

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR

SEDE ECUADOR

AREA DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

PROGRAMA DE MAESTRIA EN RELACIONES INTERNACIONALES

MENCION EN COMERCIO E INTEGRACIÓN

ZONA ECONOMICA ESPECIAL DE EXPORTACIÓN DE IPIALES

SILVIO EFRÉN MARIANO RAMOS CABRERA

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

Silvio Ramos Cabrera

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR

SEDE ECUADOR

AREA DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

PROGRAMA DE MAESTRIA EN RELACIONES INTERNACIONALES

MENCION EN COMERCIO E INTEGRACIÓN

ZONA ECONOMICA ESPECIAL DE EXPORTACIÓN DE IPIALES

SILVIO EFRÉN MARIANO RAMOS CABRERA

Tutor: MARCO ROMERO CEVALLOS

PASTO

RESUMEN

La investigación gira alrededor de la política oficial colombiana de establecer el modelo de las Zonas Económicas Especiales de Exportación ZEEE como polos de desarrollo en las zonas fronterizas como la colombo-ecuatoriana.

El objetivo es analizar el caso de la ZEEE de Ipiales como posibilidad para conformar un polo de desarrollo para la región y de inserción de la economía nacional en la economía internacional.

En el primer capítulo se hace una revisión de los aspectos teóricos de la inversión extranjera y se incluye información de la Comunidad Andina y de Colombia. También se describe el caso chino, el desarrollo en las zonas fronterizas colombianas y la ley que creó el modelo de las Zonas Económicas Especiales de Exportación.

En el segundo capítulo se describe las condiciones, procesos y tendencias del nivel internacional, nacional y local que influyen actualmente y lo harán en el futuro próximo en el modelo de la ZEEE en el Municipio de Ipiales.

Finalmente, en el tercer capítulo, se describe y analiza las condiciones locales del Municipio de Ipiales para concluir haciendo un reconocimiento de los límites y posibilidades de la ZEEE en el Municipio de Ipiales.

Tabla de contenido

Introducción	1
1. Aspectos teóricos y legales de la inversión extranjera directa	3
Introducción	3
1.1 Principales aspectos teóricos de la inversión extranjera	4
Determinantes y características	7
Evolución y tendencias básicas	15
Inversión extranjera en Colombia	20
Estrategias	26
Clasificación de estrategias	30
Pautas de rendimiento	31
Implicaciones de la guerra de incentivos	34
La promoción de la IED	39
Historia de las zonas económicas especiales: el caso chino	41
Desarrollo y zonas fronterizas en Colombia	44
1.2 Estructura legal y formas de participación en las zonas económicas especiales de exportación ZEEEs	51
Ley 677 de agosto 3 de 2001	53
Aspectos económicos	58
Condiciones laborales	58
Régimen cambiario	59
Inversión extranjera	60
Crédito y operaciones monetarias	60
Derechos aduaneros	60
Condiciones de la inversión	61
2. Condiciones, procesos y tendencias en la región de la ZEEE de Ipiales	65
Determinantes internacionales	65
Procesos y determinantes nacionales	68
Procesos y determinantes locales	72
3. Límites y posibilidades de la ZEEE de Ipiales	76
Debilidades	78
Fortalezas	79
Oportunidades	80
Amenazas	81
Estrategias y acciones	82
Conclusiones	84
Gráficas	
Gráfica 1: Instrumentos de política que inciden en la IED	9
Gráfica 2: Comparación de zonas de tratamiento especial	50
Gráfica 3: Estructura gubernamental en las ZEEE	52
Gráfica 4: Marco legal de las ZEEE	63
Cuadros	
Cuadro 1: Cambios introducidos en las legislaciones nacionales, 1991-2001	16

Cuadro 2: Afluencia de la inversión extranjera directa por grupos de países	19
Cuadro 3: Registros de inversión extranjera en Colombia por zonas geográficas 1992-2002	21
Cuadro 4: Inversión extranjera en Colombia	23
Cuadro 5: Registros de inversión extranjera en Colombia por zonas geográficas 1992-2002	25

INTRODUCCION

El trabajo desarrollado sobre la ZEEE de Ipiales se comenzó con la idea de indagar si la aplicación de este modelo en Colombia puede contribuir a conformar un polo de desarrollo regional desde esta ciudad y a mejorar la inserción del país en la economía internacional.

Para llegar a ese objetivo fue necesario revisar el comportamiento de la inversión extranjera, las variables que influyen para su radicación en el exterior, las condiciones que necesitan los países receptoristas para poder ser beneficiados con esas inversiones, la intervención de los organismos multilaterales y regionales como la OMC y el ALCA tanto en lo referente a la inversión extranjera como en el comercio internacional.

En el orden nacional fue necesario revisar la historia de la política de fronteras y la creación del modelo de las ZEEE con base en el modelo chino que comenzó en 1978. Para comprender mejor el modelo se hace también una presentación del caso de China que posteriormente se utiliza para mirar el caso colombiano.

Posteriormente se hace un análisis de las condiciones, los procesos y las tendencias que influyen positiva o negativamente en la implantación de este sistema en el Municipio de Ipiales con las opiniones de algunos políticos, funcionarios públicos y líderes gremiales de la empresa privada del orden nacional.

Finalmente se evalúa las posibilidades y limitaciones del Municipio de Ipiales y la región para convertirse en la sede de una de las zonas industriales del sistema.

Es razonable entender que la posibilidad de que esta ZEEE de Ipiales se pueda convertir en un polo de desarrollo depende de que su montaje sea factible y su futuro exitoso, pero hasta la fecha no es posible ofrecer una respuesta definitiva. Tampoco es posible conocer si en el proceso de desarrollo del sistema la región pueda ser receptora de los beneficios esperados y en la cantidad y calidad que justifique sus esfuerzos.

En este caso se presentan amenazas del orden internacional que podrían borrar el intento de conseguir los objetivos de desarrollo regional e inserción en la economía

internacional, en el orden interno existen problemas como la inestabilidad de las políticas públicas económicas, el clima de violencia, las dificultades presupuestarias de la nación y peor al nivel de los gobiernos locales, así como los problemas de infraestructura y otros.

A su vez, el Municipio de Ipiales depende de la ayuda que reciba del gobierno nacional, no está en condiciones de salir adelante con el modelo por sí solo y el conocimiento de esta situación genera el desinterés en sectores claves para el montaje del sistema.

Existe sin embargo la oportunidad de aprovechar esta coyuntura para que el municipio comience un proceso de industrialización que puede mantener en el futuro y resolver en parte algunas dificultades de la región.

1. ASPECTOS TEÓRICOS Y LEGALES DE LA INVERSION

INTRODUCCIÓN

En esta primera parte se trata de describir la estructura legal y las formas de participación que han sido diseñadas para las Zonas Económicas Especiales de Exportación ZEEE que fueron creadas en Colombia en agosto 3 del 2001 con la ley 677.

En este capítulo se explica el origen, creación y forma de funcionamiento de las ZEEE colombianas a partir de la ley 677 y el decreto 1227 de junio 12 de 2002 con los cuales fue diseñado el sistema.

Para lograr este propósito, en primer lugar, se presentará una exposición tanto de la ley como del decreto revisando los diferentes artículos que componen las dos normas. Para auxiliar la comprensión del tema se presentará resúmenes en gráficos de la teoría de conjuntos que sirven para dar la idea de la estructura que se ha formado tanto a nivel general como parcial.

Sin embargo se ha establecido un orden de prioridad que obedece a la necesidad de comprender el marco general dentro del cual se encuentra este tema. En este orden de ideas hay algunas preguntas que pueden servir de orientación y que son:

Cuál es la situación a nivel mundial?

Qué pretende el gobierno colombiano?

Cuál es la racionalidad del sistema de las Zonas Económicas Especiales de Exportación?

Se puede tener éxito con una ZEEE en la ciudad fronteriza de Ipiales?

A nivel mundial está el fenómeno de la globalización y dentro de este fenómeno se destaca la inversión extranjera, en particular la inversión extranjera directa, por lo tanto se hace un recorrido por los temas más relevantes del fenómeno.

Se parte de la idea que los gobiernos buscan el desarrollo de sus pueblos, de sus países y para ello utilizan una serie de herramientas conocidas como políticas públicas y entre estas están las que tienen que ver con el manejo macroeconómico y el sector externo. En este conjunto de variables está el caso del problema de las zonas fronterizas de las que siempre se ha sostenido que por las circunstancias geográficas, geopolíticas y sociales han vivido con un preocupante atraso en relación con el centro del país.

Por otra parte, es una idea generalmente aceptada que la inversión extranjera contribuye al crecimiento económico del país receptor y al mismo tiempo estaría sirviendo a otros propósitos igualmente benéficos como la transferencia de tecnología, aumento de las exportaciones, consecución de divisas, equilibrio de la balanza de pagos y generación de empleo y riqueza con los cuales se impulsaría el desarrollo, por lo tanto la atracción de la inversión extranjera se ha convertido en uno de los objetivos de mayor relevancia para los países subdesarrollados y entre ellos para Colombia.

Estas circunstancias han hecho que Colombia, con la observación de un modelo que se dio en China a partir del año 1978, haya decidido en el gobierno de Andrés Pastrana, con posterioridad al intento del presidente Ernesto Samper, utilizar el sistema de las Zonas Económicas Especiales de Exportación como una herramienta para conseguir una serie de objetivos como los ya mencionados y otros más.

De todo esto sale una nueva pregunta, será que la propuesta colombiana de las ZEEE en el marco general internacional del comercio y la inversión extranjera puede producir resultados exitosos?

Por estos motivos se analiza en primer lugar la inversión extranjera directa, sus características y dinámica, en particular la IED, para luego pasar a explicar las normas que determinan la creación y funcionamiento de las ZEEE en el caso colombiano.

1.1 PRINCIPALES ASPECTOS TEÓRICOS DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Entre las características de la globalización se puede mencionar la posición de los organismos internacionales pertinentes sobre comercio e inversiones en el sentido de permitir a las empresas multinacionales el acceso libre de las inversiones extranjeras a los mercados y servicios nacionales de los países receptores. Es importante destacar que en los años noventas la inversión extranjera mundial superó en crecimiento anual al comercio internacional y sobre todo a la producción mundial.

La inversión extranjera se presentó como el resultado del desarrollo del capitalismo, fue la consecuencia del exceso de ahorro de los países desarrollados, exceso de ahorro alcanzado por las grandes empresas nacionales que necesitaban continuar con el proceso de acumulación de capital y para lo cual no podían parar de ahorrar e invertir cuando sus mercados internos tendían a saturarse y aunque los mercados internacionales presentan dificultades adicionales como la del transporte, los sistemas de producción locales o la adquisición de los factores productivos, la racionalidad económica capitalista los llevó a comenzar el proceso de exportación de capitales.

Esa situación inicial de exportación de capitales ha cambiado de naturaleza porque finalmente se ha llegado a otra en la cual funciona el nuevo sistema internacional de innovación, producción y comercialización, que caracterizan a las cadenas globales de valor. Para el Doctor René Villarreal¹ “En este mundo globalizado ya no se compete bajo el esquema tradicional de empresa versus empresa, sino en uno nuevo de cluster-cadena empresarial versus cluster-cadena empresarial, región versus región; en este marco de competitividad sistémica, se define a la Cadena Global de Valor como el espacio en que se organiza la hipercompetencia y se desarrollan las economías de

¹MARTINEZ y Martínez, Enrique. Gobernador Constitucional, Estado de Coahuila de Zaragoza. México. 2001. www.contactopyme.gob.mx/regional/pdf/presentacion.pdf

aglomeración en los clusters, articulando las cadenas empresariales en los diversos polos regionales”

En la actualidad el tamaño y por lo tanto la importancia de las empresas transnacionales en el proceso de globalización es tan grande que estas participan a nivel mundial, con el 75% de la inversión extranjera directa, el 67% de las exportaciones, el 34% del comercio intrafirma. El comercio intrafirma revela el tamaño de la red que se ha creado para atender a los modernos mecanismos o sistemas integrados de producción internacional (SIPIs).

Por otra parte, los países subdesarrollados llevan siglos viviendo bajo una permanente crisis económica y entre los factores que dificultan su desarrollo está la falta de ahorro para hacer las inversiones suficientes y alcanzar los niveles de producción que abastezcan el consumo interno y ojalá haya excedentes para exportar y adquirir lo que no se produce localmente.

Es decir, mientras los países desarrollados necesitan resolver los problemas de cómo mejorar la estructura de costos de producción y sobre cómo ampliar sus mercados para poder continuar con el proceso de acumulación de capital, los países subdesarrollados necesitan resolver el problema de su atraso, del subdesarrollo en que viven, de encontrar caminos para acelerar su desarrollo.

En esta situación, los desarrollados tienen el capital y los subdesarrollados la necesidad de ese capital, pero la ventaja en la negociación siempre la tendrá quien tenga el poder para imponer las condiciones. Las condiciones deberían ser favorables a las dos partes, eso implicaría disponer de la voluntad política de los gobiernos de los estados y el sentido social de los empresarios de las multinacionales. Pero es posible la existencia de esa percepción al interior de los gobiernos de los países desarrollados y de los grandes capitalistas de las empresas multinacionales? De la relación negociadora entre los gobiernos y capitalistas de los países desarrollados con los gobiernos de los países subdesarrollados depende el tipo de articulación de la inversión extranjera de los primeros en las economías de los segundos.

El caso es que quienes tienen la fuerza para imponerse en todo el proceso son los capitalistas de los países desarrollados, quienes comienzan por imponer a sus gobernantes el comportamiento que se requiera en los organismos internacionales, estos organismos legislan y determinan las reglas de juego que se han de cumplir por todos los países, legislación que favorece a los fuertes y que han de soportar con muchas dificultades los débiles, los países subdesarrollados.

Todo lo anterior refuerza el comportamiento ventajoso de los países desarrollados y determina la normatividad que regula las relaciones que se dan entre los estados débiles y los capitalistas inversores.

La explicación de cómo funciona, qué representa, cuál es la función, cuales los beneficios o los perjuicios de la inversión extranjera han sido ampliamente explicados por diferentes investigadores y teóricos, aquí sólo se exponen algunos de ellos.

DETERMINANTES Y CARACTERÍSTICAS

Aunque la inversión extranjera desde la perspectiva de los países receptores subdesarrollados tiene muchísimas facetas para su estudio, en este caso sólo se pretende revisar los elementos fundamentales de los siguientes temas: determinantes y características, evolución y tendencias básicas, posibilidades para la evaluación del desempeño de la IED, la oferta de incentivos y la promoción de la inversión extranjera directa IED.

En todos los casos se utiliza como base de reflexión documentos de estudios realizados para comprender diferentes aspectos de la inversión extranjera como los de la UNCTAD, la CEPAL, MERCOSUR, CAN e instituciones reconocidas internacionalmente.

En el presente estudio se pretende encontrar la lógica de la política pública económica nacional con el modelo de ZEEE dentro del marco de la inserción internacional y en particular el caso de la zona de Ipiales. Con este fin se trata de hacer una revisión sobre los elementos que intervienen para que haya presencia de inversión extranjera y así poder entender la racionalidad de lo que fue creado por el gobierno colombiano

Según el Proyecto Andino de la Universidad de Harvard y la Corporación Andina de Fomento² los determinantes de la inversión extranjera directa IED se concretan en los siguientes puntos:

La necesidad de explotar nuevos mercados

La búsqueda de eficiencia productiva en el mundo globalizado

La búsqueda de activos estratégicos

Otros de terminantes de la IED como: tamaño del mercado, características de la fuerza laboral, ubicación geográfica, dotación de factores, etc.

El mismo estudio determina que inciden en la IED las políticas públicas y los instrumentos de política para la promoción.

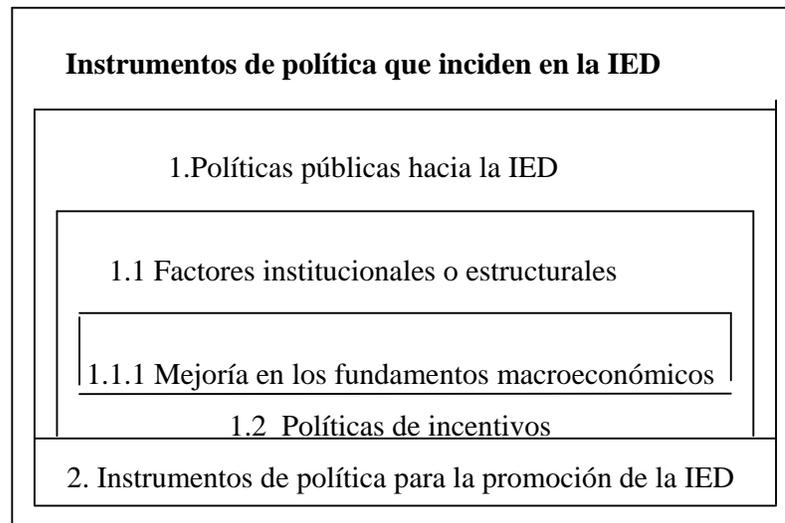
Dentro de las políticas públicas están los factores institucionales o estructurales que normalmente aceptan la idea de que la IED es benéfica para el país. Entre esos factores están: la mejoría en los fundamentos macroeconómicos, la provisión de infraestructura, la mejoría en el marco legal y regulatorio y el aumento en el nivel de educación de la fuerza laboral. También incluye las políticas de incentivos como los fiscales, financieros y políticas de promoción, que tienden a generar guerras de impuestos o subsidios y pueden resultar costosos.

Entre los instrumentos de política para la promoción de la IED se tiene en cuenta el nivel de educación de la población, la infraestructura y la política frente al ingreso de capitales.

La forma como se relacionan estos elementos también se explica en la gráfica No.1 de donde podemos concluir que son determinantes de los Instrumentos de política que inciden en la IED tanto las políticas públicas como los instrumentos de política de promoción, a su vez, las políticas públicas comprenden y por lo tanto dependen de los factores institucionales o estructurales y las políticas de incentivos.

² ESQUIVEL Gerardo, LARRAIN B. Felipe. Cómo atraer inversión extranjera directa. Proyecto Andino de la Universidad de Harvard y Corporación Andina de Fomento CAF. Junio de 2001. Página 13. En CAF y en Coinvertir en inglés..

Gráfica No. 1

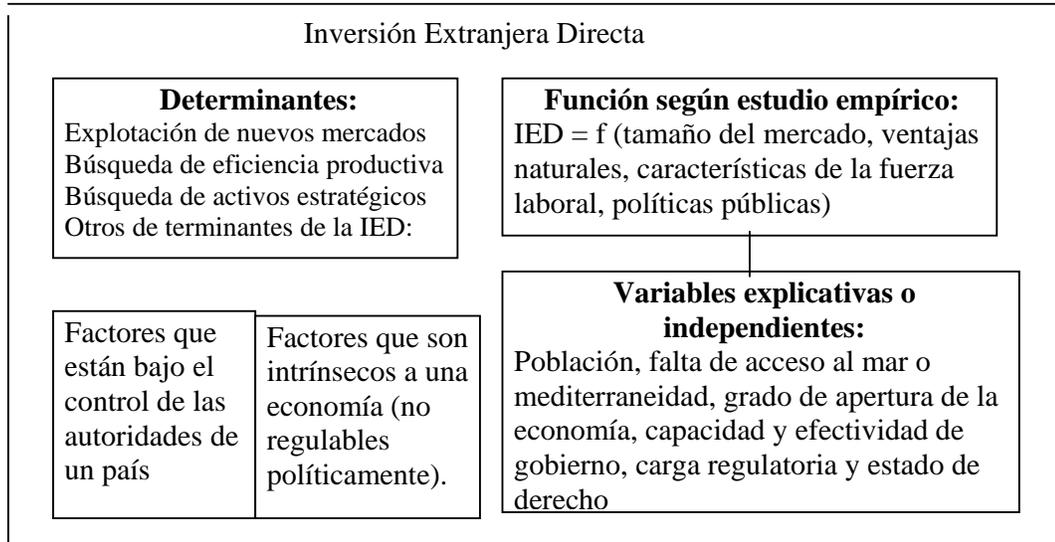


En la parte del estudio empírico que se encuentra en el documento citado se ha utilizado una función en la cual la inversión extranjera directa está determinada por el tamaño del mercado, las ventajas naturales, las características de la fuerza laboral y las políticas públicas (Esquivel y Larraín en Proyecto Andino, p.34).

