



INTERNACIONALIZACIÓN

EL MUNDO COMO META Y OBSESIÓN



INTERNACIONALIZACIÓN

EL MUNDO COMO META Y OBSESIÓN

Introducción

1

Sesgos conductuales en las decisiones en materia de internacionalización

2

Sesgo antiexportador: los costos de internacionalizarse

3

Aversión a la pérdida: proliferación de barreras al comercio global

4

Efecto manada: Relocalización de inversiones

5

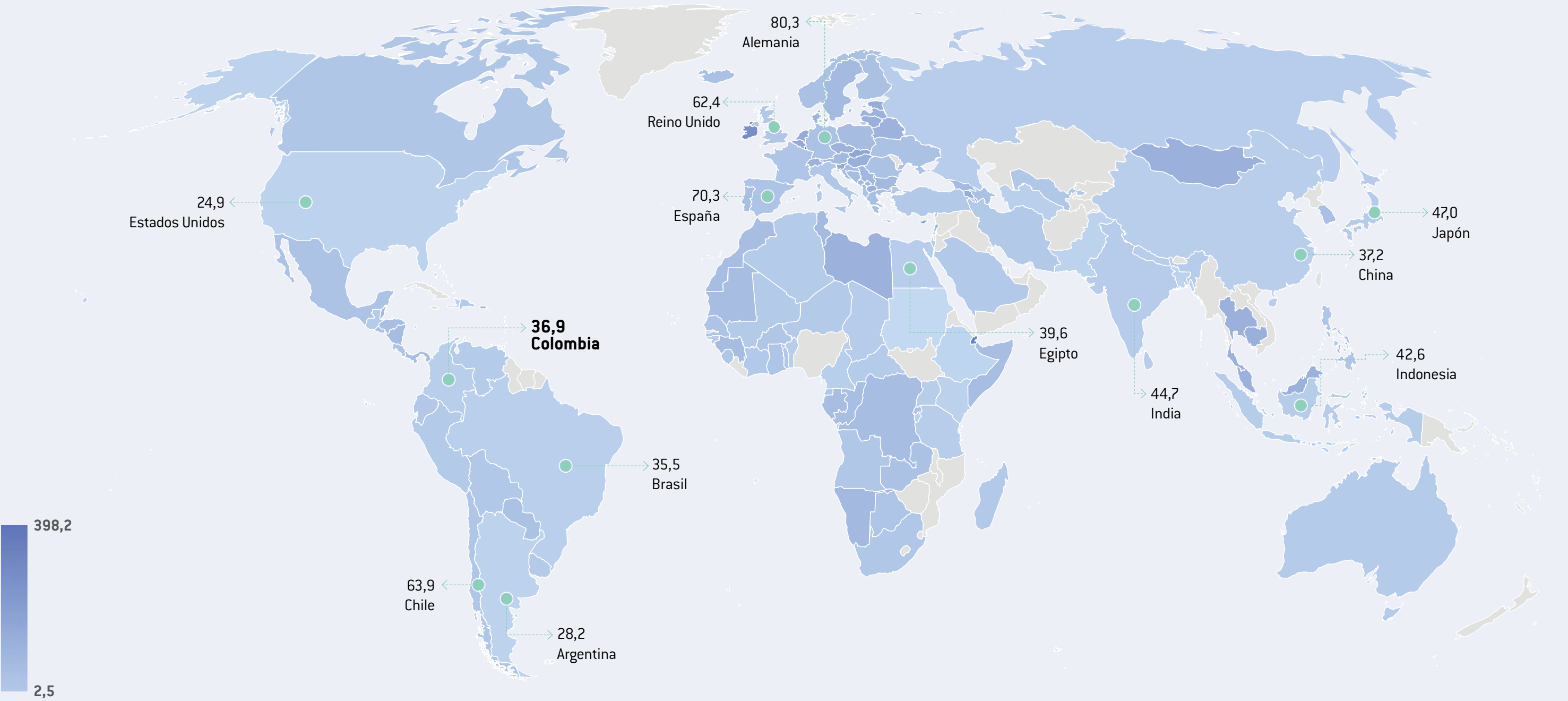
Síntesis de recomendaciones

6

Referencias

7

COMERCIO EXTERIOR DE BIENES Y SERVICIOS EN 2024 (% DEL PIB)



Fuente: Banco Mundial (2025)



Perfil de Colombia en materia de internacionalización

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE	Fuente	Descripción
Talento global	Proporción de población migrante (%)	3,7 %	4 de 8	Costa Rica (10,2 %)	11,1 %	ONU y ACNUR (2020)	Participación de la población migrante en la población total.
Inserción en el mercado externo	Exportaciones de bienes per cápita (USD per cápita)	951	12 de 15	Chile (USD 4.836)	USD 17.909	Banco Mundial (2023)	Valor de las exportaciones de bienes por habitante.
	Contribución a las exportaciones mundiales (%)	0,2 %	5 de 15	México (2,5 %)	1,6 %	Banco Mundial (2023)	Participación del país en las exportaciones globales.
	Valor agregado doméstico incorporado en la demanda final extranjera	15,1 %	5 de 6	Costa Rica (28,2 %)	30,2 %	OCDE (2019)	Proporción de las exportaciones incorporadas en cadenas de valor global.
	Inversión extranjera directa (% del PIB)	4,9 %	3 de 14	Nicaragua (8,7 %)	0,9 %	Banrep (2025) y Banco Mundial (2022)	Participación de la IED en el PIB.
Lo que comerciamos con el mundo	Comercio de bienes y servicios (% PIB)	40,9 %	13 de 16	Nicaragua (106,2 %)	56,3 %	Banco Mundial (2022)	Participación del comercio exterior de bienes y servicios en el PIB.
	Prevalencia de las barreras no comerciales (1-7)	3,9	13 de 17	Chile (5,3)	4,8	WEF (2019)	Puntaje entre 0 y 7 del componente de percepción del IGC que evalúa la prevalencia de barreras al comercio.
	Arancel nominal promedio (una tasa menor indica un mejor desempeño)	5,9 %	8 de 17	Perú (1,6 %)	4,6 %	WITS-TRAINS (2023)	Tasa promedio de arancel aplicado a los bienes importados.
Instituciones para la internacionalización	Costo para exportar: cumplimiento fronterizo (USD)	630	12 de 17	Bolivia (65)	USD 146,7	Doing Business (2020)	Costo asociado al proceso de cumplimiento fronterizo en las exportaciones de bienes.
	Costo para importar: cumplimiento fronterizo (USD)	545	14 de 17	El Salvador (128)	USD 114,5	Doing Business (2020)	Costo asociado al proceso de cumplimiento fronterizo en las importaciones de bienes.
	Tiempo para exportar: cumplimiento fronterizo (horas)	112	15 de 17	Costa Rica (20)	12,8	Doing Business (2020)	Tiempo asociado al proceso de cumplimiento fronterizo en las exportaciones de bienes.
	Tiempo para importar: cumplimiento fronterizo (horas)	112	15 de 17	Uruguay (6)	9,5	Doing Business (2020)	Tiempo asociado al proceso de cumplimiento fronterizo en las importaciones de bienes.

Nota: La información acá reportada corresponde al último valor disponible.



1 Introducción

La internacionalización de una economía desempeña un papel clave en su transformación productiva y en la mejora del bienestar general. Al integrarse al comercio global, se abren oportunidades para que las empresas diversifiquen sus actividades productivas y los hogares accedan a una oferta más amplia de bienes y servicios gracias a la circulación libre de productos, capital humano, insumos y conocimiento.

En el caso de Colombia, su inserción en los mercados globales ha sido históricamente limitada. Esta situación se explica por los retos persistentes en la diversificación y sofisticación de su canasta exportadora, así como por barreras estructurales que afectan la productividad, los rezagos en infraestructura y logística, y el uso insuficiente de herramientas diseñadas para facilitar el comercio exterior. Todos estos elementos contribuyen a que la economía nacional mantenga una orientación reducida hacia el entorno internacional.

Esta versión del capítulo introduce una lectura innovadora de los obstáculos a la internacionalización desde la perspectiva de la economía comportamental. A diferencia del enfoque económico tradicional, que asume agentes plenamente racionales que maximizan su utilidad, la economía conductual enfatiza cómo ciertos sesgos cognitivos y de comportamiento inciden en las decisiones empresariales y de política pública. Estos factores pueden expli-

car por qué muchas empresas colombianas deciden no exportar, concentran su operación en el mercado interno o toman decisiones que perpetúan estructuras productivas poco competitivas.

Estos sesgos no solo limitan el aprovechamiento de los acuerdos comerciales vigentes, sino que también obstaculizan la diversificación de la oferta exportable, la atracción de inversión extranjera directa y la integración en cadenas globales de valor. En un contexto internacional caracterizado por la relocalización de inversiones, el aumento de barreras al comercio global y una creciente demanda por bienes y servicios sostenibles, Colombia necesita afrontar estos desafíos con una visión estratégica, pragmática y basada en evidencia.

A lo largo del capítulo se analiza cómo tres de estos sesgos interactúan con las condiciones actuales del comercio internacional y del entorno empresarial colombiano. Además, se plantean recomendaciones orientadas a corregir distorsiones cognitivas, optimizar los instrumentos existentes y diseñar políticas más eficaces para consolidar la presencia del país en los mercados internacionales. El objetivo es avanzar hacia un proceso de internacionalización más amplio, diversificado y resiliente, que impulse la transformación productiva, el crecimiento económico sostenible y el bienestar de los colombianos.



PANORAMA GENERAL DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA

El desempeño de Colombia en materia de internacionalización presenta un balance moderado en comparación con otras economías del mundo. En 2024, el comercio exterior de bienes y servicios representó el 36,9 % del producto interno bruto (PIB) colombiano, un valor superior al de Estados Unidos (24,9 %) y Brasil (35,5 %), pero inferior al de economías como México (74,7 %), Costa Rica (71,3 %) o incluso el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (57,5 %) (Tabla 1). Si bien Colombia ha logrado cierto grado de apertura comercial, aún no alcanza la profundidad de integración económica observada en mercados más dinámicos o estratégicamente orientados hacia la exportación.

En línea con lo anterior, Colombia exhibe un bajo nivel de exportaciones per cápita (USD 1.306), uno de los más bajos de la región, lo que denota una débil inserción en cadenas globales de valor y una limitada sofisticación de su canasta exportadora. A esto se suma el hecho de que el país enfrenta una carga arancelaria relativamente alta (7,1 %) frente al promedio de la OCDE (2,1 %) y de otras economías latinoamericanas con mayores niveles de apertura (Tabla 1).

En contraste, el país cuenta con una inversión extranjera directa (IED) (4,6 % del PIB) superior al promedio regional (3,1 %). Adicionalmente, en relación con los ingresos provenientes del turismo internacional, Colombia destaca positivamente con ingresos que representan el 5,1 % de sus exportaciones, ubicándose por encima de la mayoría de los países de América Latina. Este indicador señala un nicho importante de internacionalización con potencial de fortalecimiento.

En síntesis, aunque Colombia ha avanzado en atraer inversión y desarrollar el turismo como fuente de divisas, su desempeño exportador y su estructura arancelaria revelan rezagos estructurales que limitan una integración más competitiva en la economía global.

Tabla 1. Indicadores de internacionalización. Colombia y países de referencia

Indicador	Comercio exterior de bienes y servicios (% del PIB)	IED (% del PIB)	Exportaciones de bienes y servicios per cápita (USD)	Arancel nación más favorecida (promedio ponderado)	Migrantes (% de la población)	Ingresos por turismo (% de exportaciones)
Año	2024	2023	2023	2022	2015	2020
Brasil	35,5	2,9	1.843	9,1	0,3	1,3
Chile	63,9	6,5	5.308	6,0	2,6	1,3
China	37,2	0,2	2.489	2,9	0,1	
Colombia	36,9	4,6	1.306	7,1	0,3	5,1
Costa Rica	71,3	5,4	6.597	5,1	8,8	7,4
Estados Unidos	24,9	1,3	9.172	2,5	14,5	3,9
México	74,7	1,7	5.008	4,8	0,9	2,6
Perú	51,5	1,5	2.166	2,0	0,3	2,2
América Latina y el Caribe	49,2	3,1	2.807		1,4	
Miembros OCDE	57,5		13.483		9,7	

Fuente: Banco Mundial (2025).



