

# Documento **Conpes**

---

**3522**

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

## **LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ACUERDOS DE COOPERACIÓN INDUSTRIAL Y SOCIAL – *OFFSETS*- RELACIONADOS CON ADQUISICIONES EN MATERIA DE DEFENSA EN COLOMBIA**

Ministerio de Defensa Nacional  
Departamento Nacional de Planeación  
Colciencias

Versión aprobada

Bogotá D.C., 9 de junio de 2008

## I. INTRODUCCIÓN

Los Convenios de Cooperación Industrial y Social, usualmente conocidos como *offsets*, son una figura ampliamente utilizada en las transacciones de bienes y sistemas de defensa. Estos convenios comprenden el rango entero de beneficios industriales, económicos, comerciales y/o sociales otorgados a un país como compensación por la adquisición de bienes y servicios destinados a la defensa y seguridad nacional. De esta forma, en el marco de una adquisición de dichos bienes y servicios, el país comprador podrá exigir al contratista una compensación, como parte de las condiciones de la negociación. Estas compensaciones se le pueden solicitar a contratistas extranjeros o a subcontratistas extranjeros de empresas nacionales.

La mayoría de los países solicitan *offsets* en el momento de una adquisición de un sistema de defensa a una empresa extranjera. Estos convenios de cooperación permiten acceder a tecnologías y conocimientos que de ninguna otra forma estarían disponibles en el mercado. De hecho, muchos países han aprovechado esta figura para consolidar sectores industriales estratégicos y para hacerse competitivos en la producción de bienes con alto contenido tecnológico. España, Brasil, Corea del Sur y Turquía son muestra de ello.

Colombia, tradicionalmente, había estado ajena a estos procesos. Las compras a empresas extranjeras carecían de una solicitud formal de compensación de este tipo. Hoy por hoy, Colombia no puede seguir ajena a esta figura. Hay dos razones para ello. La primera tiene que ver con la necesidad de empezar a crear en el país cierto grado de independencia estratégica. Es decir, debemos preocuparnos por construir una base industrial que permita mantener los equipos con los que hoy cuenta la Fuerza Pública. Depender, en todos los casos, de otros para el mantenimiento de nuestros equipos no es lo óptimo. La segunda razón tiene que ver con las lecciones que nos han dejado los países que han utilizado la herramienta. De hecho, la experiencia ha demostrado que ésta es una herramienta de apoyo a los esfuerzos de desarrollo tecnológico e industrial.

Por lo anterior -y siguiendo los lineamientos de la Política de Fortalecimiento de las Capacidades del Sector Defensa y Seguridad<sup>1</sup>- el Ministerio de Defensa Nacional ha identificado la necesidad de

---

<sup>1</sup> Documento CONPES 3460. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: Fortalecimiento de las Capacidades del Sector Defensa y Seguridad. 2007, Pág. 19.

implementar una política de Cooperación Industrial y Social - *offset* para las compras del sector en el exterior.

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES -, la *declaración* y *aprobación* de la Política de Cooperación Industrial y Social relacionada con la adquisición en materia de defensa.

## II. ANTECEDENTES

La obligación de requerir *offset* en un contrato de adquisición de material de defensa aparece por primera vez en el CONPES 3293 de 2004 “*Autorización a la nación para contratar operaciones de crédito externo hasta por US\$ 234.156.000 o su equivalente en otras monedas para la reposición de los aviones de combate táctico de la Fuerza Aérea Colombiana*”. En este se establece que se privilegiaran las propuestas que incluyan acuerdos de cooperación con los cuales se logren aprovechar economías de escala.

Posteriormente el Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” establece la necesidad de que Colombia cuente “con una política de acuerdos de compensación (*offsets*) aplicable a aquellos proyectos de inversión en equipo y armamento que requieran ser adquiridos en el exterior”.

Con base en ello, en el CONPES 3460 “*Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: fortalecimiento de las Capacidades del Sector*” se expone por primera vez la necesidad de que Colombia cuente con una política de Cooperación Industrial y Social – *offset* se insta al Ministerio de Defensa Nacional a diseñar una estrategia que permita “la consecución de *offsets* en todos aquellos proyectos en donde sea posible.” Este lineamiento encontró fundamento en el hecho de que el sector habría de recibir para el cuatrienio 2007-2010 recursos adicionales del presupuesto nacional, por el orden de los \$7.540.081 (a precios de 2006). Estos importantes recursos adicionales se dividieron –de acuerdo con el Plan de Inversiones 2007-2010 en apoyo al incremento de pie de fuerza y en inversión para la adquisición de equipos y sistemas necesarios para apoyar las operaciones en lo relacionado con movilidad, inteligencia y mantenimiento de las capacidades estratégicas mínimas.

El monto por los proyectos de inversión involucra la adquisición de equipos y sistemas de armas y se hacen a empresas extranjeras, implica estructurar una política de *offset* para atraer los beneficios de la cooperación. Difícilmente, el sector podrá contar con recursos de esta magnitud en un periodo importante de tiempo.

Así, siguiendo esta clara instrucción, el Ministerio de Defensa Nacional expidió la Directiva Ministerial No 14 de 5 de julio de 2007, la cual fijó la política ministerial en lo que hace a la cooperación industrial y social - *offset*.

Antes de la expedición de la política ministerial, el sector sólo contaba con algunas experiencias aisladas en materia de *offset*<sup>2</sup> y muchas veces lo que se denominó como tal eran acuerdos entre las partes cuya naturaleza no coincide en realidad con la figura objeto de análisis. Dentro de las pocas experiencias anteriores a la expedición de la política ministerial, vale la pena resaltar, el acuerdo de *offset* que se suscribió con la empresa brasilera Embraer en diciembre de 2005, por la adquisición de los aviones A-29 Super Tucano, siguiendo el mandato del CONPES 3293.

En lo que hace a los antecedentes jurídicos, las previsiones del artículo 13 de la Ley 80 permiten que el Ministerio de Defensa Nacional suscriba este tipo de convenios con las empresas extranjeras proveedoras de equipos y sistemas de defensa. Pese a lo anterior, y en aras de hacer claridad en las condiciones de aplicación de dicha figura, se consagró la cooperación industrial y social- *offset* en el decreto 066 de 2008, el cual reglamentó la Ley 1150 de 2007. Más adelante, en el acápite VII, correspondiente a la naturaleza jurídica de los *offsets*, se ampliará este punto.

Adicionalmente, el 4 de junio de 2008 se instaló el Comité Técnico de Cooperación Industrial y Social – *offsets* en el marco del Sistema Nacional de Competitividad como instancia de análisis de los proyectos de *offset* de carácter civil para contribuir al “desarrollo de la política de *offsets* en beneficio de la competitividad de la economía nacional y [apoyar] las políticas sociales de la nación”. Esto surgió por el evidente carácter transversal que tiene el *offset* al permitir que las empresas extranjeras cumplan con su obligación en sectores distinto al de defensa.

---

<sup>2</sup> El primer acercamiento al tema se dio a mediados de los años ochenta con la compra de los aviones de combate - Kfir.

Finalmente, es preciso que el *offset* se constituya en una política gubernamental pues si bien tiene origen en las compras del sector defensa tiene la vocación no sólo de beneficiar a dicho sector sino a toda la Nación. De esta manera, debe articularse a nivel gubernamental un sistema que permita aprovechar al máximo la Cooperación industrial y Social - *offset*, dentro de los objetivos fijados por el Ministerio de Defensa Nacional y el gobierno en general.

### **III. MARCO CONCEPTUAL: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

El uso de los Convenios de Cooperación Industrial - *offset* - como instrumento de Política de Desarrollo Estratégico de una nación se remonta a la década de los sesenta. El primer caso conocido se da cuando Estados Unidos le exige a Alemania una compensación por el mantenimiento de tropas norteamericanas en ese país, el cual estaba generando problemas de balanza de pagos. Esta compensación consistió en el compromiso del Gobierno alemán de adquirir bienes en EE.UU. por un valor del 80% del monto que ese país invertía en las tropas. Con esto, el Gobierno de los EE.UU. lograba compensar parcialmente la salida de divisas del país.

Posteriormente, en la Guerra Fría, el *offset* se utilizaba como un mecanismo de política exterior de los gobiernos para establecer alianzas estratégicas a través del desarrollo de sistemas de defensa compatibles. Hoy por hoy, este mecanismo es utilizado por las empresas para mantenerse competitivas en un mercado cada vez más difícil. De hecho, los *offsets* son una figura necesaria e importante en un ambiente de competencia creciente por un número decreciente de contratos de ventas en el exterior. De ahí que son muy pocas las compras de bienes y sistemas de defensa que, hoy en día, no tienen un requerimiento de *offset*.

En la actualidad, existe una amplia gama de posibilidades de Convenios de Cooperación. En esencia, esta gama se puede dividir entre *offsets* directos y *offsets* indirectos, tal como se explica a continuación:

1. *Offsets* directos: son las compensaciones relacionadas directamente con el sistema adquirido. Este tipo de acuerdos puede, a su vez, darse de múltiples formas, entre las cuales se destaca la coproducción, la sub-contratación y la transferencia de tecnología. El más común se da cuando, al adquirir un sistema de defensa, el país comprador exige a la empresa vendedora la transferencia de tecnología para el mantenimiento de equipo adquirido. Esto reduce la dependencia de la empresa

extranjera, amplía las bases de conocimiento sobre los sistemas que se adquieren, apoya la generación de conocimiento en áreas de alto contenido tecnológico, incrementa el empleo nacional y reduce las posteriores salidas de divisas del país.

2. *Offsets* indirectos: son las compensaciones que no están relacionadas con el sistema adquirido y que se pueden materializar en proyectos para el sector militar y/o para el sector civil. Estos *offsets* pueden darse de múltiples maneras y la variedad de proyectos que pueden surgir depende de los intereses del país comprador y de las posibilidades del proveedor extranjero de desarrollar proyectos que no están directamente relacionados con el bien que se adquiere.

En general, los países han creado políticas en este ámbito, dependiendo de sus intereses, como herramienta para:

1. Equilibrar la balanza comercial. Para muchos países la salida de divisas como consecuencia de una compra de material de defensa a una empresa extranjera puede significarle problemas de balanza comercial. En este caso, se emplean los *offsets* para mitigar este efecto.
2. Promover inversiones para las cuales no hay incentivos. Los *offsets* permiten que empresas de un determinado país sean tenidas en cuenta por las empresas extranjeras para el desarrollo de negocios conjuntos. Con el ánimo de honrar una obligación de cooperación industrial y social - *offset* adquirida, el contratista extranjero podrá buscar socios locales para adelantar empresas conjuntas, lo cual en un escenario sin *offsets* sería muy poco probable, por falta de incentivos para ello.
3. Recibir transferencia tecnológica. El conocimiento es la base del desarrollo y es, por lo tanto, el bien más solicitado en los acuerdos o convenios de cooperación en el mundo entero. Usualmente, se intenta pactar aquella transferencia tecnológica que no está disponible de ninguna otra forma. Los acuerdos de cooperación son realmente una excelente oportunidad para acceder a conocimiento.
4. Tener acceso a la red internacional de compañías proveedoras de material de defensa. Al llamar la atención de las empresas extranjeras, también se está entrando en los mercados internacionales. Los *offsets* pueden obligar a las empresas proveedoras a subcontratar a empresas nacionales para proveer mercados extranjeros.