Como variables explicativas o independientes que fueron seleccionadas y que resultaron estadísticamente significativas están:

La población, la falta de acceso al mar o mediterraneidad, el grado de apertura de la economía, la capacidad y efectividad del gobierno, la carga regulatoria y el estado de derecho.

Cuadro resumen



Para el caso que nos interesa no es tan importante el tamaño del mercado porque lo que se pretende es producir para exportar por lo menos el 80%, la multinacional quiere encontrar un mercado local importante y fuerte, no hay coincidencias en este punto. Las políticas públicas son favorables a la inversión extranjera, están hechas para recibirla. La fuerza laboral puede afirmarse que es aceptable por cuanto existe una base industrial que ha permitido capacitar la mano de obra para su funcionamiento.

Sobre las variables independientes del estudio mencionado para el caso colombiano se puede comentar:

Población: la población puede representar una demanda importante pero, como ya se había señalado, en las ZEEE lo que interesa es el mercado extranjero y no el interno.

Acceso al mar: en Colombia hay ciudades de las ZEEE que son puertos marítimos como Buenaventura y Tumaco, las otras tienen una distancia importante hasta el puerto marítimo más cercano y en el caso particular de Ipiales esa distancia puede significar entre cinco y seis horas por carretera.

Apertura: el grado de apertura del país es similar al de otros países latinoamericanos.

Capacidad y efectividad del gobierno: la capacidad y efectividad puede estar disminuida por la avalancha de problemas de orden y seguridad interna.

Carga regulatoria: la carga regulatoria favorece el ingreso de inversión extranjera y el funcionamiento del mercado interno.

Estado de derecho: aunque el país sea un estado de derecho, es un estado débil frente a muchos factores de desorden donde las instituciones son superadas por los acontecimientos sociales sin que el estado pueda imponer un orden ya que por lo general con sus medidas muchas veces contribuye al crecimiento del desorden como ha sucedido con las políticas del último año que profundizan la lógica del mercado cuando hay un 60% de población pobre, debilitamiento de la educación, desmejoramiento de los pensionados y crecimiento del desempleo³.

Joaquín Vial⁴ hace una descripción sobre las características de la inversión en América Latina en los siguientes términos:

- “Geografía que dificulta enormemente el transporte, fracciona los mercados y entraba la competencia, hace que en el futuro inmediato ésta no sea una fuente de gran dinamismo (Gallup, 2000).
- Los consumidores de estos países son relativamente poco sofisticados y exigentes, lo que no es sorprendente después de décadas de proteccionismo, de manera que no hay un entorno que facilite el desarrollo de actividades dinámicas y competitivas (Porter, 1998)
- Debilidad de instituciones fundamentales para el buen funcionamiento de los mercados en los países de la región andina”

La existencia de una sola línea terrestre de comunicaciones entre los países andinos dificulta muchísimo el flujo de mercancías entre esos países y existe el permanente

³ EL EMBRUJO AUTORITARIO. Nota periodística en El Tiempo. Bogotá. Septiembre 7 de 2003.

⁴ VIAL, Joaquín. Inversión Extranjera en los Países Andinos. CID Working Paper. Pg. 21. Junio del 2001

riesgo de que cualquier dificultad de carreteras impida el flujo normal. En el caso concreto de la ZEEE de Ipiales sería un serio problema a resolver por la dificultad para la construcción de una carretera alterna desde el centro del país hasta la frontera con Ecuador.

Si la producción de buena calidad se alcanza cuando el propio mercado interno es exigente dados sus niveles de ingresos y otras variables, en el caso colombiano no se ha logrado el suficiente nivel de exigencia porque siendo un mercado con consumidores de bajos ingresos y con una historia de protección no contaba con el medio para lograrlo.

Para Joaquín Vial, la estrategia para fortalecer el acceso a los mercados debe tener al menos tres componentes que se mencionan en este caso por su importancia para la ZEEE de Ipiales que podría tener como mercados a Ecuador y demás países suramericanos. Esos componentes serían:

1. Desarrollar la infraestructura relevante que permita acortar efectivamente las distancias económicas.
2. Revisar las normas e instituciones que regulan el tránsito de mercaderías hacia y desde los mercados de destino a los que se apunta
3. Negociar activamente facilidades de acceso a los mercados a que se aspira acceder.

Entre las recomendaciones de Joaquín Vial están

1. Para Colombia y Venezuela la orientación de su política de atracción de inversión con destino a producir para el mercado norteamericano y los otros tres países buscar inversión cuya producción se destine al mercado suramericano de Brasil y Argentina.
2. Fortalecimiento institucional, destinado a eliminar los factores de incertidumbre e inestabilidad vinculados a la deficiente operación de instituciones estatales. Además de revisar procedimientos burocráticos que se constituyen en un freno a la creación de nuevas empresas.
3. Hacer una revisión sistemática de las políticas de cada país en lo que respecta a desarrollo de plataformas exportadoras, con el objeto a ajustarlas a lo que la experiencia internacional indica son las condiciones para su desarrollo exitoso”.

Estos puntos sí tienen un peso a considerar por los países andinos pero en el caso colombiano la incertidumbre e inestabilidad institucional se debe sobre todo a que cada nuevo gobierno o presidente implementa un nuevo Plan de Desarrollo con sus respectivas políticas públicas y el horizonte de esos planes normalmente es de tres años porque el primero de los cuatro años de gobierno se invierte en elaborar el plan.

En el Informe de la UNCTAD de 1998 sobre inversiones en el mundo se hace una recopilación y sistematización sobre los factores condicionantes de la inversión extranjera directa en los países receptores que se presenta a continuación:

Factores condicionantes de la IED en el país receptor

Factores condicionantes en el país receptor	Tipos de IED clasificados según las motivaciones de las ETN	Principales condicionantes económicos en el país receptor
<p>I. Marco de las políticas que influyen en la IED</p> <ul style="list-style-type: none"> - estabilidad económica, política y social - normas relativas a la entrada y las actividades - normas de tratamiento de las filiales de empresas extranjeras - políticas relativas al funcionamiento y estructura de los mercados (especialmente la política de competencia y la política de fusiones y absorciones) - acuerdos internacionales sobre la IED - política de privatizaciones - política de comercio exterior (derechos de aduana y barreras no arancelarias) y coherencia de la política de IED, con la política de comercio exterior - política fiscal <p>II. Condicionantes económicos</p> <p>III. Facilitación de la actividad empresarial</p> <ul style="list-style-type: none"> - promoción de las inversiones (incluidas las actividades de creación de imagen y generación de inversiones y los servicios de facilitación de las inversiones) - incentivos a la inversión - costos derivados de ciertos engorros (relacionados con la corrupción, la eficiencia administrativa, etc.) - ventajas sociales (escuelas bilingües, calidad de vida, etc.) - servicios de posinversión 	<p>A. Con fines de penetración en mercados</p>	<ul style="list-style-type: none"> - tamaño del mercado y renta por habitante - crecimiento del mercado - acceso al mercado regional y al mercado mundial - preferencias de los consumidores del país receptor - estructura del mercado
	<p>B. Los fines de explotación de recursos naturales o de adquisición de activos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - materias primas - mano de obra no calificada barata - mano de obra calificada - activos creados tecnológicos, innovadores y de otro tipo (por ejemplo, marcas), incluidos los incorporados en personas físicas, empresas y agrupaciones de empresas - infraestructura física (puertos, carreteras, energía, telecomunicaciones)
	<p>C. Con fines de mejora de la eficiencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - costo de los recursos y activos enumerados en el epígrafe B, ajustado según la productividad de la mano de obra - costos de otros factores de producción, por ejemplo costos del transporte y las comunicaciones hacia, desde y dentro de la economía receptora y costos de otros productos intermedios - pertenencia a un acuerdo regional de integración que favorece el establecimiento de redes empresariales regionales

Fuente: World Investment Report 1998: Trends and Determinants, cuadro IV.1, pág. 91.

Tomado de: "CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO. INFORME DE 1998 SOBRE LAS INVERSIONES EN EL MUNDO. Tendencias y condicionantes. Panorama general"

EVOLUCION Y TENDENCIAS BASICAS

En todo el mundo se ha generado mucho interés por atraer la inversión extranjera y eso ha llevado a los países a realizar importantes transformaciones en su legislación para adecuarse a los requerimientos del gran capital que se presenta en la forma de inversión extranjera. A continuación un cuadro elaborado por el informe de las inversiones en el mundo 2002.

Por lo que se puede observar, crecientemente ha estado aumentando el número de países que entran a participar de la competencia en la adecuación de sus legislaciones para facilitar el ingreso de la IED. Si todos lo hacen pierden nuevamente las ventajas que ofrecen, los inversionistas internacionales ganan ventajas ya no en pocos países sino a nivel mundial mientras los países receptores ofrecen más de lo conveniente y ponen en peligro los posibles beneficios en una comparación con sus costos económicos y sociales.

Cuadro 1
Cambios Introducidos en las legislaciones nacionales, 1991 – 2001

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Número de países que introdujeron cambios en su legislación sobre la inversión extranjera	35	43	57	49	64	65	76	60	63	69	71	70
Número de cambios introducidos de los cuales:	82	79	102	110	112	114	151	145	140	150	208	248
Mas favorables a la IEDa	80	79	101	108	106	98	135	136	131	147	194	236
Menos favorables a la IEDb	2	-	1	2	6	16	16	9	9	3	14	12

FUENTE: UNCTAD, sobre la base de fuentes nacionales

Un panorama de cómo se encontraban los distintos países en el marco de las inversiones internacionales es el siguiente:

Entradas efectivas y potencial de atracción de IED, 1998-2000⁵

	Entradas elevadas de IED	Entradas bajas de IED
	Pelotón de cabeza	Por debajo de su potencial
Potencial de atracción de IED alto	Alemania, Argentina, Bahamas, Bahrein, Bélgica y Luxemburgo, Bulgaria, Canadá, Chile, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, El Salvador, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Guyana, Hong Kong (China), Hungría, Irlanda, Israel, Letonia, Lituania, Malasia, Malta, Namibia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Perú , Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Dominicana, Singapur, Suecia, Suiza, Tailandia y Trinidad y Tabago	Arabia Saudita, Australia, Austria, Belarús, Botswana, Brunei Darussalam, Chipre, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, Estados Unidos, Federación de Rusia, Grecia, Islandia, Italia, Japón, Jordania, Kuwait, Líbano, México, Omán, Provincia china de Taiwán, Qatar, República Árabe Siria, República de Corea, República Islámica del Irán, Suriname y Uruguay
	Por encima de su potencial	Pelotón de cola
Potencial de atracción de IED bajo	Angola, Armenia, Azerbaiyán, Bolivia , Brasil, China, Côte d'Ivoire, Ecuador , Gambia, Georgia, Honduras, Jamaica, Kazajstán, Kirguistán, la ex República Yugoslava de Macedonia, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Papua Nueva Guinea, República de Moldova, Rumania, Sudán, Togo, Túnez, Uganda, Venezuela , Viet Nam y Zambia	Albania, Argelia, Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Camerún, Colombia , Congo, Etiopía, Filipinas, Gabón, Ghana, Guatemala, Guinea, Haití, India, Indonesia, Jamahiriya Árabe Libia, Kenya, Madagascar, Malí, Marruecos, Mongolia, Myanmar, Nepal, Níger, Nigeria, Pakistán, Paraguay, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Sri Lanka, Sudáfrica, Tayikistán, Turquía, Ucrania, Uzbekistán, Yemen, Zimbabwe

⁵ Op. Cit. página 34.

Los países tienen un potencial de atracción de IED que puede ser alto o bajo, lo que depende de su concordancia con las variables de atracción ya explicadas, pero además, los ingresos de IED que reciben pueden ser altos o cercanos a su máxima potencialidad como también pueden ser bajos, es decir, bajos si se tiene en cuenta su potencialidad. La combinación de estas cuatro posibilidades genera lo que se ha clasificado como: pelotón de cabeza (aprovecha el alto potencial), debajo de su potencial (desperdicia su alto potencial), por encima de su potencial, pelotón de cola (bajo potencial y bajas entradas).

En el documento “La inversión extranjera en América Latina y El Caribe, 2002”⁶ se registra que la inversión extranjera, que para el año 2000 ya estaba en descenso, aceleró la caída para el 2002 y se destaca como factores de ese comportamiento en el nivel regional latinoamericano la mayor inestabilidad, el bajo crecimiento económico y el agotamiento del proceso de privatizaciones. También se menciona como factores que hicieron reacios a los inversionistas internacionales las crisis de Argentina, Uruguay y Venezuela. La contracción de la demanda en Estados Unidos habría afectado la inversión en México, Centroamérica y El Caribe, lugares donde se concentraría la inversión por motivos de eficiencia en los procesos productivos. El efecto no fue tan notorio para la Comunidad Andina porque su capacidad de atracción se concentra en el sector primario, vinculado con la explotación de recursos naturales. La inestabilidad de los países del MERCOSUR en este período habría hecho perder atractivo a los inversionistas que buscan los mercados internacionales.

⁶ Inversión extranjera en América Latina y El Caribe. 2002. MORTIMORE Michael, MOGUILLANSKY Graciela, STUART Rogerio y otros. Naciones Unidas. CEPAL. Santiago de Chile, 2002.

Cuadro 2

Afluencia de la inversión extranjera directa por grupo de países

(millones de dólares)

Grupo	1998	1999	2000	2001
TOTAL Mundial	694,457.3	1,088,263.	1,491.934.	735,145.7
Países desarrollados	484,239.0	837,760.7	1,227.476.	503,144.0
Western Europe	274,738.8	507,221.7	832,067.4	336,210.0
European Union	262,215.9	487,897.5	808,518.8	322,954.2
Other Western Europe	12,522.9	19,324.2	23,548.6	13,255.8
North America	197,243.3	307,811.3	367,529.3	151,899.9
Other developed countries	12,256.8	22,727.7	27,879.7	15,034.1
Least developed countries (LDCs)	3,947.6	5,428.3	3,704.3	3,837.6
Oil-exporting countries	14,441.9	5,461.4	3,510.0	6,557.1
Países en desarrollo	187,610.6	225,140.0	237,894.4	204,801.3
Africa	9,020.9	12,821.2	8,694.0	17,164.5
North Africa	2,788.1	4,896.3	2,903.7	5,323.4
Other Africa	6,232.8	7,924.9	5,790.3	11,841.1
América Latina y el Caribe	82,203.3	109,310.8	95,405.4	85,327.6
Sur América	51,885.6	70,879.6	56,837.1	40,111.4
Other Latin America & Caribbean	30,317.7	38,431.2	38,568.4	45,261.2
Asia and the Pacific	96,386.5	103,008.0	133,795.0	102,264.2
Asia	96,109.2	102,779.4	133,706.6	102,066.1
West Asia	6,704.6	323.6	688.3	4,132.8
Central Asia	3,152.2	2,466.3	1,895.1	3,568.8
South, East and South-East Asia	86,252.4	99,989.5	131,123.2	94,364.6
The Pacific	277.3	228.5	88.4	198.1
Central and Eastern Europe	22,607.7	25,362.8	26,563.1	27,200.4
Multinational	-	-	-	-
Unspecifies	-	-	-	-
All developing countries Minus China	143,859.6	184,821.0	197,122.4	157,955.3

Source: UNCTAD, World Investment Report 2002.

Entre los años 1998-2000 la IED casi triplicó su ingreso a los países desarrollados, mientras en los países subdesarrollados escasamente pasó de 187.6 a 237.9 mil millones de dólares, en América Latina y El Caribe sólo pasó de 82.2 a 95.4 mil millones y para Suramérica el cambio fue de 51.8 a 56.8 mil millones de dólares, el ascenso más lento de la región. La Comunidad Andina tuvo un descenso del 18%.

Según la CEPAL, el descenso de los ingresos de IED en América Latina y El Caribe en el año 2002 se debe a factores cíclicos y estructurales, en el caso de la búsqueda de eficiencia en México, Centroamérica y El Caribe fue afectada por factores cíclicos como la recesión del mercado de los EEUU.

Por otra parte, se dice que ha terminado el tiempo de los flujos de IED abundantes y fáciles y ahora se recomienda que los gobiernos revisen sus políticas sobre la IED, pasar de la cantidad a la calidad, para ligarla a objetivos de desarrollo productivo.

Inversión extranjera en Colombia

La IED para Colombia fue creciente en los años noventa, pero a partir de 1997 comenzó su caída, comportamiento que fue resultado, según el Proyecto Andino de Competitividad⁷, de una difícil situación económica y política que incluso llevó a un crecimiento económico negativo en 1999 con inestabilidad macroeconómica y jurídica, además de un orden público y seguridad deteriorados.

Con base en los registros del Banco de la República (Banco Central) y cálculos de otros organismos públicos, se ha elaborado una información estadística que se presenta a continuación:

⁷ STEINER, Roberto y SALAZAR, Natalia. Proyecto Andino de Competitividad. Documentos de Trabajo. La Inversión Extranjera en Colombia: cómo atraer más?. Pg. 4. Colombia abril de 2001.

Cuadro 3
Registros de Inversión Extranjera en Colombia por Zonas Geográficas
1996 – 2002*/

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMERICA DEL NORTE	597,825.635	1,120.455.775	-144,054.744	834,801.138	155,370.079	613,589.679	145611995
AMERICA CENTRAL	624,606.020	1,886.059.175	2,175,912.341	1,639,552,131	-270,066,588	472,595,511	62159299
AMERICA DEL SUR	108,542,797	11,006,763	(5,300,135)	226,908,299	9,130,685	(11,883,699)	18614046
EUROPA	813,561,318	435,147,599	1,890,088,060	1,229,898,233	373,876,467	1,216,292,669	265318654
AFRICA	4,295	1,253,262	800,266	10,362,931	2,117,277	(15,932,773)	0
ASIA	23,485,196	42,216,316	37,656,853	30,987,066	17,750,470	11,937,710	-1472322
OCEANÍA	4,177,289	-1,450,375	-2,877,845	1,896,994	13,774	19	-1001348
INVERSIÓN TOTAL	2,172,209,447	3,494,688,515	3,952,224,796	3,974,507,002	288,192,164	2,286,599,116	489,230,324

FUENTE: REGISTROS DEL BANCO DE LA REPÚBLICA
CÁLCULOS: DNP-DDP-SPIC

Según los registros del Banco de la República hubo un crecimiento descendente entre 1996 y 1999 pero en los años 2000 y 2002 el descenso fue muy grande (ver cuadro 3).

El flujo de inversión extranjera también muestra un fuerte descenso en el año 2002, el total de la inversión baja al 17,42% del año anterior pero este hecho fue mucho más acentuado en la inversión de portafolio que pasó de 3.3341 millones de dólares en 2001 a -1.013 millones en el 2002 (ver cuadro 4).