2 Sesgos conductuales en las decisiones en materia de internacionalización

En los últimos 35 años, Colombia ha suscrito 17 acuerdos de libre comercio que le permiten condiciones de acceso a más de 65 países y 1.500 millones de consumidores alrededor del mundo. A pesar de esto, su integración en la economía global continúa siendo limitada y concentrada en pocos destinos y productos, un fenómeno que podría describirse como una *internacionalización selectiva*. Esta idea se refuerza en el hecho de que, en 2024, los 15 productos más exportados por el país aportaron el 72,5 % del valor total, y los 10 principales destinos representaron el 67,4 % de las exportaciones.

Existen dos hipótesis que pueden explicar por qué Colombia no ha alcanzado el nivel de integración deseado. La primera se relaciona con las condicionantes estructurales, es decir, con los consensos o disensos que se han consolidado en el modelo económico del país, y la incapacidad de materializar apuestas productivas ambiciosas. En este marco, uno de los principales obstáculos es la baja productividad, derivada de una estructura económica poco diversa y escasamente sofisticada, lo que limita la capacidad competitiva frente a otras economías del mundo.

La segunda hipótesis señala que Colombia mantiene rasgos de una economía cerrada, en la que persisten barreras arancelarias, regulatorias y de costos que dificultan la conexión con mercados internacionales. Como consecuencia, se observa una proliferación

de ineficiencias operativas y de obstáculos al comercio que refuerzan la concentración en los mismos mercados y productos.

Esta situación contrasta con la imposibilidad de lograr el escenario ideal de la internacionalización de la economía colombiana, que es su integración plena a los flujos globales de bienes, servicios, conocimiento y recursos (ver *Informe nacional de competitividad [INC] 2024-2025*). Alcanzar esta proyección permitiría el cierre de la brecha tecnológica del país frente al resto del mundo, y en consecuencia conduciría a una mayor sofisticación productiva, diversificación exportadora y mejoras en el bienestar general.

A pesar de los múltiples diagnósticos relacionados con estas dos hipótesis, es importante analizar los factores que motivan la inclinación por cierto tipo de iniciativas y acciones dirigidas a resolverlas. En esta nueva versión del capítulo nos valemos de las herramientas que ofrece la economía conductual para entender la manera en que los distintos actores en la economía toman sus decisiones en materia de internacionalización. A diferencia de la economía tradicional, que asume que los individuos actúan de manera racional y maximizan su utilidad, el enfoque conductual parte por reconocer que las decisiones económicas están influenciadas por factores psicológicos, sociales y emocionales, que impiden en ocasiones alcanzar mejores equilibrios para la economía.



Diagrama 1. Sesgos conductuales en materia de internacionalización

Sesgo de familiaridad	Empresas que optan por vender solo al mercado doméstico o a países vecinos en lugar de explorar mercados más lejanos, pero potencialmente más rentables.
Aversión a la pérdida	Imposición de aranceles para “proteger” industrias nacionales, incluso si esto perjudica a consumidores y encarece insumos para otras empresas.
Sesgo del estado actual (<i>statu quo bias</i>)	Las empresas y Gobiernos prefieren mantener estructuras económicas tradicionales en lugar de adaptarse a un entorno globalizado, limitando la adopción de nuevas tecnologías y modelos de negocio.
Sesgo de confianza excesiva	Empresas y Gobiernos pueden sobreestimar sus capacidades para competir internacionalmente sin realizar estudios de mercado adecuados, lo que puede llevar a fracasos en la expansión global.
Sesgo de confirmación	Gobiernos que justifican medidas proteccionistas con ejemplos de fracasos en la apertura económica, sin considerar casos de éxito.
Sesgo de identidad y nacionalismo económico	Políticas de “compra local” que desalientan la importación de bienes más eficientes o económicos.
Sesgo de corto plazo (descuento hiperbólico)	Se priorizan los beneficios inmediatos sobre los de largo plazo, lo que lleva a decisiones que limitan el crecimiento sostenible del comercio y la inversión.
Efecto manada	Empresarios e inversionistas imitan las decisiones seguidas por un grupo acerca de un mercado, en un contexto de incertidumbre o falta de información clara.

Fuente: elaboración CPC.



Uno de estos elementos de análisis son los sesgos conductuales que afectan las decisiones empresariales y de política pública (Diagrama 1). Entre ellos se destaca, por ejemplo, el de familiaridad o *antiexportador*, que conduce a que las empresas prioricen el mercado doméstico y se muestren reacias a asumir los riesgos asociados a la exportación a otros destinos potencialmente más rentables. Este comportamiento se ve amplificado por la aversión a la pérdida, que inhibe apuestas productivas más ambiciosas, por dinámicas de protección rentista (*rent-seeking*), donde ciertos sectores buscan mantener beneficios a costa del bienestar general a través de medidas proteccionistas que desincentivan la competencia y la apertura comercial.

La literatura económica también identifica otros sesgos relevantes, como el sesgo del *statu quo*, que lleva a empresas y Gobiernos a preferir la permanencia de estructuras económicas tradicionales, aun cuando el entorno global exige adaptación. Esta resistencia al cambio puede limitar la adopción de nuevas tecnologías y modelos de negocio. Relacionado con este, se encuentra el sesgo de confirmación, mediante el cual ciertas posturas políticas tienden a justificar medidas proteccionistas destacando únicamente los fracasos asociados a procesos de apertura económica, pero ignorando experiencias exitosas que podrían contradecir su visión.

De otro lado, es factible encontrar también una excesiva confianza en empresas y Gobiernos que sobreestiman sus capacidades para competir internacionalmente sin realizar estudios de mercado adecuados, lo que puede llevar a fracasos en la expansión global. Finalmente, el sesgo de corto plazo, que prioriza los beneficios inmediatos sobre los de largo plazo, lleva a decisiones que limitan el crecimiento sostenible del comercio y la inversión.

Las hipótesis descritas anteriormente, tanto estructurales como conductuales, desembocan en un mismo resultado: escasas apuestas productivas basadas en las tendencias del mercado internacional y, por ende, en limitaciones en las posibilidades de crecimiento de la economía en los próximos años. En este sentido, la *internacionalización selectiva* de la economía colombiana no es solo el reflejo de fallas estructurales, sino también de barreras cognitivas y de intereses particulares que dificultan la transición hacia una economía abierta e integrada al mundo.

A continuación, se presenta un análisis comparativo que vincula tres sesgos conductuales relevantes con los procesos de internacionalización en tres dinámicas de la coyuntura actual —la facilitación del comercio, la proliferación de barreras al comercio global y la relocalización de inversiones—. Esta relación permite identificar tanto oportunidades como desafíos para una inserción exitosa de la economía colombiana en los mercados internacionales.



3 **Sesgo antiexportador: los costos de internacionalizarse**

La inserción del tejido empresarial colombiano en los mercados internacionales ha sido históricamente baja. De acuerdo con la más reciente encuesta de ritmo empresarial, aplicada a 6.555 empresas afiliadas a 22 cámaras de comercio del país, se encontró que el 96,5 % de estas no realizó actividades de exportación durante 2024. Entre las razones para no hacerlo, el 32,7 % manifestó no estar interesada en exportar, el 16,8 % declaró no conocer los trámites para poder hacerlo, y el 16 % respondió que el mercado interno les era suficiente para su negocio (Cámara de Comercio de Cali, 2025).

Estos resultados son consistentes con otros estudios similares realizados en el país, como la Encuesta Mipyme de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) 2022-2023, que recopiló información de 4.730 empresas. En dicha medición, más del 90 % de estas firmas —independientemente del sector o tamaño— reportó no haber exportado durante el año anterior. Un hallazgo particularmente relevante es que entre el 73 % y el 82 % de estas compañías ni siquiera ha considerado implementar un plan de internacionalización hacia futuro (ANIF, 2023).

Cada año en el país, según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2024), exportan en promedio cerca de 10.000 empresas¹, que representan alrededor del 1,8 % del total de sociedades con registro mercantil activo en el país (Confecámaras, 2024). De este grupo, tan solo 10 empresas concentran en torno al 50 % del valor total de las exportaciones de bienes. Si se excluyen las exportaciones minero-energéticas, se observa que 50 empresas aportan aproximadamente el 45 % del valor exportado.

El fenómeno descrito anteriormente es el resultado, en parte, de la percepción predominante entre los empresarios de que el proceso de internacionalización conlleva costos que superan los beneficios esperados. Algunos de estos costos guardan relación con los aspectos logísticos y de transporte (ver capítulo de *Infraestructura, transporte y logística*), la acreditación de los requerimientos técnicos y de calidad exigidos en los mercados de destino, y el cumplimiento de los trámites, procesos y procedimientos para exportar exigidos por la institucionalidad nacional.

Según la Encuesta Nacional Logística (ENL) de 2022, en la que fueron consultadas 4.021 empresas, —de las cuales únicamente 231 manifestaron realizar operaciones de comercio exterior—, se encontró que los principales cuellos de botella que afectan el normal desarrollo de estas operaciones son: la simplificación de trámites (23,3 % de los encuestados), el nivel de servicio en los puertos, aeropuertos y pasos de frontera (21,9 %), la articulación institucional (21,3 %) y la digitalización de trámites (16,1 %) (Gráfica 1a) (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023a).

Adicionalmente, al comparar los costos promedio para exportar e importar un contenedor de carga, según lo manifestado por las empresas, se observa que la mayor proporción de estos correspondió a los costos internos administrativos y a los costos de agenciamiento, que representaron cerca del 55 % del total en ambas operaciones. Este valor se ubicó por encima incluso de los costos logísticos en puerto (Gráficas 1b y 1c).

