

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 17/07 “POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL ‘CONVENIO CONSTITUTIVO DEL FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES II’ Y EL ‘CONVENIO DE ADMINISTRACIÓN DEL FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES II’ OTORGADOS EN OKINAWA, JAPÓN, EL DÍA NOVENO DEL MES DE ABRIL DE 2005”.

Bogotá, D.C., diciembre de 2007

Honorable Senadora
NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ CASTAÑEDA
Presidenta
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Ponencia 2º Debate. Proyecto de ley No. 17/07 Senado.

Palabras clave: cooperación internacional; crédito; sector público; sector privado; pequeña y mediana empresa – PYMES; integración regional; igualdad de géneros; nuevas tecnologías; desarrollo sostenible; desarrollo sustentable; responsabilidad social.

Instituciones clave: Banco Interamericano de Desarrollo – BID; Fondo Multilateral de Inversiones; Corporación Interamericana de Inversiones.

Respetada señora Presidenta:

De conformidad con la designación que hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado, presento la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 17 de 2007, “por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio Constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones II’ y el ‘Convenio de Administración del Fondo Multilateral de Inversiones II’ otorgados en Okinawa, Japón, el día noveno del mes de abril de 2005”.

La ponencia se estructura de la siguiente manera:

1. Introducción.
2. Descripción del proyecto de ley No. 17/07 Senado.
3. Análisis del proyecto para el primer debate.
4. Primer debate en la Comisión II del Senado.
5. Análisis del proyecto para el segundo debate.
6. Concepto.
7. Proposición.

1. Introducción.

El Gobierno Nacional a través de los ministros de Relaciones Exteriores y Hacienda y Crédito Público ha presentado a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley No. 17/07 - Senado "por medio de la cual se aprueba el 'Convenio Constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones II' y el 'Convenio de Administración del Fondo Multilateral de Inversiones II' otorgados en Okinawa, Japón, el día noveno del mes de abril de 2005".

Este proyecto fue recientemente aprobado por la Comisión II del Senado de la República. A continuación, se hará una breve descripción del contenido del proyecto, así como de las conclusiones que llevaron a su aprobación por parte de la Comisión y que me llevan a proponer darle segundo debate en la plenaria del Senado de la República.

2. Descripción del proyecto de ley No. 17/07 Senado.

El contenido esencial del proyecto es el siguiente: 1) Los aspectos previamente cubiertos por el FOMIN I tanto el Convenio Constitutivo (en adelante CC) como el Convenio de Administración (en adelante CA); 2) los temas nuevos incorporados en el FOMIN II (CC y CA); y 3) temas administrativos de los acuerdos (vigencia, etc.).

A continuación se presenta la relación de equivalencia establecida entre el contenido de ambos acuerdos, presentado con la ponencia para primer debate:

Tabla 1
Equivalencias entre los textos de los Convenios Constitutivos (CC) de FOMIN I y FOMIN II

FOMIN I (1992)	FOMIN II (2005)
ARTÍCULO 1 Objetivos generales.	ARTÍCULO I OBJETIVO GENERAL Y FUNCIONES.
	Sección 1. Objetivo general.
	Sección 2. Funciones.
ARTÍCULO 2 Contribuciones al Fondo.	ARTÍCULO II CONTRIBUCIONES AL FONDO.
Sección 1. Documentación de las contribuciones.	Sección 1. Instrumentos de aceptación y contribución.
Sección 2. Pagos.	Sección 2. Pagos.
ARTÍCULO 3 Operaciones del Fondo.	ARTÍCULO III OPERACIONES DEL FONDO.
Sección 1. Disposición general.	Sección 1. Disposición general.
	Sección 2. Operaciones.
Sección 2. La facilidad de cooperación técnica.	<i>No tiene equivalente.</i>
Sección 3. La facilidad de recursos humanos.	<i>No tiene equivalente.</i>
Sección 4. La facilidad de promoción de la pequeña empresa.	Sección 2. Operaciones. Literal b)

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 17/07 "POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL 'CONVENIO CONSTITUTIVO DEL FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES II' Y EL 'CONVENIO DE ADMINISTRACIÓN DEL FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES II' OTORGADOS EN OKINAWA, JAPÓN, EL DÍA NOVENO DEL MES DE ABRIL DE 2005".

