

# La política económica exterior de Colombia 2000-2014: un balance preliminar del comercio exterior y la inversión extranjera directa\*

*Gabriel Jiménez Peña\*\**

## **Introducción**

En tiempos recientes ha hecho carrera la idea de que la economía colombiana, puesta en términos corrientes, va por “buen camino” y no ha sido poco común ver titulares en la prensa de este país que así lo afirman<sup>1</sup>. Son corrientes afirmaciones como: “la economía colombiana crece a buen ritmo incluso en medio de la crisis mundial”, “tenemos una de las inflaciones más bajas del continente”<sup>2</sup> o, la que es caballito de batalla de quienes promueven una percepción positiva de la economía colombiana al interior y

---

\* Ponencia elaborada en el marco del Tercer Congreso de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales. Febrero 27 y 28 de 2014. Universidad EAFIT. Medellín, Colombia.

\*\* Departamento de Ciencia Política. Universidad de los Andes. Correo electrónico: g.jimenez28@uniandes.edu.co

1 Véase Santos (4 de abril de 2011), *Portafolio* (19 de mayo de 2011) y *Dinero* (29 de octubre de 2009).

2 Véase *La República* (17 de abril de 2013).

al exterior del país: “la inversión extranjera en Colombia ha alcanzado niveles récord”<sup>3</sup>. Más aún, en concreto, desde hace más de ocho años, a partir del segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), se habla de una “nueva Colombia” y de la nación como un caso de éxito.

En esa dirección, por ejemplo, apunta una parte del informe de 2007 del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS, por su sigla en inglés), en el cual se sostiene que la nación sudamericana ha “vuelto del abismo” (*back from the brink*) y que su salida de la grave crisis de los noventa constituye una *success story* (DeShazo, Primiani y Mclean, 2007)<sup>4</sup>. A ello se suma también el “ruido” generado por la pertenencia del país a un grupo selecto de economías emergentes conocido como CIVETS (acrónimo para Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica), en virtud de que la Economic Intelligence Unit del diario *The Economist* y el banco HSBC sostuvieron que el país posee una atractiva dinámica económica y poblacional<sup>5</sup>. Más recientemente, de acuerdo con una separata del *Financial Times* “durante décadas el agreste paisaje andino, albergó el crimen y la violencia, pero en la actualidad regional el orgullo está emergiendo en una economía que revivió” (2013: 6).

En el mismo espíritu de afirmación de prosperidad, en el año 2012, el país solicitó formalmente su adhesión como miembro permanente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), conocida coloquialmente como el “club de los países ricos”<sup>6</sup>. Y reforzando dicha apreciación sobre la economía colombiana, se manifiesta que la nación ha superado económicamente a sus pares, dado un esquema de apertura económica, que en la práctica, significa diferentes tratados de libre comercio (TLC)<sup>7</sup>; y que puede considerarse una economía emergente y, más aún, en el “nido” de las potencias regionales y mundiales<sup>8</sup>.

Ahora bien, con independencia del desempeño económico positivo o negativo de Colombia en el ámbito doméstico, las anteriores valoraciones suscitan ciertos interrogantes desde el punto de vista de las disciplinas que estudian el ámbito internacional, a saber, las relaciones internacionales y la economía política internacional. Cabe preguntarse, pues, por un lado, en qué consiste este cambio tan importante en términos de la economía internacional del país; hasta qué punto se puede hablar de una transformación estructural y de Colombia como una potencia regional y emergente y, más aún, cuál ha sido el papel del Estado colombiano en los pretendidos cambios.

3 Véase *La República* (10 de enero de 2014) y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (21 de diciembre de 2013).

4 En este mismo informe puede observarse la versión del éxito de la economía colombiana.

5 Véase *Semana* (7 de agosto de 2010) y Geoghegan (2010).

6 Véase *Dinero* (20 de abril de 2012).

7 Véase Oxford Business Group (s. f.).

8 Véase *El Espectador* (18 de septiembre de 2012).

Por otro lado, desde la perspectiva académica conviene tener una mirada escéptica y crítica de tal aseveración de prosperidad económica. Por ello, en este escrito se abordará un aspecto de la economía, a saber, el político internacional a través de un examen de la política económica exterior del país<sup>9</sup>, y en particular, dos de las áreas concretas que se mencionan una y otra vez como indicativos del buen camino de la economía colombiana: el comercio exterior y la inversión extranjera directa (IED)<sup>10</sup>.

La tesis tentativa es que si bien han ocurrido cambios no tan drásticos en la política económica exterior colombiana, que se traducen en mayores flujos de inversión al país y en más exportaciones, no hay transformaciones estructurales en los últimos trece años, que lleven a pensar en una nueva dirección del sector externo de la economía, favorable al país en términos económicos. Y que esto sea así tiene que ver, a su vez, con que no hay reajustes en la manera en que Colombia concibe su política económica exterior. Por contraste, se ha producido más bien un cambio en el discurso sobre la economía externa del país, propiciado por los actores gubernamentales y que ha sido instrumentalizado por los actores internacionales y nacionales que lo juzgan idóneo para sus propios fines.