Es importante mencionar que en los primeros años de empleo de esta figura, los convenios de cooperación estaban concentrados en el área militar. Posteriormente, en los años setenta, hubo una diseminación tanto en el área militar como en el área civil. De hecho, este concepto de compensaciones - asociado a la adquisición de armas, sistemas y equipamiento para las Fuerzas Armadas- ha ido evolucionando, no de forma espontánea o aleatoria, sino en razón de los escenarios económicos, tecnológicos, industriales, políticos y sociales que se han ido sucediendo en los países compradores, en sus entornos y en los correspondientes de los vendedores<sup>3</sup>.

## A. Convenios de Cooperación en Cifras

Para reflejar el volumen y la importancia que tienen las transacciones derivadas de los convenios *offset* en el comercio mundial, el *Cuadro 1* muestra a los países con mayor número de acuerdos de cooperación y sus valores totales, para el periodo de 1993 a 2006. Los cinco primeros países, en referencia al valor de los acuerdos (Inglaterra, Taiwán, Corea del Sur, Grecia y Canadá) representan el 52,4 por ciento del valor total de los Acuerdos de Cooperación para el periodo de 1993 a 2006<sup>4</sup>.

*Cuadro 1. Países con mayor número y valores de Convenios de Cooperación para el periodo 1993 - 2006.*

PAIS	No DE CONVENIOS	VALOR DE LOS CONVENIOS USD
1. INGLATERRA	47	10.509.292.643
2. GRECIA	51	8.552.872.271
3. COREA DEL SUR	67	5.386.723.454
4. CANADA	28	4.488.332.872
5. HOLANDA	48	2.522.126.176
6. TAIWAN	42	2.510.242.030
7. ISRAEL	49	2.102.176.627
8. ESPAÑA	26	1.743.813.004
9. DINAMARCA	35	874.629.000

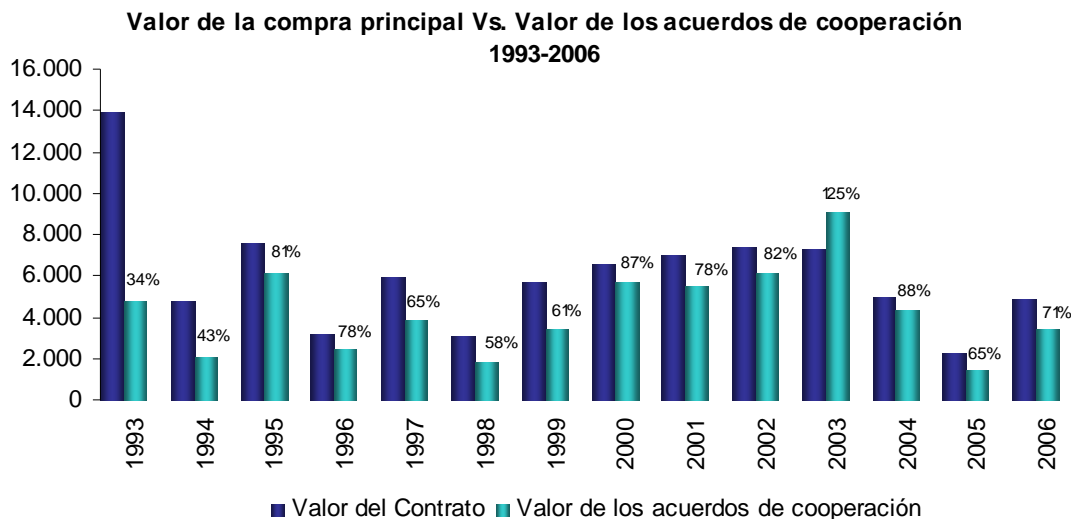
*Fuente: Offset in Defense Trade, Twelfth Report to US Congress. Diciembre de 2007.*

Entre 1993 y 2006, el valor de los acuerdos de compensación ascendió a USD 60.000 millones, lo cual representa en promedio el 72.5% del valor total de los contratos.

<sup>3</sup> RODRIGUEZ RODRIGUEZ ANTONIO. De las Compensaciones a la Cooperación Industrial. "15 años de Cooperación Industrial en el Ámbito el a Defensa". Ministerio de Defensa Español. 1999.

<sup>4</sup> *Offset in Defense Trade. Twelfth Report Congress. Diciembre 2007. Página 4-3.*

Gráfica 1.



Fuente: *Offset in Defense Trade, Twelfth Report to US Congress*, Diciembre 2007. Elaboración DNP-DJS

A su vez, en ese mismo período, del total del monto acordado como *offset*, se han realizado transacciones por un valor de \$41.967.7 millones de los cuales el 60% corresponde a *offsets* indirectos y el 40% a *offsets* directos.

Gráfica 2.



Fuente: *Offset in Defense Trade, Twelfth Report to US Congress*, Diciembre 2007. Cálculo: DNP-DJS

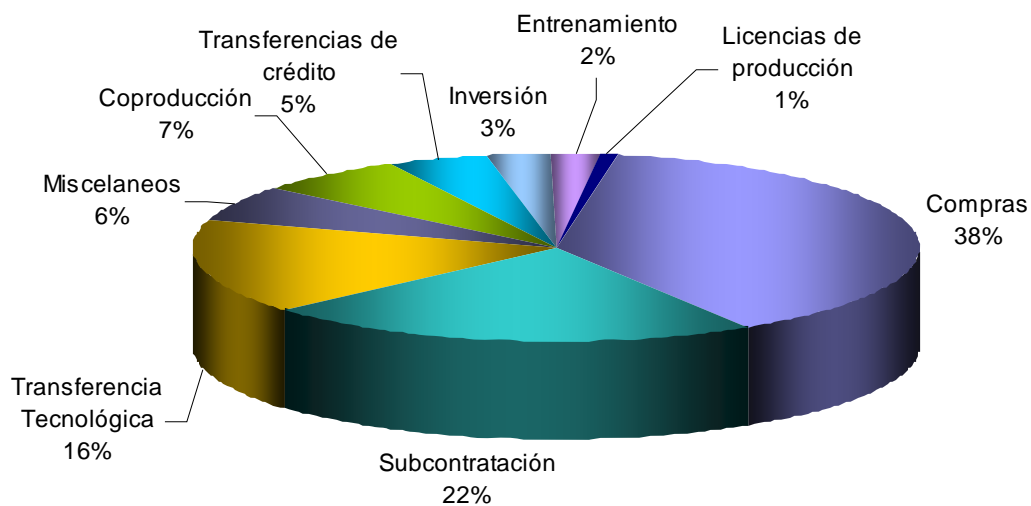


De otro lado, las cifras indican un crecimiento importante en el monto de las transacciones de *offset* en los últimos años. El promedio anual del valor transado para los años 2004, 2005 y 2006 duplica el promedio registrado entre 1993 y 2003.

Finalmente, al analizar la composición de las transacciones de *offset* por categorías se encuentra que la mitad del valor total se ha orientado a compras y subcontratación, a su vez las categorías con menor participación son líneas de producción y entrenamiento.

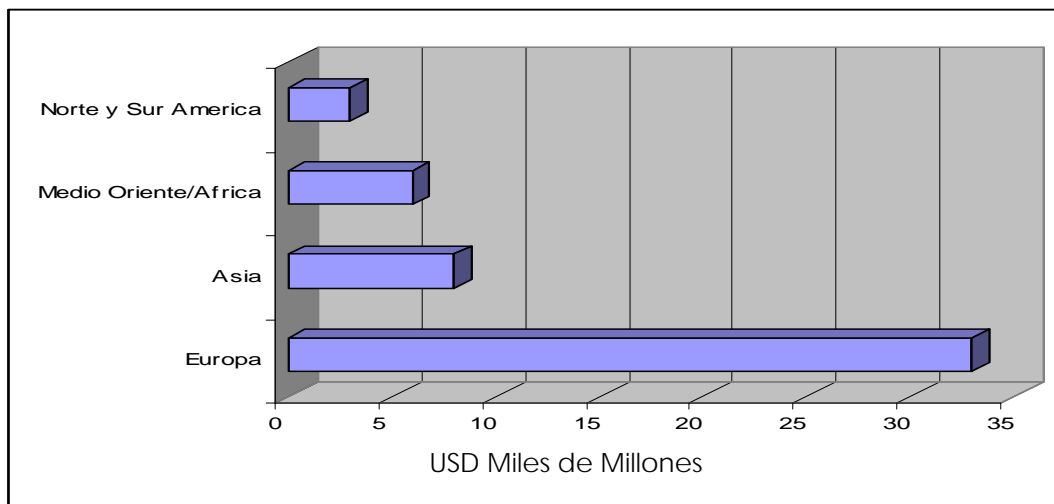
Gráfica 3.

### Transacciones de Offsets por Categorías 1993-2006



Fuente: *Offset in Defense Trade, Twelfth Report to US Congress*. Diciembre 2007. Cálculo: DNP-DJS

Gráfica 4.



Fuente: *Offset in Defense Trade*, Twelfth Report to US Congress. Diciembre de 2007. Cálculo: MDN

En cuanto a la distribución regional, ilustrada en la *Gráfica 1*, los países europeos lideran las estadísticas de los valores totales de las transacciones por convenios de cooperación con el 66.7% del total de los valores registrados en el mundo en el periodo de 1993 a 2006. Están seguidos por los países asiáticos, con el 14.6 %, y los países del medio oriente y África. Por último, los países del Norte y Sur América sólo llegan al 5.6% del valor total de las transacciones por *offset* en el mundo.

A manera de comparación, el *Cuadro 2* presenta un resumen de la información general de las políticas de cooperación de 10 países, indicando aspectos relevantes como el sector al que enfocan la recepción de los beneficios, los rangos de sus multiplicadores, la cuantía mínima para la cual solicitan *offset* a las empresas extranjeras y el porcentaje de compensación solicitado en referencia del valor del contrato principal. Todos estos elementos, que son de la esencia de la figura del *offset*, serán explicados en detalle más adelante.

Cuadro 2. Información general Políticas de Cooperación en 11 países.