Cuadro 4

Inversión Extranjera en Colombia Flujo en Millones de Dólares

	1998 ^Q	1999 pr	2000 pr	2001 p	2002				
					I	II	III	IV	TOTAL
Total	3.706	2.273	3.587	5.862	204	-168	247	737	1.021
directa	2.829	1.452	2.237	2.521	880	519	218	417	2.034
portafolio	877	821	1.350	3.341	-675	-686	28	320	-1.013

FUENTE: Balanza de Pagos, Banco de la República. Marzo de 2003

R: revisado . Pr: Provisional. P: preliminar

También en América Latina⁸ se presenta la misma propensión, las entradas netas de IED han sido las siguientes en millones de dólares:

1999	2000	2001	2002	var. 2001-2002
108.030	94.438	84.013	56.687	-33%

La inversión por sectores en Colombia en el período 1998-2002 ha sido como sigue:

⁸ Colombia. Reporte de inversión extranjera. 2002. Bogotá. Coinvertir.

Cuadro 5
Registros de Inversión Extranjera en Colombia por Sectores
En millones de dólares

	1998	1999	2000	2001	2002				TOTAL
		US\$	US\$	US\$	I TRI US\$	II TRI US\$	III TRI US\$	IV TRI US\$	US\$
Inversión extranjera directa.	2.829	1.452	2.237	2.521	889	510	218	417	2034
Minas y canteras – incluye carbón.	-6	464	507	524	122	152	130	158	562
Transportes, Almacenamiento y comunicaciones.	263	189	876	416	378	-1	-8	-8	362
Establecimientos Financieros	665	674	792	560	83	86	13	116	298
Industria manufacturera	785	505	514	236	37	68	47	87	239
Petróleo	92	-567	-542	505	179	119	-64	-34	199
Electricidad, Gas y Agua	672	-306	13	-71	75	42	23	19	160
Comercio, restaurantes y Hoteles	191	334	10	225	-20	33	39	56	108
Construcción	-52	-1	-21	84	12	17	28	30	88
Servicios Comunes	195	129	88	30	12	7	11	-9	20
Agricultura, caza, silvicultura y Pesca	24	30	0	12	1	-5	0	2	-1

Fuente: Balanza de Pagos; Banco de la República, Marzo 2003

En el cuadro 5 se puede observar que el ingreso de la inversión extranjera en algunos sectores está disminuyendo a partir de 1999, en otros a partir del 2000. En resumen, con excepción de electricidad, gas, agua y construcción en todas las demás ramas de actividad se ha presentado la tendencia a disminuir la inversión extranjera.

ESTRATEGIAS

En el tema de la inversión extranjera se enfrentan las estrategias de los inversionistas internacionales con las estrategias, cuando las tienen, de los países receptores. El propósito en esta parte es revisar la forma como se relacionan las dos partes.

En las estrategias de las empresas transnacionales para decidir sobre la colocación de sus inversiones en los años noventas en el documento de Inversión Extranjera en América Latina y El Caribe, 2002, ya citado, se hace una clasificación como sigue:

1. Empresas que buscan eficiencia, orientadas hacia México, Centroamérica y los países del Caribe.
2. Empresas transnacionales en busca de materias primas.
3. Transnacionales en busca de acceso a los mercados.

Por otra parte, frente a los cambios de la región, las empresas multinacionales EM habrían reaccionado reduciendo la producción con cierre temporal de ensambladoras y el aumento de la productividad y esto significó despido masivo de trabajadores. Otra respuesta, de carácter estructural, fue la relocalización de plantas productivas sobre la base de buscar bajos salarios y mercados en crecimiento como el traslado de plantas desde México a China.

Es muy importante resaltar que las empresas multinacionales no varían su comportamiento en términos de la IED en las especializadas en extracción de materias

primas, como sucede precisamente en la CAN con los hidrocarburos. En esta tendencia entran en juego intereses y conflictos mundiales que convierten en conveniente la inversión en cualquier parte del mundo para cubrir riesgos en otros lugares. La especialización de la Comunidad Andina en hidrocarburos hace difícil la articulación de este sector con el resto de las empresas dedicadas a otras actividades.

Según un estudio de la competitividad internacional elaborado por la CEPAL⁹ habría tres estrategias básicas de las EM para invertir en América Latina:

1. Búsqueda de acceso a mercados nacionales y/o regionales de manufacturas y servicios.
2. Búsqueda de materias primas para la exportación
3. Búsqueda de eficiencia a través de los sistemas internacionales de producción integrada SIPI.

Ahora bien, si como lo afirman estos estudios las mayores ventajas del comercio internacional se basan especialmente en manufacturas con contenido tecnológico, sobre todo en industria electrónica, automotriz y confecciones pero dentro de los Sistemas Internacionales de Producción Integrada (SIPIs) de las EM, los países medianos y pequeños no tendrían la posibilidad de industrializarse en forma autónoma. Este ha sido un aspecto clave de la inserción de los países asiáticos, que se integraron a los SIPIs y desde allí con la economía mundial; esta característica los distingue ampliamente de los países latinoamericanos que han cimentado esa inserción en los recursos naturales.

Estos autores destacan cuatro elementos fundamentales en relación con el comercio, la IED y la competitividad internacional que son:

1. Dentro de la globalización se destacan las EM en las economías.
2. En el comercio internacional durante las últimas décadas han tomado importancia las manufacturas no basadas en recursos naturales sino las de mayor contenido tecnológico.

⁹ MORTIMORE Michael, VERGARA Sebastián y KATZ Jorge. La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de Inversión Extranjera Directa (IED) en América Latina. CEPAL. Red de Inversiones y Estrategias Empresariales. Pg.57. Santiago de Chile, agosto 2001.

3. Los países subdesarrollados han sido los que mejor se han adaptado a las nuevas pautas comerciales.
4. Tanto los exitosos de América Latina como los países en desarrollo de Asia se han integrado al SIPI de las EM, donde la IED busca eficiencia en la producción (Mortimore pg. 58)

Según la investigación de Mortimore, Vegara y Katz (pg. 51) para 1995 la cuarta parte de las exportaciones de Costa Rica se exportó a los Estados Unidos pero a pesar del éxito comercial, debido a la forma como funcionaba la industria en los sistemas regionales de producción integrada, se redujo fuertemente el impacto sobre el crecimiento, causado por el castigo al valor agregado impuesto en los Estados Unidos y la competencia de la Cuenca del Caribe. Costa Rica respondió diseñando una estrategia nacional con una política más proactiva y basada en focalizar la IED en alta tecnología para mejorar la competitividad y el resultado fue un aumento notable en los ingresos de la IED.

Estos investigadores deducen (Mortimore y demás) que el éxito de Costa Rica está relacionado, entre otras razones, con la búsqueda de coincidencias entre las ventajas competitivas del país con las necesidades de los inversionistas, especialmente los sistemas internacionales de producción integrada SIPI.

El país receptor, cuando es subdesarrollado, debería tomar como objetivo primordial para orientar la inversión extranjera el impulso al crecimiento y desarrollo y entre los elementos de su estrategia deberían estar la transferencia de tecnología, el crecimiento de las exportaciones no tradicionales y la mejor inserción de la región en el mercado mundial¹⁰.

Sin embargo es en el campo de esas estrategias donde se han encontrado las dificultades de entendimiento entre los inversionistas y los receptores, los primeros no quieren responder a estrategias y objetivos de los segundos, tienen una racionalidad o visión económica desde el centro que los hace sentirse como los generadores de crecimiento y

¹⁰ Negociaciones sobre inversiones en el ALCA, para bien o para mal?. Secretaría Permanente del SELA. No. 40 – Junio 2002.

desarrollo donde los receptores, si quieren aprovechar, deben someterse a los inversionistas extranjeros.

Con esta aclaración se destaca que los elementos para una posible estrategia, según lo dice el SELA, serían:

1. Crear una vinculación entre inversión y desarrollo.
2. Tener en cuenta las necesidades de desarrollo, comercio y finanzas, en particular para las economías pequeñas y así materializar un trato diferenciado.
3. Permitir la materialización de objetivos específicos sobre producción combinando el fomento al desarrollo y la protección al inversionista extranjero, con apoyo a las exportaciones no tradicionales.
4. Permitir los requisitos de desempeño, subsidios e incentivos para obtener economías externas procedentes de la IED dirigida a sectores o regiones prioritarias como en el caso del empleo, diversificación de exportaciones y mercados, el desarrollo de capital humano, transferencia de tecnología y desarrollo de infraestructuras.
5. Que los incentivos y requisitos estén orientados a lograr la incorporación de industrias y sectores a los circuitos productivos internacionales, a las redes de comercialización competitiva, a la posibilidad de negociar la IED para sectores productivos y de servicios donde antes sólo estaba el estado o los capitales nacionales.

Una estrategia con todos estos elementos es difícil de conseguir por parte de los países receptores del mundo subdesarrollado, por las dificultades de negociación con las EM de los países desarrollados que disponen además de mayores recursos y margen de maniobra en los organismos internacionales como la OMC.

CLASIFICACION DE ESTRATEGIAS

En el mismo estudio de la CEPAL sobre la competitividad internacional y el desarrollo nacional se afirma que las políticas públicas sólo pueden guiar el proceso pero no modificarlo sustancialmente y han clasificado las estrategias con base en la historia conocida en los siguientes tipos:

1. Autónoma que consiste en desarrollar las capacidades de las empresas nacionales en el marco de políticas industriales (Japón, Corea del Sur, Taiwan)
2. Proactiva: basada en la IED y en las exportaciones a través de las redes globales de EM. Incentivó a las EM a extender sus SIPIs hasta las actividades prioritarias para el gobierno. Se crearon condiciones propicias para lograrlo.(Singapur, Irlanda y tal vez Escocia, ha comenzado en esa ruta Costa Rica y talvez Chile).

Es la estrategia más adecuada para utilizar frente a la IED, para lo cual se debe proceder a:

- Definir objetivos nacionales prioritarios y acordes con una estrategia nacional de desarrollo.
 - Implementar políticas activas para promocionar y canalizar IED hacia sectores, actividades o regiones prioritarias.
 - Políticas para integrar las empresas que reciben IED con el resto de la economía y profundizar en contenido tecnológico. (capacitación, cadenas de suministros, I&D, tecnología).
 - Adecuación del marco institucional.
3. Semiactiva: impulsada por la IED y exportaciones con redes de EM. Se utilizó las zonas de procesamiento de exportaciones, buena infraestructura y mano de obra barata. Se utilizan los incentivos para exportaciones manufactureras y apertura para la inversión extranjera. Se desatendió la capacitación y la actividad tecnológica nacional. (ejemplos: Malasia, Tailandia, maquilas de México).
 4. Pasiva: con políticas horizontales, apertura, liberalización de la economía, desregulación de los mercados. Ausencia de políticas para la IED y no tuvo en cuenta la coincidencia de intereses de la EM con estrategias del receptor. (México en el sector de no maquila, España). Las EM no la ven favorable porque allí no disponen de información, tienen escaso desarrollo de recursos, podría faltar la intervención de las políticas públicas. (Mortimore pg.40)

La estrategia proactiva sería la más recomendable para casos como el de Colombia pero se enfrenta a la fuerte resistencia de los países desarrollados, expresada en organismos

internacionales de alcance mundial, en temas como la definición de objetivos nacionales antes de consultar con los intereses de las multinacionales inversionistas, someter al inversionista a una estrategia nacional de desarrollo; tratar de canalizar la IED hacia sectores, actividades o regiones prioritarias. Buscar la integración con el resto de la economía o procurar mayor contenido tecnológico.

Si fuese posible, el país debería buscar una completa articulación de la inversión extranjera con la economía nacional como política pública de largo plazo, pero esto significa la participación de factores como suministros, proveedores, insumos locales, tecnología, recursos humanos, etc. lo cual no es del agrado de los países del norte dentro del ALCA y tampoco lo ven con buenos ojos los países desarrollados de otros continentes cuyas intenciones han sido expresadas dentro de la Organización Mundial de Comercio OMC.

PAUTAS DE RENDIMIENTO

Las pautas de rendimiento o la evaluación del desempeño de los inversionistas internacionales en los países receptores han sido motivo de tradicionales fricciones entre las dos partes, los países subdesarrollados necesitan la IED para su desarrollo y con base en esa perspectiva no pueden o no deberían permitir el ingreso indiscriminado de inversionistas extranjeros, pero las multinacionales que invierten en el exterior lo hacen por motivos muy diferentes, sólo buscan racionalizar su producción y el acceso a los mercados internacionales para continuar el proceso de acumulación de capital. Este conflicto o desacuerdo ha sido expresado por las dos partes en diversos estudios y aquí se presenta la visión de un organismo de América Latina.

La Secretaría Permanente del SELA ha elaborado el estudio “Negociaciones sobre inversiones en el ALCA” en el cual se discute el tema de las pautas de rendimiento¹¹.

Según ese estudio, la IED ha tenido pérdida de dinamismo después de los años noventa y por lo tanto ha disminuido su contribución al crecimiento económico de los receptores

¹¹ Negociaciones sobre inversiones en el ALCA, para bien o para mal?. Secretaría Permanente del SELA. No. 40 – Junio 2002.

de la región. No han servido las reformas de apertura económica y financiera y la mayor certidumbre jurídica que se ha logrado.

América Latina tiene al frente las negociaciones para la constitución y creación del ALCA con los EEUU y todo sigue adelante, por lo tanto la inversión extranjera es tema muy importante en las conversaciones.

En el estudio del SELA se afirma que existe la convicción de que es posible lograr un acuerdo de tratamiento a la IED dentro del marco del ALCA. Se menciona como principios fundamentales los de liberalización y protección y como afines los de competencia, tributación, relaciones laborales y medio ambiente. En una etapa preliminar estaría lo relacionado con la dimensión del desarrollo.

Tal vez ese optimismo no sea tan real. Se ha pensado que sólo si las negociaciones se hacen por bloques frente a los EEUU y Canadá como sería los centroamericanos, CAN, MERCOSUR, etc., podría lograrse una negociación que por lo menos no permita los perjuicios que los dos países desarrollados podrían causar a los latinoamericanos.

Dentro de esas negociaciones Canadá no es favorable a los requisitos de desempeño con el argumento de desviación de comercio y tampoco acepta los objetivos de desarrollo, de igual manera no acepta obligaciones sobre transferencia de tecnología y la exportación de una proporción de la producción, sólo acepta medidas de tipo ambiental y reconoce la existencia de países de menor desarrollo para lo cual acepta algunas excepciones o reservas en sus obligaciones.

Los EEUU admiten requisitos de desempeño pero no algunos como:

- Incorporación de niveles específicos de contenido local
- Compras preferenciales locales
- Balance de exportaciones e importaciones
- Exportar en niveles específicos
- Transferir tecnología
- Actuar como proveedor exclusivo de bienes o servicios a una región particular o al mercado mundial.

Aceptarían algunas excepciones para protección de la vida humana, animal o de la flora y algunas medidas para solución de problemas de competencia y consecución de programas de ayuda y promoción de exportaciones.

En conclusión, los EEUU aceptan los requisitos desempeño pero siempre y cuando sólo sean favorables o neutros hacia los intereses de sus empresas multinacionales y se descarta las necesidades que puedan tener los países receptores..

Con un ALCA en esas condiciones la situación sería muy desfavorable para los países del continente susceptibles de recibir la IED de las grandes economías del norte.

Todo esto revela la enorme dificultad para manejar el tema de las pautas de rendimiento con propósitos nacionales de los países receptoristas; es casi imposible imponer a las multinacionales lo que de antemano está prácticamente negado y donde sólo aceptan los casos extremos como el de países con grandes dificultades.

Frente a esa situación el SELA propone que:

“deberían permitir, en forma negociada y de acuerdo con las necesidades reales del país receptor, la inclusión de *requisitos de desempeño* y de subsidios e incentivos, por ser mecanismos claves para obtener economías externas de los flujos de IED y poder dirigirlos a determinados sectores o regiones prioritarias, tales como generación de empleo, diversificación de exportaciones y mercados, transferencia de activos favorables al desarrollo del capital humano, incluyendo las destrezas administrativas y transferencia de tecnología, y desarrollo de infraestructuras que viabilicen un desarrollo industrial competitivo y sustentable”¹²,

Edward M. Graham también sostiene que:

“El gobierno de Canadá encargó recientemente a dos prominentes expertos, Steven Globerman y Daniel Shapiro, que analizaran la literatura sobre cuáles son en la práctica

¹² Las inversiones en la agenda comercial internacional. IV. Conclusiones e ideas relacionadas con la negociación internacional sobre comercio e inversiones. En *Financiamiento e Inversión Extranjera*. SELA. Octubre de 1999.

las políticas nacionales en aquellos países que han atraído significativos volúmenes de inversiones directas. Su estudio concluye que los siguientes son factores de fundamental importancia: una fuerza laboral educada y capacitada, un sistema jurídico eficiente y equitativo, un adecuado sistema de transporte, una decidida política antimonopólica, una sólida política macroeconómica, y una cultura de creación de riqueza.

Además, estos expertos señalan que la literatura tiende a desalentar la noción de que los gobiernos pueden atraer la IED implantando diversos esquemas de incentivos, como las desgravaciones o los subsidios directos. También observan un consenso acerca de que los esfuerzos de los gobiernos por apropiarse de los beneficios de la IED a través de impuestos diferenciales, la selección de la IED, y, las restricciones selectivas de IED quizá resulten ser contraproducentes. Específicamente, estas medidas pueden desalentar la IED deseable, en vez de lograr el objetivo gubernamental de eliminar la IED indeseable”¹³

Las posiciones parecen irreconciliables y es para pensar que las dos tienen sus razones, la explicación estaría en que las dos partes tienen diferentes visiones sobre el encuentro de la IED con los países necesitados de lograr una serie de objetivos basados en la búsqueda de su desarrollo. Se le abre las puertas para aplicarla al desarrollo en unos y se busca colocarla donde sea más seguro el proceso de acumulación de capital por los otros.

IMPLICACIONES DE LA GUERRA DE INCENTIVOS

En los últimos años la competencia por la IED se ha extendido hasta llegar a participar países subdesarrollados, los desarrollados, gobiernos nacionales y de menor territorialidad o subnacionales. Como consecuencia de esta situación aparece la duda sobre la efectividad de los incentivos de un país cuando casi todos llegan a ofrecer lo mismo. En primer lugar, algunas de las explicaciones que sobre el tema han sido expuestas se explican a continuación.

¹³ Trabajando en llave: La inversión extranjera y el comercio internacional. **Economic Reform Today** . CIPE: Center for international Private Enterprise. 1996.

Daniel Chudnosky y Andrés López¹⁴ distinguen dos tipos de competencia a saber:

“Vía reglas” que se basaría en dos tipos de medidas, la reducción de estándares ambientales o laborales y segunda la consolidación de la estabilidad económica y política, la firma de tratados de integración regional, la garantía de los derechos de propiedad intelectual, el fortalecimiento del sistema judicial, la privatización de empresas públicas, la desregulación de mercados, la liberalización de los flujos de comercio y capitales y otras.

La llamada “vía incentivos” incluye aspectos financieros y fiscales como exenciones y rebajas impositivas, depreciación acelerada de las inversiones, deducciones especiales, exención de derechos de importación y otras. También están los incentivos indirectos como provisión de terrenos e infraestructura especial, acceso preferencial a compras del gobierno, garantía de posiciones monopólicas, tratamientos regulatorios especiales, entre otros mecanismos

De igual manera, muchos países han creado agencias de promoción de inversiones que ofrecen paquetes de incentivos, que constituyen elementos de esa competencia.

El mismo informe del MERCOSUR¹⁵ clasifica los incentivos en dos grupos, genéricos y específicos, los primeros en el contexto de la apertura comercial y financiera y reformas estructurales de los años noventas, los segundos según las legislaciones nacionales.

