

# Tendencias recientes de la inversión de capital brasilero en Colombia<sup>1</sup>.

Jairo Estrada Álvarez<sup>2</sup>  
Margarita Flórez<sup>3</sup>

## Introducción.

El presente trabajo tiene como propósito principal examinar las tendencias principales de la inversión brasilera en Colombia durante los últimos años. En desarrollo de ese propósito el texto se ha dividido en tres partes: en la primera, se hacen algunas consideraciones sobre las tendencias generales de política frente a inversión extranjera del estado colombiano y se muestra su comportamiento más reciente; en la segunda, se formulan algunas apreciaciones sobre la política de inversión brasilera en América Latina, particularmente durante los gobiernos de Lula; en la tercera, se examinan las inversiones de capital brasilero en Colombia, realizadas durante los últimos años. Por último, se formulan algunas consideraciones sobre las perspectivas de la inversión brasilera en Colombia.

El trabajo se ha elaborado con base en la siguiente hipótesis: Si bien es cierto que la inversión brasilera no es significativa respecto del total de la inversión extranjera en Colombia, es comprobable en todo caso una mayor presencia reciente de capital brasilero en comparación con lo que ha sido el comportamiento histórico de esa inversión en el país. Esa nueva tendencia podría explicarse principalmente por la conjugación de dos factores: por una parte, las políticas neoliberales de favorecimiento a la inversión extranjera y de protección de los derechos de propiedad del capital trasnacional impulsadas en Colombia durante los últimos lustros, y aceleradas particularmente durante los gobiernos de Uribe Vélez (2002-...); por la otra, los planes de expansión brasilera en América Latina, en el marco de las estrategias de crecimiento del gobierno de Lula, que denotan un creciente interés por una mayor presencia en las economías latinoamericanas y la pretensión de buscarle salidas (más rentables) al Pacífico a la producción brasilera y de acortar las salidas al Atlántico de esa misma producción.

---

<sup>1</sup> Este texto es un producto de la línea de investigación *Transformaciones globales y derecho hegemónico* del Observatorio del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos – ILSA <http://www.ilsa.org.co> Los autores agradecen el trabajo de recolección y sistematización de información realizado por la pasante de investigación Sandra Patricia Santos Cárdenas.

<sup>2</sup> Investigador ILSA. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia

<sup>3</sup> Investigadora ILSA.

Durante los últimos años, los estudios sobre la inversión extranjera en Colombia han sido muy limitados y se han concentrado en caracterizaciones generales<sup>4</sup>. El examen reciente de casos es prácticamente inexistente. La inversión de capital brasilero en Colombia no merecido ningún abordaje sistemático. En ese sentido, el presente trabajo debe considerarse como una aproximación preliminar con la que se aspira, además, a dejar sentadas las bases para investigaciones posteriores<sup>5</sup>.

## **Tendencias de política y comportamiento general de la inversión extranjera en Colombia**

La política frente a la inversión extranjera en Colombia se inscribe dentro de la política general de las últimas décadas de construcción de un orden neoliberal. Precisamente uno de sus pilares se encuentra en la prolífica producción de normatividad para la transnacionalización y la desnacionalización de la economía. Los desarrollos en ese sentido, se han orientado –de forma incremental- a la generación de condiciones para la libertad de los flujos de capitales en sus diferentes modalidades. Por ello, se ha apreciado la creación de nuevos marcos jurídicos e institucionales de (re)regulación neoliberal del mercado de capitales, del comercio exterior y de la inversión extranjera directa. En todos los casos, se ha tratado no sólo de estimular la llegada de capital extranjero, a través de diversos mecanismos e incentivos, sino de proteger sus inversiones; es conocido que a la política neoliberal le subyace la idea del círculo virtuoso: “inversión extranjera – crecimiento – empleo y bienestar”.

Respecto de la política frente a la inversión extranjera se ha observado justamente un alistamiento gradual y sistemático del ordenamiento jurídico hacia un régimen que tiene como fundamento la eliminación de todo tipo de restricciones a la inversión (sean éstas sectoriales o de carácter administrativo), el establecimiento de condiciones iguales para inversionistas nacionales o extranjeros, la creación de diferentes incentivos – especialmente de carácter tributario- y la creación de un sistema de protección de esas inversiones, que pretende constituirse en un verdadero cerrojo jurídico frente a eventuales medidas (posteriores) que pudiesen afectar los derechos de propiedad del capital transnacional, y más específicamente sus condiciones de rentabilidad.

---

<sup>4</sup> Véase por ejemplo, Urrutia Montoya, Miguel 1996 “Inversión extranjera en Colombia. Un recuento”, en *Revista del Banco de la República* (Bogotá) No. 829; Fedesarrollo 2007 “La inversión extranjera directa como impulso al desarrollo”, en *Economía y política. Análisis de Coyuntura Legislativa* (Bogotá); Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2006 *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe Informes 1997-2006* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe); Estrada Álvarez, Jairo 2008, “Transnacionalización y nueva espacialidad capitalista. Elementos de economía política de la inversión extranjera en Colombia”, en *Revista Espacio crítico*, (Bogotá) No. 8, <http://espaciocritico.com>

<sup>5</sup> Sobre la inversión extranjera en América Latina y en Brasil y la inversión brasilera en América Latina, véase, Cepal, Evolución y composición de los flujos de inversión extranjera en América del Sur bajo la óptica de la principales empresas inversionistas (trabajo realizado por Lucía Félix), 2007.

## Rasgos generales del régimen de inversión extranjera

A partir de esta consideración general, veamos algunos de los principales rasgos del régimen de inversión extranjera en Colombia. El *Estatuto de inversiones internacionales de Colombia* comprende el régimen de inversión de capital del exterior en el país y el régimen de las inversiones colombianas en el exterior. Se basa en la Resolución 51 de 1991 adoptada por el CONPES, Consejo de Política Económica y Social de 1991, y ha sido modificado por varias normas. Dentro de las últimas disposiciones en este materia se encuentra el Decreto el 2080 de octubre de 2000, por medio del cual se expidió el Régimen General de Inversiones de capital del exterior.

El ordenamiento jurídico colombiano distingue dos clases de inversiones:

- a) Inversiones de capital del exterior las cuales incluyen las zonas francas colombianas realizadas por personas no residentes.
- b) Las inversiones realizadas por un residente del país en el extranjero o en zona franca.