1. De acuerdo con información de acceso público hasta 2023.

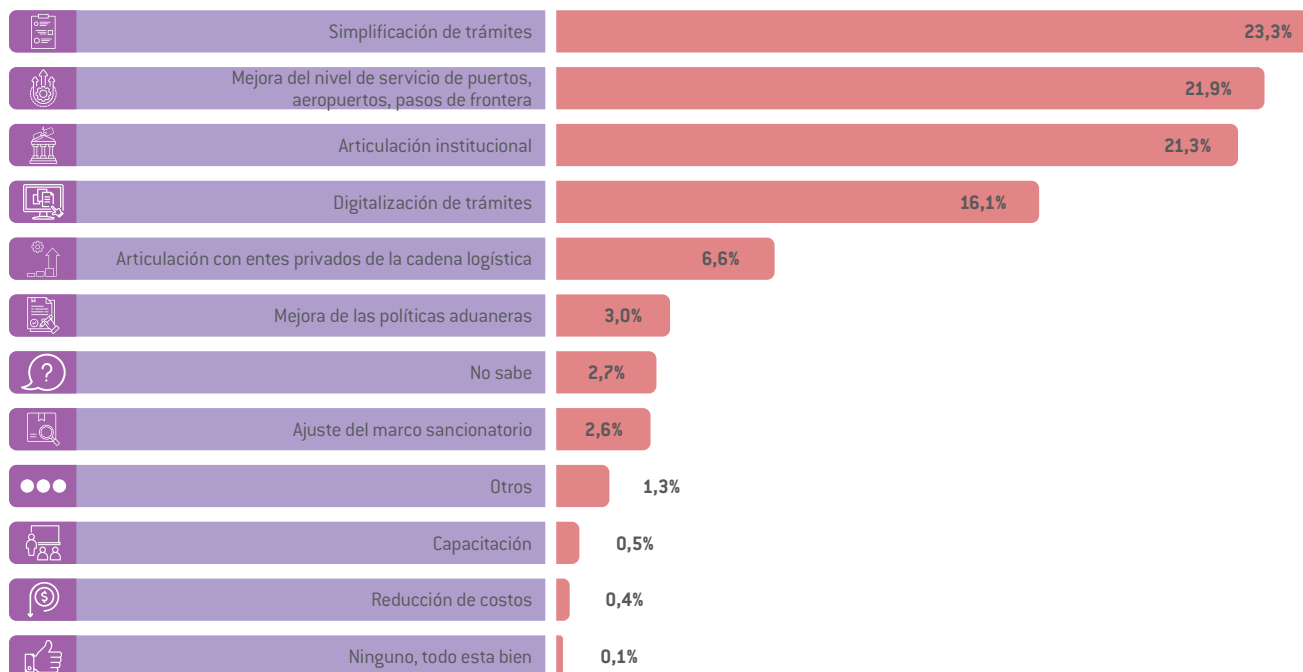


Gráfica 1. Costos y cuellos de botella de las operaciones de comercio exterior. Colombia, 2022

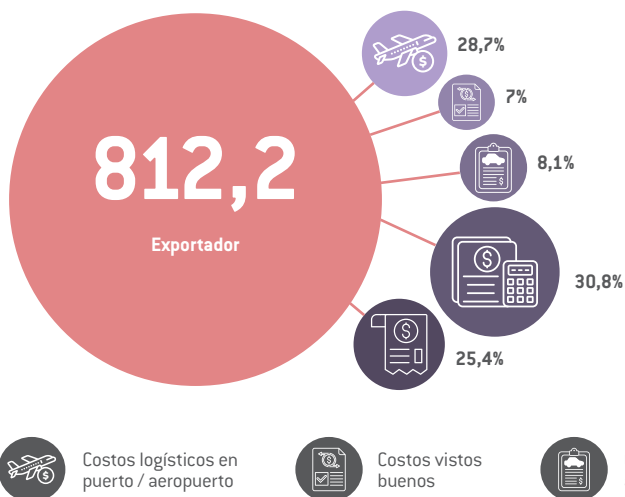


De acuerdo con la ENL 2022, el 16,1 % de las empresas considera que los retos en la digitalización de trámites es uno de los mayores desafíos para facilitar las operaciones de comercio exterior en Colombia.

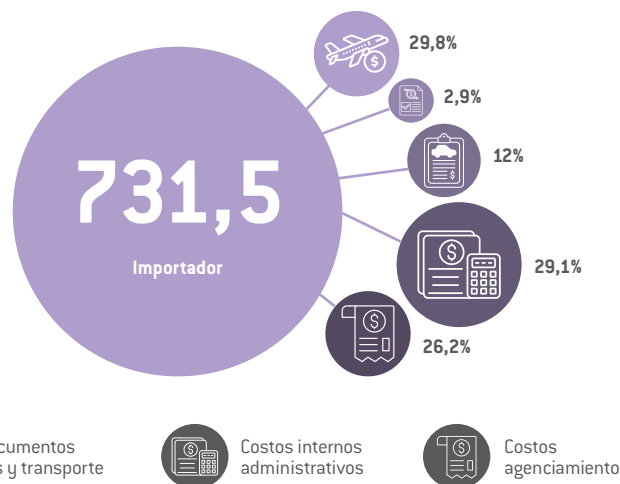
a. Mayores desafíos para facilitar las operaciones de comercio exterior en el país



b. Costo total promedio de exportación (en USD por contenedor) y desagregación del costo



c. Costo total promedio de importación (en USD por contenedor) y desagregación del costo



Fuente: DNP (2023a).



En línea con lo anterior, de acuerdo con cifras de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN, 2025a), durante 2024, los tiempos requeridos para la exportación de bienes tendieron a variar de acuerdo con la modalidad de transporte. En el caso del aeropuerto El Dorado, los tiempos fueron de 1,2 días en promedio. Entretanto, los procesos de exportación desde los puertos de Cartagena y Buenaventura tomaron cerca de seis días en promedio, registrando leves mejoras en comparación con el año 2023.

En el caso de las importaciones, se evidenció una alta dispersión en los tiempos de trámite, dependiendo del modo de transporte, el tipo de declaración aduanera² y la disposición final de

las mercancías. Particularmente, para las importaciones con declaración inicial y entrega en depósito —que representaron más del 72 % del total de declaraciones durante el año—, los tiempos promedio registrados fueron de 249 horas en el aeropuerto El Dorado, 155 horas en los puertos de Buenaventura y Cartagena, y 232 horas en el puerto de Barranquilla (DIAN, 2025a).

Mejorar la percepción de los empresarios sobre los beneficios de internacionalizarse —a través de acciones como la reducción de tiempos, costos y trámites— resulta clave para incrementar el número de empresas que deciden incursionar en los mercados internacionales, ampliar sus oportunidades de crecimiento y acceder a recursos y tecnologías disponibles en el resto del mundo.

2. El 22 de mayo el Gobierno nacional expidió el Decreto 659 de 2024, que modifica el régimen de aduanas en Colombia. Entre las medidas que esperan implementarse se encuentra la obligatoriedad de la declaración anticipada en los procesos de importación, de manera que todas las mercancías que ingresen al país deban presentarse de forma anticipada en un plazo no mayor a las 48 horas, incluyendo también las importaciones realizadas por operadores económicos autorizados y los bienes con destino a las zonas francas, centros de distribución logística internacional, entre otros depósitos.



4 Aversión a la pérdida: proliferación de barreras al comercio global³

El 2 de abril de 2025, en el denominado *Liberation Day*, el Gobierno de los Estados Unidos publicó una serie de medidas comerciales que consistían en un incremento generalizado de los aranceles aplicados a las importaciones de bienes provenientes del resto del mundo. En términos generales, y salvo algunas excepciones, se estableció un arancel del 10 % adicional a las importaciones provenientes de 136 países; entre ellos, Colombia. Esta medida, de acuerdo con lo señalado por la administración Trump, está orientada a fomentar la producción nacional, reducir el déficit comercial y renegociar condiciones más favorables para Estados Unidos.

A pesar de las motivaciones descritas anteriormente, lo cierto es que los resultados de estas medidas podrían ser contraproducentes para su economía. La teoría económica establece que los cambios en los precios relativos, por ejemplo, resultado de un aumento en los aranceles, podría generar impactos negativos a través de dos mecanismos: el efecto ingreso, que disminuye el poder adquisitivo de

los consumidores, y el efecto sustitución, que modifica los patrones de consumo. En consecuencia, es previsible que este tipo de medidas conlleve un deterioro del bienestar general, una reducción en los niveles de consumo y la desaceleración del crecimiento económico.

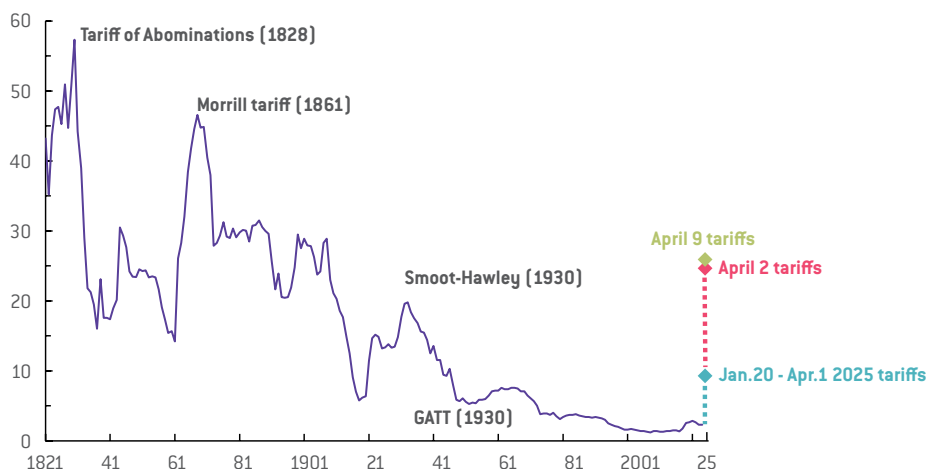
Este hecho, como muchos otros, evidencia que los aranceles no corrigen los déficits comerciales y, por el contrario, pueden inducir crisis económicas. Un ejemplo histórico es el *Smoot-Hawley Act*, una política implementada en Estados Unidos durante la Gran Depresión que elevó los aranceles y agravó los efectos de la crisis al ralentizar la recuperación económica en los años siguientes (Gráfica 2a). En línea con esta experiencia, las proyecciones más recientes del Fondo Monetario Internacional (FMI) para 2025 ya muestran revisiones a la baja en las expectativas de crecimiento para la economía global (2,8 %, -0,5 puntos porcentuales [pp]), Estados Unidos (1,8 %, -0,9 pp), China (4,0 %, -0,6 pp) y Colombia (2,4 %, -0,2 pp), como consecuencia del endurecimiento de las políticas comerciales (FMI, 2025).

Gráfica 2. Arancel promedio de Estados Unidos y relación comercial de dicho país con Colombia



El arancel promedio aplicado a las importaciones por Estados Unidos se ubicó alrededor del 20 % a partir de las medidas comerciales implementadas en abril de 2025.

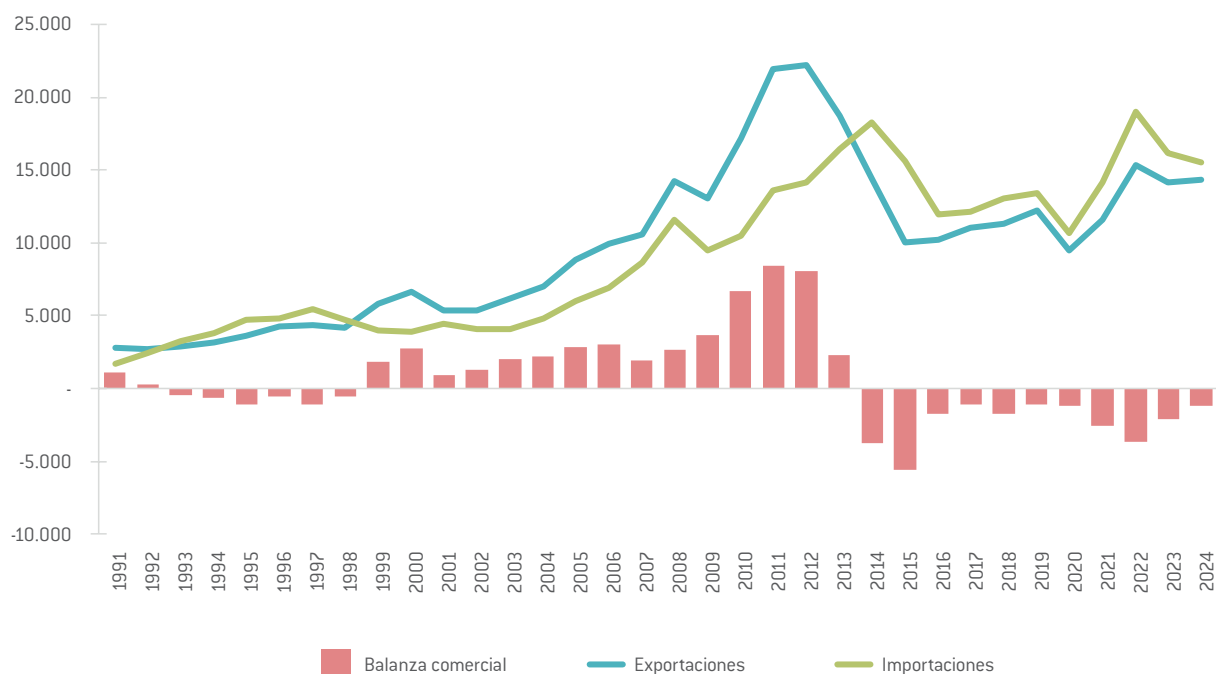
a. Tarifa promedio de arancel efectivo. Estados Unidos, 1821-2025



3. La información señalada en esta sección corresponde a las medidas comerciales más recientes tomadas por el Gobierno de los Estados Unidos con corte al 20 de mayo de 2025.



b. Comercio exterior entre Colombia y Estados Unidos, 1991-2024



Fuente: FMI (2025) y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT, 2025).