PAÍS	RECEPTOR	RANGOS DE MULTIPLICADORES	CUANTÍA MINIMA REQUERIDA	MÍNIMO OFFSET REQUERIDO
CANADA	Sectores Defensa y Civil	No indicado	US \$1.7 Millones	100%
ESPAÑA	Sectores Defensa y Civil	2-5 <i>Generalmente no usan</i>	No indicado	100%
GRECIA	Sector Defensa	Mayor de 10	10 €Millones	100% <i>Aunque se han excedido a 120%</i>
HOLANDA	Sectores Defensa y Civil	1 – 5 5- 10 10 - 30	5 €Millones	100%
INGLATERRA	Sector Defensa	1	£ 10 Millones <i>£ 50 millones para empresas Francesas</i>	100%
ISRAEL	Sectores Defensa y Civil	1 -1.5	US \$500.000	35%
COREA DEL SUR	Sector Defensa	No indicado	US \$10 Millones	30%
POLONIA <sup>5</sup>	Sector Defensa y Civil	0.5 – 5	5 €Millones	100%
TAIWAN	Sector Defensa	1-10	US \$10 Millones	40% a 70%
TURQUIA	Sectores Defensa y Civil	1-5	US \$ 10 Millones	50%

Fuente: *Offset in Defense Trade*, Twelfth Report to Congress. Diciembre 2007. Elaboración: MDN

Otros ejemplos para resaltar son el rumano, en donde se requiere *offset* en contratos que superen tres millones de euros y los multiplicadores aplicables oscilan entre 0.5 y 5 y el portugués, en donde se solicita *offset* en adquisiciones que superen los diez millones de euros y se cuenta con multiplicadores de 1 a 5.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> La política de *offset* en Polonia (“*Polish Act on Offset Programs*”) se implementó en diciembre de 2006.

<sup>6</sup> Cristian Tarara, Agency for *Offsetting* Special Techniques Procurements, “*Offset in Romania*” y Embajador Pedro Catarino, Presidente del Comité de *Offset* Portugués, Ministerio de Economía e Innovación de Portugal, “*Portugal a New Offset Policy*”, en la Conferencia Global de Cooperación Industrial del *Global Offset and Countertrade Association*, 11 a 14 de mayo de 2008, Sevilla, España.

## B. Dos casos de estudio: España y Brasil

España es uno de los referentes mundiales en temas de *offset* por la importancia que ese gobierno le ha dado al tema y por los amplios beneficios que ha obtenido por ello.

El contrato que le dio impulso a la política de *offset* española fue el suscrito entre el Ministerio de Defensa Español y la firma McDonnell Douglas, en 1983, para la adquisición de 72 aviones F-18A. En este caso, se pactó un porcentaje de compensación del 100% del valor del contrato (US\$ 1.543 millones), el cual se acreditó con el desarrollo -por parte de la empresa norteamericana- de proyectos militares en sectores aeronáuticos y electrónicos y de proyectos civiles en los sectores siderometalúrgicos, químico-farmacéuticos, electrónicos y del turismo<sup>7</sup>.

Por la magnitud que alcanzó ese convenio de cooperación, el gobierno español estableció la “Gerencia de Compensaciones”, autoridad a cargo de llevar a cabo todas las negociaciones de *offset*, así como de la adquisición de equipos en el exterior<sup>8</sup>. El *offset* se convirtió entonces en uno de los puntos fundamentales a la hora de evaluar las ofertas de sistemas de defensa extranjeros, y con el ánimo de consolidar dicha política se centralizó toda la contratación internacional militar en una sola entidad.

Hoy en día las compensaciones son lideradas por la “Dirección de Cooperación Industrial – DICOIN - ISDEFE” y entre sus principales misiones están la de asistir al Ministerio de Defensa en la negociación y seguimiento de los convenios de cooperación industrial y de las compensaciones, representar los intereses industriales nacionales en los programas cooperativos y apoyar a la industria española de defensa en sus acciones de exportación.

Vale mencionar que los 166 acuerdos de cooperación industrial logrados -en el periodo de 1983 a 2006- le han generado al gobierno español un retorno de 8.054 millones de euros, permitiendo la participación de 900 organizaciones industriales españolas y 181 contratistas extranjeros<sup>9</sup>. El *offset* en España se ha constituido en un vehículo de afianzamiento y potenciación de las capacidades industriales,

---

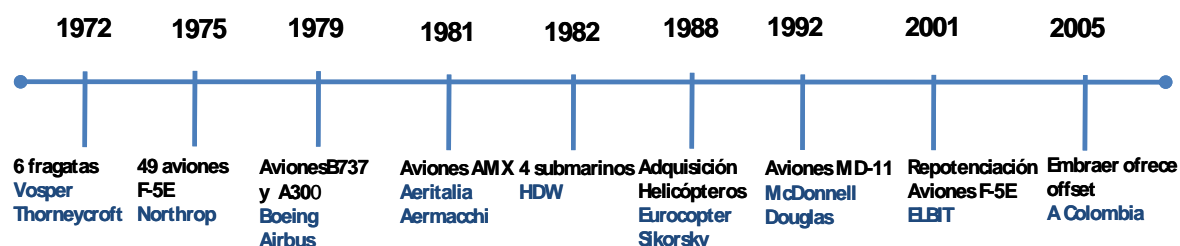
<sup>7</sup> Ministerio de Defensa Español. Informe final sobre el cumplimiento del Acuerdo de Compensaciones EF-18.

<sup>8</sup> Vale mencionar que la gran mayoría de los países han centralizado la “administración” de los *offsets* en una sola oficina gubernamental. Esto permite ser coherentes en el cumplimiento de los objetivos de las políticas de cooperación y garantizar un efectivo seguimiento de la misma.

<sup>9</sup> MANUEL GARCIA RUIZ, “Política de Cooperación industrial en el Ministerio de Defensa Español”, en conferencia del 3er seminario Internacional de *Offset* y Participación Industrial, Mayo de 2007.

logrando consolidar empresas líderes en campos tecnológicos y de producción, a través de variados mecanismos de transferencia de tecnología y de co-producción de subsistemas y/o componentes de los sistemas adquiridos.

El caso de Brasil también es un referente en el tema de *offsets*. Brasil ha basado su política de *offset* en la obtención de transferencia de tecnología, fabricación bajo licencia, coproducción y alianzas estratégicas. “Los *offsets* jugaron un papel determinante en el desarrollo de la industria de armas en el Brasil, sobretodo en las áreas aeronáutica y naval”<sup>10</sup>. La línea del tiempo, a continuación, muestra los contratos de material de defensa que dieron pie a las compensaciones más significativas desde los años 70 hasta el año 2001. En el año 2005 se firma el compromiso de *Offset* con Colombia por la compra de los aviones de combate táctico Supertucano a Embraer.



Es importante resaltar, que sólo hacia finales de la década de los noventa, las Fuerzas Armadas brasileras empezaron a establecer directivas a seguir en cuanto al *offset*. En el 2002 el Ministerio de Defensa de Brasil aprobó su política de compensación.

Luego de revisar la cooperación obtenidas por Brasil a través del tiempo podemos afirmar que la receptora de la mayor parte del *offset* han sido la Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) y Arsenal de Marina de Río de Janeiro (AMRJ), con beneficios reflejados en capacitación, entrenamiento y asesoría, así como con el desarrollo de alianzas estratégicas, coproducción y producción bajo licencia.

En el caso de Embraer, los *offset* que la beneficiaron tuvieron un impacto positivo en términos de la utilización de la capacidad industrial de la empresa, expresado en el desarrollo de varios aviones como,

---

<sup>10</sup> VARGAS VERGNAUD, MAURICIO, “Una Mirada económica a los acuerdos de *Offset* en el Sector Defensa y Seguridad en Colombia”, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos. Marzo 19 de 2004. Página 17.

por ejemplo, el Bandeirante, el Xingu, el Brasilia, el CBA -123, el ERJ-145 y el AMX Tucano. Algunos de estos modelos se consagraron como grandes éxitos del mercado aeronáutico mundial y aseguraron el reconocimiento y prestigio de la empresa Embraer.

En resumen, Brasil reconoce en el *offset* el catalizador que hizo posibles grandes adelantos tecnológicos tanto para sectores militares como civiles, especialmente para su industria aeronáutica. Sin embargo, esto no hubiera sido posible sin el concurso de decisiones estratégicas e inversiones.

#### **IV. DIAGNOSTICO**

Como ya se indicó, el Ministerio de Defensa Nacional respondió a la instrucción expresa del CONPES 3460 con la elaboración de una política ministerial de Cooperación Ministerial y Social (Directiva 14 de 5 de julio de 2007). En ésta, y después de un análisis comparado de las experiencias de otros países, se fijaron varios de los lineamientos para su implementación. Pese a lo anterior, para el Ministerio de Defensa Nacional es importante que esta política ministerial adquiera una órbita más amplia que le permita consolidarse como una política gubernamental de largo plazo, con el marco institucional necesario para ello.

Por ello, es primordial la definición de los lineamientos generales que deben seguirse y respetarse a la hora de implementar la política, los cuales -si bien ya están algunos de ellos en la directiva ministerial- al elevarlos a nivel de política gubernamental se sentarán las bases para que esta figura, nueva en el país, sea clara y tenga una vocación de permanencia.

Es por esta razón que el CONPES debe ocuparse de temas como el marco para la negociación, la definición de las áreas de interés, del porcentaje de cooperación, del procedimiento de aprobación de los proyectos, los multiplicadores, etc.

Por otra parte, hasta la fecha el Ministerio de Defensa Nacional ha actuado guiado por unos objetivos fijados en la Directiva Ministerial No. 14, los cuales se construyeron de acuerdo con un análisis comparado del *offset* en otros países. Sin embargo, teniendo en cuenta que los objetivos no sólo están enmarcados en el ámbito de competencia del Ministerio de Defensa Nacional, y aún estos pueden repercutir en otros sectores, es necesario contar con un aval intersistitucional que permita fortalecer el sector defensa pero también apoyar otras iniciativas nacionales.

En lo que hace a los criterios y al proceso de aprobación de los proyectos de *offset* que presenten las empresas extranjeras para cumplir con sus obligaciones, el Ministerio de Defensa debe contar también con apoyo de otras entidades. Así, en los casos de proyectos que se enmarquen únicamente en el sector defensa, debe preverse la posibilidad de que otras instituciones o el sector privado pueda conceptuar sobre los mismos y cuando los proyectos involucren sectores distintos debe acudir al Comité Técnico de Cooperación Industrial y Social -creado para ello- en el marco del Sistema Nacional de Competitividad .

Finalmente, el tema de la propiedad intelectual adquiere una dimensión muy importante cuando de *offsets* se trata. Una de las maneras como las empresas cumplen con sus obligaciones de cooperación industrial es con transferencia de tecnología y conocimiento. Así, deben fijarse reglas claras para el tema de licencias, propiedad de la tecnología y de los posibles desarrollos, siempre de acuerdo con las políticas gubernamentales en esta materia.

## **V. LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE CONVENIOS DE COOPERACIÓN INDUSTRIAL Y SOCIAL - *OFFSETS* EN COLOMBIA**

Este acápite reúne una serie de lineamientos para la implementación de la Cooperación Industrial en Colombia. Si bien, parte de ellos se han fijado en la Directiva 14, es necesario elevarlos y validarlos a un nivel gubernamental con el fin de que la figura del *offset* se interprete coherentemente y permanezca en el tiempo.