Con el propósito de abordar las cuestiones aquí propuestas se procederá de la siguiente manera. Primero, se llevará a cabo una revisión de literatura en torno, específicamente, a la formación de la política económica exterior de Colombia<sup>11</sup>. Segundo, se buscará dar cuenta de la “versión oficial” de la política económica exterior del país, desde el año 2000 hasta la actualidad, con el objetivo de calibrar, por decirlo de algún modo, el discurso del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, pero también el de su principal agencia de promoción de exportaciones y de inversión Proexport, acerca del comercio exterior y la IED. Tercero, se contrastará esta “versión oficial” con una más crítica y escéptica de la política económica exterior del país. Finalmente, se ofrece una conclusión que tiene que ver con el papel de los actores involucrados en la formación de dicha política.

---

9 “Política económica exterior” ha sido un concepto poco sometido a definiciones sistemáticas, y hay pocos términos como este, tan usado como malinterpretado (Pastor, 1982). En adelante, esta clase de política internacional se entenderá aquí como el conjunto de respuestas que da un Estado en relación con las demandas de actores cuyos intereses se centran en el sector externo de la economía, configurando un marco de posibilidad para que tengan lugar las relaciones económicas internacionales, dado un determinado entorno y contexto de desarrollo económico.

10 Junto con deuda externa y cooperación internacional (como donaciones en dinero) estas son las áreas funcionales que componen la política económica exterior, según señalan Cohen (1968) y Destler (1980). De acuerdo con Smith (2004) habría dos más, la política monetaria y financiera. Las mencionadas no serán abordadas aquí, pues sobre estos componentes la historia de éxito no ha sido tan evidente en las instituciones.

11 “Formación” es un concepto genérico para designar la estructura, conducción y el proceso de política económica exterior (Dent, 2002).

## Revisión de literatura

Una vasta búsqueda de bibliografía académica sobre el tema “política económica exterior de Colombia”<sup>12</sup>, permite constatar que los trabajos investigativos en la materia son escasos. En los años setenta, por ejemplo, década en la que se usa por primera vez la expresión en la literatura en Colombia, solo se encuentran dos obras. La primera de ellas, de Albert Berry (1972), se centra en los aspectos económicos propiamente políticos y para abordar el asunto, lo divide en términos de áreas funcionales que para el momento eran las más importantes: comercio, inversión y deuda externa (Berry, 1972). Destaca en particular de este estudio que constituye un esfuerzo crítico por mostrar las limitaciones del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en el país, entre las que se cuenta la exportación de una canasta limitada de bienes y una concentración en los productos tradicionales, en particular el café; y por el lado de la inversión extranjera se sostiene que si bien la valoración que esta ha recibido es ambigua, Colombia es uno de los países con menos “prejuicios” que otros a este respecto (Berry, 1972). Otro de los trabajos inaugurales es el de Ruiz (1978), que se enfoca en el financiamiento externo de la economía colombiana y de cómo es necesario conseguir más recursos externos (Ruiz, 1978). En ese sentido, la literatura de los años setenta se concentra en dar cuenta del agotamiento del modelo de ISI y de los primeros pasos de la internacionalización de la economía de Colombia, por una vía diferente a la exportación del café y la dependencia de los precios mundiales que ello suponía.

Ya en los años ochenta, Tokatlian y Pardo (1989) llevan a cabo una revisión de literatura sobre el tema de política exterior, en la que incluyen un examen de los títulos correspondientes a “relaciones económicas externas”. En este decenio sobresale en particular el trabajo de Sarmiento (1988) en torno de la política exterior y relaciones internacionales de Colombia. En dicho estudio se asume que la política exterior y la política económica exterior deben apuntar en la misma dirección y en bloque, y que la política exterior colombiana se caracteriza por su fraccionamiento, en la medida en que es conducida por dos instituciones descoordinadas entre sí: el Ministerio de Relaciones Exteriores, por un lado, y el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (Incomex) y Proexpo, por otro –los equivalentes del Ministerio de Comercio y de Proexport en ese momento– (Sarmiento, 1988).

En relación con dicha fragmentación de la política exterior en los aspectos económico y de relaciones, que el autor juzga inconveniente, se sostiene no solo que Estados Unidos se ha ajustado a ella perfectamente, sino que esto puede constituir una seria limitación para enfrentar las dificultades del momento en cuanto a la deuda externa, las restricciones al comercio internacional, las negociaciones del pacto cafetero y el conflicto del narcotráfico (Sarmiento, 1988). Una afirmación que llama la atención en particular es que se ase-

12 Dicha búsqueda se realizó a través de los catálogos de las bibliotecas más grandes de Bogotá, Colombia: universidades Andes, Nacional, Pontificia Javeriana, Rosario y Tadeo Lozano, bibliotecas Luis Ángel Arango y Nacional, así como en bases de datos referenciales: Scopus, ISI Web of Knowledge y Jstor.

gura allí que Colombia se ha visto perjudicada por el Plan Baker<sup>13</sup>, pero Estados Unidos, “en su afán de mostrar las bondades del plan, ha inducido al gobierno colombiano para que el país se mantenga como un ejemplo y no considere la posibilidad de reprogramar su deuda” (Sarmiento, 1988: 72). En general, en la década de los noventa sobresalen dos temas en la literatura encontrada: por un lado, la posible relación entre la política exterior del país y la política económica exterior y la inconveniencia de su fragmentación o de que estas sean tratadas por instituciones separadas y, por otro, la progresiva importancia de Estados Unidos en las relaciones económicas exteriores.