Las inversiones de capital del exterior comprenden tanto la inversión directa como la inversión de portafolio. Por inversión directa se entienden: a) La adquisición de participaciones, acciones, cuotas sociales, aportes representativos del capital de una empresa, o bonos obligatoriamente convertibles en acciones; b) la adquisición de derechos en patrimonios autónomos constituidos mediante fiducia mercantil; c) la adquisición, en oferta pública o subasta, de inmuebles, títulos resultado de procesos de titularización inmobiliaria (provengan de un inmueble, o proyectos de construcción; o de fondos inmobiliarios); d) los aportes mediante actos o contratos (concesión, servicios de administración, licencia, transferencia de tecnología, colaboración). La inversión de portafolio es la representada en acciones, bonos y otros valores inscritos en el registro nacional de valores. Se exceptúan de manera taxativa los créditos y operaciones realizados a causa de trámites de endeudamiento.

Las inversiones de capital se adelantan a través de diferentes modalidades: a) La importación de maquinaria, equipos u otros bienes físicos o tangibles, aportados al capital de una empresa como importaciones no reembolsables; destinados a empresas localizadas en zona franca; b) la importación de divisas libremente convertibles para inversiones en moneda nacional; c) los aportes en especie al capital de una empresa consistentes en intangibles tales como contribuciones tecnológicas, marcas y patentes de acuerdo a la legislación comercial, d) los recursos en moneda nacional con derecho a ser remitidos al exterior tales como principal e intereses de créditos externos, sumas debidas por concepto de importaciones reembolsables, utilidades con derecho a giro y regalías derivadas de contratos debidamente aprobados y registrados que se destinen a inversiones directas, indirectas o de portafolio; e) las inversiones suplementarias al capital asignado de las sucursales.

Las inversiones extranjeras directas pueden hacerse en cualquier proporción en todos los sectores de la economía. Las restricciones sectoriales que históricamente caracterizaron la política frente a la inversión extranjera se levantaron sistemáticamente.

En la actualidad, sólo existen prohibiciones expresas en actividades de defensa y seguridad nacional y respecto de procesamiento, disposición y desecho de basuras tóxicas, peligrosas o radioactivas no producidas en el país.

El régimen de inversión extranjera se caracteriza además por la definición de los siguientes derechos del inversionista:

- a. Reinversión de utilidades o retención en el superávit de las utilidades no distribuidas y que tengan derecho a giro;
- b. Capitalización las sumas que tengan derecho a giro;
- c. Remisión al exterior las utilidades netas generadas por las inversiones
- d. Remisión al exterior el dinero en moneda convertible que resulte de enajenar la inversión dentro del país, o cuando se liquide o se reduzca el capital.

El ordenamiento contempla además regímenes especiales de inversión. Tal es el caso de las inversiones en hidrocarburos y minería. Éstas se consideran sujetas a un régimen excepcional. La normatividad señala en, ese sentido, específicamente las actividades de exploración y explotación de petróleo y gas natural, para proyectos de refinación, transporte y distribución de hidrocarburos y para la exploración, explotación, beneficio y transformación de minerales. Respecto de los derechos cambiarios para el sector de petróleo, carbón y gas natural se establece la no obligación de reintegrar al país las divisas provenientes de sus ventas en moneda extranjera. Por otra parte, se señala que las importaciones de bienes de capital, repuestos y otros elementos para el empleo exclusivo en empresas de estos sectores tendrán el carácter de no reembolsables. Se mantiene, no obstante, la norma general de giro total de las utilidades netas comprobadas.

Respecto del régimen general de la inversión de capital extranjero de portafolio, se establece que toda inversión de portafolio de capital del exterior se hará por medio de un fondo de inversión de capital extranjero que tendrá por único objeto realizar transacciones en el mercado público de valores. El fondo de inversión de capital extranjero es definido como el patrimonio organizado bajo cualquier modalidad, en Colombia o en el extranjero, con recursos aportados por una o más entidades o personas naturales o jurídicas extranjeras, con el propósito de realizar inversiones en el mercado público de valores.

Como ya se señaló, el régimen de inversión extranjera se caracteriza igualmente por incorporar medidas de protección de los derechos de propiedad de diversa índole. Desde que se inició el Estatuto sobre inversión se garantizó la protección de los derechos cambiarios, en el sentido de que las condiciones de reembolso y la remisión de utilidades, no podían ser cambiadas sino por condiciones excepcionales. Y esta garantía se aumentó con al expedición de la ley. Se estableció que las controversias se tramitan bajo la ley colombiana, salvo que se prime otra jurisdicción de acuerdo a tratados de inversión vigentes. La estabilidad jurídica (para las inversiones) se consagró por medio de la ley 963 de 2005, que estableció los llamados contratos de estabilidad jurídica, que tienen como finalidad la promoción de nuevas inversiones y ampliar las existentes. La normatividad señala precisamente en su artículo primero que:

“..Mediante estos contratos, el Estado garantiza a los inversionistas que los suscriban, que si durante su vigencia se modifica en forma adversa a estos alguna de las normas que haya sido identificada en los contratos como determinante de la inversión, los inversionistas tendrán derecho a que se les continúen aplicando dichas normas por el término de duración del contrato respectivo.

*Para todos los efectos, por modificación se entiende cualquier cambio en el texto de la norma efectuado por el Legislador si se trata de una ley, por el Ejecutivo o la entidad autónoma respectiva si se trata de un acto administrativo del orden nacional, o un cambio en la interpretación vinculante de la misma realizada por autoridad administrativa competente” (destacado nuestro).*

La estabilidad jurídica se aplica en favor de los inversionistas nacionales y extranjeros, o para consorcios, y cuyas inversiones de dirijan a realizar actividades: turísticas, industriales, agrícolas, de exportación agroforestales, mineras, de zonas procesadoras de exportación; zonas libres comerciales y de petróleo, telecomunicaciones, construcciones, desarrollos portuarios y férreos, de generación de energía eléctrica, proyectos de irrigación y uso eficiente de recursos hídricos (artículo 2).

Los contratos de estabilidad jurídica deben contener de manera taxativa las normas y las interpretaciones realizadas por vía administrativa que sean determinantes para realizar la inversión (artículo 3).

Y por lo tanto pueden ser objeto de esta clase contratos ...”los artículos, incisos, ordinales, numerales, literales y párrafos específicos de leyes, decretos o actos administrativos de carácter general, concretamente determinados, así como las interpretaciones administrativas vinculantes efectuadas por los organismos y entidades de los sectores central y descentralizado por servicios que integran la rama ejecutiva del poder público, las Comisiones de Regulación y los organismos estatales sujetos a regímenes especiales, exceptuando al Banco de la República”.

Esta ley equivale a una garantía plena para el inversionista que además puede alegar la modificación de la norma cuando no quiera cumplir sus obligaciones. Hasta el momento se han firmado en Colombia contratos de este tipo con cerca 40 empresas<sup>6</sup>.

