicios financieros y empresariales, los cuales representaron el 51% de los flujos de inversión en el extranjero que se realizaron entre 2001 y 2011. El sector manufacturero y sus subsectores representaron el 23,5%, seguido por el sector de electricidad, gas y agua. Estos sectores en conjunto representaron el 86.2% de los flujos de inversión en el extranjero que se realizaron entre 2001 y 2011 (ver Figura 5).

**Gráfico 5: Flujos acumulados por sector de inversión directa de Colombia en el exterior, 2001-2011**



Fuente: Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos-Balanza de Pagos. Cálculos Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -DIES

Si se analiza el periodo más reciente de crecimiento de la inversión colombiana en el exterior se encuentra una mayor concentración sectorial de la misma. Las empresas de los sectores de minería y petróleo, servicios financieros y el sector eléctrico son las que en mayor medida han emprendido procesos de internacionalización, representando el 81,4% de los flujos de inversión en el extranjero entre 2008 y 2011. La CEPAL (2012)<sup>17</sup> destaca que dentro del sector petróleo y explotación de minas y canteras fue el sector de petróleo el que realizó las mayores inversiones. En el sector eléctrico se destacan inversiones de empresas de generación y distribución de energía eléctrica<sup>18</sup>, y el sector financiero y de seguros presentó una expansión hacia Centroamérica<sup>19</sup>. Por su parte, los proyectos del sector de industrias manufactureras tuvieron una menor participación representando el 7,6% de los flujos de inversión en el extranjero entre 2008 y 2011.

- **Desaprovechamiento de oportunidades de inversión para las empresas colombianas**

Existe un desaprovechamiento de oportunidades de inversión en el exterior que ayudarían a complementar la producción colombiana y a fomentar la competitividad. De acuerdo con el estudio realizado por ECON ESTUDIO SAS (2011), contratado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo<sup>20</sup>, un porcentaje muy bajo de las empresas colombianas, medianas y grandes, ha incursionado en un proceso de inversión directa en el exterior. De otro lado, las inversiones colombianas actualmente se concentran en unas pocas empresas o grupos empresariales los cuales cuentan con el tamaño y la capacidad para emprender estos procesos de internacionalización y por lo tanto este tipo de procesos es realizado generalmente por grandes empresas<sup>21</sup> (Cuadro 2), especialmente en los sectores de minería y petróleo, servicios financieros, electricidad, gas y agua.

---

<sup>17</sup> Ver Recuadro I.3 “La expansión internacional de las empresas colombianas” en CEPAL (2012). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011. Páginas 42 y 43.

<sup>18</sup> Con destino a Centroamérica, Brasil, Chile y Perú.

<sup>19</sup> Se destaca recientemente la inversión del Grupo Sura que realizó la mayor adquisición de la región en 2011 con la compra de las operaciones de ING Pensiones y Cesantías en América Latina por USD\$3.614 millones.

<sup>20</sup> El estudio se realizó con base en datos de la Superintendencia de Sociedades, la cual recoge anualmente la información proveniente de los estados financieros de las sociedades colombianas (incluyendo información relativa a las inversiones directas), con activos totales superiores o iguales a 30,000 salarios mínimos legales vigentes (Decreto 4350 de 2006). La información sobre inversiones se encuentra protegida por la normatividad de la reserva estadística, y se tuvo acceso bajo condiciones controladas, exclusivamente para el análisis que soporta este documento.

<sup>21</sup> La proporción de empresas grandes según el tamaño de sus activos que realizan inversión en el extranjero con relación a las medianas es superior a 2 veces. Si se analiza por número de empleos, las empresas que tienen más de 200 empleados tienen una proporción de inversiones en el extranjero más de 3 veces superior al promedio de las que tienen menos de 200 empleados.

**Cuadro 2. Colombia, porcentaje de firmas que invierten en el exterior, por tipo**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Tamaño Según Empleo</b>											
0-10	3,1	3,5	4,4	4	3,3	2,2	2,4	3,8	3,7	2,4	2,3
11-50	1,9	1,8	2,2	1,7	1,4	1,5	1,9	2	2,1	2,7	3,1
51-200	2,7	3,4	3,6	4,1	3,7	3,5	3	3,8	4	4,4	3,4
Más de 200	8,6	8,1	7,8	8,6	9,2	7,5	8,7	9,8	10,1	9,7	10
<b>Tamaño Según Activos</b>											
Grande: Más de 30.000 SMLV	4,5	4,6	5,1	5,3	5,4	4,4	4,6	5,8	6,2	5,8	6,1
Mediana: 20.000-30.000 SMLV	2,5	1,7	2,2	2,8	2,2	1,9	2	2,9	2,7	2,8	2,8
<b>Exporta</b>	7,9	7,4	8,4	8,2	8,2	6,8	7,1	8,9	9,6	9,6	10,1
<b>No Exporta</b>	2,2	2,3	2,3	2,5	2,5	2,3	2,4	3,2	3,4	3,3	3,5
<b>Importa</b>	5,1	5,1	5,6	5,9	5,8	5,2	5,5	6,6	7	6,8	6,9
<b>No Importa</b>	2,6	2,5	2,6	2,8	2,9	2,2	2,2	3,2	3,5	3,4	3,7
<b>Con restricción crediticia</b>	3,9	3,5	4,2	4,5	4,3	3,8	4,3	5,6	5,1	5,8	6,4
<b>Sin restricción crediticia</b>	3,7	3,7	4,4	5,2	5	4,1	3,5	5,7	6,5	6	6,3
<b>Tiene Crédito Financiero</b>	4,3	4,2	4,8	5	5,3	4,3	4,3	5,3	5,7	5,5	5,6
<b>No Tiene Crédito Financiero</b>	2,2	2,7	2,4	2,6	1,8	1,9	2,2	3,5	3,3	3,4	3,6

Fuente: ECON ESTUDIO SAS (2011) con base en datos de la Superintendencia de Sociedades.

- **Concentración de la inversión en algunos países y desaprovechamiento de acuerdos internacionales de inversión**

Colombia tiene vigente actualmente una red de AII que comprenden: cinco APPRI (Perú, Suiza, España, China e India)<sup>22</sup> y seis TLC en vigor que incluyen disciplinas de inversión (EE.UU., México, Chile, Canadá, Triángulo Norte –Guatemala, El Salvador y Honduras, Asociación Europea de Libre Comercio –vigente con Suiza y Liechtenstein)<sup>23</sup>. Sin embargo, los destinos de la inversión colombiana según los datos de la balanza de pagos (Gráfico 6), en el período 2001 – 2011, se concentran en EE.UU donde el acumulado en el periodo asciende a US\$5.445 millones de 2005, y Reino Unido<sup>24</sup> con un acumulado de US\$4.553 millones, representando 20,2% y 14,9% del total, respectivamente. Con respecto a los países de la región

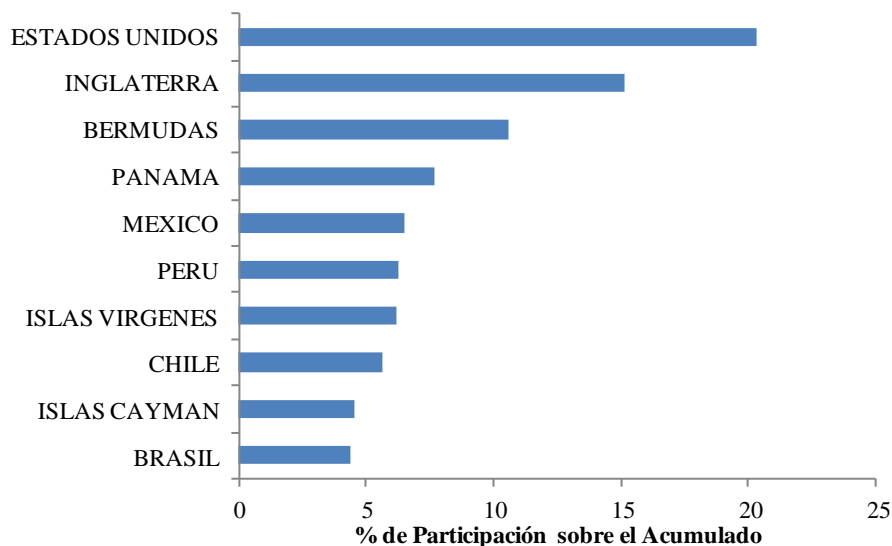
<sup>22</sup> Adicionalmente existen APPRI que se encuentran en proceso previos a su entrada en vigencia. En negociación: Singapur, Kuwait y Turquía, estos dos últimos cuya negociación ya fue cerrada y se encuentran próximos a ser suscritos, APPRI Suscritos: Reino Unido, Corea del Sur y Japón. (Información suministrada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo-DIES al 8 de noviembre de 2012).

<sup>23</sup> Adicionalmente existen TLC con disciplinas de inversión que se encuentran en proceso previos a su entrada en vigencia. En negociación: Panamá, Israel y Costa Rica. Suscritos: Asociación Europea de Libre Comercio –con Islandia y Noruega– Unión Europea y Corea del Sur. (con base en los reportes del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, información suministrada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo-DIES, Febrero 2013).