En los comienzos de la apertura económica y de la introducción de un nuevo modelo de desarrollo con orientación en las exportaciones, se hallan básicamente estudios adelantados por el Estado colombiano, en particular sobre los temas de inserción de la economía colombiana en el entorno internacional y del contexto regional con tendencias a la integración. En ese sentido, se habla de la nueva fuerza de la economía y se asevera que

[...] el éxito del nuevo modelo de desarrollo dependerá en gran medida de la capacidad de integración, de la ampliación de mercados para nuestros productos, de la cooperación técnica y financiera que se obtenga de otros países, del flujo de capitales foráneos, del desarrollo científico y de la transferencia de tecnologías apropiadas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1993).

En la misma dirección, el Ministerio de Comercio Exterior señala que “la internacionalización de la economía colombiana se ha apoyado en la apertura comercial, en la liberalización de la cuenta de capital, del levantamiento de las restricciones a la inversión extranjera y del acceso a la cooperación técnica internacional” y se arguye que “el papel de la integración ha sido fundamental en ese proceso” (Ministerio de Comercio Exterior, 1997: 7).

Vale decir que en este decenio no todos los estudios los promovió el gobierno colombiano. Destacan las investigaciones del economista Luis Jorge Garay (2004) sobre el manejo de la deuda externa por parte de Colombia y sobre la apertura, parte de cuyas tesis se recogieron en el libro *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*, publicado en 1998. En esta última obra se sostiene que el gran contraste entre el modelo de desarrollo que se basa en la sustitución de importaciones y el modelo de apertura, está en el levantamiento de las restricciones a la inversión extranjera, la cual se consideraba en los años setenta y ochenta, generaba pérdida de soberanía del país (Garay, 2004). En esta década, los temas prioritarios son el nuevo modelo de desarrollo orientado a las exportaciones, la integración regional y la inserción del país en el ámbito económico internacional; y se constata una separación de la política económica exterior de la política exterior.

---

13 El Plan Baker consiste en las medidas de choque para enfrentar la crisis de la deuda de los años ochenta en Latinoamérica. Básicamente propone aumentos de topes en los créditos por parte de la banca privada y los organismos internacionales, pero también políticas macroeconómicas de ajuste como la reducción del sector público, la estimulación del sector privado, abrir las economías al comercio internacional y la inversión extranjera (Sarmiento 1988).

Despuntando el siglo XXI destaca el estudio de Herrera (2002) sobre la política económica exterior colombiana y su creciente vulnerabilidad a las “determinantes externas”. Allí se sostiene que Colombia no es la excepción a tales determinantes externos en la adopción de estrategias económicas internas y que ello es posible no solo por los efectos de la globalización, sino por el condicionamiento que ejercen los organismos multilaterales. Dado lo anterior

[...] hay una indudable pérdida de autonomía en las decisiones de política económica [...] pero no se ha avanzado en la cesión voluntaria de soberanía que sería deseable si los países que avanzan en un proceso de integración acuerdan conducir políticas de modo concertado (Herrera, 2002: 137).

Es decir, Colombia, paradójicamente, mientras cede autonomía y poder de decisión –y en últimas soberanía– ante la condicionalidad impuesta por los organismos económicos internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), no ostenta igual voluntad en relación con la integración regional, que también precisa una cesión de soberanía. En esa medida, el estudio de Herrera (2002), haciendo una suerte de balance del cumplimiento de los objetivos que el país se ha propuesto a sí mismo en su política económica exterior, quiere mostrar que Colombia es un país excepción en la región en el tema de la integración económica, y que no ha cumplido con los propósitos declarados en la década del noventa, de afianzar sus relaciones económicas con sus pares en Latinoamérica. Cabe señalar que si bien un solo texto no es representativo de una tendencia ni de la “literatura” sobre la formación de la política económica exterior en los 2000, el de Herrera (2002) es el único que hay sobre la materia en ese momento.

Para la segunda década del nuevo milenio tenemos el estudio de Gómez (2011), en el marco de la Misión de Política Exterior, el cual expresa que la dimensión económica es parte de la política exterior de un país y que esta dimensión permea otras como la ambiental, la laboral y la de seguridad. También allí se exploran con particular atención dos elementos nuevos en dicha política: los procesos de negociación de acuerdos de libre comercio bilaterales con varios países (Estados Unidos, Unión Europea, Chile, Mercosur, México, el Triángulo Norte de Centroamérica, Canadá y Cuba) y lo que llama el autor “la fuerte polarización ideológica en América Latina”, que llevó al retiro de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN) y a diferencias con otros Estados miembros (Gómez, 2011).

