

POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR

Documento COMERCIO EXTERIOR
Especiales La República. Abril 29 de 1998.

PRESENTACIÓN

La política de Comercio Exterior aprobada por el Consejo Superior de Comercio Exterior, representa un escenario propicio para el desarrollo de las exportaciones colombianas. La política comercial busca un campo de acción que trasciende la visión tradicional, conscientes de que está enmarcada por los acuerdos internacionales suscritos, por la situación económica y la realidad institucional.

El documento en que se plasma la política recoge en forma sistemática las tareas que se están llevando a cabo por parte del gobierno, así como algunas orientaciones adicionales que pretenden, como elemento central, aumentar la competitividad del sector externo.

El diseño de estas acciones ha sido el resultado de un importante esfuerzo de concertación con el sector privado.

Una orientación por parte del Consejo Superior de Comercio Exterior es la de conciliar la política macroeconómica con la búsqueda de la internacionalización de la economía colombiana, garantizando la competitividad de un horizonte de largo plazo.

Es ese el objetivo que tiene la ruta de integración que se ha definido dentro del principio de un regionalismo abierto, en la medida en que a partir de la Comunidad Andina se va ampliando la integración económica del país. Esto representa una respuesta activa a la conformación de bloques económicos de carácter regional, que evita el aislamiento y hace viable la internacionalización de la economía colombiana.

Además de los efectos positivos de corto plazo, tales como la reasignación de recursos que presenta en los procesos de integración, se espera que al incrementarse gradualmente el tamaño del mercado se produzca un efecto positivo de largo plazo sobre sectores en los cuales existe economías de escala. En este caso la integración comercial permitirá reducir los costos de producción y aumentar la competitividad nacional.

Por otra parte, un mercado más grande y exigente incentiva la investigación y desarrollo, ya que reduce el costo unitario de dichos gastos o amplía la base de mercado sobre la cual se obtienen beneficios sobre esa actividad.

El proceso de integración se entiende en dos grandes grupos. En primera instancia, Colombia afianzará sus lazos comerciales en el hemisferio en el marco de la integración con la Comunidad Andina, el G-3, el Mercosur, Caricom, el Mercado Centroamericano. Alca y otros países de la región.

Una segunda área de integración se refiere a las negociaciones con Europa, el Pacífico y el resto del mundo.

Al tiempo, la ruta de integración, lleva a que otras regiones estén al alcance de los productores no solo en lo que a exportaciones de bienes se refiere. Por esta razón la política de comercio exterior hace un especial énfasis, al dar un gran impulso a la exportación de servicios, un área, que sin duda, es de interés para los empresarios colombianos.

De otro lado, el objetivo de aumentar la productividad también implica un accionar del gobierno sobre la infraestructura, la investigación y la acumulación de capital humano. También, en ese sentido, se confiere especial importancia a la inversión extranjera vinculada a la exportación y a la cooperación técnica internacional.

Ocupa un lugar esencial en la política la desconcentración y el uso eficiente de los instrumentos asociados a la promoción de exportaciones tales como el Cert, el Plan Vallejo, las zonas francas, la búsqueda y consolidación de mercados, el crédito y otros.

Estos son replanteados en función de la política comercial, de los compromisos internacionales del país y de la necesidad de corregir fallas en el mercado.

De igual manera, se considera que una mayor eficiencia del aparato estatal asociado a la operación comercial es un instrumento prioritario de la política. Se requiere eliminar los cuellos de botella que se presentan en los trámites ante las entidades relacionadas con el rema con base en las recomendaciones del Comité de Eficiencia para el Comercio Exterior.

La Política de Comercio Exterior representa una agenda para el presente y el futuro de la economía colombiana, en cuanto compromete al Estado y al sector privado en el largo plazo.

1. INTRODUCCIÓN

La internacionalización de la economía colombiana se ha apoyado en la apertura comercial, en la liberación de la cuenta de capital, del levantamiento de la cuenta de capital, del levantamiento de las restricciones a la inversión extranjera y del acceso a la cooperación técnica internacional. El papel de la integración ha sido fundamental en este proceso.

El actual gobierno piensa que una reestructuración productiva es complemento necesario de este proceso de apertura. Por ello ha considerado conveniente formular una estrategia explícita de competitividad que busca facilitar los procesos de reestructuración en el marco de la economía abierta.

El modelo adoptado y la estrategia de desarrollo busca elevar el bienestar de la población a partir del crecimiento económico y la diversificación de las exportaciones.

Las primeras enseñanzas del proceso de internacionalización de las economías sustentan la definición de objetivos más amplios para el desarrollo económico. Se trata de tener un rol diferente para el Estado, en el que el gobierno propicia la creación de nuevos mercados, al tiempo que mitiga los costos del proceso de modernización.

De esta forma, hoy en día un reto fundamental para avanzar en el camino del desarrollo, es el mejoramiento de la inserción de la economía colombiana en el sistema económico internacional. Se debe buscar que la especialización de la economía colombiana vaya cambiando hacia bienes y servicios que sean capaces de sustentar salarios reales más elevados.

Esto implica ir adquiriendo gradualmente ventajas comparativas, sin dejar de aprovechar las actuales, con un pleno uso de los recursos que posee el país. En el largo plazo se debe buscar consolidar una economía con una mayor tecnología.

El objetivo del presente documento es plantear la política comercial que se requiere para alcanzar estos propósitos, conscientes de que la política comercial tradicional está enmarcada por los acuerdos internacionales suscritos, por la situación económica y la realidad institucional. Este documento de política comercial busca un campo de acción que trasciende la visión tradicional.

Respetando el protagonismo del sector privado y contemplando los Acuerdos Internacionales firmados por Colombia.

la política comercial requiera que el Estado elimine en lo posible las distorsiones en el mercado, lo que implica una política activa y selectiva del Estado, particularmente en ciertos sectores con problemas de industria naciente, en la generación de información sobre los mercados externos y en la forma en que se deben afrontar las fallas en los mercados de capitales.

2. EL ENTORNO DE LA POLÍTICA COMERCIAL

2.1 Tendencias actuales en la economía Internacional

La principal tendencia de la economía mundial es el establecimiento de bloques económicos de carácter regional. La configuración de áreas regionales adquiere un lugar esencial en la consolidación del nuevo entorno económico globalizado, en la medida en que permite aprovechar intereses comunes, favorece una mayor competitividad y fortalece la capacidad negociadora con respecto a terceros países.

Así mismo, el proceso de redefinición del espacio económico internacional ha traído consigo cambios substanciales en las relaciones geopolíticas y económicas al interior del hemisferio americano.

Estados Unidos, como respuesta estratégica al nuevo escenario, replanteó su rol frente a la integración económica y definió las bases para un nuevo arreglo en la región. En América Latina se dio un proceso paralelo de adecuación a una nueva forma de concebir la integración que se concretó con la instauración de las Aladi y la creación de los bloques subregionales.

A partir del nuevo entorno los países de América Latina han utilizado la integración económica como un instrumento de desarrollo.

Colombia, en particular, bajo el principio de regionalismo abierto, ha sido uno de los grandes impulsores de esta concepción. Este principio esencial posibilita la ampliación gradual de los procesos de integración en que, participa el país, penetrando gradualmente mercados cada vez más difíciles y competidos.

2.2 DIMENSIÓN MACROECONÓMICA Y MEDIDAS DE COMERCIO EXTERIOR.

En las circunstancias por las cuales atraviesa actualmente la economía colombiana es nítida la tensión que existe entre la dimensión macroeconómica y la comercial. La más clara expresión de este fenómeno se encuentra en la reducción de la competitividad del precio del producto colombiano asociada al proceso de revaluación de la tasa de cambio real. Otras aristas de la situación son los cambios de la política arancelaria o las restricciones a los flujos de comercio, que se generaron como consecuencia de los desequilibrios macroeconómicos.