La normatividad de estabilidad jurídica se aplica en los proyectos que superen el millón de dólares, y con una vigencia entre 3 a 20 años. No todos los temas pueden ser objeto de esta clase de contratos, ya que se encuentran expresamente exceptuados lo siguiente: a) normas relativas al régimen de seguridad social; b) la obligación de declarar y pagar los tributos o inversiones forzosas que el Gobierno Nacional decreta bajo estados de excepción; c) los impuestos indirectos; la regulación que proteja la confianza de los depositantes en el sistema financiero) y d. el régimen sobre tarifas de los servicios públicos. En cuanto a la duración de los contratos, éstos empezarán a regir desde su firma y su vigencia no podrá ser inferior a tres años ni superior a 20.La

---

<sup>6</sup> Anexo Nro.

calificación sobre los contratos esta cargo de una secretaria técnica del Comité de Estabilidad Jurídica (Decreto 2950 del 29 de agosto de 2005)<sup>7</sup>.

Un punto que ha suscitado gran controversia es el relativo al impacto fiscal que puede tener esta clase de contratos. Si se firmaran estos contratos con las 87 principales empresas del país se comprometería casi la mitad del valor total recaudado por este gravamen. Hasta el momento se han firmado cerca de 10 contratos; existen solicitudes de 44 empresas, y dentro de los contratos firmados se cuenta el otorgado a ISA por 20 años, la firma colombiana transportadora de energía con intereses en Brasil<sup>8</sup>.

A través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la ley 963 de 2005, de contratos de estabilidad jurídica (sentencia C-320 de 2006), se dejó en todo caso claro que con dicha ley no se podía comprometer la soberanía y por lo tanto se determinó que “los órganos del Estado podrán modificar todas las leyes, incluso aquellas sobre normas determinantes en el desarrollo de un millonario negocio en el país”. Es decir “no se les garantiza a los inversionistas la inmodificabilidad de la ley”. Y se prescribió que en caso de modificación de esas condiciones se puede acudir a los mecanismos de resarcimiento, o se a las indemnizaciones administrativas<sup>9</sup>. En ese sentido se trataría de evaluar la relación entre el impacto tributario de una nueva normatividad y la indemnización que tuviese que ser cancelada por efecto de cambio en las “reglas de juego”, para determinar que puede resultar menos costoso.

Además de estos aspectos del régimen de inversión extranjera, lo que se espera en el inmediato futuro es una mayor liberalización de las regulaciones en materia de inversión extranjera. Según el gerente ejecutivo del Banco de la República es “urgente realizar ajustes importantes al régimen de inversión extranjera para estimular el ingreso de nuevos capitales a la economía nacional”. Se trataría de eliminar las diferencias que hay entre la inversión extranjera directa y la inversión de portafolio, simplificar los registros donde todavía nos son automáticos, simplificar el registro de inmuebles para facilitar la compra de esos bienes por parte de extranjeros.

Las disposiciones en materia de inversión extranjera que aquí se han presentado brevemente, se han constituido sin duda en un factor explicativo del incremento sensible de la inversión extranjera en Colombia durante los últimos lustros, pero particularmente durante la primera década de este siglo. Tal aumento se explica adicionalmente por lo que significa el proyecto político económico del gobierno de Uribe, uno de cuyos pilares consiste precisamente en ofrecer todo tipo de garantía a las

---

<sup>7</sup> Portafolio <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1784800>

<sup>8</sup> Portafolio <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4352097>

<sup>9</sup> Portafolio <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2209790>

inversiones del capital transnacional. Colombia se ha constituido en cierta forma en un “país emblemático” de la profundización del proyecto neoliberal en presencia de cambios políticos en América Latina que, si bien no representan una transformación sustancial del modelo económico construido durante las últimas décadas, en todo caso parecieran intentar redefinir -en algunos casos- la manera con se han constituido las relaciones con el capital extranjero durante el período de hegemonía neoliberal.

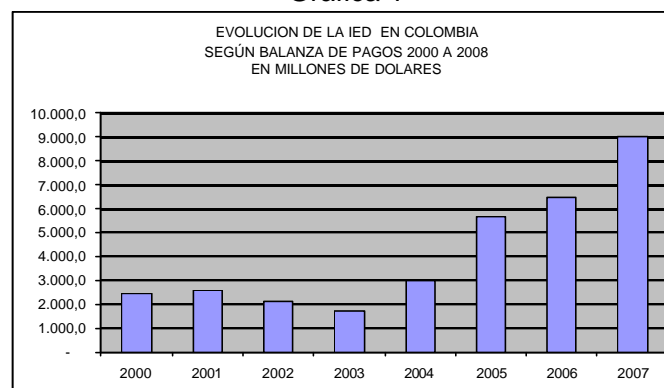
## Tendencias recientes de la inversión extranjera en Colombia

Un examen al comportamiento general de la inversión extranjera en Colombia muestra que a partir de la década de 1990 se aprecia una tendencia al aumento acelerado. En efecto, mientras que de 1971 a 1980, el acervo de inversión extranjera alcanzó 1.030.1 millones de dólares, y de 1981 a 1990, ascendió 4.998.6 millones de dólares; en la década siguiente, de 1991 a 2000, el monto de la inversión alcanzó 19.997.7 millones de dólares, y de 2001 al primer semestre de 2007, llegó a 26.115 millones de dólares. Si se compara el período de 1971 a 1990, con el período de 1991 a junio de 2007, el aumento de la inversión extranjera es espectacular, pues de un acervo de inversión de 6.028.7 millones de dólares, se llegó a un monto de 46.111.7 millones de dólares; es decir, se presentó un incremento en 7.6 veces. Tras ese extraordinario aumento se encuentran, sin duda, los procesos de liberalización de la economía, la implantación del paquete de reformas neoliberales y los cambios ocurridos en el régimen de inversión extranjera, examinados en el acápite anterior. Es evidente que las restricciones existentes hasta entrada la segunda mitad de la década de 1980, incidieron de manera importante sobre los flujos de inversión extranjera.

En 2007, se mantuvo la tendencia de esta década. El total de la inversión extranjera directa (IED) se situó en 9.040 millones de dólares. Según datos preliminares, durante el primer trimestre de 2008, la IED ascendió a 3.146 millones y se espera que al finalizar el año ascienda a cerca de 10.000 millones de dólares.

La tendencia general de la IED de 2000 a 2007 se puede apreciar en la gráfica 1.

Gráfica 1



Fuente: Banco de la República. Cálculos PROEXPORT  
Nota: La IED de 2005 no incluye 4.715 millones de dólares de la venta de Bavaria a Sab Miller.