Para Gómez (2011) en dicha coyuntura crítica es fundamental la aprobación del TLC con Estados Unidos y por ello recomienda enfocar todos los esfuerzos a impulsar su aprobación. Vale decir que ese TLC entró en vigencia a partir de mayo de 2012<sup>14</sup> y que aún están por estudiar desde la academia las consecuencias sobre Colombia de ese acuerdo de promoción comercial.

14 Véase Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (s. f.).

Por otro lado, la investigación de Simmonds y Diagama (2012) arroja que la política económica exterior de Colombia presentó una importante transformación debido a la apertura económica y a la globalización de los mercados, y que pasa de las restricciones al comercio y a la inversión, a una dinámica que ve en ellos la nueva fuente de crecimiento económico. No obstante, sostiene que el proceso de cambio ha sido posible en virtud de la “cultura política colombiana”, que privilegia el papel del ejecutivo en la toma de decisiones y que ha sido fuertemente presidencialista, “lo que ha conllevado que la política económica exterior, con ciertas variaciones, sea objeto de la agenda política interna de los gobernantes” (Simmonds y Diagama, 2012:98).

El trabajo de los autores en mención, enfatiza por primera vez en la importancia de los actores involucrados en la formación de la política económica exterior colombiana, y en la relevancia que tiene la figura del ejecutivo en la toma de decisiones –por encima de los gremios y otros poderes<sup>15</sup>– y la de la sociedad en general, por lo cual, se produce “una sujeción de la política exterior, como lo es el comercio internacional, a las agendas políticas presidenciales” (Simmonds y Diagama, 2012: 97).

De esa manera, los objetivos de política económica exterior se han formado a partir de la estrategia de disciplinar a los gremios para encuadrar las expectativas privadas dentro de los objetivos del ejecutivo, lo cual puede entenderse como una presidencialización de la economía nacional (Simmonds y Diagama, 2012).

Hasta aquí la revisión de la literatura disponible. Vale recordar que es a todas luces escasa, y no concluyente respecto de la formación de la política económica exterior de Colombia, no obstante, a partir de esta revisión es viable al menos enunciar unas líneas o tendencias en dicha formación. Primera, ha habido un cambio de modelo de desarrollo en el país, que cifra parte de las posibilidades de crecimiento económico en la apertura al comercio exterior y en la inversión extranjera directa. Segunda, el Estado es el actor más importante en la formación de política económica exterior del país y en particular la figura del ejecutivo, y cabe estudiar más detenidamente el papel de los gremios y otros actores en dicha formación. Tercera, para nadie es una sorpresa que el principal socio comercial y de inversión de Colombia es Estados Unidos, aunque también conviene examinar la relación comercial y financiera con otros países. Por último, el instrumento privilegiado como idóneo en el marco de la apertura ha tenido lugar en el acuerdo o el tratado comercial y la no imposición de encajes a la inversión. Conviene, a la luz de estas “motivaciones” o temas encontrados, examinar la política económica exterior del país de acuerdo con la versión oficial y luego, desde un punto de vista más crítico.

---

15 El suceso de que el Congreso de la República, al menos en política comercial, solo haya hecho debates de control y ratificado las propuestas de la presidencia es confirmado en Moreno (2005).

## La política económica exterior de Colombia

### La versión oficial

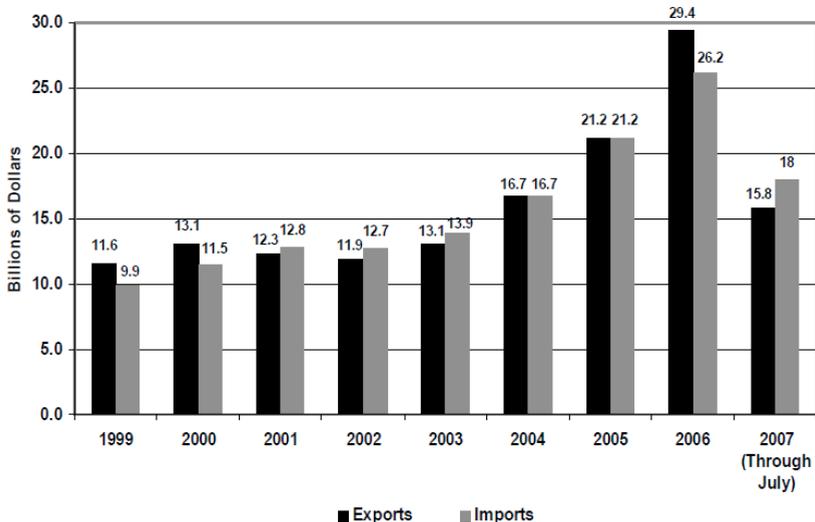
#### *Comercio exterior*

La versión oficial que se presenta aquí se toma de las dos instituciones estatales que la difunden, y que a su vez, es replicada por medios de comunicación e instituciones no gubernamentales.