Por otra parte, Oman Charles¹⁶ afirma que el uso exagerado de incentivos tanto en países desarrollados como subdesarrollados ha introducido importantes distorsiones en los mercados. La competencia con incentivos habría causado detrimento en las políticas económicas y en la construcción de las instituciones. Pero también acepta que se ha

¹⁴ CHUDNOSKY Daniel y LOPEZ Andrés. Inversión extranjera directa en Argentina: factores de atracción, patrones de comercio e implicancias de política. Abril del 2000.

¹⁵ Op.cit.

¹⁶ OMAN, Charles - Competencia de políticas por inversión extranjera directa : Estudio de la competencia entre gobiernos para atraer IED. En *Coinvertir.*— 2000 Marzo 31 2003 *E-mail:* charles.oman@oecd.org

producido fortalecimiento en los mercados, mejoramiento de la infraestructura, capacitación de los trabajadores, mayor estabilidad macroeconómica y política.

Recomienda pasar del sistema de incentivos al de la aplicación de reglas nacionales e internacionales para fortalecer las economías de los países subdesarrollados y las relaciones de estos con los miembros de la OECD.

Esa recomendación equivale a la aceptación de unas reglas de juego de cubrimiento mundial dentro de las cuales el problema consiste en que los negociadores produzcan unas reglas equitativas porque de no ser así los perjudicados, como siempre, serían los países receptoristas subdesarrollados. Los países receptoristas desarrollados ya tienen unas condiciones económicas que les permiten adecuarse fácilmente a las nuevas exigencias mientras los receptoristas subdesarrollados siempre se encuentran frente a unas dificultades nuevas que les hace casi imposible cumplir nuevos reglamentos y por lo tanto sólo pueden esperar la pérdida de capacidad de inserción donde los otros ya se encuentran bien insertados.

Un detalle parcial del estudio “Proyecto Andino de la Universidad de Harvard y la Corporación Andina de Fomento” presenta un resumen de las políticas de incentivos para atraer IED, se lo transcribe por su importancia para el presente estudio sobre las ZEEE en Colombia.

Cuadro-resumen de las políticas de incentivos para atraer IED

Tipo de incentivo	Fiscal	Financiero	Promoción
Forma operativa	Menores tasas de impuesto cooperativo Exención en el pago de los derechos de importación Período de exención Regímenes especiales	Subsidios directos Construcción de infraestructura necesaria para la nueva inversión Empleo subsidiado	Publicidad en medios participando en exhibición de inversión Misiones de promoción Seminarios de información Servicios de asesoría
Condiciones bajo las cuales funciona mejor	<p>- Debe existir una falla de mercado que justifique un tratamiento especial (Ej. Información asimétrica, externalidades positivas en la producción de las firmas domésticas, alta concentración en el mercado doméstico)</p> <p>- Ambiente macroeconómico y social estable</p>		
Específicas:	Existencia de infraestructura básica para la operación de las nuevas empresas Sirve para atraer inversiones de empresas orientadas al sector externo, dentro de la competencia de estado similares por atraer inversiones externas Cuando las tasas a los impuestos corporativos son muy restrictivas	Los factores usados más intensamente en la producción de la industria multinacional tienen oferta elástica Las empresas que compiten por los recursos obtienen nulos o bajos beneficios Las externalidades en la producción desde la empresa multinacional a las otras empresas son considerables Las ganancias por excedente del consumidor en los mercados domésticos son pequeñas	Existencia de infraestructura básica para la operación de nuevas empresas Orientación de la nueva inversión hacia el sector exportador Alta tasa de salarios No existencia de pleno empleo

Tipo de incentivo	Fiscal	Financiero	Promoción
Ventajas			Menos costosa que las otras políticas cuando las condiciones arriba citadas se cumplan
Desventajas	<p>Deteriora la presión tributaria</p> <p>Puede generar competencia entre estados por atraer inversión extranjera y por lo tanto actividades de búsqueda de rentas</p> <p>Dependen de las consideraciones del sistema tributario del país de origen con respecto a los ingresos por operaciones en el exterior</p> <p>Pueden generar altos costos de administración y de eficiencia</p> <p>Su efecto difiere si se trata de nuevas empresas o las previamente establecidas</p>		
Otras características	<p>Principalmente sirve para atraer empresas pequeñas</p> <p>Determinante de la localización de la nueva inversión, dadas las otras variables</p>	<p>Determinante de la localización de la nueva inversión</p> <p>Están incluidos generalmente en las negociaciones con grandes empresas</p>	
Efecto cuantitativo estimado	Elasticidad unitaria de la IED respecto de la rentabilidad después de impuestos (Hines 1996)		Elasticidad de 0,3 (Wells y Wint, 2000)

Fuentes: Juan (1991) y Jines (1996), Moriste y Pirnia (2000), Well y Wint (2000) y Hanson (2001)

Los incentivos tributarios, mejoramiento de infraestructura y otros en los cuales hay bastante similitud en Latinoamérica ya no parecen suficientes para producir una avalancha de inversión extranjera, la única forma sería la de agregarle a todos esos incentivos el acondicionamiento en otros factores que las multinacionales los requieren pero eso nos lleva a la idea de que tampoco se puede aceptar la realización de todo tipo de esfuerzos si las multinacionales no encuadran en los objetivos de desarrollo que tenga el país que aspira a recibir las inversiones extranjeras.

Definitivamente el procedimiento no puede ser otro que la coincidencia de las estrategias de las empresas multinacionales con la preparación del ambiente receptor en los factores que son objeto de atención y atracción de las multinacionales. Los incentivos financieros, tributarios, de infraestructura ya no pueden ser suficientes, es indispensable tener claro lo que el país o la región representa para las multinacionales como oportunidad de inversión y además es requisito indispensable disponer de la fuerza de trabajo calificada y especializada, una normatividad que además de ser favorable a los inversionistas internacionales sea también impulsora del desarrollo nacional. Es un cruce de intereses del gran capital con las necesidades de desarrollo del país receptor y esto implica producir una evaluación con el fin de que el país receptor sepa hasta dónde puede ceder y dónde debe contenerse en función de los resultados que se puede esperar.

LA PROMOCION DE LA IED

En el afán por conseguir la inversión extranjera los países se han lanzado también a la lucha por llegar con sus ofertas de incentivos y ventajas a los países que disponen de recursos para montar sus empresas en otros lugares del mundo. El sistema de las promociones se ha convertido en un elemento clave para el éxito de los objetivos económicos de los gobiernos dispuestos a servirse de esas inversiones.

En un documento preparado por la Corporación Nacional de Exportadores de Chile y denominado “Bases para una estrategia-país exportadora eficiente”¹⁷ se ha establecido que la promoción de la IED se ha hecho a tres niveles:

¹⁷ Bases para una estrategia-país exportadora eficiente. Corporación Nacional de Exportadores de Chile. Presidente Rodrigo Ballivián A. www.camaraaduanera.cl/cne/estrategia.htm

1. Global, donde se promueve al país receptor de IED, participa desde el presidente.
2. Sectorial, donde se promueve las potencialidades derivadas de condiciones especiales de un área productiva específica.
3. A nivel de proyectos específicos.

El mismo estudio chileno establece que al enfrentarse con la competencia se debe tener en cuenta los siguientes factores:

1. Existe mucha competencia, participan hasta los países desarrollados como los EEUU.
2. En esta competencia se utilizan muchos recursos humanos y financieros.
3. Cada vez más la promoción debe ser específica.
4. En este campo también hay que innovar y activar la promoción para permanecer como receptor.
5. Se debe dirigir a los países más promisorios.
6. Es necesario definir una estrategia, buscar los inversionistas potenciales y convencerlos.

En el caso colombiano existe una organización para cumplir esta misión y es Coinvertir y de la cual se transcribe la información esencial:

“ La misión de COINVERTIR es promover y facilitar el desarrollo y la consolidación de iniciativas de inversión extranjera en Colombia y apoyar la inversión de colombianos en el exterior. Para este fin, *COINVERTIR*:

- Trabaja con el sector privado para identificar oportunidades de mejoramiento en el ambiente de negocios y con el gobierno para desarrollarlas y mejorar así el clima de inversión del país
- Mantiene contacto directo y permanente con inversionistas ya establecidos en el país para apoyarlos en el desarrollo exitoso de su operación
- Promueve y facilita, nacional e internacionalmente, el desarrollo y la consolidación de iniciativas de inversión extranjera en el país

- Suministra servicios de asistencia legal, información económica y apoyo directo a inversionistas potenciales, así como acompañamiento en su proceso de toma de decisión e implementación de inversiones en el país”

HISTORIA DE LAS ZONAS ECONOMICAS ESPECIALES: EL CASO CHINO

Las zonas económicas especiales (ZEE) se crearon en China para fomentar la reforma y apertura hacia el exterior, acelerar la modernización y la construcción socialista. Una meta de mediano plazo consistió en promover el desarrollo del resto de China y en el largo plazo se pretendía convertirlas en zonas piloto de la construcción socialista con una caracterización típicamente china y con la utilización de la economía de mercado.

Con la creación de las ZEE el objetivo fue romper la autarquía y las dificultades de la economía planificada y así desarrollar la fuerza productiva, además, acumular experiencias en beneficio de la construcción del socialismo¹⁸

Por ejemplo, en el caso de la selección de Shenzhen como ZEE, una de las más importantes en ese país, se tuvo en cuenta tres razones a saber:

- Estar contiguo a Hong-Kong, lo cual facilitaría el intercambio internacional
- La existencia de muchos lazos con chinos residentes en ultramar, además de los de Hong- Kong y Macao.
- La posibilidad de que Shenzhen pudiese jugar un rol en la reivindicación territorial de Hong Kong a favor de China.

La ZEE está dentro de un plan de desarrollo de la misma zona que tiene en cuenta lo económico, lo político, lo cultural y lo urbano.

Se ha dado énfasis al desempeño del gobierno municipal en lo ejecutivo, administrativo y de servicio, también el papel del mercado, las influencias de la ciencia y la tecnología, la economía pública y la economía privada.

¹⁸ Presentación sobre la Zona Económica Especial de Shenzhen. Ministerio de Comercio Exterior de Colombia. Página web.

Para iniciar tareas, los chinos, concretamente en casos como el de Shenzhen y Guangdong, hicieron los estudios previos de diagnóstico en los que incluyeron temas como poderío económico, estructura industrial, infraestructura, transporte urbano, servicio y ventajas de los recursos humanos. También estudiaron la forma para convertir a Shenzhen en el Municipio Piloto para la construcción del socialismo con Peculiaridades Chinas, estudiaron el nivel de su modernización, desarrollo económico, social, cultural, ambiental avances en la implantación de los reglamentos. También hicieron estudios de competitividad por ciudades. Es decir, las ZEE tuvieron un proceso que consistió en un reconocimiento de todo lo que tenían, sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para planear de la manera más acertada posible el futuro que querían.

Las ZEE pueden tener la extensión de un municipio o una provincia, se caracterizan porque buscan el desarrollo integral de la sociedad, la economía y su cultura.

Para lograr la atención de los inversionistas a las zonas económicas especiales chinas se les dotó de características preferenciales en materia tributaria, aduanera, cambiaria y laboral como pagar menores impuestos o exoneraciones completas, también se estableció flexibilidad laboral con especial énfasis para las empresas de alta y nueva tecnología.

También se establecieron otros incentivos como:

Concesiones para el derecho a uso de terrenos, medidas para apoyar el desarrollo de empresas de alta tecnología, facilidades de residencia para los profesionales y técnicos, apoyo de vivienda a quienes hayan logrado títulos de maestría en el exterior, plan de premios para científicos y técnicos que contribuyan al desarrollo de alta tecnología.

Para mantener un buen control sobre el otorgamiento de beneficios se estableció una reglamentación que lleva a las empresas a demostrar, en los primeros años, el cumplimiento de los objetivos que espera la administración de la ZEE.

El funcionamiento de la zona económica especial comprende aspectos como los operativos, organizacionales, régimen legal, condiciones de acceso y otros.

El gobierno se compromete a ofrecer servicios a las empresas y a dar garantía jurídica para ejercer la competencia en el mercado. La Asamblea Popular Nacional aprobó un reglamento como ley básica para establecer las ZEE y que contiene objetivo, naturaleza y la política preferencial para los inversionistas extranjeros. También fueron aprobadas otras normas de nivel subnacional como el Reglamento de la Zona Económica Especial de Shezhen, Reglamento Temporal de la Zona Económica Especial de Shezhen sobre la importación de Tecnología, Reglas Operativas de la Zona Económica Especial de Shenzhen sobre registro administrativo de las empresas.

Existe flexibilidad legal pero siempre debe estar dentro de los marcos legales tanto nacionales como de los marcos legales del derecho específico, o sea del derecho especializado en las distintas ramas como el económico, laboral, civil, etc. No se aceptan y por tanto no tienen validez las normas que se salgan de esos marcos ya establecidos.

Lo anterior evita que las normas para atraer inversión extranjera trastocuen el derecho con el que se gobierna el país y puedan convertirse en instrumentos de desorden legal y constitucional.

Las relaciones entre las cinco zonas económicas especiales en China son de independencia entre sí, no existe una planeación unificada a nivel estatal, en el mercado son competitivas, al mismo tiempo son complementarias recíprocamente.

La industrialización es su estrategia, todas se esfuerzan por desarrollar industria de alta tecnología.

La complementariedad recíproca surge de las diferencias del objetivo industrial porque pueden orientarse por transporte, comercio exterior, turismo, edificación, agricultura, acuicultura, etc.

Entre los factores endógenos que habrían contribuido al éxito de las ZEEs en China se puede contar:

La estabilidad política y social.

El apoyo del gobierno central y la colaboración de otras provincias y municipios.

Las políticas preferenciales.

La apertura de China y la reforma hacia la economía con mercado.

La introducción de oferta abundante de mano obra barata, inversiones y tecnología.

La flexibilidad en el ambiente de desarrollo económico.

Cabría agregar que el tamaño del mercado interno de China y la combinación de los factores antes mencionados ha generado un entorno económico y político que se ha convertido en una gran atracción para la IED hacia este país.

DESARROLLO Y ZONAS FRONTERIZAS EN COLOMBIA

En el caso colombiano los gobiernos han procurado planear el desarrollo del país desde los años 50s y han elaborado planes desde los años 70s. En esos planes siempre se ha incluido la situación fronteriza con los países vecinos¹⁹.

Las zonas de frontera históricamente han tenido como característica el atraso o rezago frente al resto del país, especialmente frente a las regiones centrales. El rezago está presente en la pobreza, el desempleo, la producción, la capacidad de ahorro, los costos del consumo, los niveles de educación, la salud, etc.

Según lo analiza el presidente de la Cámara de Comercio de Ipiales, se aumentan los precios de venta de una gran cantidad de bienes que llegan del interior del país por razones de transporte, luego el nivel de precios es más alto que en el centro, pero también el nivel de precios de los productos locales cuando llegan a los mercados del interior son más altos y por tanto menos competitivos, todo porque se aumenta el costo de transporte²⁰

La concepción oficial ha cambiado desde la idea de unas fronteras cerradas con afirmación de la soberanía, hasta la concepción de un fenómeno cultural, comercial y

¹⁹ Políticas de Frontera en Colombia. Grupo de Fronteras. Dirección de Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación. Tres décadas de políticas fronterizas en Colombia. Bogotá, 2001?

²⁰ OBANDO Reyes, Alvaro. Cámara de Comercio de Ipiales. Inédito.

social, dinámico y complejo, que se convierte en instrumento del desarrollo, la integración y la apertura económica.

La Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación DNP, tiene en cuenta los siguientes **criterios en la definición de una política fronteriza**:

La participación según lo establecido en la constitución nacional²¹.

El sistema de representación política de la cual han quedado por fuera las zonas de frontera.

Esto se debe a que las representaciones a la Cámara se hacen por departamentos y al senado por circunscripción nacional, no hay una delegación representativa de las fronteras en el sistema legislativo colombiano. Además, existe un sistema político y administrativo bastante centralizado dentro del cual las decisiones se toman en la capital sin consultar con la problemática que se vive en las fronteras y aunque se trata de un sistema que puede cambiar con la presión de los interesados de la región en cabeza de sus representantes en el congreso, hasta ahora es muy poco lo que se ha hecho en ese sentido.

La seguridad.

La integralidad. O sea, tener en cuenta el conjunto de la diversidad colombiana como una unidad nacional. Tenemos fronteras marítimas y terrestres, el país es simultáneamente Caribe, Pacífico, Amazónico, Orinoquense y Andino.

Diversidad. Las zonas de frontera no son homogéneas, tienen diferencias culturales, sociales, ambientales, geográficas y étnicas.

Desarrollo sostenible. Muchas de las ventajas y riquezas se encuentran en esas zonas, lo que implica establecer una política de aprovechamiento y defensa de esos recursos.

Equilibrio. Que debe existir entre las zonas fronterizas y el centro del país, por lo tanto se debe establecer mecanismos de compensación entre las dos partes.

²¹ En Colombia hay siete mecanismos de participación: el voto, el referéndum, la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, revocatoria del mandato, consulta popular, cabildo abierto.

Conocimiento. Es imperioso el estudio de los fenómenos sociales, culturales, económicos, políticos y militares de las zonas de frontera.

Describiendo un poco la historia sobre la política de fronteras se encuentra que para los años setenta los gobiernos del país no alcanzan a configurar una política sobre este aspecto según la revisión de los planes de desarrollo realizada por Planeación Nacional.

En el período presidencial de 1982-1986 se alcanzó a elaborar una política de desarrollo fronterizo. En el Plan Cambio con Equidad hubo planes especiales para la costa pacífica, los llamados territorios nacionales y la frontera. En 1983 se aprobó la ley 10 y se expidió el decreto 3448 como estatuto especial para las zonas de frontera.

Se presenta una pérdida de importancia en el gobierno de Virgilio Barco que se concentra en el comercio exterior, el aumento de la oferta exportable, la política de importaciones y negociación internacional²²

En la constitución política de 1991 se definieron principios generales para la política exterior del país y se sentaron las bases para elaborar una política fronteriza. El artículo 9 determina los fundamentos de las relaciones internacionales y determina que la política exterior se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

En el plan de desarrollo del presidente Gaviria también se deja de lado el asunto fronterizo, se conformó con la promulgación de la nueva constitución política.

En el plan El Salto Social del presidente Ernesto Samper nuevamente toma fuerza la política de fronteras, se la vincula en la agenda económica como “Política Fronteriza”, se dispone el impulso de la ley de zonas de frontera. Se expide la ley 191 con disposiciones sobre zonas de frontera. Se estableció una serie de incentivos como crédito empresarial, bonos de desarrollo fronterizo, incentivos aduaneros y tributarios para la constitución o ampliación de empresas en la Unidades de Desarrollo Fronterizo.

²² Políticas de frontera en Colombia. Tres décadas de políticas fronterizas en Colombia. Pg.19. Dirección de Desarrollo Territorial – DNP. Bogotá, marzo de 2000.

En 1999 se quería generar nuevas condiciones para el desarrollo, empleo y productividad en las zonas fronterizas y nace el numeral 16 del artículo 4° del Plan Nacional de Desarrollo con apoyo de un grupo de parlamentarios y de los ministros de Hacienda y Comercio Exterior.

En la ley que aprueba el plan “Cambio para construir la Paz” del presidente Andrés Pastrana se menciona la promoción y ejecución de la política de fronteras, se incluyeron acciones para aumentar las exportaciones no tradicionales, la articulación a los mercados internacionales, la diplomacia para la paz, determina funciones en los ministerios en relación con este tema y se facultó al gobierno para la creación de las zonas económicas especiales de exportación ZEEE en cuatro municipios fronterizos de diferentes regiones. Fue así como se crearon las de Buenaventura, Cúcuta, Ipiales y Valledupar.