De ahí que la actual coyuntura ilustre la necesidad de conciliar los objetivos de corto plazo de la política económica con las necesidades de política comercial, que tienen como objetivo mejorar la inserción de la economía colombiana en el contexto internacional, y con la meta del desarrollo económico.

En ese sentido son dos las áreas en que se debe trabajar para lograr una mayor coordinación. Un primer punto se refiere a la necesidad de garantizar la competitividad del producto colombiano. Un segundo elemento a la necesidad de garantizar la estabilidad de los instrumentos de la política comercial.

Como ha demostrado la experiencia en otros países, al existir disciplinas cada vez más estrictas sobre los instrumentos tradicionales de política comercial (aumentos de aranceles, subsidio a las exportaciones), los efectos de las variaciones en el tipo de cambio real sobre los flujos de comercio y los incentivos a la producción de bienes transables y no transables se hacen más difíciles de contrarrestar.

El gobierno continuará impulsando una política que corrija rápidamente ese desequilibrio al menor costo posible de largo plazo.

La tasa real de cambio representa únicamente una faceta de corto plazo de la competitividad. Es necesario también tener en cuenta factores ligados a una concepción estructural de la competitividad, que determina la habilidad de un país para crear nuevos productos y procesos, para

diferenciar sus bienes de aquellos producidos por los países competidores y para competir de manera eficiente en la economía globalizada.

La experiencia internacional ha mostrado que para incrementar esa habilidad la inversión en infraestructura, en educación y en investigación y desarrollo, resulta estratégica. En la consolidación de esos elementos de largo plazo, el gobierno ha realizado y continúa realizando ingentes esfuerzos.

Es de esperar que estos esfuerzos hayan contribuido a mejorar la posición competitiva de Colombia dentro de una perspectiva de largo plazo.

También es indispensable mantener la estabilidad de los instrumentos de comercio exterior y evitar que sean modificados en aras de los objetivos macroeconómicos de corto plazo. En este sentido, debe tenerse en cuenta que los cambios en las reglas de juego crean incertidumbre y desvirtúan los objetivos de desarrollo que se persiguen, generan inestabilidad jurídica y atentan contra el uso eficiente de los instrumentos.

En consecuencia, una orientación por parte del Consejo Superior de Comercio Exterior es la de conciliar la política macroeconómica con la búsqueda de la internacionalización de la economía colombiana, garantizando la competitividad del producto colombiano tanto desde un punto de vista de corto plazo como estructural. También debe instruir a las entidades respectivas con el fin de preservar la estabilidad y garantizar el uso eficiente de los instrumentos de comercio (aranceles entre otros).

2.3 O.M.C. y otros Acuerdos Internacionales Vigentes.

La firma por parte de Colombia de acuerdos internacionales en el marco de la Organización Mundial de comercio (OMC), su adhesión a la Comunidad Andina, así como a diversos acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio, representan una nueva institucionalidad para la política comercial colombiana.

El principal efecto de este nuevo contexto es la generación de unas reglas de juego jurídicas e institucionales que reducen la discrecionalidad de la política comercial de los países que han adherido a los Acuerdos, incluyendo por supuesto a Colombia.

Con los acuerdos se tiene un sistema jurídico, un marco de negociaciones y un medio de solución de conflictos adecuado a la realidad económica actual.

Estos arreglos institucionales deben ser adecuadamente administrados para sacar el mejor provecho de su existencia. Debe tenerse en cuenta que determinan el cronograma y las posibilidades reales de la política comercial.

En cuanto a la política arancelaria se refiere, la flexibilidad es muy reducida por la existencia del Arancel Externo Común. Este compromiso, contraído en el marco de la Comunidad Andina, limita la posibilidad teórica de hacer uso de la elevada consolidación arancelaria de Colombia ante la OCM.

En términos de búsqueda de competitividad internacional es marginal el efecto que se puede esperar por una reducción arancelaria adicional. Esto se explica por el reducido nivel (7%) que tiene el arancel efectivo, una vez descontados del Arancel Externo Común los Acuerdos de Alcance Parcial y las preferencias otorgadas por Colombia.

Desde la óptica de la OMC, el compromiso en el marco del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias es el de la eliminación del componente de subsidio en el Cert y en las zonas francas, y el Plan Vallejo Bienes de Capital a más tardar el 31 de diciembre de 2002.

También en el marco de la OMC, los compromisos asumidos por Colombia han llevado a que instrumentos específicos del sector agropecuario hayan sido ampliamente debatidos. Tal es el caso de los vistos buenos y los convenios de absorción, que han podido ser mantenidos temporalmente al haber sido notificados como MIC (Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio).

En materia de subsidios a la exportación agrícola, cabe anotar que existe un compromiso de reducción y no de eliminación. Sin embargo se han detectado problemas en la ejecución de estos compromisos que hacen necesaria la implementación de instrumentos que garanticen su cumplimiento.

En ese contexto existe la posibilidad de usar instrumentos para luchar contra la competencia desleal y contra el neoproteccionismo amparado en consideraciones laborales y ambientales.

Colombia revisa su normativa con el fin de ajustarla a las disposiciones de la OMC, en la medida en que se parte del respeto a los compromisos adquiridos en el marco de esa organización.

3. INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL

3.1 Comercio Exterior

La liberación comercial fue el componente más importante del paquete de reformas estructurales que llevó a cabo Colombia al comenzar el decenio de los noventa.

La estrategia combinó dos elementos: la adopción de políticas internas destinadas a liberar importaciones y la búsqueda e mercados externos mediante la celebración de acuerdos comerciales.

En el frente de las importaciones, en el breve lapso de dos años se redujo el nivel de protección nominal promedio del 43.7 al 14.7 por ciento y se desmontaron las restricciones cuantitativas al comercio. En virtud de proceso de integración, la reducción del arancel ha continuado progresivamente hasta alcanzar en 1996 un 11.7 por ciento.

De otro lado, en el gráfico se observa cómo la disminución del arancel nominal ha estado acompañada de una revaluación de la tasa real de cambio.

El efecto combinado de esos factores ha sido la exposición a una mayor competencia del producto nacional que compite con las importaciones.

Al tiempo, las exportaciones han visto reducida su competitividad en los mercados internacionales como consecuencia del comportamiento de la tasa real de cambio. De esa forma, el comportamiento de la tasa real de cambio ha sido el factor esencial que ha impedido alcanzar los objetivos de dinamización y diversificación de las exportaciones, que se buscan con la liberación comercial.

En efecto, en el cuadro 1 se observa cómo las exportaciones, al tiempo que han reducido substancialmente su dinámica de crecimiento en el periodo posterior a la apertura comercial, se apoyan en buena medida en el vigor de las ventas externas de petróleo. Adicionalmente, como se recordará, en este periodo la principal fuente del vigoroso crecimiento de la economía colombiana fue la demanda interna y no el sector externo.

Si se examinan las exportaciones de Colombia por sectores, atendiendo el grado de transformación de los productos, saltan a la vista varios hechos destacables. Se observa, en primer lugar, que si para 1993 se habla reducido la dependencia se revierte en 1996, situación que se explica por el comportamiento de las exportaciones de petróleo.

CRECIMIENTO Y DESEMPLEO EXPORTADOR (Tasa de Crecimiento Promedio, en porcentaje)

Periodo	PIB	Exportaciones	Exportaciones sin sin petróleo
1974-1985	3.7	4.6	4.6
1986-1991	3.8	9,1	8,7
1992-1996	4.7	4.7	3.7

Fuente: DANE. Cálculos Ministerio de Comercio Exterior

También la composición interna de las exportaciones de bienes primarios se ha modificado, hacia un mayor peso relativo de las exportaciones mineras en relación con las de bienes agropecuarios.