### **A. Requisitos para la solicitud de Cooperación Industrial y Social relacionada con la adquisición en materia de defensa**

El Ministerio de Defensa Nacional se ha constituido en la autoridad gubernamental en temas de *offset* y debe requerir Cooperación Industrial y Social a los proveedores extranjeros de equipos militares, sistemas de armas y servicios destinados a la defensa y seguridad nacional cuyo monto supere un millón de dólares de los Estados Unidos de América (US\$1.000.000.00) o cuando lo considere conveniente.

De acuerdo con esto, es potestad del Ministerio de Defensa Nacional requerir compensación por adquisiciones de este tipo de material por un valor inferior a un millón de dólares de los Estados Unidos de América (US\$1.000.000.00) o no solicitar en algunas compras que superen esta suma. Esto, pues en algunos casos, durante un periodo de tiempo determinado, a un proveedor extranjero se le pueden hacer varias adquisiciones de material de defensa por montos inferiores a un millón de dólares (US\$1.000.000.00) pero que al sumarse resultan en un monto significativo. En el caso inverso, puede ocurrir que en una compra de más de un millón de dólares (US\$1.000.000.00) no se considere conveniente solicitar *offset* por ser una compra por una sola vez o *spot*. En cualquier caso, el Ministerio motivará su decisión dando cuenta de las razones de conveniencia, a menos que éstas sean clasificadas por razones de seguridad y defensa, caso en el cual así se indicará.

Existe una excepción al monto a partir del cual se debe requerir *offset*. Esto es en los casos de bienes con carácter militar pero que son perecederos o de consumo<sup>11</sup>. En este caso, se debe requerir compensación en las compras que superen la suma de cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$5.000.000.00) o cuando el Ministerio lo considere conveniente. Lo anterior, encuentra fundamento en la naturaleza de dichos bienes y en las grandes cantidades que deben adquirirse para que se pueda considerarse una compra significativa.

Por otra parte, de acuerdo con la práctica internacional, no se requerirá *offset* por las compras que se hagan en el sector defensa de bienes y servicios que tengan carácter civil. En este punto es importante recalcar que lo que define la aplicación de la política de cooperación industrial y social – *offset*, es la naturaleza del bien o servicio y no en cabeza de quién se hace la adquisición.

Como se verá más adelante, la cooperación industrial y social – *offset* se implementará a través de convenios de cooperación Industrial y social, los cuales deberán ofrecer un retorno industrial, económico y social óptimo para el país. De esta manera, y en atención a las significativas sumas destinadas a este tipo de compras, el monto de la cooperación industrial y social – *offset*, pactado con las empresas extranjeras propenderá por alcanzar el 100% del precio del contrato de compraventa o suministro del bien o servicio que se adquiera.

---

<sup>11</sup> Un ejemplo de bienes militares perecederos o de consumo es la munición.



Al fijar el porcentaje de compensación se debe tener en cuenta si -de acuerdo con las condiciones de los pliegos o de la solicitud de cotización para la adquisición de los bienes o servicios- parte del contrato debe ejecutarse en Colombia. Si esto es así, las divisas pagadas tienen vocación de reintegrarse al país, por lo que el porcentaje de compensación se debe reducir en función del *componente colombiano* o de la parte que se ejecutará en el país.

Vale mencionar que, por regla general, deberán primar las consideraciones relacionadas con el bien o servicio principal que se piensa adquirir y no se debe por tanto, anteponer el *offset*. El *offset* es complementario a la adquisición y no al contrario. Un punto central de esta política es entonces, aparte de ser un mínimo excluyente en el momento licitatorio, las consideraciones sobre el *offset* no deben incidir en los estudios tendientes a definir las características del bien principal requeridas por las Fuerzas Militares para la ejecución de sus misiones.

La incorporación e implementación de acuerdos o convenios de cooperación industrial y social - *offset* se solicitarán tanto en transacciones comerciales como en las que se desarrollen a través de convenios Gobierno a Gobierno. En este último caso, la compensación será otorgada por las empresas fabricantes o proveedoras de los bienes y servicios mencionados. De la misma manera, se solicitará *offset* tanto a los contratistas principales como a sus subcontratistas, siempre y cuando estos sean extranjeros y la transacción implique salida de divisas del país.

## **B. Los receptores de la Cooperación Industrial y Social - *Offsets***

Dependiendo de la modalidad de compensación –directa o indirecta- los receptores de la cooperación industrial y social – *offsets* pueden ser la Fuerza Pública, las entidades del sector defensa o cualquier entidad pública o privada de cualquier sector industrial o social.

Una de las garantías de éxito de los proyectos de *offset*, es que los contratistas extranjeros tengan la potestad de escoger el receptor de la cooperación industrial y social. Por una parte, esto permite cumplir con los principios de transparencia que debe acatar el gobierno en todas sus actuaciones y, por la otra, garantiza la viabilidad y permanencia a futuro del proyecto. Si el contratista tiene la obligación de

desarrollar un proyecto con una serie de hitos de cumplimiento y prestaciones a su cargo, entonces él mismo debe escoger con quien asociarse para lograr el propósito.

La excepción será obviamente la que se desprenda de restricciones legales o de razones de seguridad y defensa. Por ejemplo, un proyecto de *offset* para abrir una línea de producción de munición debe recaer necesariamente en INDUMIL, por ser ésta, un monopolio estatal (artículo 223 de la Constitución Política, Decreto 3135 Bis de 1954, Decreto 2535 de 1993, Decreto Reglamentario 1809 de 1994) y un proyecto que busque el desarrollo de equipos de inteligencia debe estar necesariamente bajo el control del MDN. En los demás casos, el MDN sólo prestará, si es requerido por la empresa extranjera, el soporte necesario para que ésta haga la escogencia del receptor de *offset*. Para ello, el Ministerio de Defensa Nacional se apoyará en otras entidades del sector público, como por ejemplo el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Nacional de Planeación, Colciencias o en asociaciones y agremiaciones de empresas especializadas en distintos sectores.

El proveedor extranjero siempre habrá de elegir a la empresa luego de un análisis cuidadoso que le permita determinar si ésta reúne, entre otras, las condiciones técnicas y financieras necesarias para el éxito del proyecto de cooperación industrial y social relacionada con la adquisición en materia de defensa.

## **C. Instrumentación de la Política**

### **i. Convenio Marco**

La cooperación industrial y social – *offset* se instrumentalizará en dos tipos de acuerdos o convenios. Estos convenios se suscribirán entre el proveedor extranjero y el Ministerio de Defensa Nacional, independientemente de quien haya suscrito el contrato para la adquisición de servicios, equipos y sistemas de armas destinados a la defensa que haya dado origen a la Cooperación Industrial y Social - *offset*. Las adquisiciones de bienes, servicios y equipos de defensa que dan origen al *offset* pueden darse a través de convenios gobierno – gobierno. Los contratos que dan origen a la cooperación también pueden ser aquéllos cuyo comprador es alguna entidad pública, una entidad del GSED, la Fuerza Pública directamente o agencias de compras. Así las cosas, no debe haber necesariamente identidad de partes entre el contrato de adquisición de los bienes y los acuerdos o convenios de cooperación industrial y social - *offset*.

El primero de estos instrumentos es el convenio marco de cooperación industrial y social- *offset*. Este es un convenio en el que se fijan las condiciones generales y elementos básicos de la compensación, entre los que se cuentan sus objetivos, el porcentaje de compensación, las áreas de interés o actividades elegibles, el término para la presentación de proyectos específicos, las penalidades por incumplimiento y su término de duración.

La suscripción de un convenio marco de cooperación industrial y social - *offset* por parte de la empresa proveedora extranjera es una condición mínima para ser adjudicatario de los contratos de adquisición de servicios, equipos y sistemas de armas destinados a la defensa. Así, en la solicitud de oferta se le anunciará al proveedor extranjero la intención de recibir cooperación industrial y social - *offset*. De esta manera, se incluirá, como parte integral de la solicitud de oferta, la minuta del convenio marco de cooperación industrial o social - *offset*. Como se indicó, la suscripción de este convenio es un mínimo excluyente pero no otorgará puntaje a la hora de evaluar las ofertas de los proponentes extranjeros. Es por ello, que el *offset* no puede ser tenido en cuenta a la hora de evaluar las ofertas.

El convenio marco debe contemplar un término, posterior a su entrada en vigencia, dentro del cual el proveedor habrá de presentar propuestas de proyectos de cooperación industrial y social relacionada con adquisiciones en materia de defensa. Dichas propuestas deberán ser presentadas con toda la información relevante que le permita al Ministerio de Defensa tomar una decisión sobre su aprobación.

Así, los convenios marco deben prever un término de duración que incluya uno inicial para la presentación de proyectos y un plazo razonable que permita el cumplimiento de proyectos de *offset* de gran envergadura. Es por ello que el término de duración del convenio marco no debe estar relacionado al del contrato de adquisición de bienes y servicios. Por regla general, el Convenio Marco debe tener una duración de diez (10) años, dentro de los cuales dos (2) serán para la estructuración y aprobación de proyectos.

En lo que si debe haber estrecha coincidencia entre el contrato de adquisición y el convenio marco es en su monto. Así cualquier aumento o disminución en el precio del contrato de adquisición de bienes y servicios acarreará la correspondiente modificación en el monto de la cooperación industrial y social relacionada con adquisiciones en materia de defensa. Como ya se indicó, el Ministerio de Defensa Nacional propenderá por alcanzar el 100% de compensación sobre el precio del contrato de compraventa o suministro del bien o servicio a adquirir.