<sup>24</sup> En el caso de Reino Unido la operación de Bavaria S.A.-SAB Miller influye significativamente en los datos.

de América Latina, Panamá con 7,6% del total del período, México (6,9%), Perú (6,5%), Chile (5.7%) y Brasil (4,4%) son los destinos preferidos de la inversión colombiana<sup>25</sup>.

**Gráfico 6: Flujos acumulados por país de inversión directa de Colombia en el exterior según Balanza de Pagos 2001-2011 (Porcentaje de participación)**



Fuente: Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos. Balanza de Pagos. Cálculos Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – DIES

Por su parte, cuando se analizan los destinos de inversión extranjera únicamente con base en los registros de inversión directa en el extranjero realizados ante el Banco de la República<sup>26</sup> (Gráfico 7), se encuentra que los principales destinos de la inversión colombiana son Panamá (17,4%), EE.UU. (14,5%), España (13,8%) y Perú (10,8%); de igual manera se encuentran diferencias considerables en los montos de inversión en el extranjero con respecto a las estadísticas de balanza de pagos<sup>27</sup>. Lo anterior refleja un cambio considerable respecto a los

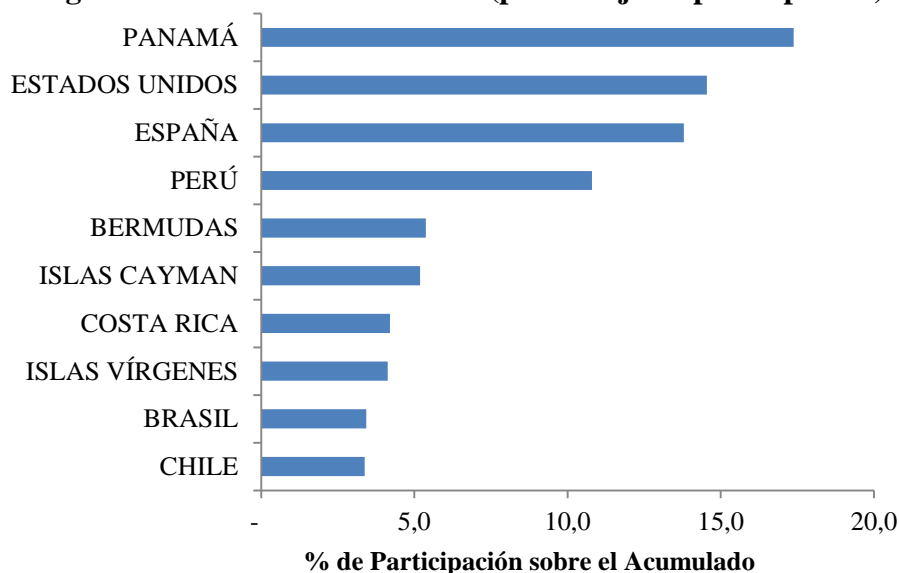
<sup>25</sup> En el presente análisis no se tienen en cuenta las inversiones en Bermudas, Islas Vírgenes e Islas Cayman, dado que generalmente no son destinos finales de la inversión sino vehículos financieros para realizarlas. Sin embargo, estos países siguen siendo destino de la inversión colombiana tal y como se refleja en la Figura 6 de este documento. Por otra parte, en el caso de Panamá, a pesar de ser considerado un paraíso fiscal, no se excluyó del análisis del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, pues se pudieron constatar varios casos de empresas colombianas que han invertido en ese país como destino final.

<sup>26</sup> La balanza de pagos registra las transacciones reales y financieras entre el país y el resto del mundo. En la estimación trimestral de la balanza de pagos y la posición de inversión internacional del país, el Banco de la República emplea los datos de la balanza cambiaria (la cual incluye parte de los registros de inversión cuando estos se canalizan a través del mercado cambiario), los movimientos en cuentas de compensación en el exterior, de las declaraciones aduaneras de comercio de bienes y de las encuestas de comercio exterior de servicios que aplica el Banco de la República; también se utiliza información sectorial y contable de las empresas (Banco de la República, 2010). Por su parte los registros de inversión, a pesar de ser un insumo importante, constituye una unidad de registro estadístico distinta y no corresponden a flujos efectivos de recursos en el periodo, en la medida que el registro puede realizarse con posterioridad a la inversión (Artículos 46 y 47 del Decreto 2080 de 2000 y sus modificaciones). Adicionalmente, las variaciones que se pueden presentar entre las cifras llevadas por balanza de pagos y por el registro de inversión, radica en que los datos de balanza de pagos son los de inversiones efectivamente realizadas y las de registros de inversión son las de todas las inversiones, tanto las que se materializan como las que se reportan pero que al final no se materializan.

<sup>27</sup> Para 2011 se registraron unos flujos de Inversión Directa en el Extranjero por USD\$ 7.842 millones según Balanza de Pagos, y de USD\$ 7.731 millones según registros de inversión. En el periodo 2001-2011 el acumulado de Balanza de Pagos es de USD\$ 28.372 millones y los registros de inversión acumulados en el mismo periodo son inferiores en USD\$ 4.457 millones respecto a este valor.

destinos identificados por balanza de pagos ya que el registro puede realizarse con posterioridad a la inversión, e incluye modalidades de inversión distintas a los aportes directos de capital en una empresa<sup>28</sup>, así como sustituciones posteriores a la inversión original, los cuales incluyen cambios en la destinación de la inversión, titulares o empresa receptora de dichos capitales<sup>29</sup>.

**Gráfico 6: Flujos acumulados por país de inversión directa de Colombia en el exterior según Registros de Inversión 2001-2011 (porcentaje de participación)**



Fuente: Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos. Registros de Inversión en el Extranjero. Cálculos Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – DIES

De otra parte, lo anterior evidencia también que en muchos casos los inversionistas colombianos destinan capitales a un país para desde allí realizar inversiones en terceros mercados, movimientos que no necesariamente se capturan en las estadísticas oficiales de inversión extranjera registradas en la balanza de pagos o incluso por los registros de inversión extranjera. Cuando se comparan los datos de balanza de pagos y de registro de inversión con los informes de prensa de Proexport se identifica que varias inversiones colombianas para el año 2011 se realizaron de esta manera. Una razón que recientemente se atribuye a este fenómeno es que el país al que inicialmente se enviaron los recursos cuenta con tratados bilaterales de inversión con los países que se constituyeron como destinos finales<sup>30</sup>. Esto resalta la importancia

<sup>28</sup> La inversión directa incluye también exportación de bienes tangibles aportados al capital de una empresa, aportes en divisas provenientes de créditos en el extranjero, aportes mediante exportación de servicios, asistencia técnica, contribuciones tecnológicas, o activos intangibles cuyo valor no se reintegra al país, entre otros (Artículos 43 del Decreto 2080 de 2000 y sus modificaciones).

<sup>29</sup> Artículo 47 del Decreto 2080 de 2000 y sus modificaciones.

<sup>30</sup> Grupo Sura adquiere ING Group en Latinoamérica, por US\$3.763 millones. Fuente: Revista Dinero online, 2011-07-25. <http://www.dinero.com/negocios/articulo/grupo-sura-cierra-compra-activos-ing-america-latina/142396>

de los AII para inducir la estructuración de negocios en forma que se aprovechen los beneficios de estos acuerdos.

El problema en la identificación de los destinos finales de la inversión directa de capital es común, como lo resalta para el caso coreano Sung Kwak (2007), mostrando que grandes inversiones coreanas en México se canalizaron a través de filiales en terceros países<sup>31</sup>. Por lo tanto, un mayor conocimiento sobre el destino final de las inversiones colombianas permitiría orientar una estrategia de inversión en el extranjero.

**En este marco, el problema central en cuanto a los egresos de inversión directa por parte de inversionistas colombianos, es que no se cuenta con una estrategia que esté enfocada en la inversión directa en el extranjero y en consecuencia no se están potenciando sus efectos positivos sobre la competitividad de la economía colombiana.**

El país no cuenta con una institucionalidad establecida para promover la inversión colombiana en el exterior y tampoco existen instrumentos que ayuden a los inversionistas colombianos en el proceso de decisión o en el proceso de establecimiento, especialmente para las pequeñas y medianas empresas para las cuales los procesos de internacionalización son un desafío aún mayor.

Actualmente, por la ausencia de una estrategia, de un lado, no se promueven los encadenamientos o relaciones comerciales entre productores nacionales y empresas de propiedad colombiana en el extranjero y cuando se dan son de iniciativa privada. Por otro lado, no se tienen mecanismos formales<sup>32</sup> en los que se aprovechen la red de inversiones colombianas en el extranjero como fuentes de información de mercado, estándares técnicos, así como otra información que facilite la actividad de potenciales inversionistas colombianos o el acceso de productos y servicios colombianos a dichos mercados. Es decir, que la experiencia alcanzada por las empresas colombianas que ya se han establecido de manera exitosa en mercados foráneos podría ser aprovechada, acelerando el proceso de internacionalización de la economía e incrementando la competitividad del mercado local. Los componentes de la estrategia que en este documento se están formulando tienen por propósito corregir estas falencias.