La creación de las ZEEE en el gobierno de Andrés Pastrana estaban enmarcadas en el Plan Estratégico Exportador que contenía los siguientes objetivos:

1. Aumentar y diversificar la oferta exportable en función de la demanda mundial.
2. Incentivar e incrementar la inversión extranjera para fomentar directa o indirectamente las exportaciones.
3. Hacer competitiva la actividad exportadora.
4. Regionalizar la oferta exportable.
5. Desarrollar cultura exportadora.

Dentro de cada objetivo había una serie de estrategias y dentro de cada estrategia una serie de proyectos que constituyeron la forma de poner en práctica la política establecida.

Pero Colombia con estas medidas de política externa compite con los demás países vecinos y de otros continentes, por esta razón se presenta el resumen de un trabajo elaborado por la institución dedicada a la promoción de la inversión extranjera como es

Coinvertir²³. En este estudio se ha elaborado un cuadro de Legislación Comparada entre Colombia, Chile, Costa Rica, Perú, Brasil y México.

Allí han sido incluidas variables como:

- Actitud hacia la inversión extranjera: similar para los seis países.
- Restricciones por sectores: diferentes en los diversos países.
- Sectores prohibidos a la inversión extranjera: los más prohibitivos Costa Rica y México.
- Topes de inversión permitidos: los más restrictivos Perú y Chile, los demás sin tope.
- Derechos cambiarios: en general, libertad para la remisión de utilidades.
- Exigencias especiales: las mayores son del Brasil, los demás países muy bajas o ninguna.
- Incentivos especiales o dirigidos a sectores específicos: únicamente no los tienen México y Costa Rica, todos los demás los han implantado.
- Estabilidad tributaria: sólo Colombia no la tendría, Colombia tenía el más alto impuesto de renta (cero en las ZEEE) e IVA, Brasil el más alto en rentas internacionales.
- Concurrencia extranjera en procesos de participación: para todos es bienvenida.
- Arbitraje internacional: lo tienen todos.
- Proporción de empleados extranjeros permitidos en cada país: libre en Costa Rica, hasta 30% en Brasil, hasta 20% en Perú y 10% los demás. Colombia aceptaba hasta 20% en los cargos empresariales de dirección y confianza.

²³ Cuadro de legislación comparada.. Coinvertir. Corporación invertir en Colombia. Bogotá, Abril 2001.

- Acuerdos de doble tributación: el de mayor número lo tiene Brasil, le siguen México y Colombia, tienen mucho menos los demás.
- Convenios de protección a la inversión extranjera: México con la NAFTA, los demás con OPIC, MIGA; CIADI.
- Número de tratados bilaterales de inversión: Chile (50), Perú (25), México (13), Brasil (11), Colombia y Costa Rica (5). (Bilateral Investment Treaties).
- Total flujos netos de IED 1990-1999 en miles de millones de US: México (90), Brasil (42), Chile (18), Perú(11), Costa Rica y Colombia (sin petróleo) algo más de dos mil millones de dólares.
- Nivel de arancel: oscila entre 1 y 20%. En Colombia entre 11-13,5%
- Subsidios especiales: en Chile, Costa Rica y México ninguno, Brasil con exenciones tributarias y aduaneras a importación de equipos y materiales, exenciones tributarias a productos exportados y a depósitos provenientes de exportaciones; Perú en el régimen de promoción de exportaciones, Colombia con el Plan Vallejo²⁴, los certificados de reembolso tributario CERT, las zonas francas y las ZEEE.
- Número de zonas francas: Colombia y Costa Rica tienen once cada uno, Perú seis, Brasil cuatro, Chile y México dos cada uno.
- Beneficios ofrecidos en Zonas Francas:
 - Costa Rica: en importación y exportaciones de muchos bienes con exenciones de IVA, de renta, patrimonio, y otros, en algunos casos hasta el 100%.
 - Le siguen Colombia y Brasil luego Perú y finalmente Chile que no cobra IVA para bienes que entren y permanezcan en zona franca.

²⁴ El Plan Vallejo se refiere al régimen que permite a los empresarios, personas naturales o jurídicas, introducir al país, con exención total o parcial de impuestos, materias primas, bienes intermedios, de capital y repuestos para emplearlos en la producción de bienes o servicios destinados exclusivamente a su venta en el exterior

- Zonas de tratamiento especiales (Régimen de Fronteras, ZAE, Leyes Páez y Quimbaya, ZEEE):

Son más abundantes en Colombia y Perú, y en orden tienen menos Brasil, México, Costa Rica y Chile.

- Acuerdos comerciales: el de mayor número es México y luego en orden descendente Costa Rica, Chile, Brasil, Perú y Colombia.

Si se extrae sólo la parte correspondiente a Zonas de tratamiento especiales para mostrar lo que aparece en el estudio de Coinvertir tenemos la siguiente gráfica:

Gráfica No. 2

Comparación de zonas de tratamiento especial

México	Costa Rica	Colombia	Perú	Brasil
Programa de maquiladoras Zonas especiales de desarrollo	Bonificación 10% sobre planilla a empresas de zonas francas en zonas de menor desarrollo relativo	Régimen de fronteras Zonas aduaneras especiales Ley Páez y ley Quimbaya ZEEE, etc.	Centros de exportación, transformación, industria, comercio y servicios- CETICOS Zonas tratamiento comercial especial Zonas especiales de desarrollo	Zonas geográficas especiales Zonas de procesamiento para la exportación

Es decir, existe un amplio mapa de zonas de tratamientos especiales tan sólo tomando las de los seis países mencionados y la tendencia está generalizada en el resto del mundo.

1.2 ESTRUCTURA LEGAL Y FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN LAS ZONAS ECONOMICAS ESPECIALES DE EXPORTACIÓN ZEEEs

La finalidad de las ZEEEs es atraer y generar nuevas inversiones para la exportación mediante la creación de condiciones especiales para la concurrencia del capital privado, capital que puede ser nacional o extranjero. La creación de este sistema en municipios fronterizos obedeció al interés de conseguir su transformación en polos de desarrollo de regiones tradicionalmente atrasadas con respecto a las regiones centrales del país.

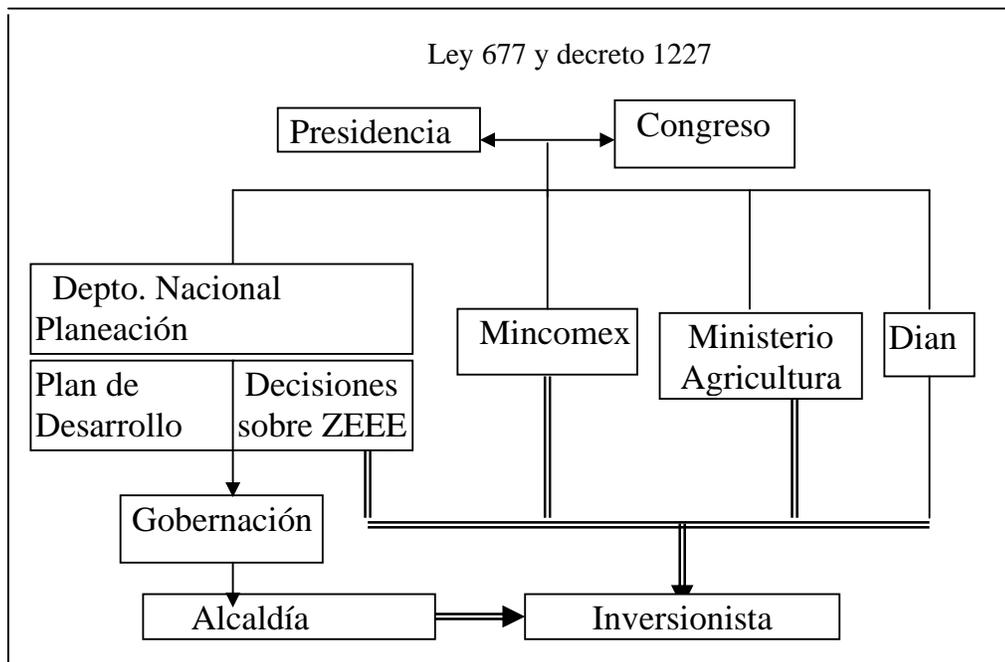
Inicialmente se creó el sistema con el numeral 16 del Artículo 4 de la Ley 508 de 1999, que fue declarada inexecutable²⁵ según Decreto 049 de 2000. El objeto de esta Ley era la creación de condiciones legales especiales por un periodo de 25 años para la promoción, desarrollo y ejecución de exportaciones de bienes y servicios.

Posteriormente se aprueba la ley 677 de agosto 3 de 2001 y el Decreto 1227 de junio 12 de 2002 . Con base en esta normatividad se ha realizado la siguiente representación gráfica:

²⁵ Inexecutable: que no se ajusta a la constitución nacional, que es inconstitucional. La declaración de inexecutable la hace la Corte Constitucional.

Gráfica No.3

Estructura gubernamental en las ZEEE



Mincomex: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

En la representación gráfica que se ha elaborado se muestra que la presidencia tiene la función de creación de leyes junto con las funciones del Congreso de la República. El presidente determina las políticas públicas en los órdenes económico, social, laboral pero siempre con el debate y aprobación del Congreso de la República que se compone del Senado y la Cámara de Representantes.

Todos los elementos que aparecen dentro del cuadro que representa la normatividad de las ZEEE cumplen alguna de las funciones dentro del sistema creado por esa misma normatividad.

La forma como opera el sistema de planeación en los tres niveles estatales administrativos hace que necesariamente estén relacionados con la ley 677. El Departamento Nacional de Planeación, según instrucciones del Presidente, elabora el Plan Nacional de Desarrollo para el respectivo período presidencial.

La Oficina de Planeación Departamental elabora el respectivo plan de desarrollo de su territorio que debe enmarcarse dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

La Oficina de Planeación Municipal elabora el respectivo plan a ese nivel dentro de los marcos de la planeación departamental y nacional.

Por este motivo, los tres niveles de planeación participan en la demarcación de los límites dentro de los cuales opera la ZEEE y donde el alma es el inversionista.

Por la otra vía, el Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Comercio, industria y turismo; Ministerio de Agricultura en lo agropecuario y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, son quienes tienen poder directo en las decisiones de ingreso de nuevas empresas y control de las mismas en las ZEEE.

Como el marco jurídico está regulado por la Ley 677 de agosto 3 de 2001 y el Decreto 1227 de junio 12 de 2002 que reglamenta la ley, se expone a continuación lo fundamental de esta normatividad.

Ley 677 de agosto 3 de 2001²⁶

Con esta ley se declaró unos territorios, concretamente municipios, como zonas geográficas que funcionarán con un régimen económico especial para la inversión, montaje de plantas de producción y venta de las mercancías. Se establecieron condiciones especiales para la concurrencia del capital privado sea interno o externo, cuya única finalidad es atraer inversiones y fortalecer el proceso de exportación para obtener divisas.

En forma directa se benefician las empresas exportadoras que se instalen en las zonas y en forma indirecta las empresas prestadoras de servicios para el normal funcionamiento de las exportadoras.

²⁶ El tema se analiza a partir de la ley 677 y el decreto 1227 y se ha tenido en cuenta las exposiciones y explicaciones de las ZEEE de los cuatro primeros municipios para los que fueron creadas.

La creación del sistema supone la posible llegada de grandes empresas productoras y exportadoras de bienes y servicios, por ello el nivel de inversión requerido que ha sido establecido es tan alto que no puede esperarse la participación de los inversionistas locales y posiblemente tampoco lo puedan hacer los de la región. En estas condiciones sólo puede esperarse que los beneficios para la población sean esencialmente los de la generación de empleo, disponibilidad de buenos servicios públicos, y la elevación del nivel de vida.

La política de fortalecer las exportaciones siempre ha estado presente en los planes de desarrollo de los gobiernos colombianos, y las fronteras varias veces se han tomado como puntos de apoyo a estas políticas. Entre esos planes de desarrollo que han tomado el tema de las fronteras se puede mencionar “Cambio con Equidad” 1982-1986, los artículos 289 y 337 de la constitución política de 1991, El Salto Social entre 1994-1998, la ley 191 de 1995 con la cual se clasificó y definió áreas fronterizas, acuerdos binacionales de creación en zonas de frontera, Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y Zonas de Integración Fronteriza.²⁷

En el Plan de desarrollo “Cambio para construir la Paz” (1998-2002) también hay lineamientos sobre la política de fronteras en integración y desarrollo.

Entre los esfuerzos del ejecutivo y el Congreso Nacional en repetidas ocasiones han tratado de crear condiciones favorables para el desarrollo fronterizo acudiendo al fortalecimiento de las exportaciones. Pueden citarse la ley 43 de 1973; la Ley 10, Directiva Presidencial y Decreto 3448 de 1983 o Estatuto de Fronteras, los Artículos 289 y 337 de la Constitución de 1991, la Ley 7 (art. 11) de 1991 y proyecto de decreto reglamentario, la ley 191 de 1995²⁸

También hay declaraciones de los presidentes y trabajos realizados por las Cámaras de Comercio de las zonas fronterizas, apoyados por el Comité Nacional de Fronteras de Confecámaras y la Consejería Presidencial de Fronteras, donde se ha propuesto

²⁷ Tres décadas de políticas fronterizas en Colombia. En Políticas de frontera en Colombia. Dirección de Desarrollo Territorial. Grupo de Fronteras. Bogotá, marzo de 2005.

²⁸ Páginas web de ZEEE de Valledupar.

regímenes especiales para el desarrollo de estas zonas y el fortalecimiento de las exportaciones.

Con este modelo se busca el desarrollo del país por medio de la inserción de las regiones en la economía mundial mediante la atracción de inversiones que generen producción de mercancías exportables y para lo cual hagan uso de la mano de obra local.

En las ZEEE el gobierno nacional del período 1998-2002 buscaba apoyar la competitividad de las empresas y regiones colombianas, atraer capital extranjero y promover la inversión nacional.

De esta forma en las zonas de frontera se estaría aplicando una experiencia en la búsqueda del desarrollo regional orientado hacia las exportaciones para lo cual, estas regiones, disponen de la cercanía de los mercados vecinos, sus posibilidades para negociar con ellos, su conocimiento del manejo cambiario y de los mercados más cercanos.

Como se trata de regiones que sólo por este mecanismo estarían entrando a participar de la economía nacional en forma decisiva e insertándose en la economía mundial, el gobierno nacional aprovecha para producir importantes cambios en la estructura tradicional, de allí que aplica medidas para la flexibilización laboral que no existen en el derecho tradicional del país, la desburocratización y simplificación de trámites, la modernización tecnológica y el aumento en la productividad, además de otras medidas, para garantizar beneficios a los inversionistas, de manera que la zona se convierta en una oportunidad realmente atractiva para la inversión de capitales.

Las ZEEE generarán nuevos impuestos y aunque serán receptoras de incentivos se trata de nuevas actividades productivas orientadas hacia la captación de divisas y la generación de empleo. Al estar ubicadas en zonas bastante deprimidas los nuevos salarios que allí se establezcan siempre serán superiores a los que ya existen en la actualidad, aunque se hace un viraje en el sistema legal laboral del país.

En las ZEEE se busca, esencialmente, atraer inversiones y fortalecer las exportaciones, lo cual se reduce a decir que se busca obtener divisas con nuevas exportaciones. La norma no acepta la reubicación, es decir, cerrar una planta en otro lugar para reinstalarla en una ZEEE.

Lo anterior implica crecimiento del empleo regional e impulso al desarrollo, atracción de nuevas tecnologías, pero también flexibilización y simplificación de normas como en el caso del régimen laboral colombiano.

Los municipios seleccionados para formar parte del sistema de las ZEEE deberán cumplir unas condiciones suficientes para poder implementar el sistema y entre ellas están: infraestructura mínima vial, de telecomunicaciones y de servicios públicos, centros de capacitación de mano de obra y otras. También estos municipios pueden y es conveniente, agregar nuevos incentivos para la atracción de las inversiones además de las que ya están concedidas en la ley en el nivel general.

El sistema se aplica para todas las actividades económicas legales y para todos los sectores, sólo se necesita que cumplan con la finalidad de atraer inversiones y contribuir al aumento de las exportaciones .

Junto con estas empresas también se benefician las que se dediquen a la construcción de las obras de infraestructura física, económica y social, indispensables para el funcionamiento de las actividades productivas que se emprendan en las zonas, es decir, vías, puentes, servicios públicos y de telecomunicaciones, aeropuertos, puertos, centros de capacitación, educación y salud, etc. que además, como lo es para las empresas de producción, también pueden ser nacionales o extranjeras.

Quienes puedan aprovechar para utilizar el sistema, los llamados **usuarios**, pueden ser personas naturales o jurídicas y empresas que cumplan con la presentación y aprobación del contrato de admisión, es decir, inversionistas (personales o institucionales), consultores, constructores, empresarios, trabajadores independientes, profesionales o no, administradores, técnicos, tecnólogos, etc. Los usuarios pueden ser nacionales colombianos o de cualquiera otra nacionalidad.

El régimen de las ZEEE busca simplificar las normas, no establecer prohibiciones, sujetarse a lo establecido en la Constitución Nacional y a las normas internacionales de manejo ambiental.

Para garantizar la estabilidad jurídica sólo se podrá hacer cambios cuando vayan en beneficio de los actores económicos o para contribuir al logro de los objetivos.

Las personas (naturales o jurídicas) que ingresen al sistema deberán ejercer sus actividades económicas por un período mínimo de cinco (5) años. No serán beneficiarios del sistema quienes estando dentro de la zona no estén vinculados a las actividades propias del régimen. (pueden ser rentistas, consumidores o trabajadores)

Cada municipio que forma parte de las ZEEE podrá hacer ajustes locales de acuerdo a sus propias circunstancias, los puede hacer en el Plan de Desarrollo Municipal, en los impuestos, simplificación de los trámites etc.

La obtención de los beneficios del régimen especial depende de la consecución de los objetivos y por tanto los aspirantes a usuarios deberán comprometerse con la firma de un contrato de admisión a la zona que contiene los compromisos de contribuir al fortalecimiento de las exportaciones y cumplir con las metas acordadas en el contrato. Si el usuario incumple, deberá resarcir el valor equivalente a los beneficios recibidos y de acuerdo a lo estipulado en el contrato de admisión.

Para incentivar el logro de los objetivos adicionales y que además se tendrá en cuenta para diferenciar los beneficios a otorgar, se cuantificará por separado: volumen de exportaciones, generación de empleo, incorporación de tecnologías avanzadas, encadenamiento con la industria nacional, permanencia en la zona, producción limpia.

El sistema de las ZEEE no podrá estar en contravía de los convenios suscritos por Colombia ni contra las normas de la OMC.

Los controles del gobierno sobre el cumplimiento de los contratos de admisión serán ex post y se realizarán con auditoría externa. Para alcanzar el estricto cumplimiento se

realizará evaluaciones periódicas de desempeño con base en estadísticas y sistemas de indicadores de resultados.

ASPECTOS ECONOMICOS

En las ZEEE se aplicará regímenes especiales para la contratación laboral, las operaciones cambiarias, monetarias y financieras, la inversión extranjera, los trámites aduaneros y los impuestos.

Condiciones laborales:

En todos los casos y dentro del sistema, los trabajadores serán considerados como trabajadores independientes, es decir recibirán el trato reservado a esa categoría de trabajadores en lo que tiene que ver con afiliación y contribución al sistema de seguridad social.²⁹ A pesar de esto los trabajadores sí pueden formar parte de Empresas Asociativas de Trabajo EAT.