Sección 5. Principios aplicables a las operaciones del Fondo.	Sección 3. Principios aplicables a las operaciones del Fondo.
ARTÍCULO 4 El Comité de Donantes.	ARTÍCULO IV COMITÉ DE DONANTES.
Sección 1. Composición.	Sección 1. Composición.
Sección 2. Funciones.	Sección 2. Responsabilidades.
Sección 3. Asignación de recursos entre las facilidades.	<i>No tiene equivalente.</i>
Sección 4. Reuniones.	Sección 3. Reuniones.
Sección 5. Votación.	Sección 4. Votación.
Sección 6. Informes.	Sección 5. Presentación de informes y evaluación.
ARTÍCULO 5 Vigencia del Convenio.	ARTÍCULO V VIGENCIA DEL CONVENIO DEL FOMIN II.
Sección 1. Entrada en vigor.	Sección 1. Entrada en vigor.
Sección 2. Vigencia de este Convenio.	Sección 2. Vigencia de este Convenio del FOMIN II.
Sección 3. Terminación por el Banco o el Comité de Donantes.	Sección 3. Terminación por el Banco o el Comité de Donantes.
Sección 4. Liquidación de las operaciones del Fondo.	Sección 4. Distribución de los activos del Fondo.
ARTÍCULO 6 Disposiciones generales.	ARTÍCULO VI DISPOSICIONES GENERALES.
Sección 1. Adhesión al presente Convenio.	Sección 1. Adhesión al presente Convenio del FOMIN II.
Sección 2. Enmienda.	Sección 2. Modificaciones.
Sección 3. Limitaciones de la responsabilidad.	Sección 3. Limitaciones de la responsabilidad.
Sección 4. Retiro.	Sección 4. Retiro.
<i>No tiene equivalente.</i>	Sección 5. Donantes del FOMIN I.

Fuente: Elaboración UTL.

Tabla 2
Equivalencias entre los textos de los Convenios de Administración (CA) de FOMIN I y FOMIN II

FOMIN I (1992)	FOMIN II (2005)
ARTÍCULO 1º. Disposiciones Generales.	ARTÍCULO I ADMINISTRACIÓN DEL FONDO
ARTÍCULO 2º. Administración del Fondo.	<i>Ídem.</i>
Sección 1. Administración de las Tres Facilidades y del Fondo de Inversiones para la Pequeña Empresa.	<i>No tiene equivalente.</i>
	ARTÍCULO II OPERACIONES DEL FONDO
Sección 2. Operaciones.	Sección 1. Operaciones.
Sección 3. Limitaciones en materia de Compromisos.	Sección 2. Limitaciones en materia de compromisos.
ARTÍCULO 3o. Funciones de Depositario	ARTÍCULO III FUNCIONES DE DEPOSITARIO
Sección 1. Depositario de los Convenios y Documentos.	Sección 1. Depositario de los convenios y documentos.
Sección 2. Apertura de Cuentas.	Sección 2. Apertura de cuentas.
ARTÍCULO 4o. Capacidad del Banco y otros Asuntos	ARTÍCULO IV CAPACIDAD DEL BANCO Y OTROS ASUNTOS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 17/07 "POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL 'CONVENIO CONSTITUTIVO DEL FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES II' Y EL 'CONVENIO DE ADMINISTRACIÓN DEL FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES II' OTORGADOS EN OKINAWA, JAPÓN, EL DÍA NOVENO DEL MES DE ABRIL DE 2005".