Por su parte, las exportaciones de bienes elaborados pierden peso relativo en 1996 en relación con 1993. al tiempo que en su interior ganan importancia las de productos agroindustriales en relación con las industriales con mayor valor agregado.

Igualmente ha variado la importancia relativa de los principales socios comerciales de Colombia. En 1988, cerca de la tercera parte de las exportaciones colombianas se dirigía a los países de la actual Unión Europea, situación que varía en el decenio de los noventa, período en el que este bloque económico ha perdido participación con la Comunidad Andina. También ha aumentado la importancia de las exportaciones hacia países latinoamericanos que integran el Mercosur, Caricom y el mercado centroamericano. Ha declinado la importancia de las exportaciones hacia Japón.

De otro lado, la tendencia de las exportaciones colombianas muestra como los productos primarios (agrícolas y mineros) han encontrado su mercado en los polos de desarrollo (Unión Europea, TLC. Japón) mientras que los bienes manufacturados penetran más fácilmente los mercados regionales (Grupo Andino, Mercosur, Mercado Centroamericano y Chile).

Recientemente, se observa una tendencia diferente en los mercados del Caribe, en los cuales se está vendiendo cada vez más petróleo colombiano, razón por la cual la participación de las exportaciones de bienes primarios ha aumentado.

3.2 Inversión extranjera

Cabe recordar que durante 1990 y 1991, Colombia liberó virtualmente todas las restricciones a la inversión extranjera. Las políticas en curso han mantenido la apertura plena a la inversión extranjera, mejorando las condiciones para el sector en el cual se concentra una mayor parte de dicha inversión, el petróleo.

Así mismo se ha impulsado la aprobación en el Congreso de los Acuerdos de Inversión firmados (Reino Unido, España, Perú, Cuba) y la negociación de diversos tratados bilaterales para la promoción y la protección de la inversión (Canadá, Alemania, EE.UU., Argentina, Holanda, Francia y Suiza).

Durante 1996, tres eventos afectaron el entorno legal de la inversión extranjera: la expedición del Decreto 1295 para agilizar el proceso de Inversión en el país, la inexecutable declarada por la Corte Constitucional para el artículo 6 de la Ley que aprobó el Tratado de Protección y Promoción firmado entre Colombia y el Reino Unido.

Por último, se aprobó la entrada al Miga (Multilateral Investment Guarantee Agency) y al Ciadi (Centro Internacional para el Arreglo de Disputas en Materia de Inversión).

El episodio acaecido con el Tratado Colombia-R.U. demuestra las dificultades que la norma constitucional referente a la expropiación acarrea sobre los Tratados de Inversión. Este hecho pone de presente la necesidad, como política fundamental de reformar el Artículo 58 de la Constitución.

Con la liberalización de los mercados y el fomento de la inversión Extranjera Directa, los flujos comenzaron a aumentar lentamente en 1992 y 1993 y solo a partir de 1994 hasta la fecha, su incremento ha sido creciente en sectores que incluyen, no solamente petróleo, sino también industrias manufactureras y el sector financiero.

El acervo de inversión a 1996 (sin incluir petróleo) se había concentrado en carbón y otros, sector financiero e industria química y plásticos. Por origen provenía principalmente de los Estados Unidos, Panamá, España, Inglaterra y Venezuela.

Una parte importante de la inversión extranjera ha ido a sectores de exportación y ha contribuido a la internacionalización de la economía colombiana. Es el caso del petróleo que ha absorbido una parte alta de la IED desde finales de los ochenta y de la industria manufacturera. Sin embargo,

el flujo destinado a esa última actividad ha perdido importancia frente al petróleo, si se tiene en cuenta que en 1980 la participación de los flujos en las manufacturas era del 64% mientras que el promedio para 1990-1996 era del 21.5%. rasgo que debe destacarse y que es la base para las recomendaciones de política que se enuncian más adelante.

4. ELEMENTOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL

En la sección anterior se mostró que la internacionalización de la economía colombiana no ha estado acompañada de una mayor dinámica del sector exportador, a excepción de las exportaciones petroleras y, en menor grado, las del carbón.

Por esa razón se hace necesario orientar la política comercial de largo plazo a la adquisición de nuevas ventajas competitivas, con el fin de facilitar la inserción internacional de la economía colombiana.

Como se planteo en la introducción, buena parte de los instrumentos que a continuación se presentan trascienden los utilizados en la política comercial tradicional, en la medida en que estos últimos han perdido su eficacia en las nuevas condiciones institucionales de comercio internacional.

Un primer elemento para alcanzar ese objetivo, se encuentra en la definición de un plan de ruta cuidadoso y coherente del proceso de integración comercial en el que se ha empeñado el país.

Cabe reiterar que la política de integración, construida dentro de la concepción de un regionalismo abierto, representa una respuesta activa a la conformación de bloques económicos de carácter regional.

Además de los efectos positivos de corto plazo, tales como la reasignación de recursos que se presenta en los procesos de integración, se espera que al incrementarse gradualmente el tamaño del mercado se produzca un efecto positivo de largo plazo sobre sectores en los cuales existen economías de escala. En este caso la integración comercial permitirá reducir los costos de producción y aumentar la productividad nacional. Por otra parte, un mercado más grande y exigente incentiva la inversión en investigación y desarrollo, ya que reduce el costo unitario de dichos gastos o amplía la base de mercado sobre la cual se obtienen beneficios de esa actividad.

El proceso de integración se entiende en dos grandes grupos. En primera instancia: Colombia afianzará sus lazos comerciales en el hemisferio en el marco de la integración con la Comunidad Andina, el G-3, el Mercosur, Caricom, el Mercado Centroamericano. Alca y otros países de la región. Una segunda área de integración se refiere a las negociaciones con Europa, el Pacífico y el resto del mundo.

Un segundo elemento se encuentra en la necesidad de garantizar que la Inversión Extranjera Directa se dirija a sectores asociados a la infraestructura y a aquellos que permitan la adopción de nuevas tecnologías.

Un tercer elemento contempla incluir en la agenda de la política comercial el tema de la defensa de la producción nacional, dada la importancia y magnitud del fenómeno del contrabando y sus efectos sobre la economía colombiana, y la presencia cada vez más frecuente de prácticas desleales y trabas para-arancelarias que afectan a nuestros productos.

El mayor nivel de desarrollo económico de los países con los que Colombia fortalece su relación comercial debe ser aprovechada en la forma de cooperación económica y técnica. Los distintos programas que adelantan los países europeos y asiáticos constituyen una fuente importante de recursos para desarrollar el cambio tecnológico en nuestro país.

Los instrumentos asociados a la promoción de exportaciones tales como el Cert, el Plan Vallejo, las zonas francas, la búsqueda y consolidación de mercados y el crédito, entre otros, son replanteados en función de la política comercial, de los compromisos internacionales del país y de la necesidad de corregir fallas en el mercado.

De igual manera, se considera que una mayor eficiencia del aparato estatal asociado a la operación comercial es un instrumento prioritario de la política comercial. Se requiere eliminar los cuellos de botella que se presentan en los trámites ante las entidades relacionadas con el tema, con base en las recomendaciones del Comité de Eficiencia para el Comercio Exterior.

5. LA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN

5.1 La recuperación del liderazgo

Parece fundamental hoy, y hacia el futuro, que el país retome su estrategia externa desde una actitud más proactiva y menos reactiva.

Con el objetivo de avanzar en medio de las dificultades y de ser facilitador de un compromiso nacional hacia el exterior, un primer propósito que debe señalarse en este documento es el de recuperar la iniciativa que se ha ido perdiendo en el contexto internacional y asumir el papel de liderazgo en los procesos de integración que al país se le reconoce en el contexto americano, fruto del papel que históricamente ha tenido como impulsor de los movimientos subregionales de integración.