La contratación será libre y mediante Contrato Escrito de Trabajo con unas condiciones pactadas entre trabajador y patrono en lo referente a plazo o término, número de horas y tareas o a destajo. Será pactado el salario³⁰ y se puede negociar si ha de ser integral³¹ pero siempre será como mínimo ajustado en 35% mayor que el salario mínimo corriente.

En este sistema desaparece la remuneración especial y más alta por horas nocturnas, son iguales las diurnas y nocturnas, salvo que haya acuerdo entre las partes. El trabajo dominical y en días festivos tendrá una remuneración adicional del 50% sobre lo pactado en el contrato de trabajo.

²⁹ En este caso el trabajador (independiente) cubre todo el costo de su afiliación.

³⁰ Aunque así lo manifiesta la ley, en la práctica lo determina el patrono y en un país de alto desempleo el trabajador no tiene posibilidades para negociar.

³¹ El salario integral es igual al salario nominal mensual más la parte proporcional mensual de las prestaciones anuales o semestrales.

El nuevo régimen de las ZEEE favorece a las empresas con la eliminación de las contribuciones parafiscales a favor de las Cajas de Compensación, el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) e ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar).

El cubrimiento de los riesgos profesionales de los trabajadores estará a cargo de las empresas en forma directa o a través de una póliza de seguros para cubrir esos riesgos.

Cuando un contrato laboral supere los seis meses de duración puede ser terminado por cualquiera de las partes mediante comunicación escrita hecha con 30 días de anticipación sin que se genere indemnización como sucede en la ley ordinaria, pero sí se genera en el caso de no haberse cumplido con las condiciones estipuladas en esta ley.

Sobre el tema de las condiciones laborales hay críticas de los especialistas colombianos como para el caso de la suspensión del recargo nocturno o el trabajo dominical o festivo, la jornada de treinta y seis horas (36h) semanales, jornadas de dieciocho (18h) horas semanales, el salario integral para cuya aplicación se baja de diez a tres salarios mínimos, el debilitamiento de los ingresos del SENA, el ICBF y las cajas de compensación en 50% y el sometimiento de las pensiones al número de horas efectivamente trabajadas.³²

Sobre el mismo tema también se ha dicho que con la ley 677 se creó las zonas francas laborales como un adelanto focalizado de futuras reformas más generales.³³

Régimen cambiario:

En el régimen cambiario se permite la libre convertibilidad, posesión, negociación y circulación de toda clase de divisas. Las personas vinculadas al sistema podrán hacer depósitos, abrir cuentas corrientes y de ahorros en cualquier clase de moneda, en bancos nacionales o del exterior establecidos en la zona. Los bancos instalados en la ZEEE podrán otorgar créditos en cualquier moneda si están destinados a las actividades propias de la ZEEE.

³² WINSTON, Petro. FMI y ALCA acondicionan reforma laboral en zonas especiales. Tribuna Roja. Bogotá, 2001.

³³ AHUMADA Farietta, Juan. El verdadero significado de la flexibilización laboral. Abogado, asesor sindical, miembro de CEDETRABAJO. Manizales, 2001.

Inversión extranjera:

La inversión extranjera no tendrá restricciones, sólo deberá cumplir con que esté destinada a los objetivos de la ZEEE sea directa o indirectamente y lo cual quedará consignado en el contrato de admisión.

Se permite la libre repatriación de capitales a las empresas o personas productivas extranjeras, también se permite hacer el giro de utilidades o regalías al exterior si se demuestra el cumplimiento de las condiciones acordadas en el Contrato de Admisión.

Las empresas no quedan obligadas a reintegrar las divisas de utilidades generadas por las actividades en la ZEEE con excepción de las correspondientes a la participación del capital nacional y las que proviniendo de exportaciones a través de las ZEEE tienen origen en la producción por fuera de la ZEEE.

Crédito y operaciones monetarias:

Las empresas usuarias tendrán acceso al crédito sin discriminación de nacionalidad. El sector financiero en la zona no tendrá restricciones en su posición propia³⁴. Se regirán por la legislación colombiana en lo referente a condiciones patrimoniales y solvencia financiera, por lo tanto a la Superintendencia Bancaria.

En cuanto cumplan con las condiciones del régimen no tendrán restricciones para endeudamiento externo.

Derechos aduaneros:

No pagarán impuestos ni derechos aduaneros los bienes y servicios extranjeros, materias primas, bienes de capital o intermedios que ingresen a las zonas y sean destinados (as) a las actividades señaladas en esta ley.

³⁴ **POSICION PROPIA** : Corresponde al portafolio de inversión que posee un intermediario de un mercado. En el caso de los Bancos colombianos hace referencia a los activos representativos en moneda extranjera; en el caso de los Comisionistas de Bolsa, al conjunto de títulos valores adquiridos con recursos propios de la firma comisionista.

Los bienes nacionales que ingresen a las ZEEE para cumplimiento de las funciones de estas, serán considerados como exportaciones y por lo tanto quedaran bajo las normas correspondientes a exportaciones ordinarias. El mismo trato recibirán los bienes producidos en el resto del país cuando ingresen a una ZEEE para ser exportados desde allí por empresas pertenecientes a una ZEEE.

Los acuerdos y convenios suscritos por Colombia también cubrirán con sus beneficios a los bienes y servicios producidos en las ZEEE.

Para el ingreso al resto del país de bienes y servicios producidos en las ZEEE se tendrá que proceder como en una importación corriente.

No estarán sometidas al pago de impuestos las remesas de ingresos y utilidades generadas en las actividades de las ZEEE. No pagarán impuestos de remesas los pagos, abonos y transferencias al exterior por concepto de intereses y servicios técnicos, necesarios para el proceso de exportación.

Tampoco pagarán impuestos las importaciones de bienes y servicios para la producción dentro de las zonas, las transacciones internas relacionadas con las actividades del sistema. Otras transacciones, como las relacionadas con el consumo dentro de las zonas, se someterán a las normas tributarias ordinarias en el país.

Condiciones de la inversión:

Un proyecto elegible para participar de este sistema debe cumplir con los siguientes requisitos:

La inversión debe ser nueva, no se acepta relocalizaciones, es decir, no se permite el traslado de una empresa desde otro lugar a la ZEEE.

La nueva empresa debe estar ubicada dentro del Municipio de la ZEEE

La inversión mínima es de US1.000.000 en los dos primeros años, aumentará a US1.500.000 en el tercer año y aumentará a US2.000.000 en el cuarto año.

Por lo menos el 80% de las ventas deben corresponder a exportaciones.

Se tiene que cumplir los compromisos de generación de empleo, incorporación de tecnologías avanzadas, encadenamiento con la industria nacional, permanencia en la zona, producción limpia, preservación de aspectos económicos, sociales y culturales de la zona.

Para proyectos de formación de recurso humano especializado, infraestructura urbana, o instalaciones necesarias, se debe presentar un proyecto que contenga: descripción, factibilidad, composición de la sociedad y licencia ambiental.

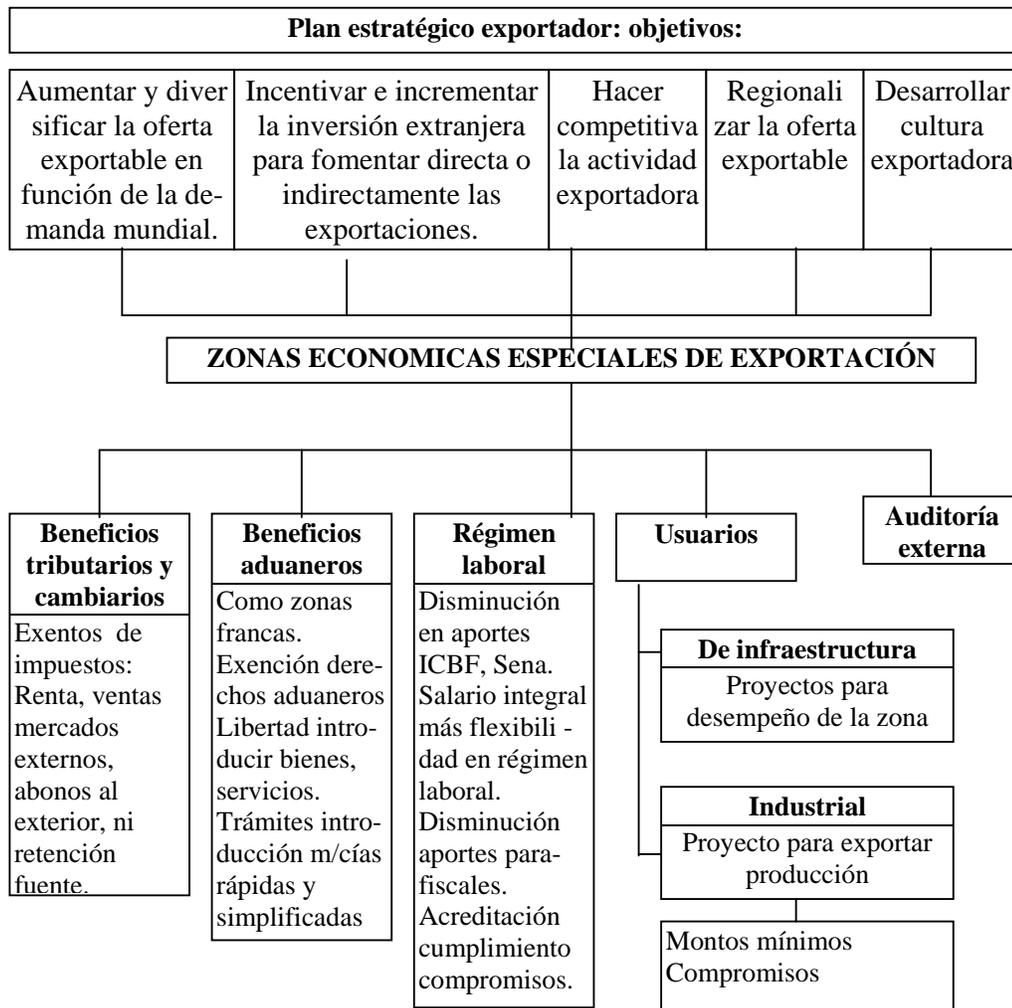
Los proyectos serán calificados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Ministro), Departamento Nacional de Planeación (Director), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Ministro) cuando haya materias primas agropecuarias y en el nivel local por el Alcalde Municipal.

En la firma del contrato de admisión a una ZEEE participan: Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Alcalde del Municipio de la ZEEE y el representante legal de la sociedad o empresa que hace el ingreso.

Otra forma de representación global del sistema y con base en elaboraciones parciales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo puede ser la siguiente:

Gráfica No. 4

Marco legal de las ZEEE



La representación anterior es una visión sintetizada de las zonas económicas especiales de exportación en Colombia. Contiene los elementos componentes de la ley 677 de uso común en las exposiciones oficiales.

En este caso se ve que las ZEEE se originan en los objetivos del Plan Estratégico Exportador (gobierno de Andrés Pastrana) y al crear el sistema se establece una serie de medidas económicas que difieren del sistema tradicional y legal en la legislación colombiana. Aparecen tratamientos favorables a los inversionistas nacionales y

extranjeros que difieren del tratamiento común para los demás inversionistas en el resto del país.

Como el capital para comenzar es de un millón de dólares que en los años tercero y cuarto sube hasta llegar a cuatro millones de dólares, se espera que casi no haya inversionistas de Ipiales o municipios de la Exprovincia de Obando³⁵, difícilmente podría haber inversionistas de otros lugares del Departamento de Nariño, la mayoría podrían ser del resto del país y también las multinacionales que encuentren atractiva la inversión en esta ZEEE de Ipiales.

En el otro factor importante, el trabajo, se espera que haya participación del Municipio de Ipiales, la Exprovincia de Obando y el Departamento de Nariño pero esto dependerá del nivel de calificación de la mano de obra y de la cual se puede decir que es bastante inadecuada para la producción industrial con destino a la exportación.

En los niveles más altos, como es de esperar, se encontraran los funcionarios de alto nivel administrativo que provendrán de otras regiones del país y también del exterior.

En los proyectos de infraestructura es donde puede haber aprovechamiento de las empresas de la región para firmar contratos y utilizar mano de obra local.

³⁵ Lo que se denomina Exprovincia de Obando está constituido por un grupo de municipios vecinos a Ipiales. Se refiere al conjunto de municipios que conformaban la Provincia de Obando, forma territorial y político- administrativa que hace mucho tiempo dejó de existir en Colombia.

2. CONDICIONES, PROCESOS Y TENDENCIAS EN LA REGION DE LA ZEEE DE IPIALES

Si bien la ZEEE de Ipiales ya está legalmente creada por el gobierno nacional, su funcionamiento depende de factores como los condicionantes propios del municipio, de la región, el país y el campo internacional que influye en las relaciones económicas entre todos los países.

En esta parte se revisa los factores que influyen en el proceso de creación física y real de la ZEEE de Ipiales desde el nivel internacional y también el nacional. Se hace una presentación por separado de los determinantes internacionales y nacionales para lo cual se hace uso de las entrevistas sostenidas con diversas personas de la academia, los gremios y funcionarios estatales del orden nacional y regional.³⁶

Determinantes internacionales:

Entre los factores internacionales se encuentran los que llevan a las empresas multinacionales a tomar la decisión de hacer la inversión y la intervención de los organismos multilaterales en la regulación de los mecanismos de funcionamiento tanto de la inversión extranjera como del comercio internacional como es el caso de la Organización Mundial de Comercio OMC a nivel mundial y del ALCA en el continente americano.

Para el caso que aquí interesa podemos volver a tomar a Joaquín Vial para quien la razones de inversión extranjera son esencialmente:

1. La distancia en función de los costos de transporte y la coordinación. Se refiere al costo de acercar la economía al resto del mundo.

2. El tamaño del país en función del tamaño del mercado al que se puede acceder. En esta parte también incluye condiciones de transporte y comunicaciones al interior del

³⁶ Para obtener las opiniones de los académicos, los gremios y los funcionarios públicos se utilizó las entrevistas personales, las entrevistas telefónicas y las encuestas.

país y con los países vecinos. Además, incluye los acuerdos comerciales vigentes por sus efectos en los mercados.

A los factores anteriores se agrega la educación de la fuerza de trabajo, la infraestructura del país en transporte, energía y comunicaciones, la política nacional sobre las IED, el clima de apertura y su receptividad.

En lo relacionado con distancia y costo de transporte el país cuenta con una ventajosa proximidad a los mercados del norte del continente, que por su tamaño tienen una gran importancia para cualquiera otro país del mundo y una relativa facilidad de transporte hacia los mercados europeos por el Atlántico y de los asiáticos por el Océano Pacífico. Estas condiciones facilitan el acceso a los mercados internacionales y por ello son factores favorables para los inversionistas de los demás países y también para los nacionales colombianos. La situación se complica si se trata de producción nariñense porque para transportar a Europa o el occidente de los EEUU se tiene que salir por las carreteras del país hasta el norte o salir hacia Buenaventura o Tumaco y pasar por el Canal de Panamá³⁷. En cualquier caso habría que salir hasta Buenaventura porque el puerto de Tumaco sólo está habilitado para cargamentos muy pequeños.

En el segundo punto, el tamaño del mercado, Colombia no podría ser un mercado suficientemente grande pero desde aquí se puede acceder a los mercados de los países vecinos, formando de esta manera un mercado atractivo para las multinacionales. Existe sin embargo una dificultad en el caso de las ZEEE creadas en Colombia porque el 80% de la producción debe ser destinado a la exportación y no al mercado interno, determinación que estaría disminuyendo el tamaño de uno de los mercados nacionales que hasta podría ser el más grande de la región. Aunque la inversión extranjera para los países andinos está especialmente orientada a los recursos naturales, en Colombia el ingreso anual entre 1994-1999 ha sido superior en otros sectores de actividad económica sobre los ingresos por petróleo aunque después de este período el descenso fue demasiado importante³⁸.

³⁷ El año pasado Chile pagó al Canal de Panamá un promedio de US37,74 por tonelada exportada o importada. Página web de MundoMarítimo.cl

³⁸ Departamento Nacional de Planeación. Registro de inversión extranjera en Colombia por sectores económicos. No publica estadísticas completas posteriores a 1999.

Otros factores como el clima de apertura económica y la receptividad existen, como en los demás países latinoamericanos, con amplias ventajas para los inversionistas y una dura competencia de incentivos para atraer la inversión.

Pero un factor muy importante y aún no considerado es el de la infraestructura necesaria para el montaje de las empresas productoras para la exportación. Entre los cinco municipios que conforman el sistema de las ZEEE a decir de Ricardo Montenegro³⁹, sólo Buenaventura tiene las condiciones y está recibiendo más inversión del gobierno departamental para aprovechar los beneficios que otorga la ley 677. Los demás, ni siquiera Cúcuta, están en condiciones de recibir a empresas internacionales con la categoría de una ZEEE.

El otro factor interviniente, la OMC y el ALCA, representan una seria dificultad para la aplicación y funcionamiento del sistema de las ZEEE en el país. Según opinión de un funcionario de la ANDI⁴⁰ “es probable que tarde o temprano el mecanismo ZEEE sea demandado en la OMC porque es un incentivo directo a las exportaciones”

Pero el mismo aspecto es visto de otra manera en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y en el Ministerio de Relaciones Exteriores⁴¹ donde se dice que todos los países y comenzando por los EEUU, aplican fuertes incentivos a las exportaciones lo cual llevaría a que en el futuro, Colombia, seguramente tenga que negociar su situación.

Si como lo ve un profesor,⁴² al entrar en funcionamiento el ALCA todos los subsidios con nombre de incentivos tendrán que desaparecer por la presión de los EEUU, sólo se puede esperar que desaparezcan las ventajas que le han sido concedidas a las ZEEE para poder atraer inversionistas tanto internacionales como nacionales.

Ante este panorama sólo cabe la integración de los latinoamericanos, tal vez alrededor de los bloques ya existentes, con el fin de presentar un frente de negociación con los

³⁹ Ricardo Montenegro, Secretario Ejecutivo de la Comisión de vecindad Colombo-ecuatoriana desde Bogotá. Entrevista telefónica.

⁴⁰ NARANJO Ojeda, Luis Bernardo. Funcionario de la Asociación Nacional de Industriales, sede central de Bogotá, respuesta a cuestionario.

⁴¹ Fue la respuesta de Germán Becerra del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en Ipiales y Ricardo Montenegro.

⁴² Ernesto Guerrero. Universidad Cooperativa de Colombia, Sede de Pasto.

Estados Unidos y tener la fuerza necesaria para no resultar apabullados dentro del ALCA. Podría ser posible con el liderazgo del presidente Luis Ignacio Lula da Silva del Brasil.

Sin embargo no se puede descartar que ante la posibilidad de hacer una inversión en Colombia, una empresa multinacional tendría en cuenta una evaluación de los cinco municipios para la respectiva selección con base en una serie de factores y dentro de los cuales Buenaventura tendría la ventaja de poseer infraestructura y estar junto al mar, los otros municipios tienen otras ventajas pero no de tanto peso como los que ya se ha mencionado.

Otro factor que juega como definitivo en Colombia es el de la seguridad y aunque todos los municipios viven bajo ese problema, puede decirse que Buenaventura es el menos expuesto porque no necesita de transporte terrestre dentro del país, además de que esto significa un ahorro en los costos de transporte de los bienes exportables.

Se podría concluir que para atraer inversión extranjera, Buenaventura dispone de una especial ventaja sobre los demás municipios del sistema creado con la ley 677.

Procesos y determinantes nacionales:

En el nivel nacional están las políticas públicas del gobierno y las condiciones que pueden llevar a los inversionistas a instalarse en un determinado lugar o región para aprovechar las condiciones especiales que hayan sido creadas por el gobierno del respectivo país.