Sección 1. Capacidad Básica.	Sección 1. Capacidad básica.
Sección 2. Estándar de Cuidado.	Sección 2. Estándar de cuidado.
Sección 3. Gastos del Banco.	Sección 3. Gastos del Banco.
Sección 4. Cooperación con Organismos Nacionales e Internacionales.	Sección 4. Cooperación con organismos nacionales e internacionales.
Sección 5. Evaluación de Proyectos.	Sección 5. Evaluación de proyectos.
ARTÍCULO 5. Contabilidad e Informes	ARTÍCULO V CONTABILIDAD E INFORMES
Sección 1. Separación de Cuentas.	Sección 1. Separación de cuentas.
Sección 2. Presentación de Informes.	Sección 2. Presentación de informes.
ARTÍCULO 6o. Período de Vigencia del Convenio	ARTÍCULO VI PERÍODO DE VIGENCIA DEL CONVENIO DE ADMINISTRACIÓN DEL FOMIN II
Sección 1. Entrada en Vigor.	Sección 1. Entrada en vigor.
Sección 2. Duración.	Sección 2. Duración.
Sección 3. Terminación del Convenio por el Banco.	Sección 3. Terminación del Convenio por el Banco.
Sección 4. Liquidación de las Operaciones del Fondo.	Sección 4. Liquidación de las operaciones del Fondo.
ARTÍCULO 7o. Disposiciones Generales	ARTÍCULO VII DISPOSICIONES GENERALES
Sección 1. Contratos del Banco.	Sección 1. Contratos y documentos del Banco en nombre del Fondo.
Sección 2. Responsabilidad del Banco y de los Donantes.	Sección 2. Responsabilidades del Banco y de los Donantes.
Sección 3. Adhesión al Presente Convenio.	Sección 3. Adhesión al presente Convenio de Administración del FOMIN II.
Sección 4. Enmienda.	Sección 4. Enmienda.
Sección 5. Solución de Controversias.	Sección 5. Solución de controversias.
Sección 6. Limitaciones de Responsabilidad.	Sección 6. Limitaciones a la responsabilidad.
Sección 7. Retiro.	Sección 7. Retiro de un donante como parte en el Convenio del FOMIN II.
ANEXO A PROCEDIMIENTO DE ARBITRAJE	ANEXO A PROCEDIMIENTO DE ARBITRAJE
ARTÍCULO 1o. Composición del Tribunal	ARTÍCULO I COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL
ARTÍCULO 2o. Iniciación del Procedimiento	ARTÍCULO II INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO
ARTÍCULO 3o. Constitución del Tribunal	ARTÍCULO III CONSTITUCIÓN DEL TRIBUNAL
ARTÍCULO 4o. Procedimiento	ARTÍCULO IV PROCEDIMIENTO
ARTÍCULO 5o. Gastos	ARTÍCULO V GASTOS

Fuente: Elaboración UTL.

Para el contenido detallado sugerimos remitirse al capítulo 2 de la ponencia para primer debate publicada en la Gaceta del Congreso 417 de 2007.

3. Análisis del proyecto para el primer debate.

Como se indicó en la ponencia para primer debate los principales argumentos de la exposición de motivos, son:

- Existe un marco constitucional y legal que permite la celebración del tratado.
- La voluntad colombiana de promover la cooperación entre las naciones latinoamericanas.
- El FOMIN I ha traído frutos importantes para Colombia que hacen deseable su prolongación a través del FOMIN II.

Para el análisis del proyecto se tuvo en cuenta la viabilidad constitucional, su coherencia con la política exterior colombiana, la pertinencia y solidez de la exposición de motivos y la conveniencia nacional de aprobarlo. Las conclusiones derivadas de cada perspectiva fueron:

Viabilidad Constitucional. Del análisis realizado se concluyó que este tipo de tratados y el contenido específico de los capítulos de este acuerdo son constitucionales, se tuvo especialmente en cuenta la sentencia C-390 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz) que declaró la constitucionalidad del FOMIN I.

Coherencia con la política exterior colombiana. La política exterior colombiana tiene como orientación satisfacer los requerimientos de la agenda interna en materia de pobreza y crecimiento económico. En este contexto el acuerdo para la creación del FOMIN II parece favorable para alcanzar los resultados previstos en el Plan Nacional de Desarrollo y por lo tanto se percibe como un paso adecuado en el desarrollo de dicha política.