La capacidad de convocatoria del país se ha visto reforzada por el vigor y diversificación de su economía, por la importancia de su comercio regional y por su estratégica posición geopolítica. En efecto, Colombia posee una tradición de estabilidad macroeconómica que hace que sea la única economía latinoamericana con un crecimiento sostenido los últimos cuarenta, que ha cumplido de manera cabal con sus compromisos internacionales y que no ha tenido brotes hiperinflacionarios.

En ese sentido, el fortalecimiento de los procesos de integración, con miras a la consolidación del mercado hemisférico, es un elemento que permite la recuperación del liderazgo regional.

La prioridad es fortalecer los acuerdos de integración ya suscritos por Colombia. En particular la Comunidad Andina, en cuyo mercado se concentran las exportaciones no tradicionales del país y, en especial, las exportaciones industriales.

La Comunidad Andina no constituye un fin en sí misma. Colombia impulsa la idea esencial de que su consolidación es una etapa necesarias en un esfuerzo de integración más amplio de la Comunidad Andina con otros bloques regionales, con base en el principio de la integración bloque a bloque.

En el proceso de exponer gradualmente la economía colombiana a la competencia, con miras a fortalecerla y modernizarla, la integración con los mercados hemisféricos resulta crucial por su proximidad geográfica y su carácter de complementariedad con el aparato productivo nacional. Al tiempo con esta visión de la integración, se mantiene y profundiza la vía de integración multilateral no sólo en el concepto de la OMC sino también en otras instancias como se viene haciendo en el Alca.

Se considera que la concepción de la integración propuesta no abandona la vía multilateral sino que la complementa. De hecho, este regionalismo facilita la liberación multilateral y posibilita la creación de comercio, a la vez que mantiene los mercados abiertos y estimula la inversión extranjera.

5.2 Plan ruta de integración

5.2.1 Integración hemisférica

5.2.1.1 Comunidad Andina

El proceso Andino tiene un nivel de integración que se debe preservar. Este es un instrumento esencial para la inserción de los países andinos a la economía internacional. Su existencia es un bien público con profundas raíces en la historia común que debe ser conservada por los países y en particular, por Colombia.

Adicionalmente, a partir de los lineamientos de los Presidentes Andinos, contenidas en las Actas de Trujillo y Sucre, se ha consolidado una profunda reforma institucional y funcional adecuada a las necesidades actuales de los socios comerciales.

En este contexto la política de Colombia incluye el avance en la conformación de espacios económicos integrados a nivel bilateral, subregional y, a más largo plazo, continental.

Por esta razón, Colombia busca un mayor compromiso real de todos los socios andinos con el fin de progresar en el perfeccionamiento del proceso subregional en el cual ya se han logrado avances de gran importancia. Se impulsa una proyección comunitaria coherente en el relacionamiento de la Comunidad Andina con los bloques comerciales y los otros países de la región.

Para trabajar en esa dirección Colombia fija como prioridades el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, la vigencia plena del Arancel Externo Común, así como el mejoramiento de los mecanismo de solución de conflictos (instituciones y los procesos existentes).

Lo anterior implica establecer unos objetivos definidos tales como la eliminación de excepciones, los diferimientos y la reducción al mínimo de los tratamientos diferenciales.

La posibilidad de armonización al respecto está contemplada en diversas resoluciones de Junac y el esfuerzo de Colombia se debe centrar en acelerar ese proceso.

Así mismo, se impulsa el diseño de elementos que permitan avanzar en la consolidación de la Comunidad Andina. En consecuencia, se procura consolidar la integración física, la coordinación macroeconómica y el desarrollo de la legislación y el comercio de servicios en el Subregión.

La existencia de un vínculo cada vez más estrecho entre los aspectos de la propiedad intelectual y el comercio, evidente en foros como la OMC, la Comunidad Andina, el Alca y las relaciones bilaterales, como es el caso de Estados Unidos, hace necesario que en un breve plazo se adopten lineamientos de políticas que nos permitan manejar a nivel andino y hemisférico las distintas materias que componen a propiedad intelectual.

De otro lado, es estratégico comprender que la negociación con Mercosur representa para los países Andinos una posibilidad realista de acercarse progresivamente a una integración hemisférica. Desde este punto de vista, la integración con Mercosur representa una opción geopolítica de singular importancia.

En el corto plazo, el reto más importante es llevar a buen término la negociación bloque a bloque de la Comunidad Andina con el Mercosur, con base en una integración Andina remozada.

5.2.1.2 Estados Unidos

En los procesos de integración en que se ha empeñado el país, EE.UU ocupa un lugar fundamental. Con ese país las relaciones comerciales se establecen en tres instancias.

En la relación bilateral, el énfasis se encuentra en la intensificación de los nexos comerciales del país con EE.UU. Para ello se insiste en aislar la relación comercial de la problemática del narcotráfico y de los derechos humanos. Se procura que los beneficios concedidos a otros países o bloques económicos no pongan en desventaja a los productos colombianos o limiten el acceso al mercado norteamericano.

En la Comunidad Andina, Colombia busca conservar las preferencias concedidas en el Atpa. De esta forma, procura conservar y aumentar la penetración de los productos colombianos en el mercado americano. Igualmente, impulsará un relacionamiento comercial entre la Comunidad Andina y los Estados Unidos que combine el concepto del Regionalismo Abierto con el hecho de ser EE.UU el principal socio comercial de la Comunidad.

En el Alca, Colombia coordinará con EE.UU en asocio con los países de la Comunidad Andina, esfuerzos para concluir en el año 2005 la integración hemisférica.

Recientemente el gobierno americano ha anunciado su interés por impulsar en el Congreso el “fast-track”, la vía rápida. Colombia sigue con interés la iniciativa, que, de obtenerse, daría un nuevo impulso al proceso integracionista en el hemisferio.

5.2.1.3 Chile y el G-3

Es esencial perfeccionar el acuerdo de complementación económica con Chile y el G-3.

En el primer caso, se reducirán las listas de excepciones y se pondrán en práctica los mecanismos de facilitación de comercio que están previsto en el tratado. Para el caso G-3, se acelera el proceso de definición normativa y de reglamentación que aún resta por hacerse.

5.2.1.4 Centroamérica y el Caribe

Colombia estrecha sus nexos políticos y económicos con otros bloques comerciales de la región. Se trata específicamente de las relaciones con Caricom y el Mercado Centroamericano.

Con la primera región Colombia impulsa la posición de multilateralizar las preferencias otorgadas a esa región a la CAN y el G-3, propiciando con ello un formato de negociación bloque a bloque. Con Centroamérica se busca formalizar un Acuerdo de Libre Comercio, a partir de una negociación entre esta región y la Comunidad Andina.

5.2.2 Otros frentes de integración 5.2.2.1 Unión Europea

Con la Unión Europea y en el marco de la Comunidad Andina, se ha concluido el Acuerdo Marco de Cooperación que no se limita al campo comercial sino que comprende varias áreas de acción. En este marco se avanza en las relaciones con la Comunidad Europea, en especial cuando se observa un intenso proceso de acercamiento entre a Comunidad y otros grupos regionales del hemisferio.

En especial, se perfeccionan los mecanismos para lograr un máximo aprovechamiento de las preferencias otorgadas y se hace un esfuerzo para aprovechar los instrumentos comunitarios de cooperación comercial.

En particular. Colombia abandera el esfuerzo por llevar a cabo la agenda que la Comunidad Andina tiene con la Unión Europea, en especial en el ámbito de cooperación técnica y la inversión extranjera.

Mención especial debe hacerse para el caso del banano, área en que el gobierno, como política, impulsa una regulación del mercado que impida los excesos en un producto de importancia estratégica para al país. Se busca con ello mantener a incrementar la participación del producto colombiano en el mercado, con base en la estabilidad de precios que de esa forma se obtendría.

Los países de Europa Oriental hacen parte de la política comercial con la U.E. Esto se explica por los acercamientos políticos y económicos entre esa región y la Comunidad. Por esa razón, se procura fortalecer las relaciones con esa región y consolidar en ella productos con un amplio potencial europeo.