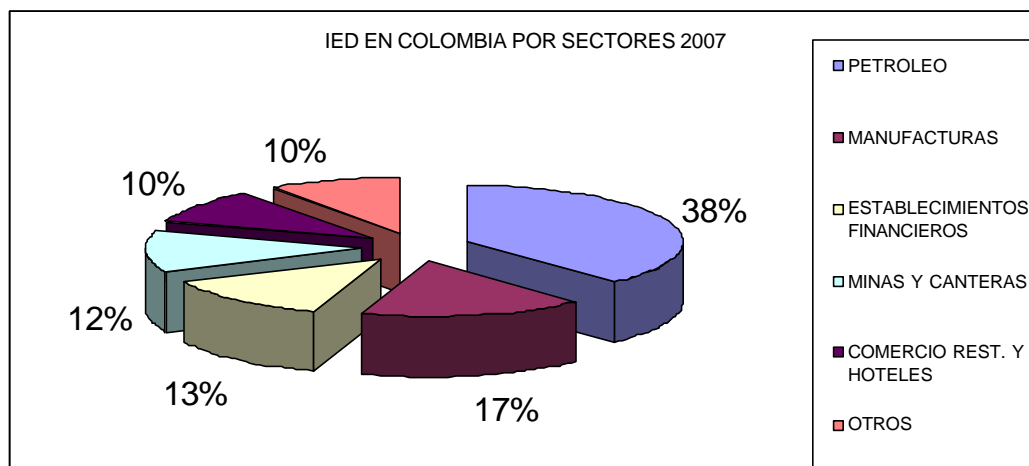
Durante el último período, de 2001 a 2006, se aprecia un cambio importante en la composición de la inversión extranjera en Colombia. Al tiempo que se reduce la participación de la inversión en servicios, y en menor medida en la industria manufacturera, se observa un aumento sensible de la participación en recursos naturales y energéticos. En este sector, la inversión alcanzó el 47% del total de la inversión, mientras que el sector de los servicios la vio reducida a 34% y la industria manufacturera a 19%. La inversión en recursos naturales se explica por la inversión en la industria petrolera que ascendió a 4.670 millones de dólares y por el aumento de la inversión en minería que tuvo un aumento extraordinario de 6.803 millones de dólares.

El comportamiento de la inversión en la industria manufacturera en este período, que registró 7.367 millones de dólares, se vio distorsionado por la operación de venta de la cervecera Bavaria a SAB Miller en 2005. En el sector de los servicios se apreció una desaceleración de la inversión en el sector financiero, en el que alcanzó 2.48 millones de dólares; en las telecomunicaciones y en el comercio, por el contrario, se observaron aumentos significativos con. La inversión en telecomunicaciones alcanzó 3.267 millones de dólares y en el comercio se situó en 1.571 millones de dólares.

La tendencia de la inversión extranjera de este período obedece –en general- a operaciones de compra, de capitalización o a “alianzas estratégicas”; en algunos casos, se trató de reventas. En sentido estricto, por lo general, no se trató de “nuevas inversiones”.

Durante 2007, el comportamiento sectorial de la IED mantuvo la tendencia de los últimos años. Las inversiones en recursos naturales (minería principalmente) y energéticos alcanzó 4.464 millones de dólares (de ellos, 3.324 millones en petróleo); mientras que en el sector de los servicios y el sector manufacturero ascendió a 2.707 y 1.867 millones de dólares respectivamente. Una distribución sectorial del la IED en 2007 más detallada, se aprecia en la gráfica 2.

Gráfica 2



Fuente: Registros de inversión, Banco de la República. Cálculos Proexport.

Al finalizar el primer trimestre de 2008, la información preliminar registraba inversiones de 1.765 millones de dólares en recursos naturales y energéticos, y de 1.086 millones y 294 millones en los sectores de servicios y manufacturero respectivamente.

Por otra parte, durante el período 2001-2006, se sostuvo la tendencia a la diversificación del origen de la inversión extranjera. Se incrementó la participación de Estado Unidos a 29%, con una inversión de 5.075 millones de dólares; esta participación sigue, no obstante, muy lejos de los niveles registrados durante la década de 1980. Europa aumentó igualmente su participación al 39%, mediante una inversión de 7.019 millones de dólares; el capital español sigue siendo el principal inversionista europeo en la economía colombiana. Los paraísos fiscales (Panamá y algunas islas del Caribe), aunque disminuyeron su participación, continúan con una porción importante del total de la inversión (21%), equivalente a 3.742 millones de dólares. Novedoso en este período fue la llegada de capitales mexicanos, que reportaron inversiones por 1.160 millones de dólares.

Además de la inversión extranjera directa, que, como se pudo apreciar, ha tenido un aumento extraordinario en el período estudiado, debe señalarse la creciente importancia que ha venido adquiriendo la inversión en portafolio. Este tipo de inversión es fundamentalmente especulativa, se orienta al mercado de capitales y responde claramente a la lógica de financiarización de la actual fase capitalista. Se trata de una inversión de altísima movilidad, sometida a la volatilidad propia del negocio financiero, que provoca flujos inestables (y en ocasiones impredecibles) de capital, que circulan libremente según las rentabilidades que se ofrezcan en el mercado internacional de capitales. Según Proexport, este tipo de inversión trae una dinámica en ascenso, que ha provocado que durante el período comprendido entre 1994 y 2004, se hayan registrado flujos de capital del orden de 1.100 millones de dólares en promedio al año (eso equivale al 45.8% de los flujos de inversión extranjera directa durante el mismo período).

En suma, la tendencia reciente de la inversión extranjera en Colombia muestra un marcado interés por inversiones en el sector primario de la economía, seguido del sector de los servicios y, en menor medida, del sector manufacturero. De esa forma, parecieran validarse las hipótesis en el sentido de que modalidades actuales de inserción de la economía colombiana en la economía capitalista mundial se caracterizan por un patrón de acumulación que tiende a reprimarizar la economía al tiempo que – tendencialmente- debilita el aparato productivo.

## **Política brasileras de inversión en América Latina**

La política de Brasil para América Latina pareciera encauzarse hacia la mayor presencia de capital brasilero en las economías de la región<sup>10</sup>. Contrario a las

---

<sup>10</sup> Brasil es en todo caso el mayor receptor de inversión extranjera en América del sur. Según el citado estudio que Lucía Félix preparó para la Cepal, en 2006 recibió el 42% del total de la inversión. El sector

expectativas de que con el gobierno de Lula los procesos de integración podrían alcanzar nuevas dimensiones y superar los contenidos esencialmente neoliberales que los habían caracterizado durante los lustros precedentes, el balance que se registra avanzado el segundo mandato presidencial de Lula no registra un cambio sensible de tendencia. Es cierto que la política brasilera contribuyó al congelamiento del proyecto del Área de libre comercio de las Américas – ALCA, no así a la continuación de los procesos de transnacionalización y desnacionalización de la mayoría de las economías latinoamericanas que ha continuado por otras vías. Sin duda, antes que un proyecto tendiente al fortalecimiento de la posición latinoamericana en el contexto de la economía mundial, lo que se aprecia es más bien la pretensión de consolidar la posición brasilera en la región, lo cual coincide con una vieja aspiración de las elites brasileras de convertir a Brasil en gran potencia. El Plan de aceleración del crecimiento del segundo gobierno de Lula tiene como propósito justamente incentivar la inversión del gran capital brasilero –a través de diversas medidas y proyectos- y de proyectar su influencia en otros países de América Latina, más allá de aquella en el ámbito de Mercosur. Como parte de esas proyecciones se encuentran las pretensiones de buscarle una salida al Pacífico y de acortar las salidas al Atlántico de algunas actividades productivas brasileras. Por ello no es casual la vinculación de Brasil con grandes megaproyectos de inversión, particularmente dentro de la IIRSA.