---

<sup>31</sup> Ver SUNG KWAK, JAE (2007); Box 1 “Reliability of korean OFDI statistics”

<sup>32</sup> Proexport mantiene un dialogo constante con exportadores, así como inversionistas nacionales y extranjeros, lo que le permite acceso a información de primera mano sobre estos aspectos

La inversión transnacional de empresas colombianas es un fenómeno reciente y acelerado, que refleja acciones de internacionalización de las empresas colombianas y que, por lo tanto, requiere de una estrategia por parte del Gobierno Nacional que la promueva en el sentido de facilitar, orientar, acompañar y potenciar los efectos positivos de estas iniciativas sobre la competitividad del aparato productivo nacional. Por tal motivo se requiere superar las siguientes barreras:

### **1. Inexistencia de una institución que promueva la inversión colombiana en el extranjero**

Como se mencionó en la revisión de la experiencia internacional, la existencia de una estrategia de promoción de egresos de inversión directa, independientemente del grado de intervención estatal, encuentra como común denominador la existencia de una agencia líder que concentre los servicios que se prestan a los empresarios para establecer IED. Una agencia de este tipo no solo permite facilitar la salida de inversiones directas, sino también capitalizar el aprendizaje de estas experiencias y facilitar la interacción entre estas inversiones y los proveedores nacionales fortaleciendo la promoción de exportaciones.

La promoción de las exportaciones y de la inversión directa en el extranjero están muy relacionadas. Por un lado es frecuente que a la decisión de la empresa de establecer IED le precedan operaciones de exportación al territorio en el que establecerá la inversión, es decir, que una empresa, por el hecho de ser exportadora, aumenta sus probabilidades de invertir en el exterior (ECONESTUDIO, 2010). Por otra parte, los exportadores de bienes y servicios colombianos pueden convertirse en los proveedores de los empresarios colombianos para la operación de su inversión en el exterior. En este marco, se requiere una entidad que dinamice la articulación entre el fomento de las exportaciones y la inversión en el exterior.

Proexport en desarrollo de su mandato como agencia de promoción de inversión tiene como competencia, de acuerdo con el Decreto 4337 de 2004, únicamente el apoyo y facilitación del ingreso de flujos de inversión al territorio colombiano y no incluye la promoción de inversión colombiana en el extranjero. Por su parte, los agentes públicos que participan en la exportación de capitales en Colombia actualmente, tales como el Banco de la República y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), por su misma naturaleza ostentan funciones de

administración, vigilancia y control, e incluso sancionatorias, las cuales no se alinean con funciones de promoción de las inversiones colombianas en el exterior.

Una agencia líder en la promoción de egresos de IED, presta servicios de información que reducen los costos de transacción en la decisión de las empresas para establecer inversiones en el extranjero, con lo cual es posible acelerar los efectos positivos de estas operaciones sobre la competitividad de la economía nacional. En este marco, a pesar de los aumentos de la inversión extranjera colombiana, la ausencia de la institucionalidad limita la obtención de dichos beneficios ya que mucha de la información relevante sobre los países destino, así como sobre facilidades e instrumentos de apoyo para el proceso, no se encuentran disponibles.

## **2. Carencia de instrumentos pertinentes para la promoción de inversión directa colombiana**

De acuerdo con la información recabada por el Ministerio de Relaciones Exteriores entre julio y septiembre de 2012 (ver Anexo 3)<sup>33</sup>, en la que se identifican los principales problemas que han enfrentado los empresarios colombianos en algunos países para establecer sus inversiones, las mayores dificultades enfrentadas por los inversionistas<sup>34</sup> han sido: las visas y entrada temporal de personas, la estabilidad jurídica en el país de destino, los costos de movimientos del capital, y los costos asociados al establecimiento y creación de empresa (Figura 8). Adicionalmente, un análisis realizado por ECON ESTUDIO SAS (2011) con base en consultas a un grupo de empresarios colombianos, resaltó como dificultades, entre otros aspectos, que la carencia de AII y las restricciones al movimiento de personas de negocios eran factores que afectaron las decisiones de inversión.

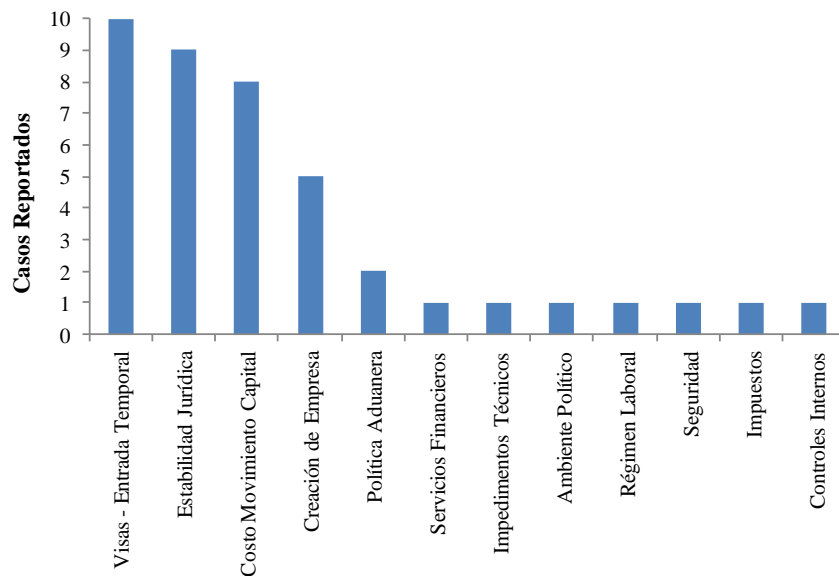
---

<sup>33</sup> Los datos se obtuvieron mediante consulta del Ministerio de Relaciones Exteriores a 73 consulados en más de 20 países, entre otros: Ecuador, Perú, Venezuela, Uruguay, Panamá, El Salvador, Costa Rica, México, Estados Unidos, Canadá, España, y Hong Kong. A partir de la información suministrada por la Cancillería el DNP adelantó un análisis de frecuencia de casos reportados por los empresarios colombianos.

<sup>34</sup> Se ordenaron por importancia de acuerdo al número de reportes



**Gráfico 8: Dificultades del país de destino para la IED de colombianos en el exterior**



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Cálculos DNP.

La solución de las dificultades expresadas por los empresarios colombianos depende en mayor medida de las acciones que tomen los gobiernos de los estados en donde se establezca la inversión y por lo tanto son de su ámbito soberano. En este sentido, a través de tratados internacionales los estados asumen compromisos recíprocos que tienen por objetivo solucionar los principales problemas señalados por los inversionistas colombianos. Por un lado, los APPRI disminuyen el riesgo no comercial del inversionista lo que se traduce en seguridad jurídica para él y sus inversiones<sup>35</sup>. Por otro lado, los compromisos de entrada temporal buscan establecer criterios y procedimientos transparentes para el movimiento internacional de personas de negocios.

Con relación a estos instrumentos que facilitan el desarrollo de actividades por inversionistas en el extranjero actualmente no existe una agenda pertinente de negociación de AII y Acuerdos Interadministrativos de Movimiento Temporal de Personas de Negocios, que responda a las nuevas necesidades e intereses de los empresarios colombianos. Debido a la orientación de la política de inversión actual con énfasis en la atracción de inversión, el Consejo Superior de Comercio Exterior en su sesión 81 del año 2007 recomendó al Gobierno Nacional que la agenda de negociaciones internacionales de AII (incluyendo APPRI, TLC y Acuerdos

<sup>35</sup> Documento CONPES 3684, del 19 de Octubre de 2010. “Fortalecimiento de la Estrategia del Estado para la Prevención y Atención de Controversias Internacionales de Inversión”. Para un detalle de las características, ámbito y alcance de este tipo de acuerdos ver Anexo 2.

para evitar la Doble Tributación) se unificara. Por lo tanto, dicha agenda privilegia la negociación de acuerdos con países con los que se tienen flujos de comercio e inversión significativos, los cuales no necesariamente coinciden con aquellos de interés para los inversionistas colombianos.

Por su parte, los compromisos de entrada temporal de personas, típicamente han sido establecidos en Colombia y en el mundo como un capítulo de un TLC y no como una negociación de un tratado autónomo. Lo anterior trae dos consecuencias prácticas: la primera es que para que el capítulo de entrada temporal entre en vigencia es necesario que se cierre la negociación de todos los demás capítulos del TLC y que se surta el proceso de incorporación al ordenamiento jurídico interno de cada país<sup>36</sup>. Es decir, que el tiempo para la iniciación de vigencia de los compromisos de entrada temporal, tal cual como hoy están concebidos, depende de un proceso altamente complejo de negociación y aprobación. La segunda consecuencia práctica es que para demandar el incumplimiento de estos compromisos debe acudir al mecanismo de solución de controversias general del TLC.