5.2.2.2 Pacífico

Colombia busca fortalecer la integración con la Cuenca del Pacífico, la región con mayor dinamismo económico, a partir de su participación en los organismos regionales de cooperación económica y política que han surgido recientemente.

De esta forma, se procura, aumentar su presencia en el Pacific Basin Economic Council (Pbec) y en Pacific Economic Cooperation Council (Pecc).

Esta presencia daba posibilidad el fortalecimiento de las relaciones comerciales con los países de la región y con los bloques comerciales constituidos en ella (Asean).

Particularmente se aprovecharán las fuentes de cooperación económica y técnica de los países de Asia - Pacífico, para apoyar programas orientados al desarrollo del sector exportador colombiano.

5.2 2.3 Resto del Mundo

Con el África, India, Israel, China y los restantes países, se busca fortalecer las relaciones comerciales con base en la orientación de política internacional que tiene el país, dando particular relevancia al papel que juega Colombia dentro de la Organización de Países No Alineados.

La estrategia comercial en esas regiones es puntual y selectiva, procurando configurar nichos de mercado.

6. ESTRATEGIAS SECTORIALES EN LA INTEGRACIÓN

La estrategia de integración va acompañada de una visión muy definida del modelo de desarrollo que busca el país. El comercio y la integración no son fines en sí mismos sino que tienen que encajarse dentro del aprovechamiento de oportunidades para el crecimiento y el desarrollo.

Si las oportunidades y los riesgos que se generan en el proceso de integración se evalúan acertadamente desde un punto de vista dinámico, el país debe llevar a cabo sus ajustes en los patrones de comercio y en la asignación de recursos sin mayores traumatismos.

Es muy importante recordar que en Plan de Desarrollo se ha precisado que: “se busca fortalecer la estructura productiva de la economía colombiana con el objeto de hacerla más competitiva en el proceso de internacionalización”. Se reconoce, en especial, que se persigue dinamizar las exportaciones mineras, agroindustriales, manufactureras y de servicios, no solamente a partir del mejoramiento general del entorno competitivo, sino también de políticas sectoriales activas, orientadas a superar los obstáculos que los agentes privados encuentran en cada sector para

lograr mayores niveles de productividad, y definidas con un alto grado de concertación con el sector privado.

Para definir las condiciones competitivas de una actividad productiva en los procesos de integración se ha recurrido al concepto de cadena productiva. En consecuencia, las actividades se examinan como parte de un sistema productivo en el que concurren no sólo las etapas de producción de un bien final sino el conjunto de procesos articulados que participan en la producción de la empresa.

6.1 Acuerdos de competitividad

La creación de los Acuerdos de Competitividad ha generado un espacio de concertación entre el sector privado y el Estado. Su concepción parte de la consideración según la cual “el esfuerzo por crear una economía más competitiva debe ser el resultado de un trabajo integrado entre esas dos instancias, que tendrá especial competencia en el desarrollo de un espacio macroeconómico adecuado a la inversión, promover la competencia y desarrollar una adecuada infraestructura física y social y, de igual manera, superar las fallas del mercado en aspectos como el desarrollo tecnológico, medio ambiente y educación, con miras a generar externalidades positivas”.

Cabe recordar que los Acuerdos parten de un diagnóstico detallado del conjunto de los sectores que conforman una cadena productiva. A partir de los diagnósticos se diseñan declaraciones de voluntades, que constituyen líneas de acción bajo las cuales las diferentes instituciones gubernamentales, el sector privado y los trabajadores, discuten los temas y plantean las posibles soluciones para ser concertadas, fijando plazos y metas. Como resultado, se elaboran matrices de compromisos que constituyen la base para firmar los Acuerdos e iniciar su desarrollo, en los cuales se contempla su seguimiento y monitoreo.

Se espera que como beneficios de la adopción de esta política, concentrada en procesos de modernización y reconversión tecnológica, se obtengan incrementos de productividad y competitividad.

Las enseñanzas de los Acuerdos muestran que son un instrumento para impulsar las estrategias sectoriales plasmadas en el plan de desarrollo. Dado su objetivo de incrementar la productividad y la competitividad se constituyen en un instrumento esencial dentro de La política de comercio exterior.

A su vez la experiencia del Plan de Acción del Sector Bananero aprobado por el Consejo Superior demuestra que es indispensable contar con una visión integral de la problemática sectorial, con el fin de enfocar adecuadamente los instrumentos de política para el mejoramiento de la productividad.

Asi mismo, es fundamental fortalecer la participación del sector privado en el proceso de determinación de prioridades de inversión, garantizando los recursos económicos del sector público y del sector privado y la debida administración de estos. Se hace indispensable en este proceso seleccionar adecuadamente los indicadores de productividad que permitan seguir el desarrollo del programa.

Como base en estas consideraciones el Consejo Superior de Comercio Exterior recomienda el desarrollo de los Acuerdos de Competitividad como instrumento de la política de comercio exterior. Se recomienda que los Acuerdos recojan las enseñanzas del plan bananero en cuanto al manejo eficiente de los recursos y a la concepción integral de la problemática de la productividad.

6.2. ¿Qué Sectores en la integración?

Tal vez el rasgo más importante de la estructura económica colombiana es el grado de diversificación que la caracteriza. Al tiempo que posee sectores agropecuarios e industriales que en conjunto pesan alrededor del 40% del PIB, el sector minero viene expandiéndose vigorosamente basado en lo esencial en el petróleo. Las actividades de servicios vienen creciendo de manera muy importante siguiendo la tendencia que se observa a nivel mundial en los países de tamaño similar al nuestro.

Desde el punto de vista de largo plazo, la apertura económica ha ajustado la estructura a un patrón más adecuado con el estadio de desarrollo del país. En particular, la economía colombiana se ha acercado al sendero que le corresponde, de acuerdo a la experiencia internacional, en la participación de la industria y del sector agropecuario en la producción.

Dentro de los procesos de integración que Colombia adelanta su objetivo esencial debe ser consolidar la reforma estructural que emprendió a principios de la década del noventa. En la medida en que su proceso de integración es abierto, debe someter su aparato productivo a pruebas cada vez más exigentes, en el sentido de buscar incrementar la competitividad. Esto debe ser un proceso paulatino que defina con claridad los paneles sensibles de nuestra economía.

El examen de la composición por destino y grado de elaboración de las exportaciones colombianas mostró cómo los productos primarios tienen prioritariamente su mercado en el mundo desarrollado, mientras que para los bienes manufacturados se trata de los mercados regionales.

Una visión general indica que Colombia puede afianzar en los mercados regionales sus exportaciones industriales, para ello debe profundizar la política de competitividad que ha diseñado el Gobierno, utilizando profusamente la capacidad de cambio tecnológico que subyace en este tipo de instrumento.

La experiencia en los mercados regionales acompañada de adecuados niveles de incorporación de tecnología y una estrategia de mercadeo, sirve como escenario de preparación para conquistar, en etapas posteriores, mercados más sofisticados y competidos en los grandes centros de consumo. Frente a los países de gran tamaño la estrategia de penetración de las manufacturas colombianas es más difícil y es probable que su reconversión requiera en algunos casos esfuerzos mayores que pueden surtir en el proceso de inserción de los mercados regionales.

En los países desarrollados, Colombia ha demostrado una alta competitividad en la industria minera que le ha permitido conquistar importantes segmentos de mercado. Igualmente allí han tenido éxito algunos sectores agroindustriales entre los que cabe mencionar las flores, el café, el

azúcar, el banano y la palma africana.

Colombia concentra su esfuerzo en aumentar las exportaciones con un mayor valor agregado hacia los países desarrollados, sin menoscabo del apoyo continuo a productos que ya están consolidados en esos mercados.