En desarrollo de esos propósitos ha primado un concepto de política exterior con cierto pragmatismo que coloca los intereses económicos y de geopolítica brasilera por encima de otras consideraciones de carácter político. En ese contexto es que a nuestro juicio debe evaluarse la cercanía del gobierno de Lula con el gobierno de Álvaro Uribe en Colombia y la reconocida afinidad que en diversas materias han expresado esos mandatarios.

La creciente proyección de Brasil en América Latina y particularmente en América del sur debe ser considerada teniendo en cuenta varios aspectos. En primer lugar, atendiendo las tendencias de comercio exterior, que registran un aumento importante de las operaciones brasileras, especialmente de sus exportaciones. En el periodo 1995-2005, Brasil incrementó su participación dentro del total de las exportaciones de América del sur del 36.7% al 38.8%; así mismo dentro de las exportaciones intraregionales, del 30.2% al 38.2%. Este cambio en la participación de las operaciones intraregionales muestra precisamente el creciente interés de Brasil por los mercados latinoamericanos<sup>11</sup>. En ambos casos, es decir, en el total de las exportaciones de América del sur y en las exportaciones intraregionales Brasil ocupa el primer lugar en la región. Por el lado de las importaciones, las importaciones brasileras dentro del total de las importaciones de América del sur pasaron del 40.5% a 36.6% durante el mismo período; las importaciones provenientes de la región, se redujeron de 32.7% a 19.7%.

---

que más inversión recibió fue el de los servicios, seguido por la manufactura y los recursos naturales. Cepal, *Evolución y composición...* ob. Cit., p. 5 y 8.

<sup>11</sup> El total de las exportaciones de América del sur ascendió en 2005 a 305.000 millones de dólares. Las exportaciones intraregionales ascendieron ese mismo año a 55.300 millones de dólares. Véase, Cepal, *O Brasil no processo de integração da América do Sul: evolução recente, problemas e complementariedades potenciais*, Texto elaborado por Flavio Tavares de Lyra no âmbito do Convênio PNUD/CEPAL/NAE, 2007.

La consecuencia de esa tendencia muestra una situación de superávit comercial a favor de Brasil respecto del resto de América del sur<sup>12</sup>. Según Flavio Tavares, este superávit mostraría en todo caso una baja complementariedad entre las economías suramericanas y se constituiría en un obstáculo, para profundizar las relaciones comerciales<sup>13</sup>. No obstante, en ese mismo aspecto se encuentra precisamente la explicación de las exigencias hacia una mayor proyección de Brasil en América del sur.

La mayor proyección de Brasil se expresa, en segundo lugar, en el aumento sensible de la inversión extranjera directa. De 1995 a 2006, se produjo un aumento espectacular de la IED de Brasil dentro del total de la inversión de América del sur en el exterior, al pasar de 1.384 millones a 28.202 millones de dólares. Del total de las inversiones realizadas por los capitales suramericanos en el mismo período (107.683 millones), Brasil aportó el 46.1% (49.651 millones de dólares)<sup>14</sup>. Por otra parte, la participación de Brasil dentro del total de las inversiones recibidas por los demás países de América del sur ascendió de 0.48% a 4.03% en 2006<sup>15</sup>. Los flujos de inversión brasileira aumentaron de manera significativa en 2007.

La IIRSA, Iniciativa de Integración de la Infraestructura de América del Sur, es —en tercer lugar— uno de los puntos motores de la expansión económica y es considerada como el instrumento para conectar océanos y facilitar el comercio hacia el Pacífico, así como campo de inversión de grandes constructores; más recientemente se ha constituido en la receptora de financiación de grandes proyectos a través del BNDES. En este sentido, la IIRSA es considerada como un escenario privilegiado para que el BNDES, organismo de crédito brasileño, apalanque las operaciones de empresas en la región; se estima que el potencial de financiación alcance 18.000 millones de dólares para obras en los diferentes países<sup>16</sup>. A través de estas operaciones, también se allegarán fondos con el propósito de promover exportaciones brasileñas. Tal es el caso de la producción de buses con destino a Colombia, o la construcción de gasoductos en Argentina, de hidroeléctricas en Venezuela, y Ecuador, o de vías en Paraguay.

La participación de las empresas constructoras brasileñas seleccionados en la agenda consensuada de la IIRSA o fuera de ella, que sean de gran envergadura, se percibe como una gran oportunidad para aumentar la capacidad tecnológica, económica y financiera de esas empresas. Es de resaltar además que estas empresas forman parte de grupos empresariales que conjugan intereses en el los sectores de la petroquímica, siderúrgica, el cemento y en la construcción.

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Cepal, Evolución y composición..., ob. Cit., p.11.

<sup>15</sup> La participación debe ser mucho mayor pues no estaban disponibles los datos de Argentina y Bolivia. Ibid., p.14.

<sup>16</sup> Véase, Infra-estrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil, Trabalho realizado por Antônio José Cerqueira Antunes, no âmbito do Convênio PNUD/CEPAL/NAE, para elaboração de estudos sobre os sistemas industriais na América Latina. As opiniões são de exclusiva responsabilidade do autor e não refletem, necessariamente, a posição das instituições envolvidas, LC/BRS/R.186 Setembro de 2007, Original: português, páginas 23 -27.

Entre tanto se ha tornado más evidente el papel que Brasil puede desempeñar en la IIRSA; igualmente son más notorias las oportunidades de inversión (y de expansión) que se le generan a este país con el conjunto de proyectos. Particularmente se estima un papel preponderante de Petrobras en el sector energético; parte de su estrategia consiste en la asociación con las empresas petroleras nacionales de carácter estatal, aunque también se aprecian actividades conjuntas con las multinacionales del petróleo.

Un espacio relativamente novedoso es la inversión en proyectos de agrocombustibles. El propio presidente Lula se ha encargado de conseguir fondos adicionales para la construcción de puertos y para más plantaciones de agrocombustibles; ese fue precisamente uno de los focos de atención durante el reciente viaje que realizó a Holanda. Allí se discutió sobre la posibilidad de que puertos holandeses sean utilizados para reenviar el etanol brasileño, y acerca del apoyo holandés al plan de dragado de puertos en Brasil<sup>17</sup>.