Los estándares que se negocian para la entrada temporal son relativamente sencillos en comparación con otras disciplinas más complejas que se negocian en los TLC. Por lo anterior, la mayor complejidad de otras cuestiones dentro de los TLC hace que se dilate en exceso la solución efectiva que para los empresarios colombianos podrían representar los compromisos de entrada temporal.

En otras palabras, la concepción actual de los Acuerdos de Entrada Temporal de Personas de Negocios, posterga injustificadamente los beneficios que estos pueden brindar a los inversionistas colombianos en el extranjero, en cuanto a la mitigación de costos de transacción de movimiento de personas de negocios y que son claves para el desarrollo de la operación empresarial de la inversión. La experiencia ganada por el país en la negociación del TLC, genera la oportunidad de establecer estándares y modelos de negociación para emprender estos procesos de manera independiente con una orientación hacia las necesidades de los inversionistas colombianos.

---

<sup>36</sup> En el caso colombiano a través de una ley, esto es, el examen del Congreso y de la Corte Constitucional que recae sobre la totalidad del TLC.

### **3. Inexistencia de instancias que tengan como objetivo la identificación y eliminación de dificultades en Colombia y para que los inversionistas colombianos realicen inversión en el exterior.**

Los inversionistas colombianos en el exterior han reportado problemas o dificultades que han encontrado en su experiencia para establecimiento de inversión directa en el extranjero, tal como se mostró en la sección anterior. Aun cuando la mayoría de las dificultades reportadas por los inversionistas competen al ámbito del estado receptor de la inversión, es necesario que también se puedan atender posibles dificultades presentadas al interior del país. Sin embargo, no existe una instancia que canalice estos reportes con la capacidad de avanzar en las estrategias encaminadas a identificar y remediar las dificultades expresadas por los inversionistas, dentro del marco de las competencias del Estado colombiano<sup>37</sup>.

En el caso de la atracción de flujos de capital hacia el país se tiene establecido el Sistema de Facilitación para la Atracción de Inversión (SIFAI), que es un sistema público-privado donde se identifica y centraliza la información sobre oportunidades de mejora en el clima de inversión, para posteriormente gestionar la adopción de reformas a través de un Comité Técnico Mixto<sup>38</sup> creado en el marco del Sistema Nacional de Competitividad. Este sistema tiene como objetivos específicos analizar y priorizar las oportunidades de mejora en el clima legal de inversión en Colombia; diseñar, proponer y acordar con las entidades pertinentes acciones tendientes a mejorar el marco legal de inversión; y hacer seguimiento a todas las medidas implementadas.

Como se evidencia, el SIFAI no establece objetivos o competencias relacionadas con la promoción de la inversión colombiana en el exterior, sino que su objetivo principal se concentra en el mejoramiento del clima legal para la atracción de IED al país. Por esta razón, tomando en consideración que existe un sistema de mejoramiento del marco legal para la IED en Colombia, más no de mejoramiento de las condiciones locales para la inversión colombiana en el exterior, resulta apropiado adecuar los objetivos y funciones del SIFAI para que incluya y refleje los

---

<sup>37</sup> Se dice, que es en el marco de competencias del Estado colombiano, pues las condiciones a las que se enfrenta la inversión colombiana en el exterior dependen, en mayor grado, de las decisiones soberanas de los estados receptores. No obstante, como quedó visto en este documento existen tratados internacionales a través de los cuales, el Estado colombiano llega a compromisos con otro estado contratante que tienen por virtud promover la IED bilateral.

<sup>38</sup> Es decir que tiene participación pública y privada.

avances en la internacionalización a través de la promoción de los egresos de IED colombiana, que se establecen a través de este documento.

#### **4. Desconocimiento de los empresarios colombianos sobre los beneficios y las garantías que los instrumentos jurídicos existentes ofrecen**

Aunque han existido iniciativas que apuntan a atender las necesidades del sector privado en cuanto a la promoción de la inversión directa de colombianos en el extranjero, actualmente los esfuerzos se hacen de manera ocasional y aislada<sup>39</sup>. Por lo tanto se identifica también la necesidad de mejorar la transmisión de información entre los actores públicos y privados sobre la forma como pueden aprovechar los beneficios y garantías de los distintos instrumentos e instancias diseñados para promover la inversión en el extranjero.

En el mismo sentido, debe advertirse que aun cuando, en los datos suministrados por los consulados colombianos sobre los reportes de dificultades por parte de los inversionistas colombianos, no se encuentra el desconocimiento de los inversionistas y sus equipos jurídicos sobre las cuestiones fundamentales de los acuerdos internacionales de inversión, se debe reconocer que incluso los empresarios más grandes de Colombia que han establecido inversión en el exterior cuentan con un conocimiento bastante limitado sobre los derechos y garantías que estos tratados internacionales brindan a sus intereses e inversiones, lo que obedece en buena parte a que su equipo legal no cuenta con el entrenamiento y práctica en estas materias del derecho internacional público.

Se han evidenciado algunos casos en los que los inversionistas conocen la existencia de un Acuerdo Internacional de Inversión existente entre Colombia y el país receptor de la inversión, pero desconocen por completo cómo hacerlo valer ante el estado receptor. Esta situación confirma que en Colombia, aunque previo a este documento existen algunas herramientas que pueden facilitar el egreso de IED, existe un desconocimiento sobre su aplicación y funcionamiento.

---

<sup>39</sup> Entidades como Proexport, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Minas y Energía, entre otros, han facilitado algunos procesos de internacionalización de empresas específicas.

Otra evidencia de este fenómeno se encuentra en que a pesar de que los inversionistas colombianos señalan como problemática la carencia de mecanismos para aliviar la doble tributación internacional (ECON ESTUDIO SAS, 2011), la legislación colombiana contempla desde el año 1989 la posibilidad de descontar en el país los impuestos pagados por concepto de renta en el exterior<sup>40</sup>. Lo anterior refleja cómo aunque existen mecanismos establecidos para aliviar la doble tributación, estos no son conocidos por los empresarios, lo cual denota una asimetría de información producto de una falta de transmisión de información entre actores públicos y privados.

Una estrategia que incorpore una mayor interacción de los actores públicos y privados permite también facilitar el conocimiento y utilización de los instrumentos que actualmente existen para los empresarios.

## **V. OBJETIVOS**

### **A. OBJETIVO CENTRAL**

Establecer una estrategia para promover la inversión colombiana en el exterior que permita hacer extensivos sus beneficios al conjunto de la actividad económica colombiana y el fortalecimiento de la competitividad del país, dando cumplimiento a las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”. Como resultado de esta estrategia se espera llegar a un promedio de 1.6% de participación promedio de los flujos de inversión directa en el extranjero con relación al PIB entre el 2014 y el 2018.

### **B. OBJETIVOS DE LARGO PLAZO**

- Consolidar los egresos de IED colombiana como un eje fundamental del proceso de internacionalización de la economía colombiana y con miras a consolidar la relevancia internacional del país.

---

<sup>40</sup> El artículo 254 del Estatuto Tributario modificado por el artículo 96 de la Ley 1607 de 2012, establece el derecho al descuento de los impuestos pagados en el exterior sobre el impuesto de renta y complementarios en Colombia y el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) para: “las personas naturales residentes en el país y las sociedades y entidades nacionales, que sean contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y que perciban rentas de fuente extranjera sujetas al impuesto sobre la renta en el país de origen”. En este artículo se establecen además las condiciones con las cuales se accede a dicho mecanismo unilateral de alivio de la doble tributación. Así mismo existen mecanismos bilaterales en la forma de Convenciones de Doble Tributación (CDT) suscritos con Perú, Ecuador, Bolivia, España, Chile, Suiza y Canadá que aplican sólo para residentes colombianos y sociedades y entidades nacionales que perciben rentas en esos países.

- Aumentar la salida de flujos de inversión colombiana del país hacia el exterior en los distintos sectores de la economía y para los distintos tipos de empresas.
- Lograr que las inversiones colombianas en el extranjero generen mejoras en la competitividad de la economía colombiana y consoliden la estrategia de inserción del aparato productivo colombiano en los mercados internacionales.

### **C. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Fortalecer la institucionalidad de la promoción de la inversión colombiana en el exterior a través de una agencia líder que brinde información, acompañe y busque la generación de vínculos comerciales y económicos entre las empresas colombianas con inversiones en el exterior y las empresas exportadoras de bienes y servicios establecidas en el país.
2. Promover el desarrollo de las inversiones colombianas en el exterior fortaleciendo el uso y adecuación de instrumentos tales como los APPRI y los Acuerdos Interadministrativos de Movimiento Temporal de Personas de Negocios.
3. Mejorar las condiciones a nivel nacional para los inversionistas colombianos en el exterior a través de la consolidación de instancias y herramientas legales que promuevan y faciliten la inversión colombiana en el exterior.
4. Proveer a los inversionistas colombianos asesoría e información relevante para la toma de decisiones de inversión directa en el exterior, con énfasis en el conocimiento de los beneficios, garantías, entidades, instancias e instrumentos disponibles.