6.2 Comercio exterior de bienes agropecuarios

Dadas las imperfecciones de los mercados agrícolas internacionales, así como la situación social en el campo colombiano, se debe insistir en un tratamiento particular de las actividades agrícolas en la política de comercio exterior.

Sin embargo, también se debe reiterar que existe una única política de comercio exterior que no puede ser fraccionada sin perder la unidad de visión que ésta requiere.

La orientación general de esta política de comercio exterior es consolidar las exportaciones de bienes agropecuarios con mayor valor agregado, y para ello se debe garantizar a los bienes agroindustriales un flujo de adecuado de insumos y condiciones propicias para la comercialización de este tipo de productos.

Este principio de un mayor valor agregado exportado, propicia la generación de empleo estable en las áreas rurales, que contribuya a disminuir los índices de pobreza y la violencia en el campo colombiano.

El gobierno a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe buscar que, gradualmente, se sustituyan cultivos para los cuales no existen ventajas comparativas y que se han desarrollado al amparo de la protección comercial o de los subsidios del Estado, por productos con mayor potencial que aprovechen las condiciones agroecológicas del país.

Se mantendrá una política de protección selectiva que no podrá ir en contra de los Acuerdos internacionales firmados por Colombia. Esta política no contendrá elementos que resten competitividad a las cadenas agroindustriales.

6.4 Servicios

El comercio de servicios es un tema relativamente nuevo en el contexto del comercio mundial. La primera aproximación conceptual del tema se hizo en la década de los ochenta, sirviendo de elemento para su inclusión en la Ronda Uruguay del GATT.

La política del gobierno busca propiciar las condiciones para exportar servicios. Según las Cuentas Nacionales, la participación del Sector en el PIB total es del orden del 50% para 1996, y de esta producción de servicios aproximadamente el 8% se dirige al exterior. Estas cifras que contrastan enormemente con una producción de bienes destinada a los mercados externos, del orden del 25%, refleja la carencia de estímulos para la actividad.

Un primer elemento de una política para la exportación de servicios es la construcción de estadísticas confiables que permitan cuantificar y clasificar el comercio de servicio: No obstante que el Fondo Monetario internacional diseñó una metodología para el efecto, la cual se ha venido implementando a partir del presente año en Colombia, en un esfuerzo conjunto del Banco de la República y el Ministerio de Comercio Exterior, hay que establecer nuevos mecanismos que permitan el adecuado registro de las operaciones y constituyan fuentes adicionales de información.

La no asimilación del concepto de exportación de servicios en nuestra legislación tributaria no permite aplicar a todas las operaciones los beneficios aplicables a las exportaciones de bienes y en consecuencia, se requiere reducir el sesgo tributario que existe en el país en contra de los servicios. En ese contexto, es importante darle aplicabilidad al marco jurídico vigente para el sector servicios, reglamentarlo de manera que pueda desarrollarse formal y reguladamente y acceda a los estímulos existentes orientados a incrementar sus exportaciones.

Adicionalmente, debe definirse, en el Consejo Superior de Comercio Exterior, un programa destinado a desarrollar las exportaciones de servicios en Colombia. Teniendo en cuenta los anteriores lineamientos, el Ministerio de Comercio Exterior, con el concurso de otras entidades del Gobierno debe elaborar un programa integral sobre el sector servicios para la consideración del Consejo Superior.

7. Inversión extranjera

Los flujos de capital privado son hoy en día mucho más importantes que en el pasado. La posibilidad para Colombia de hacer un mayor uso de esos recursos en la forma de Inversión Extranjera Directa (IED) plantea nuevas oportunidades y desafíos, balance que debe efectuarse atendiendo a la realidad institucional del país.

El examen somero de la IED en Colombia demostró que ha sido instrumento esencial en la internacionalización del país. Sin embargo, la pérdida de importancia relativa de la IED en manufactura debe llevar a una reflexión.

De hecho, la política hacia la IED puede utilizarse más intensamente, con fines de promoción específica, ya sea a nivel funcional o sectorial. En este sentido se procurará atraer al país empresas con ciertas características que produzcan un mayor impacto sobre el desarrollo y la capacidad exportadora del país. Con énfasis en empresas que por sus especificidades presenten elevados gastos en investigación y desarrollo, introduzcan al país tecnologías no existentes, desarrollen la mano de obra que utilizan y abra nuevos mercados internacionales.

La política de IED tendrá entre sus objetivos prioritarios el fomento de sectores vinculados a las exportaciones. El Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estudiarán la viabilidad de conceder, para empresas con las características enunciadas, un trato tributario preferencial.

8. DEFENSA DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL

8.1 Lucha contra el contrabando

El contrabando debe mirarse desde una perspectiva internacional. La aparente relación que existe entre este fenómeno y el narcotráfico hacen del contrabando un delito que va más allá de nuestras fronteras y que atenta contra nuestra soberanía y seguridad nacional.

Sin duda, es un problema de carácter multilateral y como tal, debe formar parte de nuestra agenda de política comercial y de las agendas bilaterales, particularmente con aquellos países con los cuales se tenga la certeza que son la fuente del contrabando hacia el mercado colombiano.

En los futuros acuerdos de integración que Colombia suscribe, al tema del contrabando estará presente. Asimismo, se propenderá por la cooperación multilateral para el control de este flagele a través de la firma de convenios para el intercambio de información con las aduanas de nuestros principales socios comerciales, que permitan establecer el volumen de mercancías que salen hacia Colombia.

De igual manera, una mayor eficiencia del aparato estatal debe ser parte integral de la lucha contra el fenómeno del contrabando, buscando que las entidades relacionadas con el comercio exterior realicen de la manera más ágil y eficiente los trámites asociados a las importaciones.

Para alcanzar este último propósito el Ministerio de Comercio Exterior adelantará cuatro acciones fundamentales:

- 1) Fortalecerá la cooperación con gobiernos extranjeros, para apoyar a la DIAN y a la Superintendencia Bancaria en la identificación de entidades financieras y de rutas de lavado de dinero involucradas en el contrabando.
- 2) Mejorará la comunicación entre la DIAN y el INCOMEX.
- 3) Ejercerá un mayor control sobre las operaciones de las zonas francas.
- 4) Continuará con la decidida cooperación de los empresarios a fin de identificar y denunciar, cuando tengan conocimiento, de este tipo de actividades.

8.2 Salvaguardias y derechos anti-dumping y compensatorios

En la medida en que más se internacionaliza la economía colombiana, más se expone a los productores nacionales a las prácticas desleales de comercio de los competidores externos. Esto se refleja no solamente en prácticas como la subfacturación y el contrabando técnico, sino a través de importaciones de bajo costo cuyos procesos de producción no son apoyados con subsidios o mediante la práctica de dumping.

En ese contexto, para garantizar la adecuada protección de la producción nacional a estas prácticas, será política prioritaria la agilización de los procedimientos para la implementación de cláusulas de salvaguardia y derechos antidumping, de manera que facilite la rápida implementación de medidas provisionales de protección mientras se concluyen investigaciones.

Así mismo, el tiempo de duración de las medidas será necesario para prevenir o reparar el daño grave a la rama de la industria afectada.

Esto requiere de la adecuación de la legislación colombiana vigente en la materia a la normativa de la OMC, por lo tanto, el Ministerio de Comercio Exterior coordinará las modificaciones respectivas y expedirá, previo concepto del Consejo Superior, los decretos correspondientes.

9. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

Colombia cuenta con un escenario propicio para el crecimiento y diversificación de sus exportaciones derivado de los acuerdos de integración firmados con buena parte de los países de Latinoamérica, de las preferencias arancelarias otorgadas por Europa y los Estados Unidos, de las líneas de crédito para los exportadores, de un paquete de incentivos a las exportaciones y de una entidad dedicada tiempo completo a la promoción de nuestros productos en el exterior.