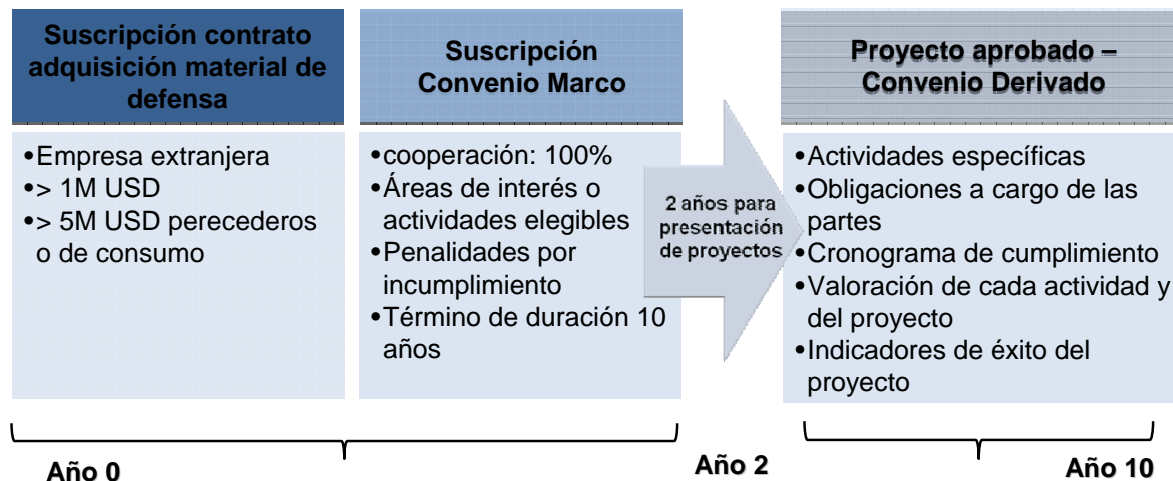
Por otra parte, en lo que se refiere a las áreas de interés o actividades elegibles fijadas por el MDN, éstas son un guía para que el proveedor extranjero estructure proyectos de *offset* que sean de gran interés. En ningún momento, el proveedor extranjero deberá presentar proyectos que den cumplimiento a todas y cada una de las áreas fijadas en el convenio marco pero si debe presentar proyectos que estén enmarcados en, por lo menos, una de ellas. Vale resaltar adicionalmente, que dichas áreas podrán adicionarse, reevaluarse, modificarse o reestructurarse, en cualquier tiempo, cuando el Ministerio de Defensa lo considere necesario o cuando las partes lo determinen de común acuerdo.

Finalmente, una vez el MDN haya aprobado algún proyecto de cooperación industrial y social relacionada con adquisiciones en materia de defensa, presentado por el proveedor extranjero, éste deberá instrumentalizarse en un convenio derivado de cooperación industrial y social relacionada con adquisiciones en materia de defensa.

## **ii. Convenio Derivado**

El convenio derivado es el instrumento llamado a recoger los términos y condiciones de un proyecto de cooperación industrial y social relacionada con adquisiciones en materia de defensa aprobado por el MDN. Este habrá de suscribirse entre las mismas partes del convenio marco de cooperación industrial que le dio origen.

Como regla general, habrá tantos convenios derivados como proyectos aprobados. Estos deben incluir de manera detallada, las actividades a desarrollar, las obligaciones específicas a cargo de las partes, los cronogramas de cumplimiento, los multiplicadores o los criterios de valoración para cada actividad, la forma de acreditar su cumplimiento y descargar los crédito correspondientes, así como los indicadores de éxito del proyecto.



### iii. Valoración

La obligación de cooperación industrial y social relacionado con adquisiciones en materia de defensa a cargo de un proveedor extranjero puede ser cumplida mediante la ejecución de actividades o mediante el desarrollo de negocios en nuestro país, de acuerdo con la siguiente explicación:

- a. Las actividades son aquellas operaciones o tareas ejecutadas por el proveedor -u otras entidades distintas previamente aprobadas por el Ministerio de Defensa- que involucren, entre otras, transferencia de conocimiento, tecnología o know-how a un receptor nacional o inversión en Colombia (tangibles).
- b. Los negocios son el desarrollo de empresas o acciones lucrativas por parte del proveedor extranjero en Colombia en conjunto o para un receptor nacional. Se considerarán negocios las labores de subcontratación y co-fabricación. Así, no se considerarán negocios el establecimiento de subordinadas, sucursales o agencias del proveedor extranjero en el país, con el fin de desarrollar su objeto social o prestar típicos servicios de postventa. Tampoco se considerará como un negocio la intermediación que el proveedor extranjero lleve a cabo para que una empresa colombiana establezca un nuevo mercado en el exterior.

Tanto las actividades como los negocios tendrán un sistema de valoración que le permitirá al Ministerio de Defensa determinar los créditos de *offset* que le otorgará al proveedor por su cumplimiento.

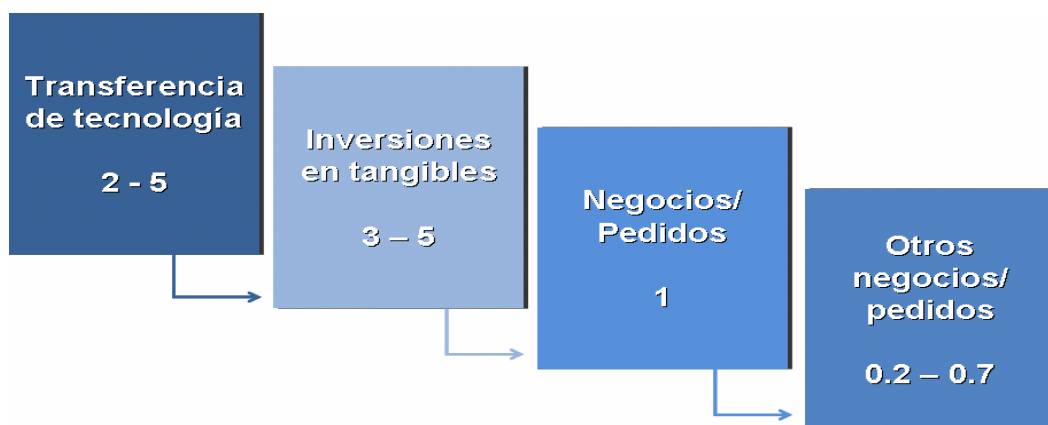
Ahora bien, en lo que respecta a la valoración de los negocios en el país, ésta se hará de dos maneras:

- En un primer momento, se tendrán en cuenta las actividades en las que tenga que incurrir el proveedor para poner en marcha el negocio. Así, se valorará la transferencia de conocimiento y tecnología y la inversión necesarias con los multiplicadores a los que haya lugar, como se explicará más adelante.
- En segunda instancia, se valorarán los retornos que efectivamente produzca el negocio como tal. De esta manera, se descontarán de la obligación de cooperación industrial y social relacionada con las adquisiciones en materia de defensa las facturas de las ventas efectivamente realizadas por el receptor de la compensación, con ocasión del negocio generado por el proveedor, durante un periodo de tiempo acordado entre éste y el Ministerio. Adicionalmente, se podrá fijar un tope máximo de créditos que puedan ser generados por el negocio en cuestión. A las ventas realizadas no se les aplicará multiplicador alguno, o visto de otra manera se multiplicarán por 1.

En lo que hace a las actividades, éstas se valorarán mediante la aplicación de multiplicadores. Estos son factores que aumentan el monto de la cooperación industrial y social relacionada con las adquisiciones en materia de defensa, cuando ésta se efectúa dentro de las áreas de interés identificadas como prioritarias por el Ministerio de Defensa. Así, los multiplicadores se constituyen en un estímulo al contratista para que desarrolle proyectos de cooperación industrial y social relacionada con las adquisiciones en materia de defensa que sean del mayor beneficio para el país.

Los multiplicadores que se emplearán para calcular el valor final de las actividades serán determinados para cada una de ellas de forma independiente y su valor será definido de común acuerdo entre el proveedor extranjero y el Ministerio de Defensa Nacional, siempre dentro de unos rangos prefijados por éste. En cualquier caso, y de acuerdo con la experiencia internacional, el rango amplio de multiplicadores aplicables en Colombia estará entre 0.2 y 5.

Para efectos de la valoración, se han dividido las actividades en las que involucran transferencia de conocimiento, tecnología y know how y en aquellas que implican inversión del proveedor.



La primera categoría tendrá un rango de multiplicadores que va de 2 a 5. En la franja media - baja se ubican las actividades de entrenamiento y enseñanza en temas básicos, los cursos cortos y diplomados.

En la franja media-alta del rango, se ubican las actividades que implican transferencia de tecnología de punta o de gran interés para el Ministerio con las licencias que permitan su desarrollo y comercialización, así como las maestrías o doctorados en el exterior en especialidades de gran importancia para la Fuerza Pública.

En cuanto a la inversión en tangibles, vale mencionar que ésta no debería ser una pretensión por la vía del *offset*. Como ya se ha indicado anteriormente, como regla general, a través de la cooperación industrial y social relacionada con la adquisición en materia de defensa, se debe obtener aquello que la entidad o el receptor no puede encontrar en el mercado. Desde el punto de vista de la empresa proveedora, ésta tampoco es una compensación atractiva pues implica la inversión de grandes sumas de dinero. Sin embargo, esta regla no puede siempre verificarse, máxime si se tienen en cuenta las restricciones presupuestales del gobierno. Así, en algunos casos puede ser de gran interés recibir, a título de cooperación industrial y social relacionada con la adquisición en materia de defensa, cierto tipo de sistema o equipo, que no ha podido adquirirse por las limitaciones mencionadas.

Excepcionalmente, se aplicarán divisores en los casos en los que el proveedor extranjero busque cumplir con su obligación de cooperación industrial y social relacionada con adquisiciones en materia de defensa, a través de la compra incremental -por parte gobiernos o empresas extranjeras- de bienes o servicios que tradicionalmente exporta Colombia o que no han sido desarrollados por virtud de un acuerdo de cooperación Industrial y social relacionada con la adquisición en materia de defensa. En el caso eventual de que un proyecto de este tipo se apruebe, los divisores irán de 0.2 a 0.7 dependiendo del nivel tecnológico del bien o servicio tradicional. Esta práctica, internacionalmente denominada como *counterpurchase*, busca desincentivarse con los divisores mencionados, ya que el *offset* debe aprovecharse para atraer nuevas tecnologías y nuevos negocios. En este sentido, en caso de que el contratista extranjera ofrezca abrir mercados internacionales para bienes o servicios no tradicionales y con alto contenido tecnológico, las ventas que efectivamente se hagan serán valoradas por el total de la misma, es decir multiplicadas por 1.

En algunos casos, puede ocurrir que la empresa extranjera acredite el cumplimiento de transacciones que le den derecho a créditos de *offset* que sobrepasen su obligación de cooperación industrial y social relacionada con la adquisición en materia de defensa. Esto puede darse, por ejemplo, cuando la facturación real de un negocio sea superior a la estimada inicialmente. Para hacer frente a esta situación, el MDN tendrá la potestad de pactar previamente con la empresa extranjera la figura del *Banking*, mediante la cual los créditos adicionales que se hayan generado podrán ser acumulados y utilizados para el cumplimiento de obligaciones de cooperación industrial y social relacionada con la adquisición en materia de defensa, futuras a cargo del contratista extranjero. Los pactos de *Banking* deberán tener una vigencia determinada y el contratista extranjero no podrá, en ningún caso, cederlos a otras empresas extranjeras, a menos que hagan parte de un mismo conglomerado social.

El MDN podrá negociar libremente con las empresas proveedoras extranjeras los multiplicadores aplicables a cada una de las actividades de los proyectos presentados. Obviamente lo anterior, dentro de los rangos establecidos y siguiendo los criterios mencionados anteriormente. El Ministerio podrá apoyarse en conceptos de las Fuerzas, de la Dirección de Gestión de Tecnología e Información del Ministerio de Defensa o de entes externos para apoyar su posición en la negociación.