### **VI. COMPONENTES**

En este documento queda clara la importancia de una estrategia orientada a potenciar los beneficios para la competitividad del país derivados de los egresos de IED. En este sentido se considera que dicha estrategia debe involucrar cuatro componentes principales:

- 1) Consolidar una agencia líder que se encargue de las actividades de promoción de la inversión colombiana en el exterior.

2) Desarrollar instrumentos jurídicos pertinentes que faciliten las inversiones en el exterior.

3) Establecer instancias nacionales de coordinación y solución de dificultades para los inversionistas.

4) Desarrollar acciones de comunicación y capacitación para fortalecer el conocimiento de instituciones, instrumentos e instancias disponibles para los inversionistas.

### **1. Establecimiento en el Estado colombiano de una agencia líder que se encargue de las actividades de promoción de la inversión colombiana en el exterior**

El establecimiento de una agencia líder para promover las inversiones directas de capital de los residentes colombianos en el extranjero, es una consecuencia natural de la adopción de una estrategia en esta materia. Así las cosas, en desarrollo de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos” se señala que la agencia líder de esta estrategia será el Fideicomiso de Promoción de Exportaciones – Proexport por consideraciones de experiencia y afinidad con sus labores actuales en términos de promoción de las exportaciones y de la IED en Colombia.

Para alcanzar el propósito de tales funciones, y una vez analizada la experiencia internacional, se considera que los esfuerzos de Proexport para promover la inversión de colombianos en el exterior deberían estar enmarcados en los siguientes objetivos:

- Identificar potenciales países como destino de la inversión colombiana y oportunidades de inversión en el exterior.
- Ofrecer información sobre licitaciones públicas abiertas en países que sean de interés de los empresarios colombianos.
- Brindar información sobre regulación local y perspectivas económicas de los países identificados como potenciales destinos de la inversión colombiana.
- Brindar información de costos, agencias de promoción e incentivos a la inversión en los países objetivo.

- Identificar y fomentar relaciones comerciales y económicas entre inversionistas colombianos en el exterior y empresas colombianas exportadoras.
- Establecer acciones de focalización que promuevan el acceso a los servicios provistos por Proexport, para empresas pequeñas o medianas.
- Divulgar, con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la DIAN, información sobre los instrumentos legales disponibles para los colombianos que invierten en el exterior para: (i) la promoción y protección de sus inversiones (tales como los APPRI); (ii) prevenir la doble tributación (tal como el descuento por impuestos pagados en el exterior establecido en la legislación tributaria colombiana y las Convenciones de Doble Tributación con terceros países); y (iii) facilitar la entrada temporal de personas de negocios (tales como los Acuerdos Interadministrativos de Movimiento Temporal de Personas de Negocios), así como de los distintos instrumentos financieros para asegurarse contra el riesgo político.

## **2. Adecuación de instrumentos que promuevan la inversión colombiana en el exterior**

Para contar con instrumentos idóneos que permitan el desarrollo de las inversiones colombianas en el exterior se desarrollará: i) un modelo de Acuerdo Interadministrativo de Movimiento Temporal de Personas de Negocios que permita proponer su negociación con países que resulten de interés para los inversionistas colombianos; y, adicionalmente, ii) una agenda de negociación de APPRI y de Acuerdos Interadministrativos de Movimiento Temporal de Personas de Negocios, que tenga como criterio orientador la promoción de los egresos de IED colombiana.

Frente al primer aspecto, los beneficios de los Acuerdos Interadministrativos de Movimiento Temporal de Personas de Negocios no siempre se logran en el corto plazo o con los socios de interés, dada la forma en que se abordan actualmente, lo cual impide negociar con países con los que aún no se haya establecido la conveniencia de negociar un TLC. Por esto se recomendará al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que desarrollen un modelo de acuerdo interadministrativo de Movimiento Temporal de Personas de Negocios, con base en el cual se establecerán negociaciones con países que resulten de interés para los inversionistas colombianos. La autonomía de este modelo consistirá en que se



diseñará como un tratado modelo separado de un Tratado de Libre Comercio. Este modelo propondrá un mecanismo de consultas y negociaciones, el cual servirá para que los compromisos sustanciales del acuerdo que se consideren violados por parte de alguno de los estados contratantes sean discutidos entre las dos partes en una instancia que permite concluir medidas de corrección.

El modelo de Acuerdo Interadministrativo de Movimiento Temporal de Personas de Negocios facilitará la iniciación de las negociaciones, permitirá que las entidades con competencia en la materia lleguen a un consenso sobre la conveniencia del texto que se propondrá en las negociaciones y por primera vez, abre la opción de un acuerdo autónomo, lo que redundará en una mayor eficiencia en el trámite de incorporación interna del tratado, ya que la autonomía tiene la virtud de separar los compromisos de entrada temporal de personas de negocios de la mayor complejidad que suponen los TLC.

Una vez se haya definido el modelo de Acuerdo Interadministrativo de Movimiento Temporal de Personas de Negocios, se dará paso a la discusión de una agenda de negociaciones internacionales que contendrá APPRI y Acuerdos Interadministrativos de Movimiento Temporal de Personas de Negocios. Esta agenda será autónoma frente a la agenda de negociaciones internacionales existente y tendrá como criterio orientador la promoción de los egresos de IED colombiana, es decir, que no sólo beneficiaría a nuevos inversionistas, sino a aquellos inversionistas que se encuentran actualmente establecidos en el extranjero. Esta agenda deberá ser coordinada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación, y será puesta a consideración del Consejo Superior de Comercio Exterior<sup>41</sup>.

Por medio de esta agenda, los empresarios colombianos contarán con el andamiaje jurídico que les proveerá de las garantías que el derecho internacional público ha recogido para los inversionistas extranjeros. Así los inversionistas contarán con garantías sustanciales que reducen los riesgos no comerciales: por una parte, a través de los APPRI podrán activar directamente el mecanismo de solución de controversias inversionista – estado, con lo cual,

---

<sup>41</sup> El Consejo Superior de Comercio Exterior, fue creado mediante Decreto 2553 de 1999, es un organismo asesor del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionen con el comercio exterior y la competitividad de las empresas del país. Está conformado por los Ministros de: Comercio, Industria y Turismo, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, Transporte, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Gerente del Banco de la República.

eventualmente, podrán solucionar la diferencia en un estadio temprano, mediante el mecanismo de consultas y negociaciones o finalmente, podrán elevar la controversia a la instancia de un tribunal de arbitraje internacional de inversión.

Por otra parte, mediante los Acuerdos Interadministrativos de Movimiento Temporal de Personas de Negocios, el Estado colombiano podrá acudir en nombre de sus inversionistas al mecanismo de consultas y negociaciones de modo que se reduzca la discrecionalidad de los agentes consulares de los países receptores de la inversión colombiana a la hora de la expedición de visas de personal clave para la operación de la IED colombiana y sus familiares.

Mediante estas acciones se está creando una institucionalidad complementaria que asegurará el dinamismo de los componentes estratégicos ordenados en este documento.

### **3. Consolidación de instancias que procuren la identificación y eliminación de dificultades en Colombia para que los inversionistas colombianos realicen inversión en el exterior.**

Tomando en consideración la existencia de un vacío en el país respecto de un sistema de mejoramiento de las condiciones locales para que los empresarios colombianos establezcan inversión en el exterior, se recomendará la ampliación de las funciones del SIFAI y de su Comité Técnico con el objetivo de otorgar a la inversión de colombianos en el exterior el mismo trato que se da a la inversión de extranjeros en Colombia con miras a mejorar el marco legal colombiano para facilitar la inversión de origen colombiano en otros países.

Para ello, se propone ampliar las competencias y funciones del SIFAI estableciendo dentro de los objetivos específicos:

- Identificar las oportunidades de mejora del marco legal en Colombia para la realización de inversión de colombianos en el exterior;
- Analizar y priorizar las oportunidades de mejora en la inversión de colombianos en el exterior identificados en el SIFAI;
- Diseñar y determinar estrategias a seguir para mejorar el marco legal colombiano para promover la inversión de colombianos en el exterior.

#### **4. Implementación de una estrategia de divulgación y capacitación sobre los beneficios y las garantías de las entidades, instancias e instrumentos disponibles para los inversionistas**

Mediante el establecimiento de una estrategia de divulgación y capacitación se fortalecerá el conocimiento de los derechos y garantías fundamentales derivados de los acuerdos internacionales propuestos en este documento, por parte de los inversionistas colombianos, para que cuenten con una idea clara de cómo hacerlos valer frente a los estados receptores de su inversión.

Para esto, se propone que la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo capacite a las oficinas comerciales de Proexport, a las embajadas y consulados colombianos sobre las materias fundamentales de los AII y los Acuerdos Interadministrativos de Movimiento Temporal de Personas de Negocios. De esta manera, se espera que estas instancias comerciales y diplomáticas, puedan suministrar información básica a los inversionistas colombianos sobre sus garantías y derechos.