La IIRSA ha sido asumida en Brasil en toda su dimensión. A la vez que contribuye a nivel nacional a modernizar la infraestructura necesaria para el desarrollo agroindustrial y energético, se constituye en una fuente de inversión para la banca y las empresas brasileñas (por ejemplo, a través de su participación en megaproyectos), que podrán además –por esa vía- consolidar sus posiciones en América del sur.

La agenda latinoamericana de Brasil se encuentra asociada, por otra parte, con la pretensión de ampliar la capacidad de incidencia brasilera en diferentes iniciativas de carácter político y de cooperación militar. Tal es el caso de las iniciativas de la Unasur (Unión de naciones suramericanas) y del Consejo sudamericano de defensa.

## **La inversión de capital brasileiro en Colombia**

Desde una perspectiva histórica, la presencia de capital brasileiro en la economía colombiana ha sido prácticamente inexistente. No la hubo durante la fase de industrialización dirigida por el estado; y durante las primeras décadas de política neoliberal en Colombia, de apertura indiscriminada al capital extranjero, ha sido muy débil. No obstante lo anterior, a partir de la primera década de este siglo, y particularmente durante los últimos cinco años se registra un cambio de esa tendencia que denota un mayor interés del capital brasileiro por hacer inversiones en Colombia. Desde luego que el volumen de IED brasilera es todavía bajo, si se compara con el total de la inversión extranjera de los últimos años. Lo que aquí interesa señalar es que particularmente desde 2007 se registran mayores operaciones brasileiras de IED que merecen ser consideradas y analizadas.

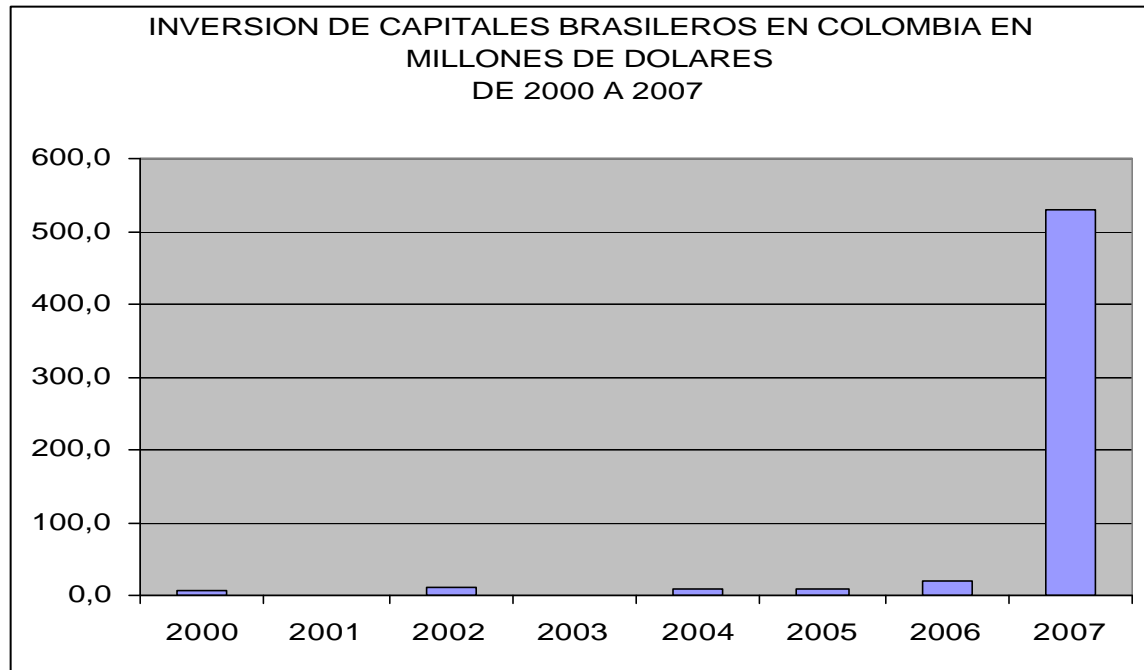
Durante el período comprendido entre 2003 y 2007, la IED de Brasil en Colombia creció vertiginosamente al pasar de 9.15 millones a 529 millones de dólares respectivamente

---

<sup>17</sup> Lula vai à Holanda em busca de investimentos privados, Gazeta Mercantil - 10/04/2008

(véase gráfica 3). En 2007, la IED brasilera alcanzó el 11% del total de la IED en Colombia.

Gráfica 3



No incluye inversión en petróleo, ni de reinversión de utilidades.

Fuente: Banco de la República. Cálculos PROEXPORT

Desde el punto de vista sectorial, como se aprecia en la tabla 1, considerando datos disponibles hasta el primer semestre de 2007, la mayor cantidad de inversión brasilera se ubicó en la industria (93.5%), seguida de la construcción (5.1%) y del comercio, el transporte y otros sectores (1.4%).

Tabla 1: IED de Brasil en Colombia por sector  
(miles de dólares)

SECTOR	2003	2004	2005	2006	2007*	TOTAL
INDUSTRIA	-2.129,6	227,5	1.500,5	2.160,8	497.279,6	499.038,9
COMERCIO	295,0	204,9	383,8	161,6	2.771,4	3.816,7
CONSTRUCCION	10.450,0	8.608,2	5.488,2	778,9	1.870,0	27.195,3
FINANCIERO	402,4	0,0	0,0	12,0	623,0	1.037,5
MINERIA	2,4	0,0	160,0	0,0	200,0	362,4
INMOBILIARIA	119,9	31,5	18,8	268,6	9,0	447,8
TRANSPORTE	17,0	666,4	587,6	914,4	0,0	2.185,4
ELECTRICIDAD	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,4
EMP. POR CONST.	0,0	83,7	5,2	0,0	0,0	88,9
<b>TOTAL</b>	<b>9.157,1</b>	<b>9.822,2</b>	<b>8.144,2</b>	<b>4.296,6</b>	<b>502.753,0</b>	<b>534.173,2</b>

Fuente: Registros de inversión, Banco de la República. Cálculos Proexport.