Estados Unidos es el principal socio comercial de Colombia, y ambos países mantienen un acuerdo de libre comercio desde 2012. La balanza comercial se ha tornado deficitaria para Colombia desde 2014, principalmente tras la caída de los precios internacionales del petróleo. La información más reciente, correspondiente a 2024, estableció el déficit comercial en USD 1.191 millones, con exportaciones colombianas hacia este destino por valor de USD 14.335 millones e importaciones por USD 15.526 millones⁴ (Gráfica 2b) (MinCIT, 2025).

En cuanto a la composición de las exportaciones, se observa que el 48,5 % del valor exportado correspondió a bienes no minero-energéticos, provenientes principalmente de Bogotá, Antioquia y Atlántico, que en conjunto representaron el 55 % de este tipo de exportaciones. Entre los productos más destacados se encuentran café, flores, banana, azúcar, ciertos materiales para la construcción y dispositivos eléctricos. Por otra parte, el 51,5 % de las exportaciones correspondió a bienes minero-energéticos, concentradas en apenas el 4,3 % de las empresas que exportaron hacia este destino (MinCIT, 2025).

La imposición de nuevos aranceles por parte de Estados Unidos plantea un escenario de incertidumbre para la economía colombiana.

Si bien el país parte de una posición ventajosa respecto a otras economías debido a que el arancel base sobre el que se adiciona la tarifa del 10 % es cero, gracias al acuerdo comercial, es importante monitorear la evolución de los flujos comerciales y la reconfiguración de la canasta importada ante el choque en los precios.

De acuerdo con estimaciones de la Cámara de Comercio Colombo Americana (AmCham y ANIF, 2025), el 82,7 % de las exportaciones de Colombia hacia Estados Unidos tendrán un impacto moderado con la nueva medida. Por ejemplo, las exportaciones de petróleo y sus derivados, que aportan el 51 % de las exportaciones nacionales, están exentas del arancel, y un 31,7 % cuentan con ventaja comparativa relativa aun con la presencia del arancel del 10 % frente a otros países; tal es el caso del café, las flores, algunas frutas, entre otros.

En la actualidad solo 20 países en el mundo cuentan con un acuerdo comercial con Estados Unidos; 10 de ellos se ubican en América Latina, de los cuales tres se encuentran en desventaja relativa frente a Colombia: Chile y Perú debido a su mayor distancia geográfica, y Nicaragua, a quien se aplicó un arancel del 18 %. En este contexto, Colombia compite —o cuenta con oportunidades de com-

4. Cifras en dólares FOB.

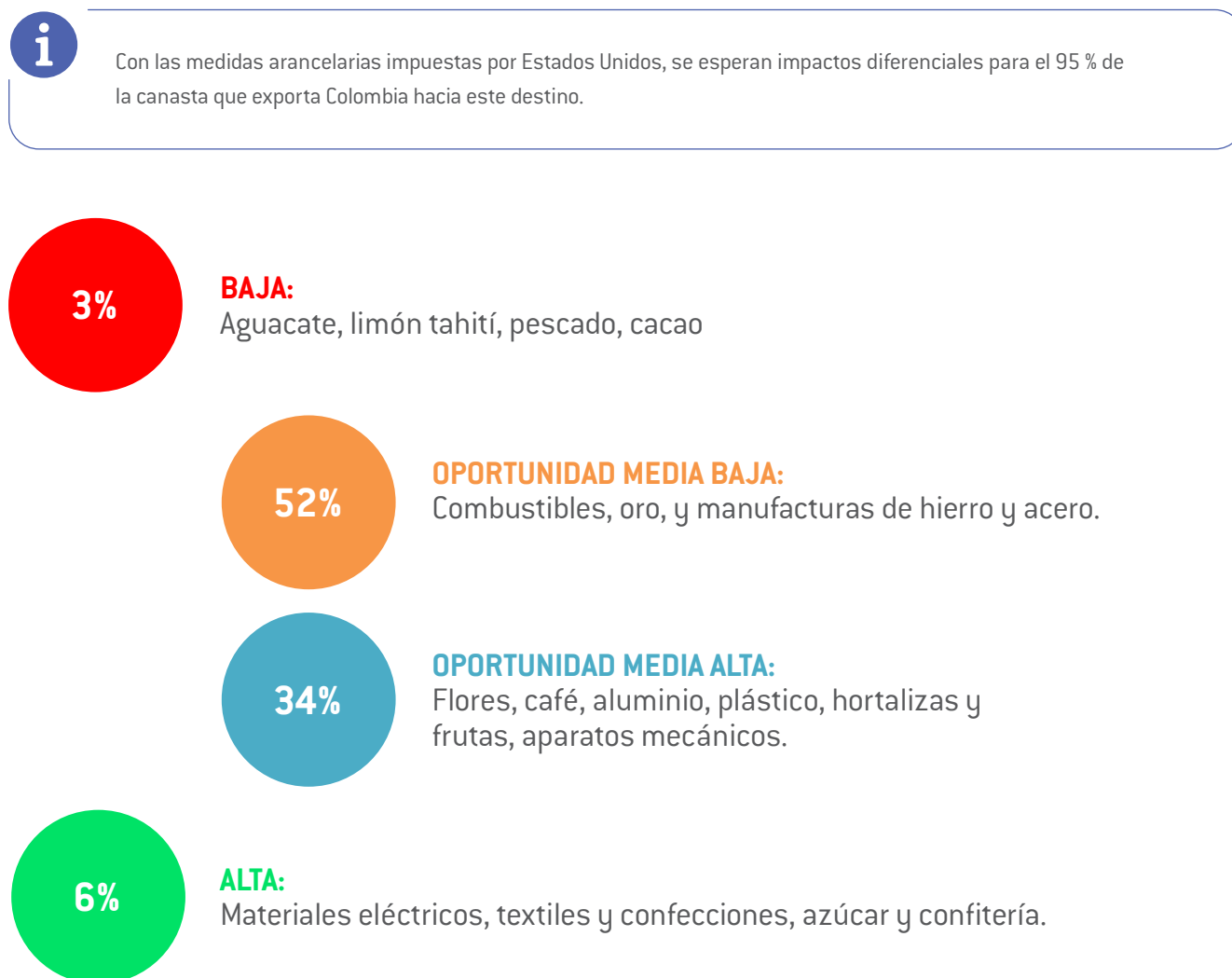


plementariedad— con siete países de la región: México, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá.

Según el estudio de AmCham y ANIF (2025), el contexto actual ofrece oportunidades para fortalecer la presencia de productos colombianos en el mercado estadounidense. Entre los sectores con mayor potencial se destacan el azúcar y los productos de confitería, algunos aparatos eléctricos, así como los textiles y confecciones. Aunque estos bienes representan actualmente solo el 6 % de las exportaciones hacia ese destino, se perfilan como segmentos estratégicos en los que Colombia podría consolidar su posición, incluso frente a competidores como China, que enfrentan aranceles más elevados.

Otros productos con oportunidades media-alta son: café, flores, artículos de aluminio y plástico, hortalizas, frutas y ciertos aparatos mecánicos, los cuales representan el 34 % de las exportaciones a Estados Unidos y han mostrado un crecimiento sostenido en los últimos años. Por el contrario, algunos bienes verán afectada su competitividad con los nuevos aranceles; tal es el caso del aguacate Hass, el limón Tahití y los pescados, sectores en los que Colombia enfrenta una fuerte competencia por parte de México y Canadá —exentos de aranceles provisionalmente—, así como de Ecuador y Chile, que cuentan con cadenas logísticas más eficientes para estos productos (Gráfica 3).

Gráfica 3. Semáforo de oportunidades de la canasta exportadora colombiana hacia Estados Unidos



Nota: El porcentaje indica la participación de ese grupo de productos en las exportaciones hacia Estados Unidos.

Fuente: AmCham y ANIF (2025).



A pesar de las ventajas y oportunidades descritas anteriormente, la incertidumbre global y el comportamiento errático del Gobierno de los Estados Unidos exigen de Colombia una postura pragmática en materia de política comercial. Esto es fundamental para evitar nuevas retaliaciones y proteger los intereses de los exportadores nacionales.

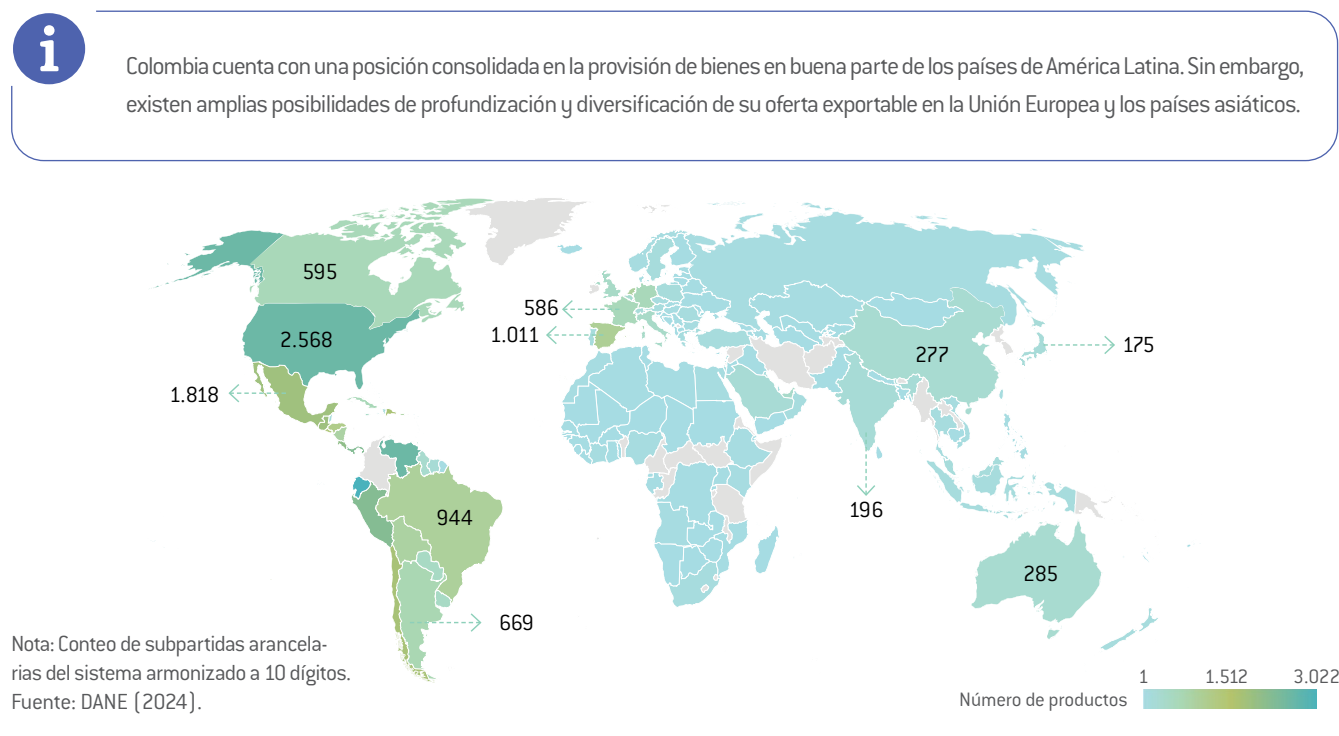
Actualmente, el país enfrenta riesgos asociados a medidas que podrían ser catalogadas como “irritantes comerciales” por parte de Estados Unidos, tales como incumplimientos al Tratado de Libre Comercio (TLC), problemas relacionados con la propiedad intelectual y la persistencia de barreras no arancelarias⁵. Asimismo, según estimaciones de AmCham y ANIF (2025), la prolongación de las medidas arancelarias vigentes podría generar una contracción de las exportaciones cercana al 8 %, una reducción del crecimiento económico de -0,1 pp, la pérdida de 15.000 empleos y un aumento de la inflación a 4,4 %, en caso de que Colombia adopte medidas arancelarias recíprocas.