La argumentación de la exposición de motivos y la conveniencia nacional. Los datos ofrecidos en la exposición de motivos muestran tendencias favorables para Colombia.

4. Primer debate en la Comisión II del Senado.

En la ponencia para primer debate se emitió concepto favorable al proyecto y se solicitó a los miembros de la Comisión II darle trámite, proposición que fue aprobada.

Durante la sesión se presentaron algunos datos interesantes sobre algunos de los proyectos financiados por el FOMIN I en Colombia¹:

¹ Anexos 1 y 2 Proyectos Terminados y en Ejecución FOMIN I. Información suministrada por el BID el 3 de octubre de 2007.

1. “Agua Potable Bucaramanga”

- Fecha de aprobación del proyecto: noviembre 29 de 2000.
- Objeto: mantener el nivel de cobertura y prestar un mejor servicio de agua potable en el área metropolitana de Bucaramanga mediante una participación activa del sector privado que sea integral y sostenible en el largo plazo y la preparación de un Programa Global de Agua y Saneamiento en ciudades intermedias de Colombia.
- Costo total USD 1.500.000, monto aprobado USD 900.000.
- Etapa: implementación².

2. “Apoyo a la competitividad de grupos productivos”³

- Operación no reembolsable de US\$3,5 millones del FOMIN.
- Objeto: se establecerá un mecanismo institucional público-privado innovador de alcance nacional para facilitar la ejecución de un programa de fomento del desarrollo competitivo de grupos productivos. El mecanismo financiará iniciativas selectas a fin de obtener mejoras verificables en la competitividad de las firmas participantes, demostrando así la utilidad de los procedimientos eficientes y transparentes y fomentando las alianzas entre firmas, principalmente por medio de entidades promotoras en los grupos productivos.

3. “La responsabilidad social de pequeñas y medianas empresas”

- Operación no reembolsable de US\$1,2 millón del FOMIN.
- Objeto: ayudará a acelerar el uso de la responsabilidad social de las empresas como instrumento para aumentar la competitividad de las PyME. Una característica novedosa de la operación propuesta es que las consideraciones sobre la responsabilidad social de las empresas forman parte de los sistemas de clasificación del crédito y del riesgo empresarial relacionado con el costo del seguro. Como resultado del programa, los bancos y las compañías de seguros participantes incorporarán criterios no financieros relacionados con la responsabilidad social de las empresas en sus sistemas de gestión del riesgo crediticio a fin de que las firmas que adoptan prácticas de responsabilidad social puedan mejorar su clasificación crediticia.

4. “Promoción de empresas juveniles”

² Fondo Multilateral de Inversiones. Disponible en: <http://www.iadb.org/mif/search.cfm?parid=3&item1id=3&language=Spanish&country=CO&topic=MDF&subtopic=> [consultado el 7 sep. 2007]

³ Informe anual 2004. Descripciones de proyectos aprobados en 2004. Disponible en http://www.iadb.org/exr/ar2004/project_colombia.cfm?language=SP&parid=7&item1id=3&detail=Box7#co [consultado el 7 sep. 2007]

- Operación no reembolsable de US\$1,1 millón del FOMIN.
- Objeto: El proyecto contribuirá al fortalecimiento de la trama empresarial de Bogotá, Medellín y Cali mediante el establecimiento de un modelo para la creación de empresas sostenibles y competitivas para jóvenes de las tres ciudades. El proyecto, dirigido por la Fundación Corona, procura mejorar los conocimientos de los jóvenes colombianos para crear empresas, introducir innovaciones en las instituciones de enseñanza superior y en las actividades de capacitación, y facilitar el acceso de equipos de empresarios a redes empresariales, institucionales y financieras que les ayuden a estructurar y poner en marcha sus empresas. Asimismo, reforzará la coordinación y especialización de las instituciones que proporcionan servicios a empresarios. Los resultados del proyecto, que serán objeto de un seguimiento minucioso, se difundirán ampliamente a fin de fomentar el uso de buenas prácticas empresariales.