Así, de acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sus logros principales han consistido en el cumplimiento de unos objetivos, dentro de los cuales se cuentan los objetivos estratégicos contenidos en los planes nacionales de desarrollo, en relación con el comercio exterior: a) internacionalización de la economía; b) exportar más y mejor de lo bueno, esto es transformación productiva; c) promocionar sectores nuevos y emergentes y d) comunicación e imagen<sup>16</sup>. Vale decir que de la última estrategia se ha hecho cargo la agencia de promoción de exportaciones Proexport.

Cabe afirmar que la versión oficial se ha traducido en una particular interpretación de las estadísticas de comercio exterior. De ese modo, de acuerdo con dicha presentación de los datos numéricos, Colombia ha alcanzado niveles récord en exportaciones desde que implementó su nuevo modelo de desarrollo en 1991 (DeShazo *et al.*, 2007: 41-42), como puede observarse en la figura 1.

**Figura 1.**  
Crecimiento de las exportaciones colombianas (1999-2007)  
(versión oficial)



Fuente: DeShazo *et al.* (2007).

<sup>16</sup> Véase Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (21 de junio de 2011).

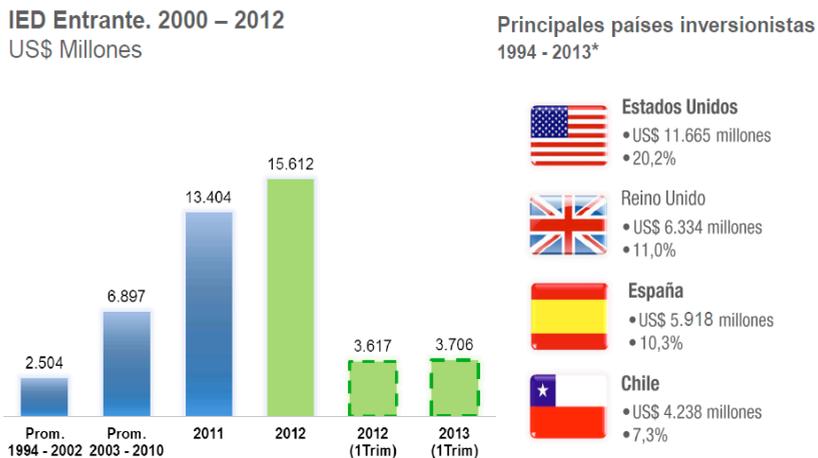
Así las cosas, y como lo pone ese informe realizado en Estados Unidos, las exportaciones colombianas se han multiplicado por dos. Y según esta misma versión, gracias a estas exportaciones el desempleo ha disminuido “dos puntos” porcentuales y Colombia ha crecido a un ritmo promedio del 4 % anual (DeShazo *et al.*, 2007). De igual manera, se enfatizan afirmaciones “positivas”, como que Colombia es el primer exportador de claveles en el mundo<sup>17</sup>.

Por lo anterior, se sostiene aquí, que en la versión oficial se hace hincapié en el crecimiento de las exportaciones en términos porcentuales, pero se guarda silencio sobre lo que ha ocurrido en términos de la balanza comercial y de la composición de la canasta exportadora.

### *Inversión extranjera directa*

En relación con la IED, la versión oficial sostiene que esta se mantiene en constante crecimiento desde la implementación del modelo de desarrollo aperturista, y que Colombia, en este punto, es un ejemplo no solo en la región, sino en el mundo. Así, Proexport, la entidad que se encarga de la atracción a los inversionistas, presenta las estadísticas que se observan en la figura 2.

**Figura 2.**  
Inversión extranjera directa entrante y principales países inversionistas en Colombia (versión oficial)

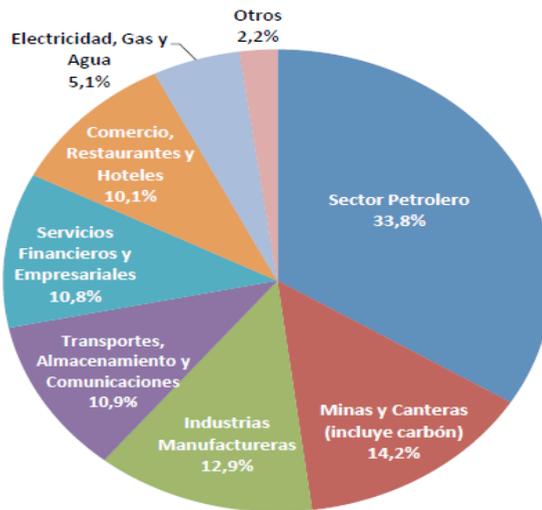


Fuente: Proexport (2013).

17 Véase Marca Colombia Co (s. f.).

De ese modo, se hace énfasis en que la buena imagen de Colombia en el exterior, la estabilidad jurídica y el impulso a la agenda de acuerdos, entre otros factores, permitieron que en 2014 el país alcanzara 15.823 millones de dólares en IED, convirtiéndose en la cifra más alta que se haya registrado en ese indicador en la historia de la economía nacional (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2013). Y de igual manera, en relación con cómo está estructurada esta inversión, se presentan las cifras que muestra la figura 3.