No obstante, este contexto también representa una oportunidad para corregir la tendencia de internacionalización selectiva que ha caracterizado a Colombia y avanzar en la diversificación de sus destinos de exportación. Para ello, es necesario profundizar las relaciones co-

merciales con otros países con los que ya existen acuerdos vigentes y explorar nuevos mercados no tradicionales. Las proyecciones económicas a mediano plazo señalan un crecimiento significativo en el tamaño y el poder adquisitivo de la población en regiones como Asia y África. En particular, el aumento de la clase media en China, India y el sudeste asiático, así como la movilidad económica prevista en varios países africanos, configuran una ventana de oportunidad para los productos colombianos frente a una demanda global en expansión.

Como ya se señaló, la economía colombiana concentra sus lazos comerciales en un número reducido de países. Durante 2024, el país exportó 3.022 tipos de productos hacia Ecuador. Un resultado similar se observó con Estados Unidos, Panamá, Venezuela, Perú, México, Guatemala y Costa Rica, en los que se participó en la provisión de más de 1.800 clases de bienes. De otro lado, en el caso de la Unión Europea, bloque económico con el que se cuenta con un acuerdo comercial vigente, la canasta exportadora del país no fue superior a los 1.011 productos. En Asia, el destino más representativo fue Emiratos Árabes Unidos con 371 bienes, seguido por China con 277. En el caso de África, Sudáfrica demandó 88 clases de productos (Gráfica 4).

Gráfica 4. Número de productos exportados por Colombia por país de destino, 2024



5. Según un análisis preliminar realizado por AmCham, en la actualidad existen 18 medidas comerciales implementadas por Colombia que generan preocupación por parte de la Oficina Comercial de los Estados Unidos. Algunas de estas medidas representan incumplimientos a compromisos del TLC, afectaciones a exportaciones estadounidenses o normas sin sustento técnico alineado con estándares internacionales. Entre los temas abordados están investigaciones antidumping, barreras técnicas como etiquetado y certificaciones, demoras regulatorias, medidas sanitarias, políticas fiscales unilaterales, e intervenciones sectoriales como la posible reactivación del programa de chatarrización.



5 *Efecto manada:* Relocalización de inversiones

El contexto geopolítico internacional, marcado por las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China, los riesgos latentes en las cadenas de suministro y la creciente preocupación por la sostenibilidad ambiental en la producción y el transporte de mercancías serán factores determinantes en la reconfiguración de las cadenas globales de valor (CGV) en los próximos años. Estas tendencias han impulsado un proceso de relocalización de inversiones, en respuesta a la nueva realidad del comercio internacional.

Colombia no puede ser ajena a este fenómeno. El país cuenta con una serie de ventajas comparativas que le permitirán ser protagonista en la atracción de nuevas inversiones y en la capitalización

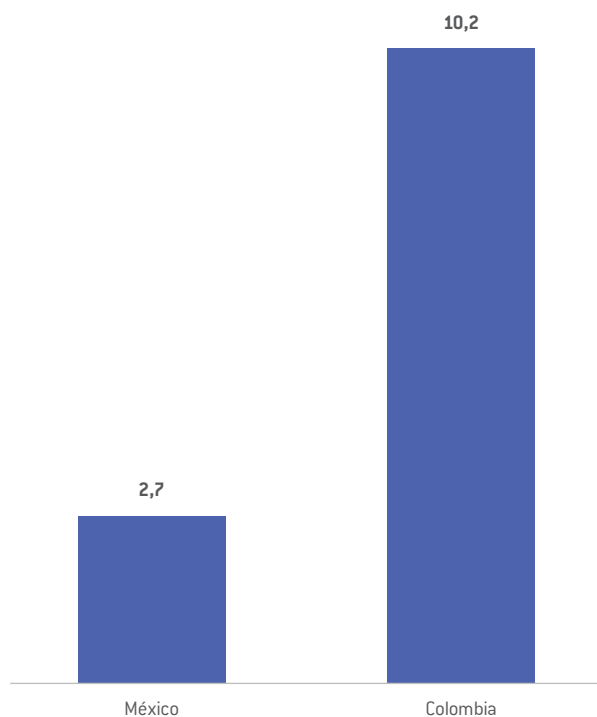
del *efecto manada* de empresas e inversionistas que buscan nuevos mercados para establecer sus operaciones o generar encadenamientos productivos. Entre estas ventajas destacan su ubicación geográfica estratégica —cerca de los principales mercados del mundo—; la disponibilidad de mano de obra abundante y calificada; y condiciones ambientales favorables, especialmente en lo relativo a la composición limpia de su matriz de generación eléctrica (Gráfica 5). Adicionalmente, Colombia ofrece instrumentos atractivos para la inversión, como el régimen de zonas francas, y cuenta con 17 acuerdos de libre comercio que le otorgan acceso preferencial a múltiples mercados, con ventajas específicas en materia de reglas de acumulación de origen.

Gráfica 5. Comparativo entre Colombia y México

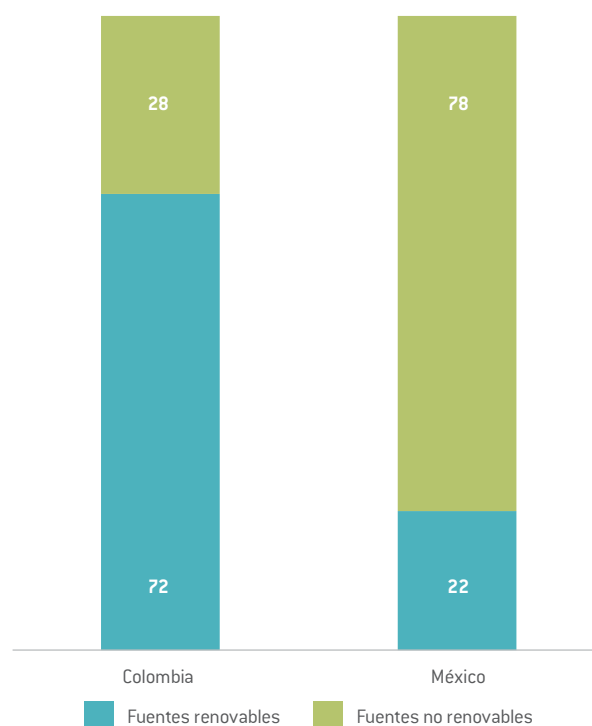


Colombia cuenta con una mayor disponibilidad de mano de obra, una proximidad geográfica más favorable hacia Estados Unidos desde el Caribe, y una matriz eléctrica más limpia en comparación con México.

a. Población desocupada, 2024 (%)



b. Composición de la matriz de generación eléctrica, 2024 (%)





c. Distancia entre los principales puertos marítimos en el Pacífico y el Caribe

Distancia entre puertos	kilómetros
Veracruz-Nueva York	3.661
Cartagena-Nueva York	3.469
Manzanillo-Los Ángeles	2.223
Buenaventura-Los Ángeles	5.675

Fuente: DANE (2025), Energy Information Administration (EIA, 2024), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2025) y Sea Rates (2025).

La atracción de IED es un canal fundamental para la transformación productiva de la economía, el incremento de las exportaciones y una mayor inserción en las CGV. En general, los países con una amplia presencia de empresas extranjeras logran establecer un sólido vínculo con las economías de las que proviene el capital, lo que estimula el intercambio comercial, la generación de encadenamientos productivos y la transferencia de conocimiento (Misión de Internacionalización, 2021).

En 2024, Colombia recibió un total de USD 14.234 millones en IED, registrando una caída de 15,2 % frente a 2023. Estados Unidos fue el principal país de origen de los recursos, aportando el 38,7 % del total, seguido por España con 19,6 %, Anguila con 11,1 % y Panamá con 8,4 %⁶. Otros países con participaciones significativas fueron Suiza (4,0 %), Inglaterra (4,0 %), Bermudas (3,8 %) y México (2,6 %). Por su parte, China representó el 1,1 % del total (Banco de la República [Banrep], 2025).

A nivel de actividades económicas, la mayor proporción de la IED se destinó a servicios financieros y empresariales, con el 30,9 % del total, seguidos por la industria manufacturera con

13,9 %, y comercio, restaurantes y hoteles con 12,7 %. Las actividades de minería y explotación de petróleo concentraron el 25,2 % de los recursos, registrando una caída de 44,8 % respecto al año anterior (Gráfica 6a) (Banrep, 2025).

El deterioro en la llegada de IED durante el último año refleja la persistencia de retos por resolver en el país, los cuales constituyen factores de riesgo para los inversionistas internacionales y disminuyen el atractivo de la economía colombiana frente a sus pares en el mundo. Muestra de esta situación es que Colombia presenta un desempeño relativamente bajo —posición 21 entre 25 economías emergentes— en el índice de confianza para la llegada de inversión extranjera. El país retrocedió una posición frente a los resultados de 2024, y con una puntuación de 1,27 se encuentra por debajo de otras economías latinoamericanas como México (puesto 6), Argentina (9), Chile (15) y Brasil (4). Este resultado sugiere una menor percepción de atractivo relativo en el contexto regional, posiblemente influenciada por factores como la incertidumbre política y regulatoria, así como por desafíos estructurales persistentes (Gráfica 6b) (A. T. Kearney, 2025).

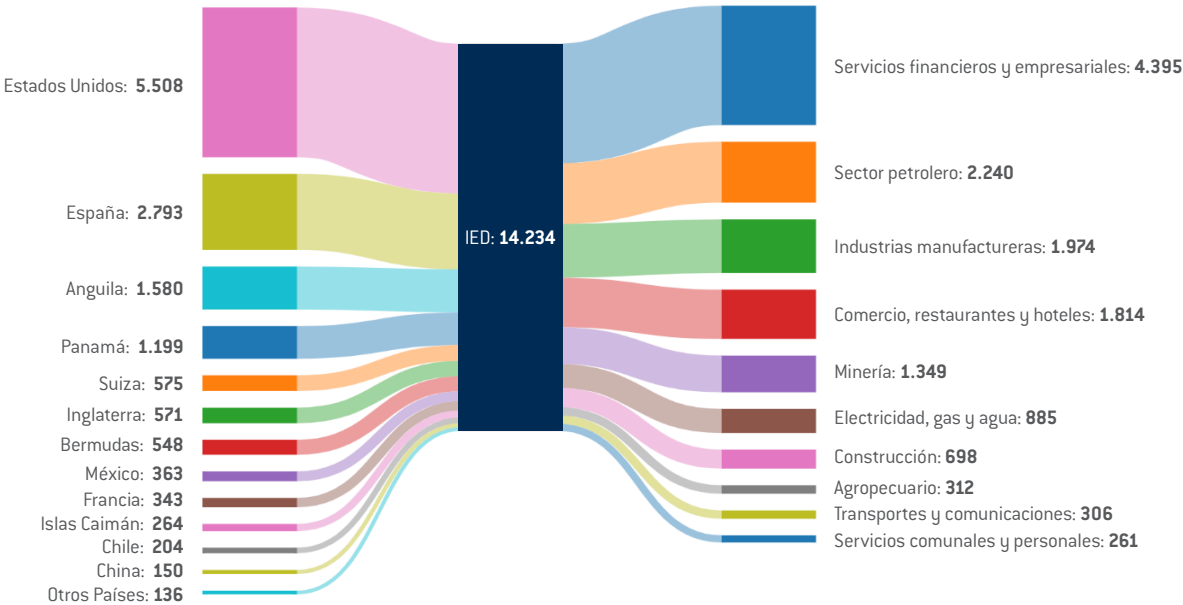
6. De acuerdo con la metodología de construcción de las cifras de IED, se entiende como emisor de inversiones al país de origen de donde provienen los recursos.