5. Otros.

- Ayuda a microempresas y a pequeños negocios. El Fondo Multilateral de Inversiones anunció el 12 de diciembre de 2005 la aprobación de una donación de 845.000 dólares para apoyar mayor competitividad y desarrollo sostenible de la industria turística en Valle del Cauca, Colombia⁴.
- El Fondo Multilateral de Inversiones aprobó el 12 de diciembre de 2005 una donación de 820.000 dólares para ayudar a pequeños y medianos productores de frutas exóticas y hortalizas en Colombia a mejorar la competitividad de sus productos en mercados internacionales⁵.

De igual forma los Honorable Senadores presentaron las siguientes inquietudes, para efectos de ser resueltas en la plenaria:

1. ¿Cuál es la naturaleza del FOMIN?
2. Respecto a los principios que rigen las operaciones, se prevé el respeto a la soberanía indicando que no se financiarán aquellos proyectos frente a los cuales el país donde se desarrolla el proyecto se oponga, ¿Cuáles son los casos en los que procede este veto por parte de los gobiernos? ¿Hay alguna consecuencia para el país por el ejercicio de este veto?
3. ¿Es el FOMIN una manera de encontrar financiación sin el veto de los donantes?

⁴Fondo Multilateral de Inversiones aprobó US\$845.000 para apoyar turismo sostenible en Valle del Cauca, Colombia. Diciembre 12 de 2005. Disponible en http://www.medioambienteonline.com/site/root/resources/industry_news/3566.html [consultado el 7 sep. 2007]

⁵ FOMIN aprueba US\$820.000 para ayudar a pequeños y medianos exportadores de frutas exóticas y hortalizas en Colombia. Diciembre 12 de 2005. Disponible en http://www.medioambienteonline.com/site/root/resources/industry_news/3567.html [consultado el 7 sep. 2007]

4. ¿Son las condiciones financieras del FOMIN mejores que las condiciones normales de los créditos del BID?
5. ¿El componente de cooperación técnica se puede destinar a respaldar preinversión?
6. ¿Cuál es el cupo real que tendría Colombia? ¿Cuál es el multiplicador frente al aporte?
7. ¿Puede el Gobierno Nacional condicionar el otorgamiento de los recursos a la coherencia con las políticas generales o criterios establecidos para el efecto?

6. Análisis del proyecto para el segundo debate.

Teniendo en cuenta las inquietudes manifestadas durante el primer debate por los H. Senadores, se consultó directamente al Banco Interamericano de Desarrollo, quien mediante correo electrónico del 10 de diciembre dio la siguiente respuesta a cada una de las preguntas:

1. ¿Cuál es la naturaleza del FOMIN?

El FOMIN es un fondo para proveer recursos de cooperación técnica no reembolsables, y reembolsables a través de préstamos e inversiones de capital, que se dirigen a promover al sector privado como motor de crecimiento económico de los países beneficiarios del BID, con un mandato de innovación. El FOMIN apoya proyectos (i) para mejorar el ambiente de negocios a través de apoyo a cambios del entorno legal y regulatorio, (ii) asistencia técnica a medianas, pequeñas y micro empresas, (iii) préstamos e inversiones de capital en pequeñas y medianas empresas y (iv) micro finanzas.

2. Respecto a los principios que rigen las operaciones, se prevé el respeto a la soberanía indicando que no se financiarán aquellos proyectos frente a los cuales el país donde se desarrolla el proyecto se oponga, ¿Cuáles son los casos en los que procede este veto por parte de los gobiernos? ¿Hay alguna consecuencia para el país por el ejercicio de este veto?

El Convenio Constitutivo del FOMIN no permite que el fondo financie ningún proyecto en un país cuyo gobierno se oponga a dicho financiamiento. Ha habido muy pocos casos en los cuales un gobierno se haya opuesto a un financiamiento en su país. En la mayoría de sus operaciones, el FOMIN financia proyectos a través de ejecutores del sector no gubernamental, típicamente entidades sin fines de lucro. En algunas (pocas) ocasiones, un gobierno ha objetado un proyecto por la participación de una organización. La objeción de un gobierno a un financiamiento del FOMIN en su país, no acarrea ninguna consecuencia para el país con respecto a la disposición del FOMIN de financiar otros proyectos en el país.