**Figura 3.**  
Inversión extranjera directa por sector (2013)  
(versión oficial)



Fuente: Proexport (2013).

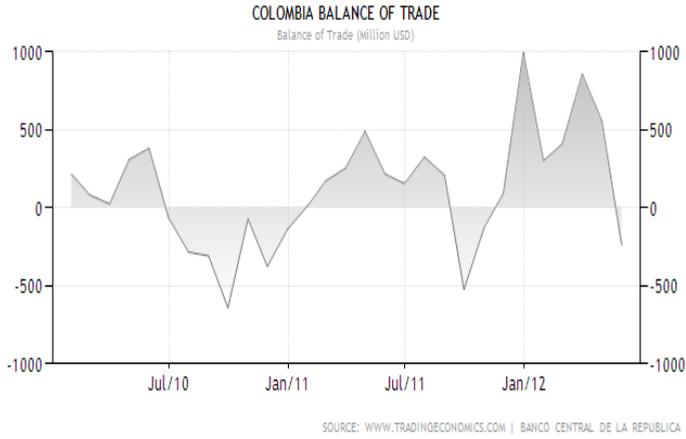
Se asegura que la IED que llegó al sector manufacturero creció 159 % (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2013). No obstante esta versión oficial, tal y como está puesta, oculta algunos hechos sobre IED que se exponen a continuación.

### La versión crítica

#### *Comercio exterior*

La versión oficial del comercio exterior puede ser cuestionada en primer lugar porque la balanza comercial de Colombia no siempre ha sido favorable en los trece últimos años, como puede verse en la figura 4.

**Figura 4.**  
Balanza comercial de Colombia (2010-2012)



Fuente: Tradeconomics (2012).

O en otros términos, importamos más de lo que exportamos (véase figura 5).

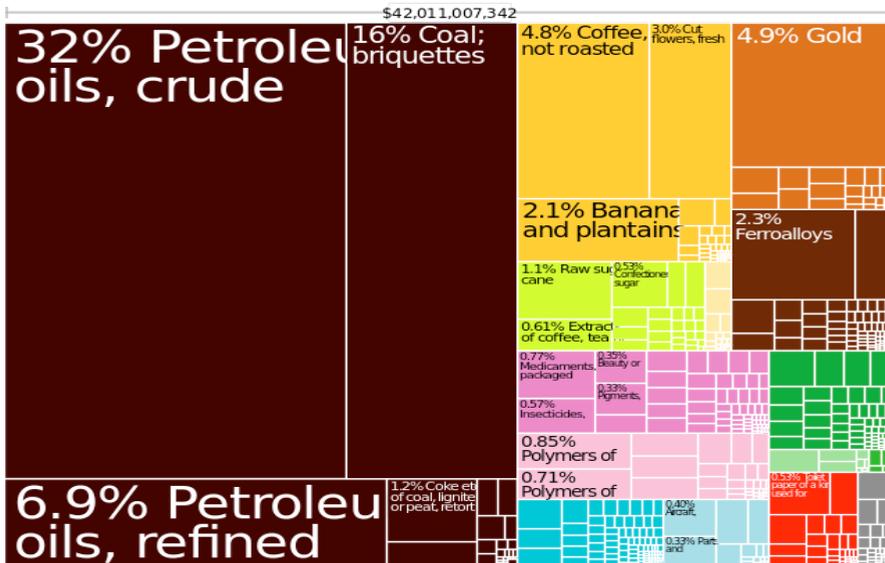
**Figura 5.**  
Exportaciones vs. Importaciones de Colombia (1980-2012)



Fuente: WDI-World Bank (2014).

Más aún, nuestras exportaciones se concentran todavía en bienes tradicionales (café, petróleo, carbón, oro), y se tratan en concreto, de bienes primarios o materias primas (véase figura 6).

**Figura 6.**  
Composición de la canasta exportadora colombiana (2014)



Fuente: Observatorio de la Complejidad Económica (2014).

Lo precedente implica que el programa de transformación productiva o estructural propuesto en el gobierno anterior y continuado por el actual, y que se muestra como uno de los logros del Ministerio, y cuyo propósito consiste en fomentar la producción de bienes más complejos o de mayor valor agregado con el fin de exportarlos<sup>18</sup>, no ha dado los resultados esperados. En esa medida, no ha habido un cambio estructural en este componente de la política económica exterior. Además, el sector minero-energético en el cual se ha concentrado el país no genera grandes incrementos en el empleo (Simmonds y Diagrama, 2012), ni empleo de calidad.

### *Inversión extranjera directa*

Una indagación en detalle de la balanza de pagos del Banco de la República permite establecer que el tercer mayor inversionista en Colombia, no es España, como lo da a entender la versión oficial en la figura 2, sino Anguila, un paraíso fiscal en el Caribe, como se puede observar en el cuadro 1.