Más allá de la existencia de estos elementos y de otros instrumentos de política que tienen incidencia en las exportaciones colombianas, éstas son cada vez mas sensibles a los vaivenes de la política macroeconómica y en particular al comportamiento de la tasa de cambio.

Las actuales tendencias del comercio mundial demandan una utilización más racional y eficaz de los instrumentos para incentivar las exportaciones, evitando la generación de distorsiones en las corrientes de comercio y eliminando aquellas que le resten competitividad a las exportaciones.

9.1. CERTIFICADO DE REEMBOLSO TRIBUTARIO - CERT

9.1.1 Evolución creciente del instrumento

En el Plan Estratégico Exportador aprobado por el Conpes el 15 de diciembre de 1994, se recomendó mantener el Cert como instrumento de fomento, especialmente como mecanismo temporal de apoyo a productos en crisis originadas en la revaluación de la tasa de cambio. Desde entonces y de manera consecutiva, se han otorgado incrementos adicionales en los niveles de Cert para algunos renglones de exportación.

Estas modificaciones de muy corto plazo han hecho dudar a algunos sectores del gobierno sobre su electividad. Particularmente, se estima que lo menos que necesita un exportador en la inestabilidad en la política de subsidios o incentivos porque termina afectando sus decisiones de inversión, especialmente aquella destinada a incrementar la producción para vender en el exterior.

Lo cierto es que independientemente del electo de un Cert adicional sobre las exportaciones, el manejo del incentivo no está respondiendo al espíritu que lo originó, sino que se ha convertido en un instrumento para recuperar rentabilidades perdidas en épocas de revaluación de la tasa de cambio. Su asignación, entonces, no está obedeciendo a criterios económicos de largo plazo sino a coyunturas puntuales donde la urgencia y la presión pesan más que la estrategia de mediano y largo plazo

También es claro que en un modelo de economía abierta donde existen menores márgenes de maniobra para una política de subsidios a las exportaciones, instrumentos como Cert no alcanzan a compensar la apreciación cambiaria.

Finalmente, la elevación de los niveles del Cert tiene un electo adicional y es el incremento en su componente de subsidio. Seguir con esta política nos expondría a posibles investigaciones por parte de nuestros socios comerciales y por tanto, a eventuales medidas compensatorias.

9.1.2 El Cert y los compromisos Internacionales

En los distintos acuerdos comerciales suscritos por Colombia se han adquirido una sene de compromisos tendientes a eliminar el componente del subsidio de los incentivos a las exportaciones y a armonizar su aplicación.

Para el caso del Cert, Colombia reconoció ante la OMC, que una porción de este mecanismo es subsidio. En este contexto y de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias, el subsidio del Cert se debe eliminar a más tardar al 31 de diciembre del 2002.

En el marco del Grupo Andino, en 1992 se decidió eliminar la aplicación de este instrumento a las exportaciones dirigidas a Venezuela, Ecuador y Solivia con base en el compromiso de eliminación de subsidios y armonización de Incentivos a las exportaciones intrasubregionales establecido en la Decisión 330 de ese año.

Mediante la Decisión 338 de 1996, se armonizaron los impuestos indirectos de la subregión, estableciéndose su devolución a través de compensación o reembolso.

Finalmente, la Decisión 414 de 1997 dispuso armonizar los regímenes aduaneros de importación-exportación a más tardar para el 31 de diciembre.

Todos estos eventos hacen necesaria la adecuación del Cert hacia otro sistema que incentive las exportaciones y al mismo tiempo, elimine las distorsiones que le restan competitividad al producto colombiano.

9.1.3 La conversión del Cert en un instrumento para elevar la productividad y la competitividad.

En varias ocasiones, el Consejo Superior y Conpes se han pronunciado sobre la conveniencia de convertir el Cert en un sistema de devolución de impuestos dados los compromisos internacionales en materia de subsidios, el manejo que se le ha venido dando al instrumento, el cambio en la dinámica exportadora y la concentración de sus beneficios.

Si bien esta figura podría asegurar mayores ventajas porque aumentaría la cobertura tanto de productos como de destinos, la devolución de arancel a las materias primas e insumos generaría un efecto perverso sobre aquellos productos como los agropecuarios que por sus características de producción, contienen un bajo componente importado.

En ese contexto, un esquema de devolución de impuestos trasladaría la concentración de los beneficios hacia sectores intensivos en el uso de insumos provenientes del exterior, en detrimento de las exportaciones con mayor valor agregado nacional.

Este esquema no se constituye en una herramienta real para incrementar los niveles de competitividad de nuestras exportaciones, sino que en algunos casos sus efectos estarían más asociados a la mejora de los estados financieros de las empresas exportadoras.

Por esta razón, la política será de orientar los recursos del Cert hacia programas de productividad en el marco de los Acuerdos Sectoriales de Competitividad, como los que se están adelantando actualmente en el sector bananero.

De esta manera, se daría una utilización eficiente de esos recursos, los cuales se destinarían a la financiación de programas tendientes a mejorar las condiciones competitivas de nuestros productos en los mercados internacionales, reduciendo la dependencia de los exportadores hacia el Cert, cuando éste tenga que ser desmontado al finalizar el año 2002.

9.2 Plan Vallejo

El Plan Vallejo se ha constituido en un importante incentivo a las exportaciones, gracias a que ha fomentado la diversificación y la competitividad de las exportaciones colombianas, particularmente de las no tradicionales.

Sin embargo, al igual que otros incentivos a las exportaciones, el Plan Vallejo acusa problemas de concentración y su permanencia en el tiempo está condicionada por los compromisos internacionales en la OMC y en la Comunidad Andina.

En este contexto, la política será la de conservar y democratizar el uso del incentivo, a través de labores de difusión, del Plan Vallejo Cooperativo, así como mediante la agilización de sus procedimientos ante el INCOMEX.

Cumpliendo con los compromisos asumidos ante la OMC, el Plan Vallejo Bienes de Capital, debe

ser desmontado a finales del año 2002. En este sentido se tendrán que diseñar nuevos esquemas que sustituyan este mecanismo, sin apartarse de la normativa de esa Organización y orientados a las exportaciones no tradicionales dada la creciente utilización de la modalidad de bienes de capital por parte de sectores netamente exportadores como el minero.

En el marco de la Comunidad Andina se propenderá por la permanencia del sistema para las exportaciones intrasubregionales. De no ser posible lo anterior, se propiciará por su desmonte gradual y se propondrán mecanismos alternativos a nivel subregional, como por ejemplo la reducción al 0% del AEC para las materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos y no producibles en el corto plazo por los países de la Subregión o su desgravación inmediata en el marco de los futuros acuerdos de integración que suscriba la Comunidad.

9.3 Zonas francas

La reciente reforma al régimen de zonas francas y el incremento de la participación del sector privado, le ha dado a este mecanismo un segundo aire que permitirá convertirse en un verdadero motor de desarrollo de las exportaciones colombianas y una fuente adicional para atraer capitales extranjeros.

La realidad internacional en materia de zonas francas ha mostrado que existe una tendencia a la utilización del mecanismo dados los beneficios que ofrece, para establecer centros de distribución, de operación comercial y turísticos. Ello requiere de la formulación de estrategia y de una política especial la cual será presentada al Consejo Superior de Comercio Exterior.

9.4 Bancoldex

La participación de la pequeña y mediana empresa en el proceso de internacionalización de la economía colombiana cada vez es más importante y es innegable su contribución en la diversificación de nuestras exportaciones, particularmente de las no Tradicionales.

Sin embargo, las restricciones de liquidez a las que permanentemente se ven enfrentadas a las Pymes, por no contar con la reputación adecuada en el sector financiero, frenan su actividad exportadora en los mercados externos.