3. ¿Tienen los países donantes poder de veto para el otorgamiento de la financiación de algún proyecto o a algún país?

Los países donantes con poder de votación mayor al 25% del total del poder de votación en el FOMIN, tienen derecho a veto de la financiación de cualquier proyecto del FOMIN. En el actual FOMIN sólo 2 países, Estados Unidos y Japón, alcanzan este poder de votación. El poder de votación es función del tamaño de la contribución del país donante.

4. ¿Son las condiciones financieras del FOMIN mejores que las condiciones normales de los créditos del BID?

La mayoría de las operaciones del FOMIN son cooperaciones técnicas no reembolsables. Con respecto a sus préstamos, el FOMIN otorga condiciones bajo las mismas políticas generales que la ventanilla del sector privado del BID, es decir, que sus condiciones financieras son condiciones de mercado, sin subsidios, y relacionadas a la medición y percepción de riesgo en cada operación, pero con mayor apetito de riesgo por su mandato de innovar en las operaciones. El FOMIN puede llevar a cabo inversiones de capital, lo que realiza a través de fondos privados de inversión. El BID no tiene la facultad de hacer inversiones de capital.

5. ¿El componente de cooperación técnica permite la destinación de recursos para respaldar preinversión?

El componente de cooperación técnica permite la financiación de proyectos que resulten en proyectos más grandes, financiados por otros medios, incluyendo el BID. Sin embargo, la política del FOMIN es de hacer proyectos específicos, y no estudios de factibilidad.

6. Frente a los aportes realizados por un país como Colombia ¿hay algún límite mínimo o máximo en el monto de los recursos totales que puede recibir (cupo)? ¿Hay algún factor multiplicador frente al aporte realizado?

No existe ningún límite mínimo o máximo en el monto de los recursos totales que pueda recibir un país beneficiario, ni ningún factor multiplicador frente a su aporte. En general, los países beneficiarios, incluyendo a Colombia, han recibido en el FOMIN I recursos que exceden ampliamente el aporte que realizaron. (...)

7. ¿Puede el Gobierno Nacional condicionar el otorgamiento de los recursos a la coherencia con las políticas generales o criterios establecidos para el efecto?

Los países donantes no pueden condicionar sus aportes a políticas y criterios ajenos al Convenio Constitutivo mismo. Sin embargo, los países miembros pueden oponerse a cualquier financiamiento en las deliberaciones del Comité de Donantes que aprueba las operaciones.

Evaluadas las respuestas y los argumentos presentados durante la sesión en Comisión II, consideramos que es viable para el país la ratificación de estos convenios.

7. Concepto.

Se ha mencionado en esta ponencia existen razones de constitucionalidad que viabilizan la aprobación de este proyecto. De igual forma se ha sostenido que no es contrario a los objetivos de política exterior colombianos, finalmente se han aceptado las razones de conveniencia presentadas por el Gobierno para su adopción, que se ven confirmadas por la respuesta del BID a las inquietudes de los H. Senadores.

Por lo anterior, se emite **concepto favorable**, al proyecto de ley Senado 17/07 "por medio de la cual se aprueba el 'Convenio Constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones II' y el 'Convenio de Administración del Fondo Multilateral de Inversiones II' otorgados en Okinawa, Japón, el día noveno del mes de abril de 2005".

8. Proposición.

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, **propongo** a los Honorables Senadores **dar segundo** al Proyecto de Ley número 17 de 2007 Senado "por medio de la cual se aprueba el 'Convenio Constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones II' y el 'Convenio de Administración del Fondo Multilateral de Inversiones II' otorgados en Okinawa, Japón, el día noveno del mes de abril de 2005".

Cordialmente,

JUAN MANUEL GALÁN P.
Senador Ponente