#### **iv. Principios de Elegibilidad**

La selección y aprobación de los proyectos estarán sujetas a los siguientes criterios de elegibilidad, los cuales deben ser tenidos en cuenta durante el proceso de análisis:



- CAUSALIDAD. Deberá haber vínculo causal entre la obligación de Cooperación Industrial y Social relacionada con la adquisición en materia de defensa, del contratista extranjero y la ejecución de un proyecto específico de *offset*.
- ADICIONALIDAD. El proyecto debe componerse de actividades y/o negocios nuevos o incrementales. Esto podría incluir, sin limitación, nuevas capacidades de negocios, nuevas capacidades de producción o tecnologías de fabricación; incorporación de innovaciones de servicios y/o de productos; aplicación temprana de futuras tecnologías; ventas a nuevos clientes o mercados; mayores ventas o compras.
- SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y DE GESTIÓN. El contratista extranjero debe propender por la presentación de proyectos que tengan la vocación de sobrevivir a largo plazo, cuando sea posible y comercialmente practicable. Lo anterior no restringirá al contratista extranjero para proponer proyectos que se cumplan en un corto plazo, siempre en el marco de los objetivos de la política de cooperación industrial y social relacionada con la adquisición en materia de defensa.
- SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL. Los proyectos deben cumplir en todos los casos con las leyes y reglamentos ambientales vigentes en Colombia<sup>12</sup>.

#### **v. Procedimiento de Evaluación y Análisis**

El MDN, como autoridad nacional en temas de *offset*, contará con un procedimiento transparente para la evaluación y análisis de los proyectos de cooperación industrial y social relacionada con la adquisición en materia de defensa, presentados por las empresas extranjeras. Este procedimiento deberá prever varias instancias, en las cuales se soliciten conceptos técnicos y se evalúen los proyectos por parte de comités colegiados.

---

<sup>12</sup> Sobre la importancia de este punto, ver por ejemplo: Capitán de Corbeta JORGE NÚÑEZ URRUTIA. “*Offset* para las adquisiciones de Defensa”, en Ciencia y Tecnología. Pág. 4. República de Chile.

Para ello, el Ministerio establecerá un comité, liderado por el Viceministro de Defensa para la Estrategia y la Planeación, en el que deberán evaluarse y discutirse los proyectos de naturaleza militar, previos los conceptos técnicos a que haya lugar por la especialidad de cada proyecto. Este Comité que deberá estar compuesto, entre otras, por los segundos comandantes de las Fuerzas y el Subdirector de la Policía, deberá dar una recomendación sobre la aprobación o no de dichos proyectos. Este comité, debe tener como invitados permanentes a representantes del Departamento Nacional de Planeación y de la Contraloría General de la Nación.

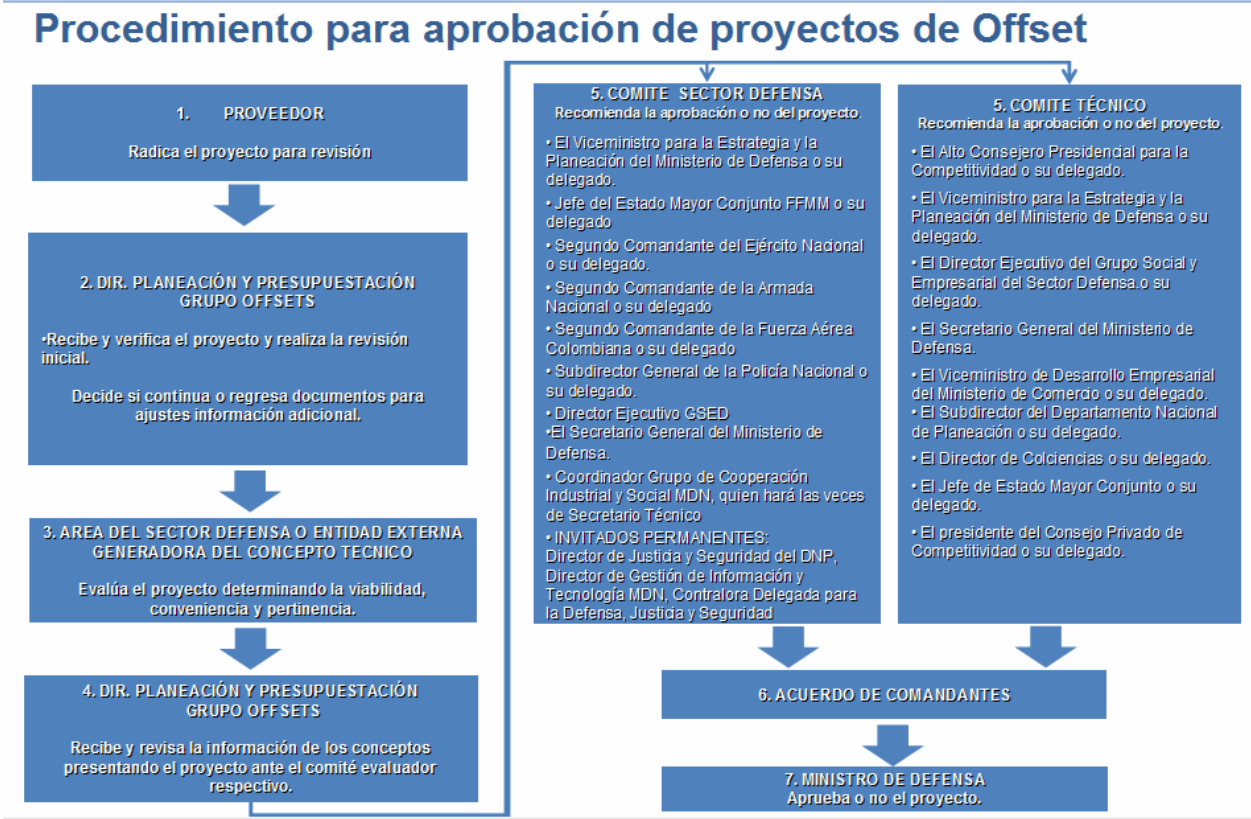
En lo que hace a los proyectos de orden civil –industrial o social- el Ministerio de Defensa Nacional deberá apoyarse en otras entidades gubernamentales o privadas. Para ello acudirá a la Comisión Nacional de Competitividad, a través del Comité Técnico de Cooperación Industrial y Social- *Offset*. Este Comité está llamado a evaluar cada proyecto, así como los conceptos técnicos expedidos previamente, para así dar una recomendación sobre la viabilidad y pertinencia de su aprobación. Entre sus funciones también están las de estudiar temas relacionados con la negociación e implementación de convenios derivados, proponer áreas de interés o actividades elegibles y efectuar el seguimiento a las recomendaciones formuladas por el comité. Este comité podrá integrar grupos de trabajo, como por ejemplo el de apoyo científico y tecnológico compuesto por Colciencias, la Dirección de Gestión de Información y Tecnología del MDN y el Coordinador del Grupo de Ciencia, Tecnología e Innovación del DNP, el cual podrá apoyar al Comité Técnico y al MDN en la valoración de las tecnologías objeto de los proyectos de *offset*.

Las conclusiones de los comités explicados anteriormente, serán discutidas en el seno del Acuerdo de Comandantes del MDN, como requisito previo para su aprobación. El Acuerdo de Comandantes evaluará todos los proyectos de *offset* presentados sin distinción de la naturaleza de los mismos.

Una vez, el Ministerio de Defensa Nacional haya tomado la decisión de aprobar un proyecto de *offset*, este deberá instrumentalizarse en un convenio derivado de cooperación industrial y social relacionado con la adquisición en materia de defensa.

En caso de no aprobación de algún proyecto, el Ministerio de Defensa Nacional deberá indicarle al contratista extranjero las razones que llevaron a su desaprobación, siempre que las mismas no sean reservadas por motivos de defensa y seguridad nacional.

El procedimiento de aprobación explicado se resume en la siguiente figura:



**vi. Seguimiento, modificación y cumplimiento**

Con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos pactados en los convenios marco y en los convenios derivados, el Ministerio de Defensa Nacional hará un seguimiento, que no sólo permita obtener información fiable sobre el estado de avance de las diferentes etapas de los actividades elegibles aprobadas, sino que sirva de herramienta para detectar, en el momento justo, los cambios que se deban llevar a cabo en pro del éxito del cada proyecto y -en general- de la Cooperación Industrial y Social relacionada con la adquisición en materia de defensa. Estos cambios pueden responder a la dinámica propia y a la flexibilidad con las que se concibe la figura del *offset* en el mundo.

Así las cosas, durante el término de duración del Convenio Marco, se deberán desarrollar entre el Ministerio de Defensa y la empresa proveedora actividades conjuntas de seguimiento y evaluación a la implementación de los proyectos de *offset* en ejecución. De acuerdo con los resultados del seguimiento y evaluación se podrán modificar por escrito las obligaciones a cargo de las partes.

Dentro de estas actividades se podrán contar la presentación de informes periódicos, por parte del contratista extranjero y del supervisor técnico, sobre la gestión y avance de los compromisos acordados, así como reuniones de seguimiento entre las partes.

En el caso de dichos cambios ocasionen importantes modificaciones en la naturaleza de los proyectos instrumentalizados en los Convenios Derivados, estos serán analizados por el Ministerio de Defensa a fin de determinar la necesidad de someterlos de nuevo al procedimiento de aprobación de proyectos.

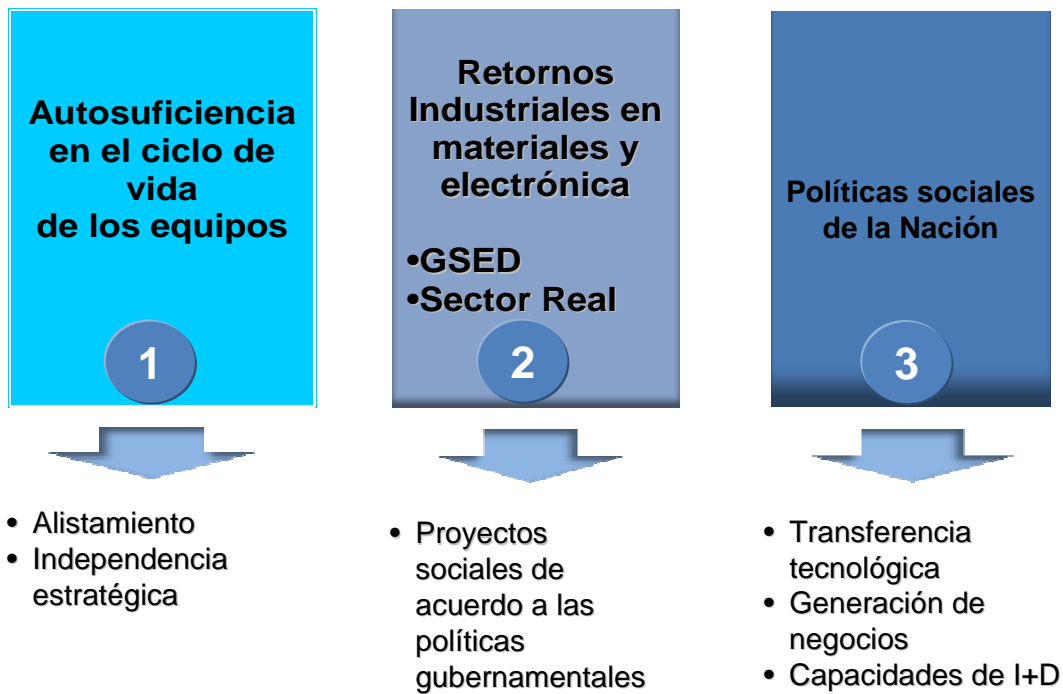
Finalmente, la obligación del convenio se habrá cumplido al acumular, dentro del término de vigencia del convenio marco, los créditos *offset* iguales al valor de la obligación contraída.