## **VII. FINANCIAMIENTO**

El costo estimado de las actividades que realizará Proexport dentro del marco de la estrategia de promoción de la inversión directa de colombianos en el exterior corresponde a los costos de promoción, administrativos y de funcionamiento que esto implica. Es decir, la promoción de la inversión en los mercados que se determinen y la creación de cargos y sitios de trabajo ajustados dentro de la estructura organizacional de Proexport.

<b>Objetivo</b>	<b>Entidad Ejecutora</b>	<b>Recursos Programados (millones de pesos constantes)</b>	
		<b>2013</b>	<b>2014</b>
Adecuación de la estructura de Proexport con el fin de ejercer las funciones de promoción de la inversión colombiana en el extranjero.	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de Proexport	\$ 2.000	\$ 2.000
<b>VALOR TOTAL</b>		<b>\$ 4.000</b>	

Para las vigencias 2013 y 2014 se estima un costo de \$4.000 millones de pesos, correspondientes a los costos de promoción, administración y funcionamiento que implicarán la nueva competencia de Proexport. Dichos recursos deben ser priorizados por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo dentro de las apropiaciones presupuestales asignadas en las vigencias 2013 y 2014 al sector comercio y deben guardar consistencia con el marco fiscal de mediano plazo de la Nación y con el marco de gasto de mediano plazo del sector comercio.

## **VIII. RECOMENDACIONES**

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES:

1. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo crear la institucionalidad para las actividades de promoción de la inversión colombiana en el exterior, a través de las siguientes acciones:
  - a) Expedir la modificación del Decreto 4337 del 22 de diciembre de 2004 para incluir la función de promoción de la inversión colombiana en el exterior dentro las labores de Proexport.
  - b) Asignar y trasladar los recursos necesarios a Proexport para la ejecución de las nuevas funciones asignadas en el decreto, dentro del marco de gasto de mediano plazo del sector comercio, en cada vigencia, y respetando el marco fiscal de mediano plazo de la nación.
2. Solicitar al Fideicomiso de Promoción de Exportaciones – Proexport:
  - a) Definir y caracterizar los servicios que prestará, así como adecuar su estructura administrativa para cumplir con los lineamientos de este documento.
  - b) Establecer, en el marco del Sistema de Facilitación para la Atracción de Inversión (SIFAI), competencias, objetivos y funciones orientados a mejorar el marco legal nacional para la inversión de los colombianos en el exterior.

3. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y al Ministerio de Relaciones Exteriores el diseño de un texto modelo de Acuerdo Interadministrativo de Movimiento Temporal de Personas de Negocios que pueda ser discutido de manera autónoma, por lo que deberá contener un mecanismo de consultas entre las autoridades competentes.
4. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación, proponga una agenda de negociación de Acuerdos Internacionales de Inversión y Acuerdos Interadministrativos de Movimiento Temporal de Personas de Negocios, en la que la priorización de los países para las negociaciones se realice incluyendo como criterio orientador la promoción de la inversión colombiana en el exterior.
5. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo realizar capacitaciones a las oficinas comerciales de Proexport, las embajadas y consulados colombianos sobre las cuestiones fundamentales de los Acuerdos Internacionales de Inversión e Interadministrativos de Movimiento Temporal de Personas de Negocios, los derechos y garantías que dan al inversionista colombiano así como la forma de hacerlos exigibles en el estado receptor de la inversión.
6. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, elaborar, con base en la información consignada en el Sistema de Seguimiento a Documentos Conpes – SISCONPES –, reportes de seguimiento del documento con los siguientes cortes:
  - Primer Corte: 31/12/2013
  - Segundo Corte: 30/06/2014
  - Tercer Corte: 31/12/2014

## IX. BIBLIOGRAFIA

BARTHEL F., BUSSE M., y NEUMAYER E.(2009). “The Impact of Double Taxation Treaties on Foreign Direct Investment: Evidence from Large Dyadic Panel Data”; *Contemporary Economic Policy*; Western Economic Association International.

BLONIGEN B., OLDENSKI L., y SLY N. (2011). “Separating the Opposing Effects of Bilateral Tax Treaties”; *Working Paper 17480*; National Bureau of Economic Research.

BUSSE, M., KONIGER J., NUNNENKAMP P.(2008). “FDI Promotion through Bilateral Investment Treaties: More Than a BIT?”; *Kiel Working Paper No. 1403*; Kiel Institute for the World Economy.

CEPAL (2011). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2010*. Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL

CEPAL (2012). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*. Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL

CRISCUOLO, PAOLA (2009). Inter-Firm Reverse Technology Transfer: The Home Country Effect of R&D Internationalization. *Industrial and Corporate Change*, 18 (5). 869-899.

DAGAN, T. (1999); “The tax treaties myth”; *New York University Journal of International Law and Policy*, 32, pp. 939–996.

DIXIT, A. y PINDYCK, R. (1994). *Investment Under Uncertainty*. Princeton University Press.

ECON ESTUDIO SAS (2011). “Acompañamiento al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para la formulación de política de inversión de colombianos en el exterior”. Estudio Contratado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Dirección de Inversión Extranjera y Servicios.

EGGER P., LARCH M., PFAFFERMAYR M. y WINNER H (2006). “The Impact of Endogenous Tax Treaties on Foreign Direct Investment: Theory and Evidence”. *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique*; Vol. 39, No. 3, pp. 901-931, Aug.

ELKINS, Z., GUZMAN A. y SIMMONS, B. (2008). “Competing for Capital: The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960-2000”. *University of Illinois Law Review*. Vol. 2008, No. 1.

GLOBERMAN, S. y D. SHAPIRO (2006) Outward FDI and The Economic Performance of Emerging Markets. *Paper prepared for International Conference on the Rise of TNCs From Emerging Markets: Threat or Opportunity?*, Columbia University, New York, October 24-25, 2006.

MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO (2012) “Caracterización de la Inversión Colombiana en el Exterior 2001- 2011”. Documento de Trabajo preparado por la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios –DIES. Bogotá 2012.

NEUMAYER, E. & SPESS L. (2005). “Do Bilateral Investment Treaties Increase Foreign Direct Investment to Developing Countries”. *London School of Economics and Political Science, World Development*, 33 (10), 2005.

SIEGMANN, T. (2007). “The Impact of Bilateral Investment Treaties and Double Taxation Treaties on Foreign Direct Investments”; *Law and Economics Research Paper Series*; University of St. Gallen Law School.

SUNG KWAK, JAE (2007). “Korean OFDI: investment strategies and corporate motivations for investing abroad”. *Serie Desarrollo Productivo de la Cepal, No 182*. Naciones Unidas, Cepal. Santiago de Chile.

TAVARES, A.T. & S. YOUNG (2005), “FDI and multinationals: patterns, impacts and policies”, *International Journal of the Economics of Business*, vol. 12, N° 1, febrero.

UNCTAD (2005). *Internacionalización de las Empresas de los Países en Desarrollo por Medio de Inversión Extranjera Directa Hacia el Exterior*. Nota temática de la secretaría de la UNCTAD, preparada para la Reunión de Expertos sobre el aumento de la capacidad de

producción de las empresas de los países en desarrollo mediante la internacionalización Ginebra, 5 a 7 de diciembre de 2005

UNCTAD (2006). *World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies Implications for Development*. United Nations Conference on Trade And Development, New York and Geneva.

UNCTAD (2009). *The Role of International Investment Agreements in Attracting Foreign Direct Investment to Developing Countries*. UNCTAD Series on International Investment Policies for Development (UNCTAD/DIAE/IA/2009/5)

UNCTAD (2011). *World Investment Report 2011: Non-Equity Modes of International Production and Development*. United Nations Conference on Trade And Development, New York and Geneva.

UNCTAD (2012). *World Investment Report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies*; United Nations Conference on Trade And Development, New York and Geneva.