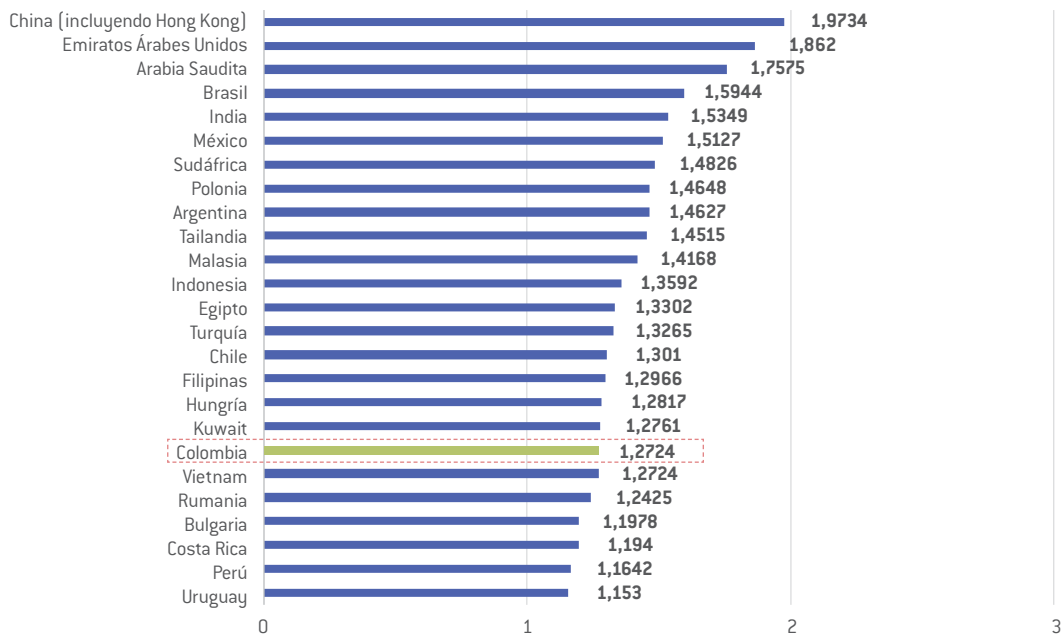
Gráfica 6. Flujos de IED hacia Colombia y nivel de confianza para la atracción de inversiones

i En 2024, Colombia recibió USD 14.234 millones en materia de IED. El país cuenta con oportunidades de mejora en la generación de confianza para la atracción de inversiones.

a. Inversión extranjera directa por país de origen y sector económico, Colombia 2024 (USD millones)



b. Índice de confianza para la IED en economías emergentes (puntaje entre 0 y 3), 2025



Fuente: A. T. Kearney (2025) y Banrep (2025).



Recomendaciones



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada

Alternativa al primer sesgo: una economía que facilita la inserción de su tejido empresarial en la economía global



Continuar la ejecución de los programas para incrementar la inserción y la supervivencia de las firmas nacionales en el mercado externo, y ajustarlos/escalarlos con base en resultados

Una estrategia efectiva para incrementar las exportaciones y garantizar mayores niveles de sofisticación y diversificación de la canasta exportable debe considerar acciones que atiendan a las necesidades de formación y capacitación de las unidades productivas que realizan operaciones de comercio exterior: las empresas. En este sentido, resulta positiva la continuidad que dio el Gobierno nacional, a programas de intervención enfocados en la gerencia, tales como *Fábricas de Productividad y Sostenibilidad*, destinados a aumentar la productividad de las empresas, fomentar la cultura exportadora en el país y ampliar el número de firmas que realizan ventas al exterior (DNP, 2023c).

Con base en lo anterior, se sugiere acompañar la ejecución de estos programas, enfatizando el trabajo con las iniciativas

clúster en las regiones, gracias a las externalidades positivas que estos tienen sobre el tejido empresarial y las cadenas de valor. Adicionalmente, se requiere introducir: (1) líneas de trabajo con enfoque diferencial, de manera que se reconozcan las particularidades de empresas y sectores para aumentar la efectividad de las intervenciones; (2) la definición de metas concretas y verificables, contra las cuales se establezcan cláusulas de salida y “graduación” de empresas beneficiarias; (3) un riguroso esquema de seguimiento y monitoreo, de acceso público, y con rendición periódica de cuentas, y (4) evaluaciones de operaciones e impacto para emprender acciones de mejora y tomar decisiones sobre escalabilidad de los instrumentos según la evidencia.



Promover la declaración anticipada como un mecanismo de facilitación de comercio

De acuerdo con el informe de tiempos de despacho de mercancías de la DIAN (2025a), el uso de la declaración anticipada puede reducir los tiempos de importación por vía marítima en 20 horas en promedio. No obstante, el uso de este mecanismo es aún incipiente en Colombia al representar tan solo el 6,1 % del total de operaciones de importación durante 2022 (DNP, 2023b).

El 22 de mayo de 2024 el Gobierno nacional expidió el Decreto 659, que modifica el régimen de aduanas en Colombia. Entre las medidas que esperan implementarse se encuentra la obligatoriedad de la declaración anticipada en los procesos de importación, de manera que todas las mercancías que ingresen al país deban presentarse de forma anticipada en un plazo no mayor a las 48 horas, incluyendo

también las importaciones realizadas por operadores económicos autorizados (OEA) y los bienes con destino a las zonas francas, centros de distribución logística internacional, entre otros depósitos.

Ahora bien, aunque la medida anterior busca brindar mayor agilidad a las operaciones de comercio exterior y combatir el contrabando, su implementación —prevista una vez se den los desarrollos tecnológicos en la plataforma de la DIAN— requerirá que esta entidad realice capacitaciones, pruebas, expedición de manuales y, tan pronto entre en funcionamiento, garantice el acompañamiento a los importadores del país para su adecuado uso y aprovechamiento, con el fin de evitar posibles sanciones para estos o traumatismos en las operaciones de comercio exterior.



Impulsar la figura de OEA y avanzar en el reconocimiento de esta en los países con los que se tengan acuerdos vigentes

La autorización como OEA es expedida por la autoridad aduanera y demuestra que una empresa cumple con altos estándares de seguridad a lo largo de su cadena de suministro. Este certificado permite agilizar los trámites en el intercambio comercial ante autoridades de control del país como la DIAN, la Policía Antinarcóticos, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), la Superintendencia de Transporte (Supertransporte) y la Dirección General Marítima y Portuaria (Dimar).

A mayo de 2025, 576 empresas y actores de la cadena de comercio exterior habían sido certificados como OEA, 24 más que los registrados en igual periodo de 2024 (DIAN, 2025b). Así las cosas, se requiere impulsar esta figura en el país para que un mayor número de usuarios puedan acceder a sus beneficios en materia de facilitación de comercio⁷, además de continuar el acompañamiento a las empresas que tienen su certificación en trámite.

Adicionalmente, es necesario acelerar la expedición de la regulación para que otros actores de la cadena puedan

ser certificados como OEA; entre estos, los transportadores terrestres, los usuarios operadores de zonas francas, los depósitos habilitados, los agentes de carga internacional, los intermediarios de tráfico postal y envíos urgentes, y los transportadores aéreos.

Por último, se requiere avanzar en el proceso de reconocimiento mutuo de OEA en los países con los que se tengan acuerdos comerciales vigentes y que cuenten con este programa de autorización. Hasta la fecha existen suscritos acuerdos de reconocimiento mutuo multilaterales con los países miembros de la Alianza del Pacífico (México, Perú y Chile), la Comunidad Andina (Perú, Ecuador y Bolivia) y el regional de las Américas (Bolivia, Chile, Perú, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Guatemala, Costa Rica y República Dominicana) y bilaterales con Costa Rica, Brasil, Guatemala y Estados Unidos. Mientras tanto, se encuentran en espera o en proceso de negociación los acuerdos con Mercosur y con India y El Salvador.



Agilizar el plan de modernización de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y consolidar el Sistema de Inspección Simultánea

La VUCE es el canal central para el intercambio de información entre las entidades que ejercen control sobre las operaciones de comercio exterior en Colombia, facilitando por esta vía la implementación de controles eficientes y evitando la duplicidad de procedimientos (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2017). En la actualidad, 21 entidades del orden nacional deberían contar con servicios interoperables en esta plataforma, de las cuales 20 ya se encuentran efectivamente en operación.

A partir de lo anterior, se requiere dar celeridad al proceso de interoperabilidad de la entidad faltante. Adicionalmente, en línea con las recomendaciones del CONPES 3982 de 2020 (Política Nacional Logística),

es necesario desarrollar en los próximos años nuevas funcionalidades para los módulos de la plataforma en lo relacionado con inspección simultánea, sistema de administración de riesgos, conectividad con ventanillas únicas de otros países⁸ e integración con futuros desarrollos de los sistemas de comunidad portuaria y aeroportuaria.

Finalmente, es clave consolidar el Sistema de Inspección Simultánea, tanto para exportaciones como para importaciones, y extenderlo a todos los tipos de carga. De igual manera, conviene implementar completamente el centro de control y monitoreo de aduanas de la DIAN, lo cual ayudará a unificar los procesos de inspección y reducirá los tiempos de comercio exterior.

7. Entre los beneficios de ser certificado como OEA se encuentran: (1) los exportadores e importadores actúan directamente como declarantes ante la DIAN; (2) reducción en el monto de las garantías que se deben pagar ante la DIAN por cuenta de las operaciones de comercio exterior; y (3) autorización para llevar a cabo la inspección de las mercancías en las instalaciones del exportador o en un depósito habilitado, entre otros.

8. Al respecto, se destaca el progreso con la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, Perú y México), en el que se están transfiriendo los documentos electrónicos fitosanitarios y los certificados de origen (MinCIT, 2023).



Hacer interoperables los sistemas de riesgo de los actores que intervienen en el control a las operaciones de comercio exterior

Avanzar en la interoperabilidad de los sistemas de información de entidades como la DIAN, el Invima, el ICA y la Policía Antinarcóticos permitirá que estas puedan construir perfiles de riesgo de manera automática de los usuarios que realizan actividades de comercio exterior. Estos desarrollos tecnológicos facilitarán la implementación de mecanismos de selectividad aduanera, basados en modelos de detección temprana de riesgos para identificar aquellas mercancías que requieren revisiones más rigurosas.

Adicionalmente, es necesario avanzar en el cumplimiento de las acciones incluidas en el CONPES 3982 de 2020 relacionadas

con el desarrollo de servicios informáticos que permitan interoperar los sistemas de riesgo de las entidades de control sobre el comercio exterior. En particular, en el desarrollo del componente de mitigación de los riesgos aduaneros, se registra un avance en su cumplimiento a diciembre de 2024 del 90 %; en el de riesgos de sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria, del 80 %; en el de mitigación del riesgo sanitario y defensa de la salud, del 29 %; y en materia de lucha contra el contrabando, narcóticos y seguridad nacional, del 82 %⁹.