## **VI. OBJETIVOS DE LA POLITICA COOPERACIÓN INDUSTRIAL Y SOCIAL RELACIONADO CON LA ADQUISICION EN MATERIA DE DEFENSA**

Tal como se mencionó anteriormente, cada país busca alcanzar determinados objetivos a través del empleo de la figura de *offset*. Estos objetivos van a depender siempre de los intereses propios de cada país, así como de las capacidades con las que ya se cuentan. Es así como para Colombia, teniendo en cuenta los aspectos mencionados, se ha previsto que a través de los *offsets* se alcance un objetivo general y tres (3) objetivos específicos.

Como objetivo general se pretende darle al país la posibilidad de adquirir beneficios industriales, económicos o comerciales como compensación por la adquisición de equipos y sistemas de defensa. Este objetivo general se enmarca en las iniciativas que el Gobierno nacional adelanta para construir un país más competitivo y justo y con el fin de convertir a Colombia en una “sociedad del conocimiento”. Este ideal ha sido planteado en el Programa Visión 2019, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, en la política de competitividad al 2032 y en los objetivos de Desarrollo del Milenio.

Por su parte, como objetivos específicos de la política de cooperación se tiene los siguientes, diferenciados de acuerdo con su prioridad.



**A. Obtener autosuficiencia en el ciclo de vida de los bienes que se adquieran, en especial en lo referente a mantenimiento y entrenamiento.**

Tradicionalmente, Colombia ha importado equipos y sistemas para apoyar las operaciones propias de la defensa y la seguridad. Generalmente, estos equipos tienen un ciclo de vida estimado de 20 años. Los diferentes análisis realizados en el país para estimar los costos asociados a la operación y el mantenimiento de los mismos han llegado a una conclusión: la adquisición representa solo el 30% del costo total que tiene el equipo o sistema durante toda su vida útil. El 70% restante está asociado a la operación y mantenimiento propios de estos sistemas.

De acuerdo con lo anterior, la Fuerza Pública, al no contar con las capacidades de mantenimiento de la mayoría de sus sistemas, tiene una alta dependencia del exterior durante todo el ciclo de vida de los equipos que adquiere. Esta dependencia es tanto económica como estratégica. Teniendo en cuenta que no sólo debe desembolsar una importante cantidad de recursos a aquellas empresas extranjeras con capacidad

de realizar los trabajos de mantenimiento de los equipos; también debe condicionar su operación a los tiempos de las mismas empresas. Más aún, el país ha debido enfrentar en el pasado situaciones en las que, por restricciones de algunos países, las empresas se han tenido que abstener de ofrecer bienes y servicios a Colombia.

Para materializar este objetivo, los acuerdos o convenios de cooperación industrial y social relacionado con la adquisición en materia de defensa, contemplarán la transferencia tecnológica necesaria para realizar la capacitación y certificación de la industria colombiana militar o civil, de manera que se logre, en el país, realizar el mantenimiento, modificaciones y actualizaciones de los equipos o sistemas de defensa adquiridos. De la misma forma se podrá pactar la formación y enseñanza de personal, tanto en temas operativos e industriales relacionados con la defensa, como en disciplinas administrativas de interés institucional.

Es indispensable entonces, que a través del *offset*, la industria adquiera autonomía en la operación y mantenimiento de sus sistemas de defensa y que, en el proceso, logre dejarle al país capacidades industriales enfocadas a ese sector en particular. La autosuficiencia en el sector defensa es fundamental y como tal debe ser una prioridad en todos los procesos de negociación de proyectos de cooperación industrial y social relacionada con la adquisición en materia de defensa.

## **B. Obtener retornos industriales que permitan desarrollar los temas de materiales y electrónica**

Uno de los desafíos más importantes al cual se enfrentan hoy en día las industrias y empresas es alcanzar mayores niveles de competitividad en un entorno cada vez más globalizado. Hoy por hoy, las demandas de tecnologías de información, electrónica y comunicaciones, así como el desarrollo de materiales y procesos industriales, marcan el progreso de una nueva cultura y etapa industrial.

Tradicionalmente, los Convenios de Cooperación Industrial han constituido un vehículo para la obtención de beneficios que incrementan e impulsan esos niveles de competitividad de las empresas, con miras al desarrollo de nuevos productos y servicios derivados de la aplicación del conocimiento.

De tal manera, para lograr un impacto positivo de esos beneficios y una verdadera contribución a la modernización y reconversión tecnológica de todos los sectores productivos, y por ende la elevación del nivel de vida de toda la población colombiana, este objetivo prevé el desarrollo de proyectos de *offset* que hagan énfasis en dos sectores claramente identificados como estratégicos para el desarrollo económico y social del país. Los mismos son, a su vez, transversales a todos los requerimientos y exigencias industriales y empresariales.

El primero de ellos corresponde al desarrollo de materiales. El impacto de los avances en el área de materiales, en especial en ciencia e ingeniería, se ha constituido en el punto de partida del desarrollo industrial de muchos países. Así mismo, este sector actualmente ocupa una posición importante en el mercado, sobretodo con la gran proyección de adquirir preponderancia al diversificar sus aplicaciones y ofrecer precios cada vez mas competitivos frente a los materiales tradicionales. Colombia debe enfocar esfuerzos en esta materia y aprovechar los *offsets* para recibir transferencia tecnológica que permita potenciar las actuales capacidades en temas de materiales.

El segundo sector corresponde al eléctrico-electrónico. Este sector reviste una importancia evidente para el desarrollo industrial, más aún si se tiene en cuenta el acelerado desarrollo de áreas como las telecomunicaciones y la automatización industrial y comercial. A su vez, con el desarrollo de esta área se contribuye a la modernización de la economía y a la tecnificación y sistematización de los demás sectores productivos, alcanzando así mayores niveles de eficiencia y productividad en la actividad económica.<sup>13</sup> Aquí, también, debemos aprovechar la figura de los *offsets* para potenciar un sector que es un catalizador del desarrollo por excelencia.

Este objetivo se puede materializar tanto en el sector industrial nacional, como en las empresas que conforman el GSED<sup>14</sup> Lo importante es que a través de este objetivo se logre obtener retornos industriales en el país.

---

<sup>13</sup> Agenda interna para la productividad y la competitividad. Documento Sectorial. Departamento Nacional de Planeación. Bogota 2007.

<sup>14</sup> El GSED está compuesto por 18 entidades, las cuales desarrollan su accionar en tres grandes pilares, que se han constituido hoy en tres clusters, a saber: (1) apoyo logístico para la Fuerza Pública; (2) bienestar para los hombres y mujeres de las Fuerzas Armadas; y (3) apoyo a la seguridad de la ciudadanía. En particular, se ha considerado que el cluster logístico del GSED puede verse ampliamente beneficiado por los acuerdos de cooperación industrial y social y es del interés de esta política que así sea. El cluster logístico se encuentra conformado por la Industrial Militar - INDUMIL, la Corporación de la Industria Aeronáutica

Los proyectos que le apuntan a este objetivo se dividen en dos tipos:

Transferencia de tecnología. Como ya se mencionó, es importante que la transferencia tecnológica a las empresas, sean o no del sector defensa, se enfoquen en las dos áreas mencionadas: materiales y sector eléctrico-electrónico. Para ello, se prevé el desarrollo de proyectos que tengan como objetivo darle a las empresas una capacidad de desarrollo de bienes y servicios con alto contenido tecnológico. Esto se logrará a través de capacitación, entrenamiento y formación para el trabajo, así como con la entrega de la documentación y las herramientas informáticas necesarias.

Desarrollo de negocios. La transferencia tecnológica adquiere mayor sentido si posteriormente se logran generar negocios para las empresas que han recibido la capacitación. De eso también dependerá en gran medida la sostenibilidad de los proyectos de cooperación industrial y social relacionada con la adquisición en materia de defensa. Por ello, se pretende que las empresas que reciban la transferencia tecnológica, logren también generar alianzas para ser co-productores o sub-contratistas de las empresas extranjeras. En este punto, vale mencionar que también pueden ser útiles proyectos que apoyen las labores de mercadeo de las mismas empresas que reciben la cooperación. Cualquier iniciativa que logre hacer visible a una empresa colombiana y que logre adecuarla a los estándares internacionales obviamente entra a apoyar el logro de este objetivo.

Los proyectos deben propender por cumplir los dos temas al mismo tiempo: lograr transferencia tecnológica y generar negocios donde se cree o agregue algún valor.

### **C. Apoyar las políticas sociales de la Nación**

En Colombia, aunque se le da prioridad a los primeros dos objetivos, no se puede desconocer que los *offsets* pueden verse como una oportunidad de apoyar el desarrollo de proyectos sociales. Sin duda, hay

---

Colombia – CIAC, la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial - COTECMAR, la Agencia Logística de las FF.MM. y el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional.



países que tienen desarrollos importantes en temas que son prioridad nacional en el área social. Sin embargo, dado que el *offset* es ante todo una figura para obtener conocimiento y oportunidades comerciales que de otra manera no estaría disponible para el país, es importante que los proyectos sociales que se planteen respondan también a la necesidad de adquirir conocimiento.

Para ello, el proyecto que busque apoyar este objetivo debe cumplir con dos requisitos: enmarcarse en alguna política pública social del gobierno y transferir conocimiento en esa área. Es importante para el país recibir la asesoría y el acompañamiento para el desarrollo de un programa social o recibir transferencia tecnológica para el desarrollo de bienes y servicios destinados a responder a un problema en este campo.

Es de resaltar, que el desarrollo de proyectos sociales no es el fuerte de las empresas proveedoras de bienes de defensa, por lo cual no siempre podrá enfocarse el *offset* hacia este objetivo.