\* Enero a Junio de 2007

## Principales operaciones y negocios de empresas brasileiras en Colombia

El examen a la incursión reciente de capital brasilero en Colombia permite afirmar que las actividades en las que han invertido empresas brasileiras durante los últimos años pueden considerarse de carácter estratégico. En efecto, las principales operaciones se han concentrado en la industria petrolera, la construcción de generadores de energía, el transporte aéreo y la industria siderúrgica. Hay una presencia menor en las industrias textil y de productos de belleza y de cosméticos. También en el caso de la inversión brasilera se reafirma la tendencia de la inversión extranjera directa en general. En sentido estricto no se ha tratado de nuevas inversiones tendientes a un mayor ensanchamiento del aparato productivo colombiano. Se ha tratado principalmente de adquisiciones que responden más bien a estrategias de expansión de las empresas brasileiras en América Latina y, en nuestro caso, en Colombia. En la tabla 1 se aprecia una relación de las principales empresas brasileiras en Colombia.

Tabla 1 Principales empresas brasileira en Colombia

Empresa	Sector o rama de la actividad económica
Petrobras	Petróleo (exploración, explotación, derivados, distribución de gasolina)
Vale	Generación de energía (construcción de hidroeléctrica)
Camargo Correa	Generación de energía (construcción de hidroeléctrica)
Andrade Gutiérrez	Construcción de vías
Sinergy	Transporte aéreo, correo y comunicaciones
Votarintin	Industria siderometalúrgica
Gerdau	Industria siderometalúrgica, carbón
Natura	Industria de productos de belleza – cosméticos
Marcopolo	Industria manufacturera (carrocerías)
Roida poliamida, Santana Textil, Cedro	Industria textil

### **Industria petrolera**

En el caso de la industria petrolera deben mencionarse las inversiones de Petrobras, que entre tanto abarcan diversas etapas del negocio energético. Su incursión más reciente se inició en el segundo semestre de 2004 con la adjudicación del contrato de exploración de la zona de Villanueva del Departamento del Meta, que adelanta conjuntamente con la multinacional Occidental<sup>18</sup>. Pese a que se trató de una inversión inicial baja, de 5 millones de dólares, lo que interesa señalar es que a partir de ese momento se han registrado nuevos movimientos que indican un creciente interés por un mayor posicionamiento de Petrobras en el negocio petrolero colombiano. Por eso es

<sup>18</sup> La actuación de Petrobras en el exterior comenzó en Colombia, con inversiones en exploración en 1972. Después de un período de ausencia, volvió al país en 1986. Amplió sus negocios en los años noventa con las adquisiciones de activos de la británica Lasmo y de la americana Exxon

que en 2006 se conocerían anuncios de la empresa de aumentar sensiblemente sus operaciones en Colombia (la inversión de ese año superó los 80 millones de dólares), de incursionar en la exploración del bloque Tayrona (con una participación del 20%)<sup>19</sup>, y más recientemente, en mayo de 2007, se informaría del interés por reforzar las inversiones de exploración a través de Metapetroleum. La decisión de ampliar los negocios en Colombia se reiteraría en julio de 2007<sup>20</sup>. El marcado interés por el negocio petrolero coincide con el alto nivel de incentivos, los mayores de América Latina en el momento, que han impuesto las políticas neoliberales en Colombia a favor de las transnacionales del petróleo. La incursión de Petrobras en el negocio energético se ha acompañado de otras inversiones de esta empresa tendientes a participar en el mercado de la distribución de gasolina. Hacia finales de 2005, Petrobras adquirió la red (nacional) de estaciones de servicio de la multinacional Shell. Esta operación le permitiría participar además en el negocio de los aceites y lubricantes. Según la empresa, esta operación “hace parte del plan estratégico de la compañía, orientado a consolidarla como una empresa integrada de energía, con fuerte presencia internacional y liderazgo en América Latina.

Petrobrás fue responsable, en 2000, de una de los mayores descubrimientos en los últimos 15 años en aquel país: el de Campo de Guando, en sociedad con la empresa canadiense Nexen y con Ecopetrol. Actualmente, la compañía tiene participación en 6 bloques de desarrollo, de los cuales opera 5, y en 11 bloques exploratorios, de los cuales opera 6. Petrobras y Ecopetrol, firmaron en 2006, dos acuerdos de cooperación para el desarrollo conjunto de negocios en las áreas de biocombustibles y de distribución de productos derivados del petróleo.

### ***Generación de energía (construcción de hidroeléctricas)***

La presencia de capital brasilero en Colombia se ha expresado adicionalmente con la vinculación de las empresas Vale y Camargo Correa a dos proyectos de infraestructura para la generación de energía. Se trata de las hidroeléctricas de Pescadero Ituango y del proyecto Porce III, ambas en el departamento de Antioquia.

El proyecto de Pecadero Ituango está a cargo de Vale; se espera que la hidroeléctrica entre en operación en 2018. Según Vale, el proyecto se inscribe dentro de su estrategia de expansión y le permite acceder a la generación de energía para hacer más competitiva su propia producción industrial, la de aluminio. En ese sentido, Vale tiene el proyecto de construcción de una planta de aluminio en el Urabá antioqueño; se instaló en el parque industrial de Lebbos, en Cota (municipio cercano a Bogotá), y abrió una filial con la idea de tener una planta productiva. Esta compañía comercializa desde hace tiempo sus productos en Colombia.

---

<sup>19</sup> La exploración del bloque Tayrona se hace en sociedad con Exxon Mobil (20%) y Ecopetrol (20%). Se trata de una extensa área (más de 4 millones de hectáreas) de aguas del Caribe que llega hasta 3.000 metros de profundidad y podría representar uno de los mayores descubrimientos del país.

<sup>20</sup> Petrobras desarrolla actividades en otras regiones de Colombia. Se trata, por ejemplo, de Tierra Negra en Casanare y del proyecto conjunto suscrito con Ecopetrol en el campo Tibú; así mismo, del contrato Río Tua, de evaluación técnica, que adelanta conjuntamente con la Occidental.

El proyecto de Porce III tiene un valor estimado de 911 millones de dólares. Camargo Correa posee una participación del 50% y comparte el proyecto con un consorcio colombiano. La obra implica la construcción de una central subterránea, de la presa y de otras obras asociadas a Porce III. Se estima que la capacidad de la hidroeléctrica será de 700 megavatios.

Dentro de las actividades de ingeniería y construcción desarrolladas por empresas brasileras en Colombia, además de las registradas en la construcción de hidroeléctricas, se encuentra los proyectos de Andrade Gutiérrez de construcción de la ferrovía Ferrovía Grecia - San Rafael de Lebrija y del viaducto Pereira-Dosquebradas<sup>21</sup>

### ***Transporte aéreo***

El grupo brasilero Sinergy, de propiedad del empresario Efraín Efromovich, adquirió la compañía de transporte aéreo Avianca en 2005 mediante una operación que le permitió asumir el control de la empresa en menos de un año. Dicha empresa se encontraba en ese momento en una difícil situación financiera, lo cual facilitaría en cierta forma la transacción. El monto del negocio se estimó en su momento en 23 millones dólares. La adquisición de la empresa hacia parte de la estrategia del grupo Sinergy de ampliar sus operaciones internacionales y lograr un mayor posicionamiento en el mercado brasilero. La inversión en Avianca se constituiría en una plataforma para entrar en el negocio del transporte aéreo, del almacenamiento, el correo y las comunicaciones, dado que esta empresa prestaba también servicios de carga y contaba con una red de correo y comunicaciones, Deprisa. Desde Avianca, el grupo Sinergy inicio una serie de nuevas inversiones (ahora de la multinacional) con las que se buscaba modernizar la flotilla de aeronaves. En 2007 mayo de se anunciaría la adquisiciones de aviones (Airbus) por la suma de 2.900 millones de dólares.