Permitir que las operaciones de comercio exterior de bienes sean voluntariamente canalizables a través del mercado cambiario

Las operaciones de obligatoria canalización a través del mercado cambiario en Colombia son: (1) la importación y la exportación de bienes, (2) las operaciones de endeudamiento externo celebradas por residentes, (3) las inversiones de capital de extranjeros en el país, (4) las inversiones de capital colombiano en el exterior, (5) las inversiones financieras, (6) los avales y garantías financieras, y (7) las operaciones de derivados¹⁰.

En la actualidad, el cumplimiento de esta formalidad por parte de los agentes de comercio exterior no cuenta con un fin práctico

para las autoridades aduaneras y cambiarias del país (DIAN y Banrep) en tanto estas cuentan con fuentes alternativas de información para evaluar el flujo de divisas en la economía y los movimientos en el mercado cambiario. En este sentido, se recomienda que el Gobierno nacional¹¹ elimine este requisito; en su lugar, se propone otorgar el mismo tratamiento con el que hoy cuentan las exportaciones e importaciones de servicios, las cuales pueden efectuar operaciones de cambio a través del mercado libre o voluntariamente mediante el mercado cambiario¹².

9. Para mayor detalle consulte: <https://sisconpes.dnp.gov.co/sisconpesweb/>

10. Las inversiones financieras y en activos en el exterior son operaciones de obligatoria canalización, salvo cuando estas se efectúen con divisas provenientes de operaciones que no deban canalizarse a través del mercado cambiario.

11. Esta potestad le fue conferida al Gobierno nacional según lo dispuesto en el artículo 2.171.4 del Decreto 1068 de 2015.

12. El mercado libre está conformado por todas las divisas de las operaciones de cambio que obligatoriamente no se deben negociar o transferir por conducto de los intermediarios del mercado cambiario (IMC) o por las cuentas de compensación. La mayoría de estas operaciones corresponden a operaciones por servicios. Si la canalización de las divisas se hace voluntariamente por el mercado cambiario, se debe suministrar la información de datos mínimos por servicios, transferencias y otros conceptos (declaración de cambio).



Alternativa al segundo sesgo: una economía que ajusta sus patrones de producción y de intercambio a partir de las tendencias de la demanda global



Consolidar un catálogo en línea que compile los requisitos técnicos que deben cumplir los exportadores en las condiciones de acceso a los mercados internacionales y promover su uso

Recopilar y organizar en un mismo lugar información acerca de los requisitos técnicos y las normativas exigidas por los mercados internacionales permite a los productores nacionales fortalecer la calidad e idoneidad de su oferta exportable, por medio de la superación de las restricciones y barreras de acceso a mercados en el mundo.

ProColombia y el BID lanzaron hace unos años la plataforma *Export Access*, un sistema que compila requisitos no arancelarios que deben cumplir las empresas colombianas que desean ingresar sus productos a destinos internacionales. La herramienta genera datos para cerca de 5.000 subpartidas arancelarias y once países de destino (Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Ecuador, España, Estados Unidos, México y Perú). No obstante, la información allí contenida se encuentra desactualizada.

En este sentido, se recomienda destinar los recursos humanos y financieros suficientes para la actualización periódica de la plataforma. Adicionalmente, resulta pertinente sumar información de los países con los cuales Colombia tiene acuerdos comerciales vi-

gentes o que son socios comerciales importantes; entre estos, los miembros de la Unión Europea, más aún con la inminente entrada en vigor en los próximos años de las medidas en materia comercial contenidas en el Pacto Verde Europeo, y que tendrán un impacto sustancial sobre las exportaciones colombianas.

Asimismo, la herramienta puede articularse con el Subsistema Nacional de Calidad (SICAL), que por sus características se complementa con los servicios ofrecidos por *Export Access*. También es importante avanzar en el levantamiento de información acerca de las principales normativas y requisitos para exportar en el sector servicios, a partir de las oportunidades que tendrá este en los próximos años.

Por último, es necesario visibilizar y promover el uso de esta plataforma entre las empresas exportadoras o aquellas que están interesadas en hacerlo, especialmente en el ámbito regional, en el que existe un mayor desconocimiento acerca del portafolio de servicios del Gobierno nacional para apoyar la internacionalización de la economía.



Avanzar en la construcción e implementación del Plan de Admisibilidad Sanitaria

La estrategia de admisibilidad sanitaria busca agilizar los procesos sanitarios y fitosanitarios con el fin de facilitar el acceso real de los productos colombianos en los mercados internacionales. Para tal propósito, se plantea la sofisticación de los procesos productivos, la eliminación de las barreras no arancelarias y el cumplimiento de los estándares sanitarios exigidos por estos.

Con miras a este objetivo, se recomienda que el Grupo de Asuntos Internacionales, en el que participan DNP, MinCIT, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Minagricultura) y el Ministerio de Salud y Protección Social (Minsalud), puedan consolidar una agenda de admisibilidad sanitaria del cuatrienio en curso, de acuerdo con la meta trazada en las bases del PND 2022-2026 de 224 bienes (DNP, 2023c). En dicho instrumento sería conveniente priorizar los tipos de productos y mercados

de destino con amplias posibilidades de éxito, ya sea por el dinamismo de su demanda o por condiciones favorables de la competencia internacional.

Esta agenda debe estar alineada a su vez con las apuestas estratégicas de la Política de Reindustrialización (CONPES 4129), la Política de Desarrollo Productivo (PDP) (CONPES 3866), el interés del sector privado, las apuestas productivas departamentales a partir del CONPES de internacionalización y las herramientas de identificación de bienes de entidades como ProColombia. También es fundamental que se articule con los insumos técnicos proporcionados por el ICA y el Invima al respecto. Luego de ser formulada, esta agenda debe ser sometida a consideración por la Comisión Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y también ante representantes del sector privado.



Revisar la estructura arancelaria con el fin de disminuir su dispersión, desincentivar el contrabando y dar eficiencia a los procesos aduaneros

En un contexto internacional de proliferación de barreras al comercio, Colombia necesita avanzar hacia una estructura arancelaria caracterizada por una baja dispersión, y mayores simplicidad y transparencia. Esto tendría impactos positivos en materia de productividad, transferencia de tecnología, encadenamientos productivos y aumento del bienestar (Rivera *et al.*, 2021). En tal medida, es importante tener presente que elevar los aranceles en la economía restringe el acceso de bienes provenientes del exterior para consumidores y empresas, incide sobre el nivel de precios de la economía, estimula prácticas como el contrabando —castigando en mayor medida a los importadores legales— (Banco Mundial, 2019), dificulta la gestión de la autoridad aduanera, y podría conducir a represalias por parte de socios comerciales en el resto del mundo (Echavarría *et al.*, 2019a).

Aunque en el PND 2022-2026 el Gobierno nacional introdujo la figura del arancel inteligente (artículo 259 de Ley 2294 de 2023) como un mecanismo de defensa comercial y de protección a la pro-

ducción nacional, lo cierto es que este tipo de medidas van en contra de la competitividad de la economía pues exceden las funciones que ya cumplen otros mecanismos de defensa comercial como las salvaguardias y las medidas *antidumping*, que son amparadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Adicionalmente, podrían conducir a una mayor dispersión de la estructura arancelaria actual, por lo cual es importante que este instrumento de política no se convierta en una medida discrecional, sino que su aplicación se sustente en criterios técnicos.

El impacto de esta medida deberá ser analizado a la luz no solo del régimen legal colombiano, sino también de los lineamientos legales internacionales relacionados con este asunto, como lo es el Acuerdo General Sobre Aranceles, Aduanas y Comercio (GATT de 1947), ratificado por Colombia. Dicho instrumento, de conformidad con sus objetivos, estableció principios y normas respecto a las cargas impuestas a las importaciones y exportaciones, con el fin de generar igualdad y seguridad entre las partes.



Establecer una fuerza de tarea para el análisis, la clasificación y la evaluación de medidas no arancelarias (MNA)

El CONPES 4085 de 2022 incluyó entre sus acciones revisar y proponer ajustes a las MNA en la economía que limitan la productividad de sectores priorizados por los departamentos¹³. Adicionalmente, en el plan de acción de la Misión de Internacionalización se contempla la creación de una comisión de alto nivel encargada de evaluar y tomar decisiones sobre las MNA vigentes (Misión de Internacionalización, 2021).

Desde el año 2022, el DNP ha venido trabajando en un ejercicio de identificación y análisis de MNA que inciden en sectores específicos de la economía. Sin embargo, es necesario continuar con el fortalecimiento del capital humano y financiero suficiente

a esta instancia para que analice, clasifique, evalúe y sistematice las MNA, y así establezca cuáles de estas corresponden a barreras que restringen el libre comercio.

Esta fuerza de tarea también podría evaluar las medidas restrictivas que adoptan terceros países con Colombia, implementando un procedimiento de revisión a partir de la metodología de análisis de impacto normativo de la OCDE (2021). Además, debería activar protocolos de análisis ex ante, encaminados a evaluar la pertinencia de las MNA ante las entidades involucradas en la expedición de este tipo de medidas, como el Invima, el ICA, la DIAN, entre otras.

13. De acuerdo con lo definido en el CONPES 4085, se proyectaba un avance del 40 % en el cumplimiento de esta acción al cierre de 2023.



Fortalecer la institucionalidad y gobernanza de la política arancelaria

El diseño y la ejecución de la política arancelaria en Colombia recae sobre la Rama Ejecutiva; en particular, en el MinCIT, bajo la dirección de dos órganos consultivos: el Consejo Superior de Comercio Exterior, el Comité de Prácticas Comerciales y el Comité de Asuntos Aduaneros y Arancelarios (CAAA), los cuales están encargados de recomendar la adopción de medidas arancelarias y aduaneras, la actualización de la nomenclatura de bienes comerciados y la fijación de medidas de salvaguardia y *antidumping*. Con el fin de robustecer la función de estas instancias, se recomienda replantear el rol que estas desempeñan en lo referente a la atención de solicitudes de modificación de aranceles por sectores o grupos de interés, que abogan por tratamientos diferenciales sobre bienes importados, y que explican en buena parte la actual dispersión de la estructura arancelaria.

Para esta recomendación, resulta pertinente que el CAAA no tome decisiones sobre partidas arancelarias individuales, sino que analice y decida en términos estructurales sobre grupos o clases de productos. Además, se debe revisar el mecanismo por el cual se evalúa la pertinencia de las solicitudes de modificación de aranceles, así como los requisitos establecidos para su presentación y posterior evaluación.

El anterior ejercicio debe valerse de elementos del análisis de impacto normativo (Misión de Internacionalización, 2021), en el que se consideren los potenciales efectos de este tipo de medidas sobre el bienestar de la población, la competencia y la provisión de bienes para la cadena productiva. Asimismo, es necesario evaluar los posibles impactos negativos que podrían generarse; entre estos: estímulos al contrabando, o represalias de otros países en materia comercial.

Alternativas al tercer sesgo: una economía que aprovecha su ventaja comparativa para la atracción de inversiones y la relocalización de cadenas de producción



Potenciar la estrategia de atracción de inversión extranjera directa de eficiencia

Son diversos los factores que las empresas extranjeras evalúan antes de establecerse en una economía; entre estos, la fortaleza institucional del país, la provisión de seguridad y justicia, la estabilidad del marco normativo y regulatorio en materia fiscal y laboral, así como la presencia de incentivos para la atracción de inversiones (BID, 2022). En este sentido, el país requiere conformar una instancia de alto nivel, en cabeza del MinCIT con demás entidades del orden nacional, a cargo de liderar y realizar seguimiento a las acciones de política que contribuyan a la solución de los principales cuellos de botella que limitan la llegada de IED al país y que apueste por la relocalización de inversiones. El comité ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) podría hacer las veces de este órgano de supervisión.