18 Véase Programa de Transformación Productiva (s. f.).

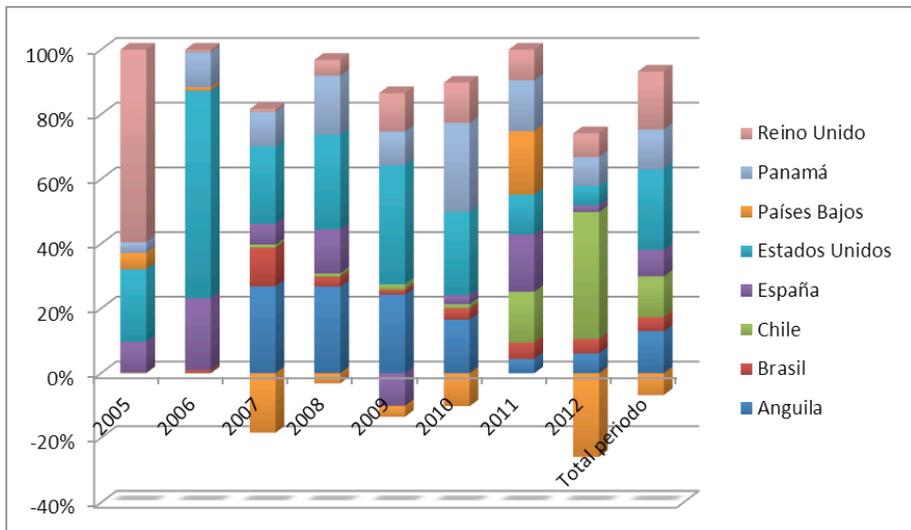
**Cuadro 1.**  
Países con mayor inversión extranjera directa en Colombia (2005-2013)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total período
Anguila	0	0	1.195	1.111	790	257	184	480	856	4.873
Brasil	8	20	529	125	47	54	206	346	271	1.606
Chile	6	2	46	45	54	20	651	3.074	323	4.221
España	599	492	289	564	-327	44	733	160	1.002	3.556
Estados Unidos	1.410	1.424	1.064	1.215	1.198	401	507	472	2.981	10.672
Países Bajos	319	25	-818	-130	-109	-158	810	-2.021	669	-1.413
Panamá	208	240	477	760	337	426	650	699	2.105	5.902
Reino Unido	3.747	17	35	200	386	194	390	573	1.368	6.910

Fuente: elaboración propia con base en la balanza de pagos del Banco de la República.

La figura 7 expone lo anterior en términos gráficos.

**Figura 7.**  
Países con mayor inversión extranjera en Colombia



Fuente: elaboración propia con base en la balanza de pagos del Banco de la República.

Es obvio que Anguila no tiene industria o servicios bancarios que expliquen que constituya un país tan importante en términos de IED para Colombia. Ello tiene que ver, más bien, por el uso de paraísos fiscales por parte de multinacionales que buscan maximizar sus utilidades, a través de las exenciones tributarias que este *offshore* ofrece. En concreto, las transnacionales BHP Billiton, Anglo American y Xstrata, las cuales controlan el Cerrejón por partes iguales (33,3 % cada una), están usando a Anguila para concentrar sus capitales allí y luego enviarlos a Colombia. Ello se confirma al consultar los informes financieros de estas corporaciones<sup>19</sup>, pues en estos figura que el consorcio del Cerrejón es una sociedad cuyo país de incorporación es la excolonia inglesa.

Esto significa, entonces, que la versión oficial se enfoca en hacer énfasis en el crecimiento de las inversiones en millones de dólares y en el origen de destinos que considera el Ministerio, son incuestionables, aun cuando se esconde el hecho de que la relevancia de la IED del sector minero-energético se estructura a partir de las concesiones importantes que se han realizado a las multinacionales extranjeras no solo en términos tributarios, sino en términos de la cesión de derechos de explotación, lo cual lleva a que el país desempeñe un rol menos trascendental en relación con esta a cambio de regalías (Simmonds y Diagama, 2012).

## Conclusión

La versión oficial de la política económica exterior de Colombia de los últimos tres gobiernos del país, los dos últimos presidentes, sostiene un discurso de éxito y la idea de una “nueva Colombia” o de una potencia emergente. Lo que ha sido posible, ciertamente, en virtud de que se pueden mostrar resultados concretos positivos en cuanto al comercio exterior (crecimiento de las exportaciones) y a la IED (aumento de las inversiones en millones de dólares). No obstante, lo anterior ha permitido a su vez que se oculten otros problemas en relación con dicha política; en específico, que no hay avances en la diversificación de la canasta exportadora (Colombia sigue produciendo bienes primarios) y no se ha materializado la necesaria transformación productiva (producir y exportar bienes más complejos).

Por el lado de la inversión extranjera, se presenta el hecho de que esta se condensa en la explotación de recursos naturales (petróleo y carbón, en su mayoría), los cuales no generan tanto empleo como se presume, y además, ha hecho que el país se concentre en las regalías que dicha explotación genera, soslayando la posibilidad de explotar él mismo sus recursos.

---

<sup>19</sup> Véase Anglo American (2012).