## X. ANEXOS

### ANEXO 1. MOTIVACIONES DE LAS EMPRESAS PARA INVERTIR EN EL EXTRANJERO Y CONDICIONAMIENTOS/BENEFICIOS ECONÓMICOS

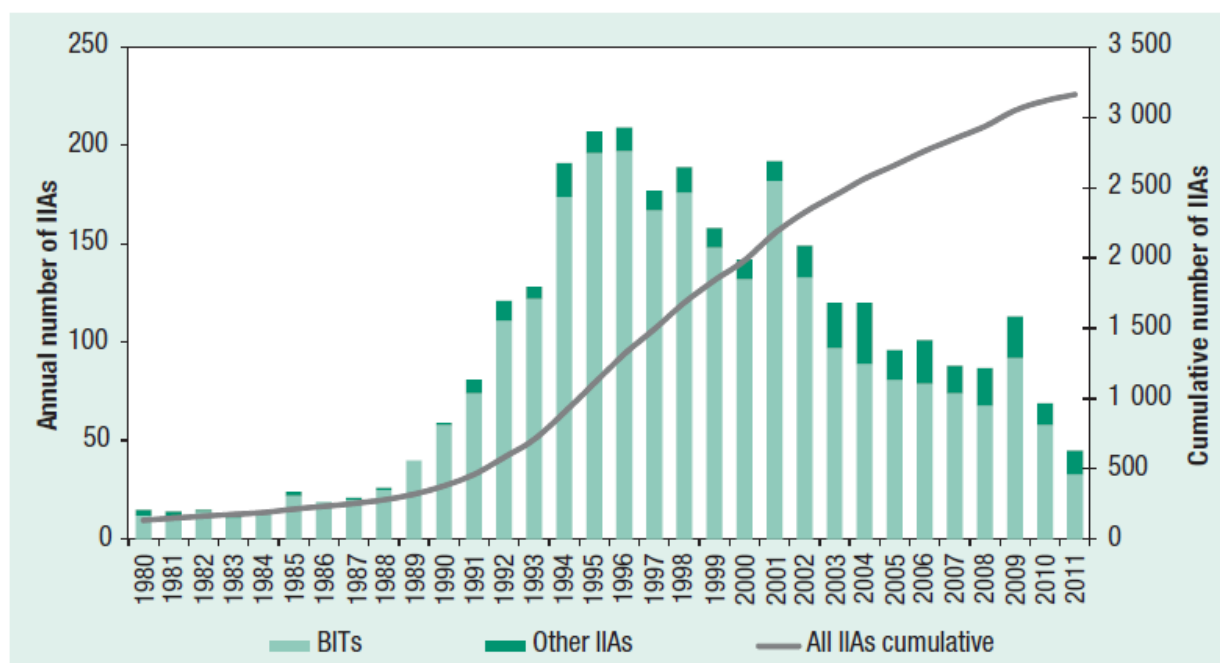
Según las motivaciones de las Empresas	Principales condicionamientos/beneficios económicos en el país receptor
<p><b>A. Con fines de penetración en mercados:</b> con el fin de establecer filiales que actúen como canales de distribución local o regional. También cuando existe una imposibilidad de proveer el bien o servicio a distancia, bien sea por razones técnicas, por barreras de acceso del mercado objetivo como aranceles o requerimientos de presencia local y otros requerimientos del mercado o del cliente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tamaño de mercado y renta por habitante</li> <li>▪ Crecimiento económico</li> <li>▪ Acceso al mercado regional y al mercado mundial</li> <li>▪ Preferencias de los consumidores del país receptor</li> <li>▪ Estructura del mercado</li> </ul>
<p><b>B. Adquisiciones estratégicas:</b> permiten acceso a insumos y materias primas clave proporcionando mayor control sobre el proceso de producción. Acceso a factores de producción como mano de obra especializada, conocimiento, procesos de producción, tecnología o innovación incorporada principalmente en empresas o personas que permitirían el desarrollo de nuevos proyectos o el acceso a eslabones más complejos de la cadena de producción global. Por último, oportunidades comerciales de adquisición de activos, o diversificación de inversiones a otros sectores de la producción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Materias primas</li> <li>▪ Costo de mano de obra calificada</li> <li>▪ Activos creados tecnológicos, innovadores y de otro tipo (por ejemplo, marcas) incluidos los incorporados en personas físicas, empresas y agrupaciones de empresas.</li> <li>▪ Infraestructura física (puertos, carreteras, energía y telecomunicaciones)</li> </ul>
<p><b>C. Con fines de mejora de la eficiencia:</b> las inversiones buscan una reducción en los costos de transacción, producción u operación, asociados a factores geográficos, tecnológicos o a la explotación de la existencia de acuerdos de integración de los cuales el país de origen de la inversión no hace parte.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Costo de los recursos y activos, considerados “adquisiciones estratégicas” (epígrafe B), ajustado según la productividad de la mano de obra</li> <li>▪ Reducción de otros costos de producción, por ejemplo, costos de transporte y comunicaciones hacia, desde y dentro de la economía receptora, y costos de productos intermedios</li> <li>▪ Pertenencia a un acuerdo regional de integración que favorece el establecimiento de redes empresariales regionales</li> </ul>

Fuente: UNCTAD, 2005 y 2009. Compilado por Ministerio de Comercio, Industria y Turismo –DIES y DNP-DDE.

## ANEXO 2. ACUERDOS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN RECÍPROCA DE INVERSIONES - APPRI. Y ACUERDOS DE INVERSIÓN INTERNACIONAL -AII

Al finalizar el 2011, el universo de AII alcanzó los 3.164, de los cuales 2.833 son APPRI y 331 tienen otra forma, principalmente, son capítulos de inversión en TLC, Acuerdos de Integración Económica, y Acuerdos Regionales. La Figura 9 ilustra la dinámica que han tenido los AII, diferenciando la de los APPRI<sup>42</sup>.

Figura 1: Dinámica de los AII en el mundo 1980-2011



Fuente: Tomado del UNCTAD, 2012. World Investment Report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies

<sup>42</sup> En inglés los Acuerdos de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones APPRI son llamados BIT – Bilateral Investment Treaties.

Los APPRI establecen compromisos de promoción de las inversiones, según los cuales cada parte<sup>43</sup> contratante promoverá y permitirá el establecimiento de las inversiones de los nacionales de la otra parte contratante en su territorio de conformidad con su legislación interna. Al mismo tiempo estos tratados establecen unos estándares de protección de las inversiones que ofrecen al inversionista un marco jurídico previsible y favorable para la realización de sus negocios, pues en el tratado, el estado se compromete en términos generales, a otorgar a los inversionistas extranjeros un trato no discriminatorio o arbitrario.

Los APPRI constituyen entonces, el instrumento por antonomasia que dota de seguridad jurídica a los inversionistas y sus inversiones, de modo que según como estos sean administrados por el estado que propone una estrategia de inversión en el exterior sirven como mecanismos que promueven que los inversionistas nacionales puedan internacionalizar sus empresas reduciendo los riesgos no comerciales que implica la conquista de nuevos mercados con ánimo de permanencia en el territorio en el que se establece la inversión.

Los APPRI contienen garantías para el inversionista de tipo sustancial y procesal. Las sustanciales son las que se refieren al trato que el estado receptor de la inversión se compromete a otorgar al inversionista y sus inversiones, lo que constituye los derechos del inversionista que de ser violados por el estado receptor, podrán ser reclamados directamente por el inversionista.

En este sentido, por medio de los APPRI el inversionista y sus inversiones cuentan con las siguientes garantías sustanciales:

- Se otorgará un trato igual que al de los inversionistas nacionales del país receptor de la inversión. (Trato Nacional)
- Se garantiza que el estado receptor de la inversión no será arbitrario con él o su inversión, que le será respetado el debido proceso y que se le dará acceso a la justicia. (Trato Justo y Equitativo)

---

<sup>43</sup> Las partes pueden ser estados o grupos de estados, en general estos acuerdos son de naturaleza bilateral.

- Se otorga protección física a las inversiones, en caso de afectación, se garantiza que se procesará y se perseguirá a quien haya afectado la inversión. (Protección y Seguridad Plenas)
- Se garantiza que no habrá expropiación sin indemnización.
- Se establecen reglas claras para la determinación del monto de la indemnización por expropiación.
- Se establece una indemnización por expropiación indirecta, cuando sin afectar el título de propiedad de la inversión, el estado receptor haya emitido medidas como leyes y regulaciones que hagan inviable económicamente la inversión del inversionista.
- Se garantiza que no se exigirán requisitos adicionales al inversionista para el establecimiento o desarrollo de su inversión que se encuentren por fuera de la lógica de mercado. (Prohibición de requisitos de desempeño).
- Se garantiza, salvo casos excepcionalísimos la libre transferencia de recursos y la repatriación de capitales.

Es decir que los APPRI elevan al derecho internacional público el compromiso de los estados contratantes de dar un trato no arbitrario y de compensar económicamente al inversionista, cuando quiera que uno de sus derechos sea violado. Asimismo se consagra la garantía de permitir la repatriación de utilidades con lo que se beneficia al inversionista y potencialmente a la economía general del estado del que se origina la inversión.

Dado que los APPRI consagran compromisos internacionales, éstos también establecen mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichos compromisos. Se trata de las garantías de tipo procesal para los inversionistas. Los APPRI son el primer instrumento en el derecho internacional público que permite a un particular demandar directamente a un estado del que no es nacional. En este sentido, los APPRI establecen foros internacionales para que sean resueltas las diferencias que se suscitan en una relación de inversión.

Es de la iniciativa exclusiva del inversionista activar el mecanismo de solución de controversias inversionista-estado. Por lo general, este mecanismo comprende dos etapas, la primera permite al inversionista el diálogo formal con el estado receptor de la inversión para que por la vía de las consultas y las negociaciones se intente el arreglo de la diferencia, la segunda permite al inversionista en caso que no se haya logrado un arreglo directo, iniciar un procedimiento de arbitraje internacional contra el estado receptor de la inversión, en el que podrá reclamar el cumplimiento de las garantías establecidas en el APPRI.