Se dijo desde el principio que el gobierno colombiano había creado estas ZEEE con el fin de atraer las inversiones privadas para aumentar las exportaciones y convertir a estos municipios en polos de desarrollo.

El inversionista nacional también efectuaría una evaluación de las características propias de cada municipio para decidir sobre el lugar a invertir. En primer lugar, lo expresado para el caso de un inversionista internacional también es válido para el inversionista nacional y Buenaventura tiene unas ventajas de mucha importancia por su

disponibilidad de infraestructura, su acceso al transporte marítimo y menor exposición al riesgo de la inseguridad.

Lo que no se puede descartar y es necesario resaltar, es la tendencia de los empresarios colombianos, los inversionistas, a producir los bienes industriales en las ciudades que ya tienen la tradición durante mucho tiempo como son Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena, también hay otras de menor importancia y entre las cuales ni siquiera aparece la ciudad de Pasto. Este es un elemento que fue mencionado por el director de la Cámara de Zonas Francas del país y es de aceptación general porque los empresarios tratan de estar cerca de los mayores mercados del nivel nacional pero que no tendría un cruce con las ZEEE porque en estas se debe producir para exportar por lo menos el 80% de la producción.

Como política pública del gobierno nacional destinada a ejercer atracción sobre los inversionistas privados para aumentar las exportaciones y crear polos de desarrollo regional, es necesario hacer una reseña sobre la actividad de los representantes políticos y las autoridades con responsabilidades en este modelo porque su intervención a favor del modelo sería de una influencia definitiva.

La presencia de la campaña para renovar gobernadores, diputados, alcaldes y concejales, ha hecho que tanto los senadores como los representantes a la cámara procedentes y elegidos en el Departamento de Nariño, hayan dedicado todos sus esfuerzos de los últimos meses y hasta el próximo mes de octubre, a las negociaciones con grupos y subgrupos político-electorales que les garantice su estabilidad en las posiciones de representación política cuando ellos busquen su permanencia a través de las correspondientes elecciones.

En este ambiente político-electoral sólo dos de los cuatro representantes emitieron sus opiniones que en términos generales son favorables y de apoyo al modelo de las ZEEE.⁴³

En este gremio, que lidera los procesos políticos en el Departamento, se considera que el modelo es una estrategia para mejorar la competitividad y la capacidad exportadora

⁴³ Los Representantes a la Cámara que dejaron conocer sus opiniones fueron Myriam Paredes A. y Berner Zambrano. No fue posible con los dos senadores.

en el contexto de la apertura económica y la globalización y con cuya aplicación se podrá contribuir efectivamente al desarrollo nacional al tiempo que serviría a los intereses de los empresarios y el desarrollo regional.

También, igual que en todos los sectores sociales del Municipio de Ipiales, no hay satisfacción con el nivel de la inversión obligatoria que es de un millón de dólares para el primer año, se insiste en que sería preferible darle más importancia a otros compromisos como el de la generación de empleo, producción para la exportación y la utilización de materias primas regionales. La propuesta apunta a la disminución de un importante porcentaje en el nivel de la inversión.

Hay disposición para colaborar con las propuestas que resulten de los estudios en la región para presentarlas y sustentarlas en la Cámara de Representantes en Bogotá. Aunque no lo hayan manifestado, es de esperar que lo mismo podrían ofrecer los senadores de la república.

Entre los funcionarios públicos hay posiciones bastante antagónicas con respecto al modelo que representa la creación de las ZEEE. Para algunos las ZEEE no tienen futuro y preferiblemente sería recomendable la reversión de la respectiva ley por falta de condiciones políticas, administrativas y de infraestructura para ponerlas a funcionar.⁴⁴

Para otros no hay problema con la OMC o el ALCA, la mayoría o casi todos los países ofrecen subsidios y Colombia todo lo que tendría que hacer sería llevar el caso a negociaciones para hacerle frente a esta situación. También se afirma que el problema es más de falta de gestión de quienes deben estar liderando el proceso porque incluso el presidente Uribe en agosto de 2002 ha hecho la oferta de un documento CONPES⁴⁵ para estudiar la infraestructura básica mínima y proceder a realizar la respectiva inversión nacional.⁴⁶

⁴⁴ CUENCA, Gerardo. Delegado al CARCE de Pasto, Comité de la ZEEE de Ipiales, delegado ante la comisión de la Zona de Integración Fronteriza Colombo-ecuatoriana. Agosto 2003. Entrevista telefónica.

⁴⁵ Consejo Nacional de Política Económica y Social: CONPES

⁴⁶ MONTENEGRO, Ricardo. Secretario ejecutivo de la Comisión de Vecindad Colombo-ecuatoriana. Agosto 2003. Entrevista telefónica.

En la delegación de la gobernación se percibe que la posible construcción de un puerto marítimo en Tribuga en el Departamento del Chocó, es un propósito del presidente Uribe, disminuiría las prioridades para inversiones en otros puertos como Buenaventura y sobre todo en Tumaco. De igual manera y en opinión de la misma delegación,⁴⁷ la construcción de la Troncal del Magdalena prevista para antes del 2005 y que uniría a Venezuela, Colombia y Ecuador, aislaría al Departamento de Nariño si no se construye vías de acceso a esa troncal.

Los países subdesarrollados han acudido a estos métodos para tratar de resolver sus problemas de escasez de divisas y hasta el atraso vergonzoso en algunas regiones de sus territorios. Analizando este tema Joaquín Vial (p: 26) habla de la existencia de varios tipos de plataformas exportadoras entre las cuales menciona: zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE), almacenes de exportación (AE) y sistemas de exención de aranceles (SEA). El caso de las ZEEE cabe perfectamente en las ZPE aunque tiene elementos de las otras dos formas, pero si tenemos en cuenta los razonamientos de Vial sobre la necesidad de que para tener éxito con estos mecanismos es necesario disponer de un entorno macroeconómico apropiado, como se ha visto en Asia, es débil la esperanza que se pueda alimentar en una economía con tantas dificultades de orden económico, social y político.

La diferencia entre Colombia y los países asiáticos, pero en especial con China como líder del sistema de las Zonas Económicas Especiales ZEE, es demasiado grande por más de una razón. China tiene una economía de tamaño gigantesco al lado de la economía colombiana, dispone de recursos humanos y materiales inmensamente superiores, muchas ciudades-puertos con una infraestructura totalmente dotada para cada una de las empresas inversionistas extranjeras y sobre todo, una abismal diferencia en el orden social y político⁴⁸.

En un sistema político socialista, así sea que utilice formas capitalistas como en el caso del funcionamiento de los mercados, las decisiones centralizadas y en función del interés general junto con la disposición social para llevarlas adelante es diametralmente

⁴⁷ Ricardo Obando Reyes. Delegado de la Gobernación de Nariño en el Comité de la ZEEE.

⁴⁸ FOLLECO Erazo, Carlos. Rector de la Universidad Cooperativa de Colombia y quien viajó, junto con el gobernador de Nariño y otros, a conocer el modelo chino de las ZEE.

opuesta a las prácticas de un país capitalista subdesarrollado donde el interés político, muchas veces demagógico, funciona como pugna de partidos o grupos políticos y con intereses parciales o privados, gremiales o territoriales. Muchas veces el interés privado de los grandes capitalistas nacionales o extranjeros logra imponerse sobre las necesidades de la comunidad nacional porque se piensa que el éxito del empresario privado genera o coincide con el éxito de toda la comunidad.

En medio de todo hay un ambiente que puede ser favorable en el país, sigue en funcionamiento el plan nacional exportador creado en el gobierno nacional anterior, el certificado de reembolso tributario, el crédito subsidiado, el programa de las PYMES exportadoras, aunque también hay dificultades como la persistencia de la violencia, la insuficiencia de recursos para la promoción de exportaciones, la disminución del número de funcionarios que puede estar afectando el cumplimiento de las funciones de los organismos estatales⁴⁹.

Procesos y determinantes locales:

Finalmente y a nivel local, también se dispone de unas determinadas condiciones del municipio, tanto como de los procesos y las tendencias que allí se encuentren en desarrollo.

Ipiales es una ciudad fronteriza con Ecuador, de clima frío, con una población cercana a los cien mil habitantes, con un importante comercio binacional antes de la dolarización de la economía ecuatoriana pero cuyo flujo ha cambiado de dirección con posterioridad a esta decisión del gobierno del país vecino. El comercio anterior a ese evento fue de importaciones colombianas aunque el gran volumen se destacaba porque tenía la calidad de contrabando. Como Tulcán era el primer mercado al que acudían los colombianos ésta siempre fue una ciudad de mucha actividad comercial que ahora está notoriamente disminuida. Son dos ciudades cercanas y entre las cuales se realiza eventos relacionados con la problemática regional y común entre los dos países.

⁴⁹ Berner Zambrano. Representante a la Cámara por Nariño.

En Ipiales se recibió con entusiasmo la creación de la ZEEE y comenzaron los seminarios y talleres para dar a conocer la ley artículo por artículo. Antes de su aprobación en este municipio ya hubo intervención de los gremios económicos, gobierno municipal, la academia y grupos indígenas, se redactaron algunas solicitudes de modificación que finalmente fueron poco atendidas en la redacción definitiva.

Pero a la fecha el entusiasmo parece conservarse sólo en la Cámara de Comercio. Este organismo está liderando un estudio encaminado a seguir adelante con el proyecto de montaje de la ZEEE. El grupo profesional que ha sido contratado entregará a finales de septiembre tres estudios a saber:

Un Plan de Estructuración de la ZEEE

Un estudio de factibilidad de la ZEEE

El diseño de la campaña de promoción de la ZEEE.

En la Alcaldía Municipal, entidad que según la ley tiene tal vez el mayor grado de responsabilidad para sacar adelante el montaje del sistema en ese municipio, hay ambiente positivo para lograrlo pero en el Concejo Municipal se ha perdido la credibilidad o la esperanza para luchar por conseguirlo.

Si bien parece existir disposición para apoyar el proyecto por parte del gobierno regional, la gobernación, tampoco allá se observa alguna iniciativa para impulsar el proyecto en cooperación con los responsables en el Municipio de Ipiales.

Existe un Comité compuesto por delegados de la Alcaldía Municipal, la Cámara de Comercio y la Gobernación de Nariño pero en estos meses todos están a la espera de los resultados de los estudios que realiza el grupo de profesionales dirigido por la Cámara de Comercio. También se constituye en otro punto de apoyo la existencia del CARSE en donde confluyen distintas fuerzas relacionadas con el comercio exterior colombiano⁵⁰. Con los CARCE se ha tratado de alcanzar un buen nivel en la llamada

⁵⁰ Los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCEs), creados mediante la Ley 7ª de 1991 y reglamentados por los Artículos 7, 35 y 37 del Decreto 2350 de 1991, son Comités virtuales conformados por el sector privado, el sector público, las universidades y los centros de investigación de las regiones, y constituyen el enlace entre la región y el gobierno nacional para promover la cultura

“cultura exportadora” pero en regiones como Nariño, de tan baja participación en las exportaciones, no se ve suficiente motivación para intervenir o la intervención es pasiva. En este departamento el CARCE fue creado en agosto del 2000.

Otro proceso, como ya fue mencionado, que está interviniendo en la continuidad de los esfuerzos orientados al montaje de la ZEEE es el ambiente de campaña que tanto en Ipiales como en todo el país se está realizando para la elección el próximo mes de octubre de nuevo Gobernador del Departamento, alcaldes municipales y concejales. Los candidatos a la alcaldía municipal y concejales que fueron entrevistados siempre hicieron la observación de que por estos tiempos sólo tenían el tiempo para realizar sus respectivas campañas, en general esperan que la nueva administración municipal que inicia a partir del próximo primero de enero le ponga suficiente atención y promueva la creación real y efectiva de la ZEEE sobre la base de la respectiva ley.

Entre los concejales con opiniones y que finalmente cedieron algo de su tiempo para referirse al tema, se encuentra Martín Bastidas, quien además pertenece a la etnia indígena, resalta que la primera dificultad para que la ZEEE le sea favorable al desarrollo de la región está en el elevado monto de la inversión exigida por la ley (un millón de dólares), también destaca los riesgos que puede haber para el medio ambiente sobre todo si llegan empresas extranjeras. En cuanto al problema de las tierras para montar la infraestructura y que podría afectar a los grupos indígenas por su posesión de las áreas apropiadas, presenta como solución la entrega de otras tierras como compensación y por el mismo valor comercial.

El Concejal Álvaro Solarte Viteri advierte que se ha perdido el interés local que inicialmente hubo por la implantación de la ZEEE y acepta que la inversión inicial para los empresarios es muy alta y por lo tanto imposible de aprovechar por los ipialeños. También sostiene que la inversión necesaria para disponer de una aceptable infraestructura es demasiado alta y el municipio no estaría en condiciones de realizarla. Informa que el presupuesto municipal tiene destinados seis mil millones de pesos para inversión forzosa que no se pueden destinar a la ZEEE. Por otra parte, el Departamento de Nariño, en cabeza de la Gobernación, dispone de \$33.000 millones para inversión

exportadora, el crecimiento de las exportaciones y la búsqueda de la competitividad sistémica de la región.

pero para distribuirlos entre todos los municipios del Departamento, cerca de sesenta, lo que implica falta de recursos financieros para hacer inversiones en la infraestructura de la ZEEE.⁵¹

La Concejal Liliana Lucileth Burbano también recalca los mismos problemas de los elevados niveles de inversión y presupuesto municipal insuficiente. Agrega que no es fácil lograr un acuerdo con los indígenas para lograr la disponibilidad sobre las tierras para la construcción de la infraestructura. Pero tal vez lo más importante es su falta de credibilidad en el éxito del modelo en el Municipio de Ipiales.

⁵¹ El tipo de cambio para agosto 29 de 2003 es de 1US=\$2700,00

3. LIMITES Y POSIBILIDADES DE LA ZEEE DE IPIALES

Con referencia a las posibilidades que tendría la ZEEE se puede apreciar dos enfoques, el primero haciendo uso de la ley con el fin de prepararse para el futuro, tal vez de largo plazo, como lo entiende Ricardo Montenegro y el segundo buscando inicialmente inversiones nacionales de mediano tamaño para comenzar un proceso de aprendizaje que sirva para mejorar las condiciones de funcionamiento en el futuro.

En el primer caso se trataría de presentar al presidente de la República la solicitud debidamente argumentada para la elaboración del documento CONPES sobre infraestructura básica, luego comenzar con alguna o pocas inversiones y seguir creciendo en infraestructura e inversiones nuevas para alcanzar un buen nivel en unas dos décadas.

Entre los residentes en el Municipio de Ipiales hay dos posiciones frente al caso de la ZEEE, uno que mantiene entusiasmo y si ve problemas sólo los considera como falta de liderazgo y mantiene la esperanza de que con la nueva administración municipal que comienza en enero del próximo año, el rumbo se podría volver a tomar en el sentido de gestionar lo que sea necesario para sacar adelante el modelo.

La otra posición no ve posibilidades de éxito para el modelo y entre ellos también se presentan dos enfoques:

Uno que argumenta alrededor de las dificultades que coloca la misma ley, sobre todo en lo referente al nivel de inversión pero también a la falta recursos financieros para ejecutar inversiones en infraestructura y otro que además de los anteriores argumentos encuentra una seria amenaza en organismos internacionales como la OMC y el ALCA.

Si se parte de la oferta del presidente Uribe en agosto de 2002 en la ciudad de Ipiales y con el supuesto de que la OMC y el ALCA no representan riesgos para los inversionistas, el paso a seguir sería el de formularle oficialmente la solicitud para que ordene el estudio CONPES y con base en el documento comenzar la inversión en infraestructura y prepararse para disponer en el futuro de una zona o factoría industrial.

Pero a pesar de la perspectiva de negociar las ventajas de la ZEEE con los organismos internacionales, la desaparición de dichas ventajas implicaría volver a las condiciones tradicionales, sin ventajas, en el comercio exterior colombiano. Un funcionario del Ministerio de Comercio Exterior⁵² ante una pregunta sobre estos riesgos manifestó que se recomendaba a los inversionistas buscar una rentabilidad positiva aún bajo el supuesto de que las ventajas de la ley 677 tuviesen que desaparecer. Eso sería tanto como informarles desde ahora que sus inversiones no tienen la garantía de cumplimiento de la citada ley. El mismo funcionario, sin embargo, explicó que la existencia de un contrato que firmarían los inversionistas y el gobierno nacional, comprometería a este último a garantizar las condiciones ofrecidas en la ley.

Si finalmente la idea es seguir adelante con la implementación de la ZEEE en el Municipio de Ipiales es conveniente tener en cuenta sus propias características y para ello se ha tenido en cuenta el seminario taller realizado en Bogotá por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en febrero 5 del 2002 con delegados del municipio y el ajuste que se ha realizado con este estudio. Después del ajuste ha quedado que las debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas son las siguientes:

La visión que fue consignada en ese taller es la siguiente:

Ser una región segura y amable para el inversionista, con un buen nivel de desarrollo social; con una estructura económica, sana y sostenible. Será un centro de exportación agroindustrial, un nodo logístico que conecta eficientemente los flujos de Colombia y Suramérica; y un centro exportador de tecnología y servicios.

Esta visión podría ajustarse según lo manifestado por la representante a la Cámara Myriam Paredes, en la siguiente forma:

La ZEEE de Ipiales será una región atractiva para la región, con desarrollo económico y social sostenible. Será un centro de exportación agroindustrial, un nodo logístico que conecte eficientemente los flujos de comercio andino y centroamericano; contará con

⁵² Becerra Germán.

una infraestructura y tecnología adecuada para el desarrollo de actividades económicas de exportación a un nivel competitivo en el mercado internacional.

El análisis DOFA ajustado es el siguiente:

DEBILIDADES:

El desequilibrio en los costos de los productos al comparar los mercados de la frontera con los del centro del país porque en ambos casos se aumenta el transporte lo que hace más caros los productos del centro del país que llegan al mercado de Ipiales y también más caros los productos de esta región al ofrecerlos en el centro del país. De esta forma los de la frontera al llegar al centro pierden competitividad y los que llegan del centro del país hacen más alto el costo de vida en la frontera.

Ausencia de personal capacitado. Si bien en la ciudad de Ipiales hay seccionales de varias universidades de Nariño y del centro del país y también está el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, no se dispone localmente del personal capacitado para el funcionamiento de la industria que se podría montar.

Ausencia de cultura exportadora. Ipiales y Nariño en general, sólo tienen la experiencia de ver pasar los camiones con la mercancía que se exporta o se importa. En Ipiales hay unas treinta SIA (Sociedades de Intermediación Aduanera) cuya función es la de servir de intermediarias para ayudar en todo el proceso de exportación e importación. No hay producción regional para exportar y las importaciones que llegan pertenecen a importadores de otros departamentos para los mercados del centro del país.

Infraestructura. Simplemente no existe para montar una zona industrial. Los servicios públicos incluso no son suficientes para las necesidades de la población en las condiciones actuales, mucho menos para atender las necesidades de una zona industrial dedicada a las exportaciones.

Ausencia de un tejido empresarial. Si sólo se dispone de empresas comercializadoras pequeñas sólo puede haber un tejido empresarial a ese nivel. La industria es prácticamente inexistente.

Falta de disposición al cambio. Siempre se ha dicho en foros y seminarios regionales que no hay mentalidad empresarial aunque esto es más fácil de explicar si se considera que donde no hay capital, ni buenos mercados tampoco pueden surgir empresarios o gentes con la visión empresarial.

Limitada gestión institucional. Como hay poca credibilidad en el modelo es escasa la gestión que se ha realizado para impulsar el montaje del mismo.

Para llegar al primer puerto marítimo, Tumaco, se necesita cruzar unos 265 km. y eso significa aumento de los costos de transporte y mayor exposición a la inseguridad con el agravante de que se trata de un puerto que no tiene la capacidad necesaria para exportar en cantidades apreciables.