## **VII. NATURALEZA JURÍDICA**

Tal y como se explicó en el literal B del acápite III del presente documento, la Cooperación Industrial y Social relacionada con la adquisición en materia de defensa, se instrumentalizará a través de dos tipos de acuerdos, cuales son los convenios marco y los convenios derivados, conceptos jurídicos independientes pero complementarios, a cuya naturaleza jurídica nos referiremos a continuación:

### **A. Convenio marco de cooperación industrial y social -*offset***

Contrato estatal suscrito entre el Ministerio de Defensa Nacional y un proveedor de bienes o servicios para la defensa y seguridad nacional y/o de los bienes o servicios que según los términos de la Ley 1150 de 2007 requieren reserva para su adquisición, en virtud del cual, el contratista extranjero (proveedor) se obliga para con el contratante (Ministerio de Defensa Nacional), a celebrar convenios derivados de cooperación industrial y social relacionada con la adquisición en materia de defensa. De conformidad con el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, el alcance de estos convenios se rige por el principio de la “autonomía de la voluntad privada”, a cuyo amparo las partes están habilitadas para acordar los términos que rigen su relación con la mayor amplitud posible, en tanto no se viole la ley, lo que permite adaptar el negocio a las cambiantes exigencias de los *offsets*.

A través de éste tipo de contratos, el Ministerio de Defensa Nacional fija como mínimo, los siguientes parámetros relacionados con los convenios derivados: (i) los sectores en los que podrán ser desarrollados los proyectos específicos de Cooperación Industrial y Social relacionada con la adquisición en materia de defensa; (ii) el catálogo de actividades que a través del convenio derivado podrá desarrollar el contratista. Tales actividades se denominarán “actividades elegibles”; (iii) los criterios que tendrá en cuenta el MDN para la determinación de las actividades concretas que desarrollará el contratista durante la ejecución del proyecto específico de cooperación industrial y social - *offset*. Tales criterios se denominarán “criterios de elegibilidad”; (iv) las penalidades por incumplimientos.

Como su nombre lo indica, los convenios marco de cooperación industrial y social - *offset* constituyen las pautas generales que sobre dicha materia fija el Ministerio de Defensa Nacional en consideración a la naturaleza de los bienes o servicios objeto de adquisición, las cuales deberán ser tenidas en cuenta por el contratista en el momento de la celebración del convenio derivado.

Precisado lo anterior, se observa que son características de los convenios marco de cooperación industrial y social relacionado con la adquisición en materia de defensa, las siguientes:

- a. Es un contrato bilateral como quiera que supone obligaciones recíprocas a cargo de ambas partes contratantes.
- b. Es un contrato oneroso, habida cuenta de que su celebración comporta utilidad en beneficio de las dos partes contratantes.
- c. Es un contrato que nace a la vida jurídica como consecuencia de la celebración de un contrato de compra venta o suministro de bienes y servicios para la defensa y seguridad nacional y se extingue si éste termina anticipadamente. Sin embargo, las obligaciones que derivan de los Convenios Marco de Cooperación Industrial y Social – *Offset*, se reputan como independientes y autónomas en relación con el contrato de origen.
- d. Es un contrato de libre discusión entre las partes a partir de los elementos básicos que fije el Ministerio de Defensa Nacional como máxima autoridad pública en materia de *offsets*.

- e. Es un contrato nominado y típico pues goza de “*nomen juris*” específico y existe regulación sobre él.
- f. Es un contrato de ejecución sucesiva, por cuanto el cumplimiento de las prestaciones que derivan de la relación se extiende en el tiempo.

## **B. Convenio derivado**

El convenio derivado es el contrato estatal celebrado entre el Ministerio de Defensa Nacional y un vendedor o proveedor de bienes o servicios para la defensa y seguridad nacional, en virtud del cual, éste se obliga para con aquel a realizar sendas obligaciones de dar o de hacer, a efecto de dar cumplimiento al convenio marco previamente suscrito entre las partes. Así pues, a través de los convenios derivados, el vendedor o proveedor de bienes y servicios para la defensa y seguridad nacional, asume una serie de obligaciones concretas, tendientes a materializar las directrices fijadas en el convenio marco que previamente suscribió, todas las cuales constituyen un proyecto específico de cooperación industrial y social - *offset* a cuyo cumplimiento se obliga, según los términos y condiciones fijados entre las partes (MDN y vendedor o proveedor).

De conformidad con lo dicho, se tiene que las características de este tipo de contratos son las siguientes:

- a. Es un contrato bilateral en el que el vendedor y/o proveedor deberá ejecutar el proyecto específico de cooperación industrial y el Ministerio de Defensa Nacional deberá adelantar todas aquellas actividades que permitan a aquel la normal ejecución del proyecto referido.
- b. Es un contrato accesorio, por cuanto su nacimiento y extinción están supeditados a dos actos jurídicos que le preceden, cuales son el convenio marco previamente suscrito con el MND y el contrato de compra venta y/o suministro. Empero, con sujeción a lo señalado en el numeral 13 del artículo 78 del Decreto 066 de 2008, el contenido obligacional del convenio derivado se reputa como autónomo en relación con contrato de origen.

- c. Es un contrato nominado y típico, como quiera que el ordenamiento jurídico colombiano le atribuyó un nombre particular y ha comenzado a regularlo.
- d. Es un contrato de libre discusión, por cuanto su contenido es definido libremente entre las partes contratantes con sujeción a las directrices al efecto previstas en el “convenio marco.
- e. Es un contrato de ejecución sucesiva, por cuanto el cumplimiento de las prestaciones que derivan de la relación se extiende en el tiempo.

## VIII. PROPIEDAD INTELECTUAL Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

Un componente importante de los convenios de *offset* es su potencial para transferir tecnología y otros activos intelectuales a los receptores de la cooperación industrial y social - *offset*, dentro de los que se cuentan distintos entes del Estado -particularmente entidades del Ministerio de Defensa- y el sector privado.

La gran mayoría de estos convenios implicarán la transferencia directa de diversas tecnologías a una o más entidades del Ministerio, o la creación de las mismas como parte de la ejecución o como resultado de los convenios derivados de Cooperación Industrial y Social relacionada con la adquisición en materia de defensa.

En cualquier caso, resulta imperativo que todas las entidades del Estado fortalezcan las políticas de protección de sus activos intelectuales y tomen las medidas necesarias para su efectiva protección, de una manera consistente con los desarrollos que en la actualidad viene adelantando el Gobierno Nacional en el seno de la Comisión Nacional de Competitividad y Productividad<sup>15</sup>, so pena de que se frustre una gran oportunidad de que el país promueva su desarrollo tecnológico. En este orden de ideas, el Ministerio de Defensa Nacional debe contar con una directiva ministerial en materia de propiedad intelectual, enmarcada dentro de los lineamientos del Sistema de Propiedad Intelectual (SPI) colombiano, la cual establezca las directrices para la salvaguarda de sus activos intelectuales y para su uso como una herramienta de competitividad.

---

<sup>15</sup> En particular, la Política Nacional de Competitividad y Productividad y la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

La directiva ministerial de protección de la propiedad intelectual no solo debe tener como objetivo que el Ministerio tenga a su disposición la última tecnología para el cumplimiento de su misión, sino que debe aportar en la preparación de las condiciones para que el sector defensa evolucione hacia una competencia basada en la creación, adaptación tecnológica y la innovación. De igual forma debe abrir el campo para que –cuando sea posible- otras entidades y el sector privado se beneficien de los desarrollos tecnológicos del Ministerio de Defensa Nacional.

En resumen, y teniendo en cuenta las especialidades y particularidades del Sector, el Ministerio de Defensa Nacional deberá establecer los mecanismos que le permitan: (i) Tomar todas las medidas necesarias para garantizar la titularidad o la utilización irrestricta de los activos intelectuales que sean necesarios para cumplir con sus fines de Seguridad y Defensa; (ii) Identificar plenamente y en forma oportuna sus activos intelectuales, así como todos aquellos que recibe de terceros, y valorarlos económicamente; (iii) Crear estrategias para comercializar el conocimiento desarrollado en su interior y para compartirlo con los particulares y con otras entidades; (iv) Seguir políticas adecuadas para garantizar la confidencialidad de la información; (v) Durante la negociación y ejecución de todos los contratos de transferencia de tecnología, establecer todos los mecanismos necesarios para garantizar que dicha transferencia será efectiva; (vi) Relacionar las actividades de investigación y desarrollo con sus estrategias de comercialización; (vii) Realizar procedimientos de seguimiento y vigilancia tecnológica, para garantizar que estén a la vanguardia tecnológica en sus respectivos sectores.

## **VIII. RECOMENDACIONES**

El Ministerio de Defensa Nacional, el Departamento Nacional de Planeación y Colciencias, recomiendan al CONPES lo siguiente:

1. Aprobar los objetivos y los lineamientos de la Política de Cooperación Industrial y Social – *offset*-relacionada con las adquisiciones en materia de defensa en Colombia.
2. Reconocer al Ministerio de Defensa Nacional como la autoridad gubernamental en temas de cooperación industrial y social – *offset* relacionada con las adquisiciones en materia de defensa en Colombia.
3. En un plazo de seis (6) meses, Colciencias y el Ministerio de Defensa Nacional establecerán los mecanismos de cooperación para desarrollar el Sistema de Ciencia y Tecnología del Sector Defensa.

4. En un plazo de un (1) año, Colciencias creará la línea de investigación ‘Seguridad y Defensa’ con el fin de apalancar la absorción y la sostenibilidad de las transferencias y capacidades de tecnología y conocimiento que se reciban como *offset*.
5. En un plazo de un (1) año, Colciencias deberá crear la Red de Investigación y Propiedad Intelectual del Sector Defensa.
6. En un plazo de tres (3) meses, el Comité Técnico de Cooperación Industrial y Social de la Comisión Nacional de Competitividad conformará el Grupo de Apoyo Científico y Tecnológico en los términos descritos en el presente documento.
7. En un plazo de un (1) año, el Grupo de Apoyo Científico y Tecnológico el Comité Técnico de Cooperación Industrial y Social elaborará un plan de desarrollo sobre materiales y electrónica.
8. En un plazo de tres (3) meses, el Ministerio de Defensa Nacional deberá expedir una directiva ministerial de propiedad intelectual, enmarcada dentro de los lineamientos de la política de Propiedad Intelectual colombiano.
9. En un plazo de cuatro (4) meses, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional deberán expedir directivas y reglamentos internos para darle cumplimiento a la política de cooperación industrial y social – *offset* relacionada con las adquisiciones en materia de defensa en Colombia aprobada por el CONPES.
10. En un plazo de tres (3) meses, el Ministerio de Defensa Nacional deberá crear los comités internos necesarios para la evaluación de los proyectos de cooperación industrial y social – *offset* relacionada con las adquisiciones en materia de defensa en Colombia.
11. Cada seis (6) meses, el Ministerio de Defensa Nacional presentará al CONPES un informe sobre los avances en la negociación, suscripción y ejecución de los acuerdos de cooperación industrial y social – *offset*.