### ANEXO 3: DIFICULTADES REPORTADAS POR INVERSIONISTAS COLOMBIANOS EN EL EXTRANJERO

País	Consulado	Tema	Dificultad	Observaciones
Ecuador	Nueva Loja, Sucumbíos	Política Aduanera	Incertidumbre en política aduanera y migratoria por proceso de integración comercial Putumayo-Sucumbíos	
Ecuador	Nueva Loja, Sucumbíos	Estabilidad Jurídica	Normativa proteccionistas - falta de estabilidad jurídica	
Ecuador	Guayaquil	Visas Entrada Temporal	- Imprecisión en información y diferentes criterios en requisitos exigidos para visas	Costos para Colombianos: abogados \$3.000-\$5.000 USD + 4 Meses de proceso. A los ecuatorianos les cuesta \$30 USD la visa a Colombia y se demora de 3 a 5 días
Ecuador	Guayaquil	Estabilidad Jurídica	Inseguridad Jurídica lo que dificulta el crédito proveniente de EE.UU	
Ecuador	Guayaquil	Costo Movimiento Capital	Altos costos por entrada y salida de capital	
Ecuador	Guayaquil	Política Aduanera	Restricciones en el transporte de carga - transbordos en la frontera	
Ecuador	Santo Domingo	Visas Entrada Temporal	- Imprecisión en información y diferentes criterios en requisitos exigidos para visas	
Ecuador	Túlcan	Servicios Financieros	Dificultades en la apertura de cuentas a nombre de personas jurídicas (Caso Empresa Morasurco Café Puro)	
Perú	Iquitos	Política Aduanera	Grandes demoras en trámites y altos costos en la frontera para trasladar mercancía	
Perú	Iquitos	Visas Entrada Temporal	- Demora de casi 1 año en expedición de visas	
Perú	Lima	Creación de Empresa	Demoras excesivas en Dirección General de Migraciones y Neutralización y en el proceso de expedición del Registro Único de Contribuyentes	
Perú	Lima	Impedimentos Técnicos	Continúan presentándose impedimentos técnicos en los temas de emprendimiento e inversión	No hay evolución óptima en el proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones
Venezuela	Barinas	Estabilidad Jurídica	En el proceso de establecimiento y funcionamiento de nuevas empresas se evidencia inseguridad jurídica	
Venezuela	Barinas	Costo Movimiento Capital	La transferencia de recursos está fuertemente regulado por CADIVI	
Venezuela	San Cristóbal	Estabilidad Jurídica	Preocupación de los empresarios por expropiaciones	

País	Consulado	Tema	Dificultad	Observaciones
Venezuela	Valencia	Costo Movimiento Capital	Dificultad para transferir recursos para la importación de materia prima y mercancías en general, lo que ocasiona que las plantas no estén en plena producción	De acuerdo con el censo del consulado hay más de 1000 empresas de inversionistas colombianos no residente y residentes
Venezuela	Valencia	Costo Movimiento Capital	Se presenta, prácticamente, inexistencia de repatriación de utilidades	
Venezuela	Valencia	Régimen Laboral	La nueva legislación laboral es una carga muy onerosa para los empresarios. La inmovilidad laboral y la politización de los trabajadores, conlleva trastornos administrativos y temor	
Venezuela	Valencia	Estabilidad Jurídica	Preocupación de los empresarios por expropiaciones	
Venezuela	Valencia	Visas Entrada Temporal	- Queja generalizada por parte de los empresarios hacia SAIME - entidad migratoria -	
Venezuela	Valencia	Seguridad	Pequeños y medianos comerciantes se quejan de inseguridad y extorsión por parte de autoridades policiales locales y estatales	
Uruguay	Montevideo	Impuestos	IVA del 22.5% en la mayoría de los productos	
Panamá	Colón	Visas Entrada Temporal	- La obtención de visa de inversionista se debe hacer por intermedio de abogado y puede transcurrir más de un año y medio, además implica invertir grandes sumas de dinero y no siempre resulta aprobada	
Panamá	Colón	Costo Movimiento Capital	Existen altos costos de transferencia de recursos desde Colombia.	
El Salvador	San Salvador	Estabilidad Jurídica	La Empresa Canadiense Aeros, que lleva en el país 29 años y genera 2.000 empleos (muchos de ellos de técnicos colombianos), anunció en la prensa su duda sobre su continuidad en el país. AviancaTaca, “amenazó” con retirar su centro de operaciones y conexiones de El Salvador para trasladarlo a otro país de la región. Igualmente, cuatro empresas colombianas con grandes capitales en este país, se han acercado a la Embajada a solicitar ayuda para que se intermedie ante el gobierno salvadoreño, debido a que sus capitales están en riesgo por lo que consideran “cambio en las reglas del juego”	PROTECCION (Fondo de pensiones del Grupo Bancolombia) compró en el mes de enero a AFP CRECER (principal fondo de pensiones salvadoreños) por un valor de 103 millones de dólares. En marzo de este año, el valor es de 53 millones. PROTECCION asegura que está perdida se debió a la nueva ley de pensiones aprobada en este país.
El Salvador	San Salvador	Estabilidad Jurídica		EPM (Empresas públicas de Medellín) adquirió el 86% de DELSUR (empresa generadora de energía salvadoreña). A la fecha se encuentran en dificultades financieras debido a que el gobierno a través de ANDA (acueducto) les adeuda facturas desde el mes de diciembre

País	Consulado	Tema	Dificultad	Observaciones
El Salvador	San Salvador	Estabilidad Jurídica		CONTEIN (consorcio colombiano de construcción) también tiene problemas financieros, debido a que después de terminar una concesión vial, el gobierno a través de FOMILENIO, no ha realizado el pago aduciendo incumplimientos
El Salvador	San Salvador	Estabilidad Jurídica		GERFOR (Empresa fabricante de tuberías de PVC) se encuentra también estudiando la posibilidad de cerrar sus oficinas en este país, debido al incumplimiento de las condiciones pactadas en un contrato con el Estado
Costa Rica	San José	Buen Ambiente		Entre 2004 y 2012 se han realizado 22 transacciones de compra de activos y empresas, por valor de US\$5.168 millones. Así mismo, más de 65 empresas colombianas del sector financiero, hotelero, manufactura, alimentos, servicios, industria y construcción se han radicado en este país.
México	Ciudad de México	de Visas Entrada Temporal	-	Imprecisión en información y diferentes criterios en requisitos exigidos para visas
México	Ciudad de México	de Creación de Empresa	de	Es necesario contratar a un representante jurídico para adelantar el trámite
México	Ciudad de México	de Costo Movimiento Capital		Restricciones por medidas en contra del lavado de activos
Estados Unidos	Miami	Visas Entrada Temporal	-	Últimamente se está presentando demora de citas en la embajada USA en Bogotá, ya que en promedio la cita la otorgan a 45-60 días, por lo que la empresa debe considerar este tiempo en su programación.
Estados Unidos	Miami	Costo Movimiento Capital		Un máximo de 10.000 USD es posible mover o consignar en una cuenta sin necesidad de ser declarados, en el primer caso, y sin crear alarmas en las autoridades fiscales en el segundo
Canadá	Vancouver	Visas Entrada Temporal	-	Proceso de visado exigente y dispendioso
Canadá	Vancouver	Creación de Empresa	de	Existe desconocimiento de la situación real en sentido comercial y económico de la costa Oeste de Canadá.
Canadá	Ottawa	Visas Entrada Temporal	-	Proceso de visado exigente y dispendioso



País	Consulado	Tema	Dificultad	Observaciones
España	Islas Canarias	Creación de Empresa		Se exige un monto mínimo de inversión 3.000 euros. Así mismo, se debe contar con residencia permanente. Es de anotar que se debe pagar un alto nivel de impuestos al Ministerio de Hacienda Local y Estatal.
Hong Kong	Hong Kong	Visas - Entrada Temporal		Los clientes no necesitan una visa para una visita de corta duración (menos de 90 días). En cuanto a Visa de Inversionista o visa de trabajo, los requisitos son mínimos (dominio del inglés y certificados académicos).
Hong Kong	Hong Kong	Costo Movimiento Capital		Hong Kong no sólo es muy flexible con el flujo de talento - trabajadores, sino también con los movimientos de capitales. Todos los inversores pueden repatriar sus capitales sin retención en el lugar de origen sobre los dividendos u otros tipos de remesas.
Hong Kong	Hong Kong	Controles Internos		Es obligatoria para todas las empresas la auditoria de sus estados financieros por parte de un contador público certificado. Además, Se requiere de mucha atención por parte de los clientes en el mantenimiento de registros adecuados de toda su información financiera.
Cámara de Comercio del Amazonas	Perú y Brasil	Creación de Empresa		La Receita Federal de Brasil exige al inversionista US\$50.000 para la creación de empresa y un mínimo de 10 empleos fijos. Para que un colombiano pueda crear una empresa debe asociarse con un ciudadano brasilero, quien además de tener como mínimo el 1% del capital de la empresa, debe ser quien figure como representante legal

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores (2012)