La política de diversificación de las exportaciones colombianas debe ir aparejada de una política de financiamiento que relaje esas restricciones de liquidez mediante el otorgamiento de créditos de largo plazo a empresas que no tienen acceso al mercado de capitales.

En este proceso Bancoldex debe procurar líneas de crédito más directas, garantizando los pasivos con el Fondo Nacional de Garantías, del cual es accionista; fomentar la utilización del mecanismo de reestructuración de deudas para empresas exportadoras en crisis; y atacar factores que encarecen los créditos, mediante la reducción de los costos de intermediación y de la agilización en las operaciones.

Las restricciones de liquidez igualmente afectan a los compradores de productos colombianos en el exterior. Por este motivo Bancoldex promocionará líneas de crédito a compradores, a través de los intermediarios financieros de aquellos países en donde se evidencia este problema y cuenten con una buena calificación de riesgo.

Así mismo, dadas las expectativas de devaluación y el descenso experimentado en las tasas de interés internas, se propenderá para que aquellos exportadores que tienen deudas en dólares con Bancoldex o con otras entidades financieras, las conviertan en pesos, a través de las líneas de consolidación de pasivos.

Las labores de Bancoldex también estarán orientadas, a fomentar la competitividad estructural, a través del financiamiento de proyectos en infraestructura física como obras de construcción, rehabilitación y ampliación de infraestructura asociada al transporte de bienes de exportación. Esta tarea es particularmente importante, en el marco de la Comunidad Andina, la cual requiere de una mayor integración física que facilite las corrientes de comercio entre sus países miembros.

9.5 Promoción de exportaciones

Proexport está ejecutando una importante labor a través de novedosos programas de promoción, pero es necesario incorporar esa labor dentro de una estrategia exportadora diseñada desde el Ministerio de Comercio Exterior.

La promoción de exportaciones, entonces, debe ser integral y coordinada y casada en las oportunidades derivadas de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia, en la política de financiación de las exportaciones y en incentivos como las zonas francas y el Plan Vallejo.

En ese orden de ideas, es conveniente que Proexport en su gestión de promoción, fomente la utilización de todos los instrumentos para incentivar las exportaciones, profundizando los contactos con las demás entidades relacionadas con el comercio exterior como Bancoldex e Incomex y teniendo claridad sobre qué parte del proceso de exportación se quiere apoyar. De esta manera se logra un eficaz labor de promoción, maximizando la implementación de instrumentos como las unidades exportadoras.

Teniendo en cuenta lo anterior, se producirá un documento para ser presentado al Consejo Superior en el que se propondrá una nueva orientación a las labores de Proexport, recogiendo los análisis que se están realizando por instrucciones del Consejo Asesor de Proexport.

9.6 Fiducoldex

La contribución de Fiducoldex al desarrollo exportador debe ser más activa e ir más allá de la administración de los recursos de Proexport. En este sentido y con base en las propuestas planteadas en este documento de canalizar los recursos del Cert a programas de productividad. Fiducoldex a través de una fiducia de gestión participará en este proceso, administrando los recursos y garantizando su adecuada y transparente utilización.

9.7 Transporte y logística de exportación

Uno de los factores fundamentales para la competitividad y el mejoramiento de la inserción de la economía colombiana al entorno internacional, está constatado por el transporte y la logística que requieren nuestras exportaciones para salir de los centros de producción a los puertos de embarque.

El Ministerio de Comercio Exterior deberá elaborar un diagnóstico sobre el transporte y la logística de exportación en nuestro país, con el fin de identificar sus problemas y encontrar sus posibles soluciones. Este diagnóstico permitirá definir una política sobre la materia donde el objetivo prioritario será el de desarrollar esos servicios en función de nuestra política comercial con el fin de lograr un acceso más eficiente a los mercados regionales y mundiales.

10. RECOMENDACIONES

Con base en los elementos planteados en este documento se recomienda al Consejo Superior da Comercio Exterior:

- Adoptar la política de Comercio Exterior planteada en este documento.
- Instruir a las entidades comprometidas con el fin conciliar la política macroeconómica con la búsqueda de la internacionalización de la economía colombiana.
- Instruir a las entidades respectivas con el fin de preservar la estabilidad y el uso eficiente de los instrumentos de comercio (aranceles, entre otros).
- Instruir a las entidades respectivas con el fin de revisar y ajustar la normativa de comercio exterior colombiana a los compromisos adquiridos en el marco de la OMC.
- Instruir al Ministerio de Comercio Exterior para que adopte la estrategia de integración planteada en este documento.
- Instruir al Ministerio de Comercio Exterior para que, en el contexto del fortalecimiento de la Comunidad Andina, busque el perfeccionamiento de la zona libre de comercio, la vigencia plena del AEC y el mejoramiento de los mecanismos de solución.
- Instruir al Ministerio de Comercio Exterior para que impulse el diseño de elementos que permitan avanzar en la consolidación de la Comunidad Andina.
- Instruir al Ministerio de Comercio Exterior para que busque llevar a buen término las negociaciones con el Mercosur en un formato bloque a bloque.
- Instruir al Ministerio de Comercio Exterior para que perfeccione los acuerdos de complementación con Chile y el G-3.
- Instruir al Ministerio de Comercio Exterior para que impulse la multilateralización de las preferencias con Caricom y lleve a cabo un Acuerdo de Libre Comercio con el Moca en un formato bloque a bloque.
- Instruir al Ministerio de Comercio Exterior para que fortalezca la integración con la Unión Europea, el Pacífico y el resto del mundo.

- Instruir al Ministerio de Comercio Exterior para que impulse la regulación del comercio de banano en la Unión Europea.
- Instruir a las entidades comprometidas para que vinculan los Acuerdos de Competitividad a la Política de Comercio Exterior planteada en este documento.
- Instruir al Ministerio de Desarrollo Económico para que en un documento Conpes vincule la política industrial a la Política de Comercio Exterior.
- instruir al Ministerio de Desarrollo Económico para que busque gradualmente la sustitución de cultivos para los no existan ventajas comparativas
- Instruir al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministerio de Comercio Exterior para que mantengan una política de protección selectiva a los productos agropecuarios que no vaya en contra de los Acuerdos Internacionales firmados por Colombia y no afecten la competitividad de las cadenas agro-industriales.
- Instruir al Ministerio de Comercio Exterior para que elabore un programa destinado a desarrollar las exportaciones de servicios en Colombia, que recoja los elementos planteados en este documento.
- Instruir a los Ministerios de Comercio Exterior y Hacienda y Crédito Público para que evalúen la posibilidad de un trato tributario preferencial a la inversión extranjera directa que produzca un mayor impacto sobre el desarrollo y la capacidad exportadora del país.
- Instruir al Ministerio de Comercio Exterior para que vincule los elementos planteados en el documento a los Acuerdos de Integración y en coordinación con las entidades involucradas.
- Instruir al Ministerio de Comercio Exterior para que adelante las acciones para luchar contra el contrabando expresadas en el documento.
- Instruir al Ministerio de Comercio Exterior para que expida los decretos correspondientes para luchar contra el dumping y la competencia desleal, previa adecuación a lo acordado en la OMC.
- Instruir a las entidades comprometidas para que reorienten los recursos del Cert hacia programas de productividad en el marco de los Acuerdos Sectoriales de Competitividad.
- Instruir al Ministerio de Comercio Exterior para que elabore un documento sobre la política para las Zonas Francas a ser presentado en el Csce.
- Instruir a Bancóldex para que aplique en su acción crediticia los lineamientos de política expresados en este documento.
- Instruir al Ministerio de Comercio Exterior para que elabore un documento para el Csce en el que se adecúe el funcionamiento de Proexport a los lineamientos de este documento.
- Instruir al Ministerio de Comercio Exterior para que, conjuntamente con el Ministerio de Transporte, elabore un documento para el Conpes en el que se propongan alternativas a la problemática del transporte y logística para las exportaciones.