FORTALEZAS:

Posición geográfica privilegiada. Lo es con respecto al vecino país del Ecuador y también porque Colombia se encuentra en una situación geográfica muy favorable y con océanos para fácil conexión con cualquier parte del mundo. Esta es la apreciación que tienen muchos nariñenses pero que no capta las dificultades de llegar con la producción hasta un puerto marítimo que seguramente tendría que ser el de Buenaventura porque en las condiciones actuales no puede ser el de Tumaco.

Características ecológicas favorables. El municipio dispone de un clima fresco, buenas tierras para cultivos que pueden servir para la agroindustria, medio ambiente completamente sano.

Capacidad instalada en transporte y turismo. Existe debido a que es paso de exportaciones e importaciones para lo cual laboran unas treinta SIAs⁵³. Para el montaje de la ZEEE se tendría que aumentar esa capacidad hasta cubrir las nuevas necesidades.

⁵³ SIA: Sociedad de Intermediación Aduanera.

Tradición agrícola. La especialidad de la región es la producción agrícola de clima frío como papa, cebolla, cebada, etc.

Incentivos tributarios a la inversión. Todos los que otorga la ley 677 y los beneficios que se han generado en los procesos de integración.

Abundancia de recursos naturales. Es una región agrícola con tierras de buena calidad y un medio ambiente sano y favorable.

OPORTUNIDADES:

Mercado Andino. Ipiales se encuentra en una situación geográfica favorable para el despacho de productos al mercado andino, dos países hacia el norte y tres países hacia el sur, puede hacerlo por tierra hasta donde sea justificable y por mar si resuelve problemas como el de la seguridad en la vía a Tumaco y la capacidad portuaria de esa ciudad.

Dolarización en el Ecuador. El cambio de moneda produjo los cambios económicos en Ecuador que hicieron invertir el flujo de comercio. Antes de la dolarización los productos eran relativamente menos costosos en ese país que los colombianos y la propensión a importar era alta, después de la dolarización los productos colombianos resultan más baratos y el flujo crece desde Colombia hacia Ecuador. La continuación de este fenómeno depende en gran parte de las condiciones de la economía ecuatoriana.

Se puede aprovechar las oportunidades que resulten del ALCA y las que ya existen en el ATPA (ATPA - ATPDEA⁵⁴)

Existencia disponible a nivel mundial de tecnología en comunicaciones y agroindustria que se puede adquirir y utilizar.

⁵⁴ ATPA: Ley de Preferencias Arancelarias Andinas. ATPDEA: ley de promoción comercial andina y erradicación de drogas con los Estados Unidos.

La oferta del presidente Uribe en agosto del 2002 para la elaboración de un documento CONPES sobre las necesidades de una infraestructura básica y mínima con base en la cual se ejecutaría la inversión nacional.

Existe una gerencia de proyecto en funcionamiento que investiga sobre la estructuración de la ZEEE, la factibilidad de su montaje y el diseño de la campaña de promoción con la dirección de la Cámara de Comercio de Ipiales.

AMENAZAS:

Orden Público. La situación de violencia en Colombia es un factor demasiado negativo para lograr que se invierta en cualquier región, sólo se espera que la situación mejore si algún gobierno alcanza a conseguir la paz con los grupos insurgentes, parece imposible hacerlo por medio de las armas porque la fuente, el desequilibrio social, seguiría vigente.

Inestabilidad política y social del Ecuador. La inestabilidad política del país vecino crea problemas de orden económico y social que impiden el desarrollo normal de la relaciones económicas con Colombia. Si la situación empeora, la capacidad de consumo de bienes importados disminuye.

Falta de inversión del gobierno nacional. Las dificultades de presupuesto por las que atraviesa el gobierno nacional hacen difícil la probabilidad de que se invierta en las necesidades de la ZEEE del Municipio de Ipiales.

Inestabilidad en las políticas exportadoras del gobierno. En este aspecto sí hay una queja generalizada en el país, especialmente en los gremios económicos. Se dice que la inestabilidad en las políticas económicas y concretamente en la política externa de los gobiernos colombianos crea incertidumbre entre los inversionistas tanto nacionales como extranjeros. Se legisla para largo, mediano y corto plazo.

Estrategias y acciones:

A partir de la visión propuesta en el seminario-taller que fue dirigido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y con el ajuste que se hizo con base en la propuesta de quienes respondieron a las inquietudes del autor, se estableció que las estrategias y acciones necesarias para alcanzar la visión son:

Transferir tecnología adaptada a la estructura agropecuaria de la región. Esta estrategia podría lograrse, según la opinión de los consultados, con la gestión de ayuda o cooperación internacional, la vinculación al programa nacional de productividad y competitividad, al programa de jóvenes emprendedores del gobierno nacional y al de incubación de empresas y parques tecnológicos.

Organizar eventos internacionales sobre oportunidades de inversión.

Realizar ferias internacionales con la asociación colombiana de pequeños industriales y las Pymes.

Establecer un sistema adecuado de capacitación y formación de recurso humano. Para lograrlo se recomiendan como acciones: la creación de la Universidad del Sur, ampliar y adecuar el SENA regional hacia las necesidades de capacitación de la ZEEE, fortalecer las ofertas educativas disponibles, rediseñar programas orientados al perfil requerido.

Promover y construir la infraestructura de puerto seco. En este caso las recomendaciones son: gestionar los recursos para la construcción del puerto seco, construir nueva infraestructura para la ZEEE, ampliar servicios públicos, construcción de la vía perimetral, y otras.

Establecer un régimen económico especial para equilibrar la estructura de costos de la región. Las recomendaciones son: establecer una estructura legal de precios, ampliar los incentivos de ZEEE, bajar tarifas de servicios públicos.

Sería muy difícil mantener un sistema de precios bajo normas estatales. Ampliar los incentivos a las ZEEE sería complicar aún más las posibilidades de que se mantenga en

el futuro. No se puede pensar en bajar las tarifas de servicios públicos cuando la tendencia es a subirlos para cubrir totalmente los costos o entregarlos al sector privado que los administraría con criterio económico y por lo tanto en búsqueda de utilidades. En conclusión, esta acción recomendada por una gran mayoría no se puede tomar como razonable.

Promover programas universitarios en promoción de exportaciones. En este caso aparecen una buena cantidad de recomendaciones que se complementarían con la estrategia, entre estos están: elaborar un plan de desarrollo de las exportaciones del departamento, incorporar este plan de desarrollo a la promoción de exportaciones, realizar una muestra de productos exportables.

CONCLUSIONES

Para poder deducir conclusiones sobre la ZEEE de Ipiales, donde el gobierno nacional pretende atraer y generar nuevas inversiones para la exportación mediante la creación de condiciones especiales para la concurrencia del capital privado, es indispensable tener en cuenta que ejercen su influencia factores de orden internacional, nacional y local.

En el orden internacional está la acción de la OMC que no es favorable al montaje de este tipo de modelos nacionales porque están en contravía con las normas establecidas por esta entidad para todos los integrantes y aún para quienes no lo sean porque también pueden aplicárselos.

Los compromisos con la OMC imponen la eliminación de los subsidios a la exportación y los incentivos a las ZEEE pueden aparecer como subsidios, al mismo tiempo los procesos de integración regional conllevan presiones para la eliminación de exoneraciones o reducción de aranceles y otros impuestos a la importación de insumos o equipos para la producción de mercancías de exportación⁵⁵.

En las negociaciones multilaterales de DOHA, en el artículo 27 sobre subvenciones estatales se estableció un mecanismo para que los países subdesarrollados pudiesen gestionar la prolongación del período de ocho años para eliminar los subsidios pero Colombia no es elegible para recibir ese beneficio.

Por estas razones Jaime Granados concluye en que los compromisos con la OMC siguen vigentes y para el año 2009 deberán estar eliminados los subsidios a la exportación en la forma de exoneraciones totales o parciales de cargas a la importación e impuestos internos. Se dice que el objetivo es evitar la distorsión al comercio internacional.

Aunque las conversaciones previas dentro del ALCA ayuden a resolver el problema de las ventajas especiales que aún mantenga Colombia, lo que puede suceder es que

⁵⁵ GRANADOS, Jaime. Zonas Francas y otros Regímenes Especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Integración y Programas Regionales. Pg. 1. Enero 2003.

implantado el ALCA no pueda funcionar la ley 677 y entonces simplemente desaparecerían los incentivos y con estos las ventajas especiales, en estas nuevas condiciones se volvería a la competencia tradicional con las ciudades colombianas industrializadas.

Dentro de la integración subregional, según Granados, el objetivo más común es evitar la creación de las plataformas de exportación.

Hasta aquí puede esperarse que después de una década se presente una tendencia hacia la armonización de los regímenes tributarios o una rebaja en los aranceles para insumos de abastecimiento regional no competitivo (Granados: 26)

Si todo lo anterior es una reflexión sobre los peligros para el modelo de las ZEEE de Colombia en sus relaciones económicas internacionales, en el nivel interno el modelo no es del todo convincente si se tiene en cuenta las opiniones de la ANDI como la organización de los industriales colombianos y la dirección de la Cámara de Comercio de las Zonas Francas Industriales desde donde sale la crítica de la inestabilidad en materia de política comercial externa del país, crítica que deja entrever su desconfianza con las políticas públicas y en el caso concreto con las ZEEE.

El funcionamiento normal de la OMC y el desarrollo del ALCA dentro de dos años, pueden hacer que se borre la existencia de las ZEEE en el país y se introduzca un modelo de libre mercado sin la concesión de ventajas especiales para los exportadores.

La percepción de estos posibles hechos entre quienes trabajan el tema en el Municipio de Ipiales y otros funcionarios públicos del Departamento de Nariño, hace que se pierda el impulso inicial para luchar y gestionar la aplicación efectiva de la ley al caso de la ZEEE de Ipiales.

Si quienes tienen la esperanza de alcanzar por lo menos el montaje de la infraestructura y la iniciación de operaciones en esa nueva zona industrial persisten en su gestión, así sea que la ley se diluya por causa de las fuerzas internacionales, es de esperar que se inicie un proceso de pequeña industrialización en Ipiales para beneficio de la región.

La ZEEE de Ipiiales puede tener la ventaja de estar junto al mercado ecuatoriano, pero el gran volumen de su mercado debería mirarse en el resto del continente americano y el resto del mundo pero para ello necesita integrarse con la ZEEE de Tumaco, desde donde, entre los dos municipios, tendrían que gestionar para que el gobierno nacional transforme el puerto hasta alcanzar la capacidad que le permita participar del comercio internacional. Pero esta posibilidad cuando el país tiene serios problemas de presupuesto nacional, se convierte en una gran dificultad porque habrá una priorización de inversiones que fácilmente pueden ser orientadas hacia otros municipios como el de Buenaventura y eso sin contar con que se desarrolle la construcción del nuevo puerto de Tribugá en el Chocó.

En el caso de Colombia-Ecuador sólo hay una vía terrestre en buenas condiciones pero se ha expresado en diversas oportunidades al gobierno nacional la imperiosa necesidad de disponer de otras alternativas terrestres sobre todo si se tiene en cuenta que un importante tramo en la vía Pasto-Ipiiales mantiene en forma permanente el riesgo de derrumbe porque la vía atraviesa por una zona muy quebrada y rocosa.

Otras necesidades para el montaje de la ZEEE tienen soluciones bastante más fáciles de alcanzar como es el de la capacitación de la mano de obra que puede hacerse con las universidades del Departamento de Nariño y la seccional del SENA mediante el previo estudio prospectivo y el rediseño de perfiles profesionales y técnicos.

La idea de que el montaje de la ZEEE de Ipiiales se realice en conjunto con la ciudad de Tulcán en el Ecuador puede truncarse con el problema de que la producción no podría venderse en más de un 20% a Colombia lo que representaría una desventaja para Ecuador, a menos que los dos gobiernos acuerden cambiar un poco la naturaleza de la ley colombiana.

La otra posibilidad consiste en hacer efectiva una integración fronteriza colombo-ecuatoriana para establecer una zona de producción con destino a los mercados de los dos países y habilitar tanto una salida al mar como un puerto marítimo con la capacidad suficiente para las exportaciones al resto de América o el mundo. Un modelo de esta naturaleza no coincide con el de las ZEEE pero lo importante es encontrar un camino que sirva para el desarrollo y la integración económica y social fronteriza de los dos

países que ya disponen de niveles muy similares en esas dos dimensiones, característica que ayudaría en el proceso que se propone.

Tanto el modelo de las Zonas Económicas Especiales de Exportación, como cualquiera otra que represente plataformas de producción para la exportación, se enfrentaría a problemas por los compromisos con la OMC y la cercana implantación del libre mercado con el ALCA.

Recogiendo el conjunto de las reflexiones se puede concluir con que si se aprovecha la ley 677 y la oferta del presidente Uribe, al menos se puede llegar a disponer de la infraestructura básica para comenzar un proceso de industrialización con inversiones que pueden provenir de alianzas entre inversionistas nacionales y regionales con el fin de participar en la producción agroindustrial para los mercados de la Comunidad Andina pero especialmente los que están situados hacia el sur de Colombia. Producción agroindustrial porque es el renglón más cercano a las aptitudes que podría desarrollar la región como ya lo han manifestado muchas veces en los talleres y seminarios que han sido celebrados en los últimos tres años en la ciudad de Ipiales.

Tomado el conjunto de los resultados obtenidos puede concluirse que aún es muy prematuro para poder decir si la ZEEE de Ipiales podría constituirse en un polo de desarrollo regional y sobre todo si puede constituirse en un factor de inserción de la economía nacional en la economía internacional.

El montaje del modelo no deja espacio para los inversionistas regionales por su elevado valor y entonces su provecho provendría de la generación de empleo, aumento del nivel de vida, más y mejores conexiones con otros países, pero es necesario explicar que el mejoramiento de la infraestructura provendría de una transferencia de la nación a favor del municipio, o sea, un mejoramiento de las condiciones de vida para el municipio pero mediante un esfuerzo nacional. También contribuiría al aprendizaje y mejoramiento de la capacidad empresarial de la región, aumento del nivel de capacitación de la mano de obra, aumento de la participación en la nación en cuanto a la generación de producto interno.

Aún es dudoso, pues no se ha vivido la experiencia, para decir si la generación de utilidades podría ser más beneficiosa para la región o para lo inversionistas externos tanto nacionales como extranjeros. Tampoco se puede hablar de las posibles distorsiones que puedan generarse bien sea en lo económico o en lo social.

Un modelo como el de las ZEEE creadas por el gobierno colombiano pero con tantas dificultades en el orden jurídico y económico internacional y con escaso atractivo para los inversionistas nacionales frente a las ciudades industriales o a las ventajas del Municipio de Buenaventura, no puede ser una solución que a Ipiales o la región le genere desarrollo y al país le sirva para insertar su economía en la economía internacional. Tal vez lo máximo que podría esperarse es la oportunidad para alcanzar una inversión nacional en infraestructura industrial que posteriormente el municipio aproveche para intentar una iniciación en la producción industrial.

Por otra parte, la vocación productora de la región está por fuera de las expectativas de inversión de las empresas multinacionales, razón por la cual no se puede esperar el ingreso de inversión extranjera directa para beneficio del desarrollo regional y la inserción de la economía en el sistema internacional de producción integrada.

Finalmente, el modelo de integración fronteriza para la producción de bienes con destino a los mercados de los dos países y en asocio con Tumaco al resto de países, podría ser una empresa con posibilidades de éxito en el largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

AHUMADA Farietta, Juan. El verdadero significado de la flexibilización laboral.

Abogado, asesor sindical, miembro de CEDETRABAJO. Manizales, 2001.

49. Consejo Nacional de Política Económica y Social: CONPES.

CHUDNOSKY Daniel y LOPEZ Andrés. Inversión extranjera directa en Argentina: factores de atracción, patrones de comercio e implicancias de política. Abril del 2000.

ESQUIVEL Gerardo, LARRAIN B. Felipe. Cómo atraer inversión extranjera directa. Proyecto Andino de la Universidad de Harvard y Corporación Andina de Fomento CAF. Junio de 2001.. En CAF y en Coinvertir en inglés..

GRANADOS, Jaime. Zonas Francas y otros Regímenes Especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Integración y Programas Regionales. Enero 2003.

MOGUILLANSKY Graciela, STUDART Rogerio y otros. Naciones Unidas. CEPAL. Santiago de Chile, 2002.

MORTIMORE Michael, STEINER, Roberto y SALAZAR, Natalia. Inversión extranjera en América Latina y El Caribe. 2002. Proyecto Andino de Competitividad. Documentos de Trabajo. La Inversión Extranjera en Colombia: cómo atraer más?. Colombia abril de 2001.

Colombia. Reporte de inversión extranjera. 2002. Bogotá. Coinvertir.

MORTIMORE Michael, VERGARA Sebastián y KATZ Jorge. La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de Inversión Extranjera Directa (IED) en América Latina. CEPAL. Red de Inversiones y Estrategias Empresariales. Santiago de Chile, agosto 2001.

MORTIMORE, Michael. Globalización y Empresas Transnacionales. CEPAL. Escuela de Verano. Agosto de 2003.

OBANDO Reyes, Alvaro. Varios artículos en publicación de Cámara de Comercio de Ipiales.

OMAN, Charles - Competencia de políticas por inversión extranjera directa : Estudio de la competencia entre gobiernos para atraer IED. En Coinvertir.– 2000 Marzo 31 2003
E-mail: charles.oman@oecd.org

VIAL, Joaquín. Inversión Extranjera en los Países Andinos. CID Working Paper. Junio del 2001

VILLARREAL, René. Presidente del Centro de Capital Intelectual y competitividad de Coahuila México. 2001. www.contactopyme.gob.mx/regional/pdf/presentacion.pdf

WINSTON, Petro. FMI y ALCA acondicionan reforma laboral en zonas especiales. Tribuna Roja. Bogotá, 2001.

Actualización Plan de Ordenamiento Territorial. Alcaldía Municipal de Ipiales. Diciembre 2001

Bases para una estrategia-país exportadora eficiente. Corporación Nacional de Exportadores de Chile. Presidente Rodrigo Ballivián A.
www.camaraaduanera.cl/cne/estrategia.htm

Cuadro de legislación comparada.. Coinvertir. Corporación invertir en Colombia. Bogotá. Abril 2001.

Departamento Nacional de Planeación. Registro de inversión extranjera en Colombia por sectores económicos. No publica estadísticas completas posteriores a 1999.

Negociaciones sobre inversiones en el ALCA, para bien o para mal?. Secretaría Permanente del SELA. No. 40 – Junio 2002

Las inversiones en la agenda comercial internacional. IV. Conclusiones e ideas relacionadas con la negociación internacional sobre comercio e inversiones. En *Financiamiento e Inversión Extranjera*. SELA. Octubre de 1999.

Páginas web de ZEEE de Valledupar.

Plan de Desarrollo Municipal de Ipiales 2001-2003. Alcaldía Municipal de Ipiales.

Políticas de frontera en Colombia. Tres décadas de políticas fronterizas en Colombia. Dirección de Desarrollo Territorial – DNP. Bogotá, marzo de 2000.

Presentación sobre la Zona Económica Especial de Shenzhen. Ministerio de Comercio Exterior de Colombia. Página web.

Trabajando en llave: La inversión extranjera y el comercio internacional. **Economic Reform Today** . CIPE: Center for international Private Enterprise. 1996.

Tres décadas de políticas fronterizas en Colombia. En *Políticas de frontera en Colombia*. Dirección de Desarrollo Territorial. Grupo de Fronteras. Bogotá, marzo de 2001.