### ***Industria siderometalúrgica***

En la industria siderometalúrgica se ha registrado operaciones importantes de empresas brasileras, especialmente del grupo Gerdau y de Votorantin. El grupo Gerdau ha desarrollado una estrategia agresiva tendiente al control de una parte considerable de la producción siderometalúrgica del país. La toma del control sobre las empresas colombianas Diaco y Sidelpa iniciada en 2004 se constituyó en la plataforma para proyecciones posteriores; particularmente para la realización de nuevas adquisiciones. A través de Diaco, Gerdau accedió en 2007 a Aceros Boyacá y a la compañía siderúrgica de la sabana, Comsisa. Lo mismo había ocurrido previamente con Laminados andinos. El grupo Gerdau adquirió recientemente, por 59 millones de dólares, el 50.9% del Cleary Holdings Corp, una empresa productora de coque metalúrgico, con acceso a reservas de 20 millones de toneladas de carbón coquizable en Colombia. André Gerdau señaló que esta inversión hacía parte de una estrategia de

---

<sup>21</sup> Cepal, Evolución y composición..., ob. Cit., p.88.

crecimiento del grupo y representaba “un paso más para asegurar el abastecimiento de materias primas fundamentales para la producción de acero”.

Dentro de las operaciones de capital brasilero de mayor importancia de los últimos años debe mencionarse la adquisición, mediante subasta pública, del 52% de la empresa siderúrgica colombiana Acerías Paz del Río por parte del grupo Votarintin en marzo de 2008. Con la transacción, que ascendió a 490.7 millones de dólares y permitió el control de la empresa por parte de Votarintin, culminó un proceso que había iniciado con la compra a Gerdau del 9.98% de las acciones (por 66.2 millones de dólares) que éste poseía en Paz de Río. Según el presidente del grupo, Ermirio de Moraes, “la cercanía de la siderúrgica colombiana a la zona del Caribe (brindaría) a Votarintin un medio para exportar a los lucrativos mercados Estados Unidos y Europa”. A la compra de la acería le siguió la adquisición de la mayor ferretería y comercializadora del país, G y J.

Como se aprecia, la industria siderometalúrgica colombiana que había logrado sobrevivir con dificultades a las reformas neoliberales de principios de la década de 1990 se encuentra en manos de capital brasilero: el grupo Gerdau y Votarintin.

### **Otras industrias**

El capital brasilero hace presencia en Colombia a través de otras empresas. Aunque la magnitud de las operaciones de estas empresas podría considerarse de menor cuantía, no lo es si se consideran los sectores o ramos de la actividad económica en la que se encuentran. Se trata de Marcopolo en la industria de carrocería, de Roida Poliamida, Santana Textil y Cedro que anunciaron en 2006 inversiones en la industria textil, así como de Natura, que incursionó recientemente, en 2007, con una inversión de 6 millones dólares en la industria de productos de belleza y de cosméticos.

### **Consideraciones finales**

Como se ha podido observar, la presencia de capital brasilero en Colombia, si se compara con el total del flujo de la inversión extranjera directa en Colombia pareciera no ser significativa. Pese a ello, debe registrarse el reciente cambio de tendencia que muestra un creciente interés por invertir en la actividad económica colombiana. Todo indica además que debería esperarse un mayor flujo de capital brasilero hacia Colombia durante los próximos años.

Sobre el comportamiento reciente de la inversión de Brasil en Colombia han incidido a nuestro juicio dos circunstancias. Por una parte, el sistema de incentivos (extremos) que han vendido creando los gobiernos neoliberales Colombia a la inversiones extranjera durante los últimos lustros, y especialmente durante los gobiernos de Uribe Vélez. De ello se han beneficiado tanto las empresas brasileras que han sabido aprovechar los (nuevos) escenarios de rentabilidad que les han sido presentados en Colombia, como el gobierno de Uribe que ha utilizado la mayor inversión extranjera para insistir las bondades de su proyecto económico y del círculo virtuoso que le subyace: “seguridad,

inversión, crecimiento, bienestar”. La población colombiana ha sido más bien espectadora de cómo ha venido ocurriendo la venta del país; los beneficios, no los ha visto.

Por otra parte, debe considerarse que la mayor inversión brasilera en Colombia debe ser comprendida como parte del proyecto expansionista de sus empresas transnacionales en América Latina. Desde la perspectiva de la potencia que aspira a ser, al capital brasilero le interesan proyecciones de control económico y territorial. No debe quedar duda que la mayor presencia de capital brasilero en América Latina posee también intenciones geopolíticas. Brasil pretende ser un actor a considerar en las nuevas configuraciones de la geografía del poder en América Latina. Para el caso de las inversiones que hasta ahora se han realizado en Colombia es evidente su ubicación en actividades que pueden considerarse de alcance estratégico: recursos petroleros, generación de energía, transporte aéreo y siderometalurgia, principalmente.

Según se aprecia, las identidades y afinidades entre los gobiernos de Uribe y de Lula no son casuales. Allí se junta el pragmatismo de dos proyectos políticos distintos, que al momento de los negocios tienen la posibilidad de hablar lenguajes comunes. En un caso, para profundizar la entrega de la economía al capital extranjero; en el otro, para avanzar en el proyecto de expansión brasilera en América Latina.

Finalmente, llaman mucho la atención los (nuevos) escenarios probables hacia dónde debe avanzar la cooperación colombo-brasilera, de acuerdo con la reunión celebrada entre los presidentes Uribe y Lula el 19 de julio de 2008: Lula aseguró que quiere convertir a Colombia en un socio en materia de industria militar. “Brasil no desea apenas ser un vendedor de armas de defensa para Colombia. Queremos producir en conjunto”, dijo, y subrayó: “Brasil desea construir fábricas para producir materiales de defensa en conjunto con los países de América del Sur, y Colombia es un país que tiene deseo y potencial<sup>22</sup>”. También afirmó: “Brasil desea cooperar como aliado con Colombia en el área de biocombustibles”.

¡Una perspectiva interesante: armas y agrocombustibles!

---

<sup>22</sup> El Tiempo, Sección Nación, publicado el 19 de julio de 2008.