La versión oficial en términos del comercio y la inversión extranjera ha sido sustentada a través de dos instituciones, por un lado, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y, por otro, Proexport, una agencia adscrita al primer ministerio. Sin embargo, aquello que estas entidades muestran como logros ya conseguidos aún son objetivos por alcanzar. Esto abre una agenda de investigación respecto a cómo funcionan dichas instituciones, cómo son sus burocracias, si están politizadas o funcionan de modo autónomo y cuál ha sido su contribución efectiva a la política económica exterior del país, tanto en su formación como en su consolidación.

## Referencias bibliográficas

- Anglo American. (s. f.). Informe financiero. Disponible en: <http://www.angloamerican.com/-/media/Files/A/Anglo-American-Plc/reports/annual-report2012.pdf>
- Berry, A. (1972). *Política económica exterior de Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Carlsnaes, W. (2002). Foreign policy. En: W. Carlsnaes, T. Risse y B. A. Simmons (eds.). *Handbook of international relations* (331-349). Londres: Sage Publications.
- Dent, C. (2002). *The foreign economic policies of Singapore, South Korea, and Taiwan*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Deshazo, P., Primiani, T. y Mclean, P. (2007). *Back from the brink. Evaluating progress in Colombia, 1999-2007*. Washington: CSIS.
- Destler, I. M. (1980). *Making foreign economic policy*. Washington: Brookings Institution.
- Drekonja, G. (1983). *Retos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Cerec-CEI.
- Financial Times. (2013). The new Colombia. Peace and prosperity in sight: the country comes of age, junio 4.
- Garay, L. J. (2004). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industriatinal/indice.htm>
- Geoghegan, M. (2010). From West to East. Speech to the American Chamber of Commerce in Hong Kong. HSBC Bank, 27 de abril.
- Giacalone, R. (2003). Latin America's foreign economic policy: toward a global south framework. En: J. Braveboy-Wagner (ed.). *The foreign policies of the global south. Rethinking conceptual frameworks*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

- Gómez, H. J. (2011). Economía, comercio e inversión. En: S. Borda, G. Bell, H. J. Gómez, M. Reina, C. Reyes y J. Tokatlian. *Misión de política exterior 2009-2010*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Gourevitch, P. (2002). Domestic politics and international relations. En: W. Carlsnaes, T. Risse y B. A. Simmons (eds.). *Handbook of international relations* (309-328). Londres: Sage Publications.
- Herrera, B. (2002). La política económica exterior colombiana: creciente vulnerabilidad a las determinantes externas. En: M. Ardila, D. Cardona y A. Tickner (eds.). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Fescol.
- Hocking, B. y Smith, M. (1997). *Beyond foreign economic policy: the United States, the single european market and the changing world order*. Londres: Pinter.
- Marca Colombia. (s. f.). Colombia es el primer exportador de claveles a nivel mundial. Disponible en: <http://www.colombia.co/exportaciones/mercados-y-cifras/colombia-es-el-primer-exportador-de-claveles-a-nivel-mundial-2.html>
- Ministerio de Comercio Exterior. (1997). *Política de comercio exterior*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (s. f.). Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos de América. Disponible en: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=14853>
- \_\_\_\_\_. (21 de junio de 2011). Logros principales. Disponible en: <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=44>
- \_\_\_\_\_. (2013). Reporte de inversión extranjera. Disponible en: <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=14834>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (1993). *Actuar en el mundo. La política exterior colombiana frente al siglo XXI*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Moreno, P. A. (2005). *Una mirada al TLC: ¿preparados o preocupados?* Bogotá: Mira Movimiento Político.
- Pardo, R. y Tokatlian, J. G. (1989). *Política exterior colombiana. ¿De la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes.
- Pastor, R. (1982). *Congress and the politics of U. S. foreign economic policy*. California: University of California Press.
- Programa de Transformación Productiva. (s. f.). Página principal. Disponible en: <http://www.ptp.com.co/portal/default.aspx>
- Revista Semana. (2010). ¿Qué son los civets? Disponible en: <http://www.semana.com/economia/articulo/que-civets/120194-3>

- Ruiz, J. (1978). *Política económica externa de Colombia*. Medellín: Asociación Bancaria de Colombia.
- Sarmiento, E. (1988). *Política exterior y relaciones internacionales de Colombia*. Bogotá: Cede, Universidad de los Andes.
- Simmonds, O. y Diagama, M. (2012). Comercio exterior e inversión: entre la improvisación y la subsunción. En: S. Jost (ed.). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Smith, M. (2004). European foreign economic policy. En: W. Carlsnaes. *Contemporary european foreign policy*. Londres: Sage Publications.
- Tickner, A. B. (2002). Colombia es lo que los actores estatales hacen de ella: una (re) lectura de la política exterior colombiana hacia Estados Unidos. En: M. Ardila, D. Cardona y A. Tickner (eds.). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Fescol.
- \_\_\_\_\_. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, enero-junio, pp. 90-111.
- Tokatlian, J. G. (2008). La construcción de un “Estado fallido” en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. *Análisis Político*, 21(64), pp. 67-104.