Adicionalmente, resulta pertinente unificar los instrumentos con los que cuenta Colombia en materia de atracción de inversiones y desarrollar una metodología que identifique potenciales sectores y regiones geográficas en las que tales inversiones

tendrían éxito. A partir de lo anterior, en el ámbito subnacional se sugiere fortalecer la articulación entre ProColombia y organizaciones del orden local, como las agencias regionales de promoción de inversiones (*Invest in*), la red Pro en los departamentos, las comisiones regionales de competitividad e innovación (CRCI) y los Gobiernos locales. El propósito de esto es promover el desarrollo de los municipios del país a partir de las potencialidades de su aparato productivo.

Por otra parte, es importante aprovechar las oportunidades que el contexto geopolítico actual ofrece a los países de la región —en particular, la tensión económica entre Estados Unidos y China—, el cual establece para Colombia un marco de referencia en materia comercial y de relocalización de inversiones (*nearshoring*). En este sentido, resulta pertinente avanzar en una agenda bilateral que permita materializar el interés de empresas de este país por invertir en Colombia a través de los instrumentos de facilitación al inversionista a cargo de MinCIT y ProColombia.



Finalmente, se requiere consolidar la construcción de la Ventanilla Única de Inversión, la cual en su primera fase contará con una vocación netamente informativa. No obstante, es necesario dar continuidad a los desarrollos tecnológicos de esta plataforma para

que incorpore en el corto plazo elementos transaccionales que les proporcionen a los inversionistas internacionales un único punto de contacto institucional y les permitan adelantar trámites y procedimientos indispensables para su establecimiento en el país.



Impulsar la internacionalización de las zonas francas en coherencia con los acuerdos internacionales suscritos por el país, y reconociendo la heterogeneidad de los usuarios que operan en estas

A través de la Ley 2277 de 2022 (reforma tributaria), el Gobierno nacional modificó los requisitos que deben cumplir las zonas francas en Colombia para conservar los beneficios aplicables a este régimen en materia de impuesto de renta. Entre estos se incluye el cumplimiento de metas en exportaciones anuales determinadas en sus planes de internacionalización¹⁴, los cuales deben ser aprobados por MinCIT. Esta medida obliga a los usuarios de zonas francas a establecer un umbral máximo de ingresos provenientes de operaciones con el territorio aduanero nacional, y un incremento progresivo cada año en las metas de ingresos derivados de su intercambio con el resto del mundo.

Si bien la medida busca impulsar la internacionalización de la economía a través de una mayor inserción de las empresas que operan en las zonas francas en el mercado exterior, es necesario evaluar

los elementos en la norma que pueden ser interpretados como una subvención y/o subsidio a la exportación, una práctica que está prohibida por la OMC, de la cual Colombia hace parte desde 1995, y que podría representar represalias para el comercio exterior del país.

Por otra parte, en relación con los planes de internacionalización que deben presentar algunos usuarios de las zonas francas, es necesario que MinCIT pueda establecer una lista de parámetros técnicos en su evaluación, en la cual se reconozcan las particularidades de cada usuario que opera en estas. Para dicho fin, es preciso considerar criterios diferenciales; entre estos, si se trata de un usuario agroindustrial, industrial o de servicios, o si es una zona franca permanente especial (uniempresarial), entendiendo las limitaciones y los retos que estas enfrentan en su acceso a los mercados internacionales.



Implementar una política pública que impulse el comercio exterior de servicios

Con el fin de fortalecer la exportación de servicios, se requiere implementar una estrategia de política que logre la inserción de sectores con potencial de éxito. Para dicho fin, es necesario identificar oportunidades en el mercado externo, así como la solución de barreras y cuellos de botella —en su mayoría regulatorias— que limitan su aprovechamiento.

Al respecto, resulta pertinente avanzar en la implementación de las acciones de política definidas en el CONPES 4085 (Política de Internacionalización), así como potenciar la estrategia de promoción de servicios basados en conocimiento, liderada por MinCIT y financiada con recursos del BID¹⁵. Adicionalmente, es preciso que estas estrategias se acompañen de iniciativas de fortalecimiento empre-

14. La medida incluye el cumplimiento de metas en el nivel de ventas al mercado externo y al mercado interno. Los ingresos provenientes de la primera continuarán tributando a una tarifa de renta del 20 %, y a los del segundo, esto es, los ingresos provenientes de las ventas al resto del territorio aduanero nacional, se les aplicará la tarifa general del impuesto. En este sentido, las reglas que se establezcan en los planes de internacionalización serán claves para determinar no solo la continuidad de los usuarios en las zonas francas, sino también las decisiones de inversión de nuevos inversionistas en el futuro.

15. Esta política está orientada a la promoción de las exportaciones de servicios como la animación digital y los videojuegos, la industria audiovisual, el software, las actividades de business process outsourcing (BPO) y los servicios de salud.



sarial, las cuales deben contar con instrumentos de financiación, promoción internacional y programas de capacitación orientados a la mejora en los estándares de calidad de los servicios, la adaptación a los requisitos normativos de los mercados internacionales y la acumulación de capital humano y nuevas tecnologías.

Por otra parte, es importante extender y ajustar toda la batería de instrumentos de política destinados a la promoción de las exportaciones de bienes de forma que también contribuyan a la comercialización de servicios en el exterior. De este modo, se recomienda que las iniciativas, los programas y los apoyos del Gobierno nacional incluyan en su diseño un enfoque diferencial destinado al crecimiento de esta actividad, tales como la estrategia de

admisibilidad a mercados internacionales y de aprovechamiento de los acuerdos comerciales, entre otros.

Finalmente, es clave superar las limitaciones en materia de información que dificultan el desarrollo de políticas que promuevan el comercio exterior de servicios en Colombia. Si bien el DANE —a través de la muestra trimestral de comercio exterior de servicios (MTCES)— y el Banrep —con la balanza de pagos— publican regularmente datos para el comercio de servicios, es necesario fortalecer ambas mediciones con el fin de obtener una mayor regularidad y granularidad en la desagregación de estos registros a nivel de sectores económicos, regiones y mercados de destino, en coherencia con los estándares internacionales¹⁶.



Fortalecer las redes de contacto con la diáspora colombiana alrededor del mundo

En 2022 el DANE y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en conjunto con otras 19 entidades del orden nacional, conformaron la Mesa Estadística de Migración, una instancia que reúne diversos registros administrativos sobre la población migrante en el país y la diáspora colombiana. Como fruto de ese esfuerzo, se publicó el reporte estadístico de migración, donde se señaló que 1.189.664 migrantes colombianos se encuentran inscritos en el Registro Consular (DANE, 2022), un valor bastante reducido frente al estimado de cerca de 5 millones de nacionales que residen en el exterior.

Si bien el registro en este formulario es voluntario, se requiere destinar el recurso humano y financiero suficiente para promover su inscripción, pues estos datos pueden ser utilizados para fortalecer los sistemas de información de la población migrante colombiana. De este modo será posible caracterizar su situación socioeconómica, identificar sus necesidades y establecer redes de contacto para aprovechar sus potenciales aportes en la internacionalización de la economía.

Por otra parte, en cuanto a la oferta de servicios dirigidos a la diáspora, el Ministerio de Relaciones Exteriores lidera desde 2014 la iniciativa *Colombia Nos Une*, un programa que busca vincular

a los colombianos en el exterior y hacerlos sujetos de políticas públicas, velando por la protección de sus derechos y brindando acompañamiento ante su eventual retorno. Adicionalmente, entidades como ProColombia cuentan con iniciativas como *CO-nectados* y *Ojos en el Mundo*, las cuales se proponen acercar la diáspora colombiana a través del aprovechamiento de oportunidades de exportación hacia los países en los que residen. Asimismo, en materia de educación y formación de capital humano, la oferta de instrumentos por parte de entidades del sector público es amplia y diversa; entre estos se encuentran los liderados por Icetex y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias).

Con el fin de lograr un mayor conocimiento y uso por parte de la población migrante de estas iniciativas, se requiere consolidar en un único portal web la información del portafolio de servicios ofertado por entidades del Estado a los colombianos en el exterior. Asimismo, este podría complementarse con nuevas tipologías de servicios; entre estas, convocatorias de educación, acceso a seguridad social, redes de emprendimiento y promoción de servicios, convalidación profesional de títulos, seguros exequiales, asesoría en la repatriación.

16. La MTCES del DANE captura información para 9 de las 12 categorías de servicios que plantea el estándar internacional (FMI y Naciones Unidas). Por su parte, el Banrep ha avanzado en los últimos años en la inclusión de las estadísticas de la MTCES en la construcción de las cifras de comercio exterior de servicios de la balanza de pagos adicionando a esta información registros administrativos como reportes cambiarios o financieros de compañías de seguros, registros migratorios, entre otros.



Impulsar la telemigración mediante la solución de los principales cuellos de botella que enfrenta en materia regulatoria, tecnológica y de competencia

Alrededor del 21 % de la población ocupada en el país puede realizar sus labores de forma remota, lo cual facilita la prestación de su actividad económica en otras regiones del mundo. Asimismo, los salarios en estas ocupaciones son aproximadamente una décima parte de lo que reciben trabajadores en Estados Unidos en ocupaciones similares (Baldwin et al., 2021).

Lo anterior plantea potenciales oportunidades en materia de telemigración que podrían ser aprovechadas por Colombia. Una de ellas es la modalidad de *freelancer* o trabajador de libre dedicación a través de plataformas digitales. En este sentido, se requiere promover una mayor vinculación de trabajadores nacionales en estas plataformas; en particular, de aquellas profesiones que son más

demandadas en el exterior, como marketing digital y publicidad, software y programación, desarrollo web y multimedia, diseño gráfico y ciencia de datos, entre otras.

Para lo anterior, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y demás instituciones de educación superior que cuentan con estos programas de formación pueden contribuir en la búsqueda de alianzas para promover la *telemigración* entre sus estudiantes, y considerar la experiencia adquirida en estas plataformas dentro del componente de prácticas laborales. Una iniciativa de este tipo puede ser acompañada por entidades como el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), Mineducación, MinCIT, ProColombia e iNNpulsa.



6 Síntesis de Recomendaciones

Recomendaciones del CPC que ya han sido acogidas

Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
Escáneres para inspección no intrusiva en puertos.	2016	La puesta en funcionamiento de 37 escáneres en las sociedades portuarias de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura, Contecar, Palermo, San Andrés y Aguadulce ha permitido pasar de una inspección física de tres horas a una no intrusiva de 15 minutos.	Además de aumentar el número de escáneres, es importante conectar las cámaras de los puertos con estos para rastrear todo lo que pasa en los puntos de desembarque de las mercancías.
Implementar programas especiales que contribuyan a incrementar la oferta exportadora del país.	2019	Se espera que el programa Fábricas de Productividad realice 4.000 intervenciones a empresas del país para que puedan agilizar y mejorar sus procesos productivos.	Es importante evaluar el impacto de este tipo de programas en indicadores que den cuenta de la capacidad del aparato productivo del país.
Fortalecer el sistema nacional de calidad del país.	2019	Para poder incentivar las exportaciones, es clave responder a los requerimientos de calidad que exigen los mercados internacionales. Por ello, el CONPES 3957 de 2019 definió la Política Nacional de Laboratorios del país, que se propone mejorar las capacidades técnicas de los laboratorios, consolidar el mercado de la calidad y organizar un marco normativo e institucional que permita mejorar los procesos productivos.	
Implementar el programa de servicios de emparejamiento dispuesto en el CONPES 3866 de 2016.	2019	Resolver las fallas de información y coordinación entre empresas compradoras y proveedoras del país y del extranjero.	Se realizó el lanzamiento de la plataforma Compra lo Nuestro.



Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
Priorizar las apuestas productivas en la agenda de admisibilidad de la oferta exportable en el mercado internacional.	2019	Mejorar el estatus sanitario y fitosanitario del país y optimizar el reconocimiento de los procesos de equivalencia sanitaria a partir de las apuestas priorizadas en el marco de la Política de Desarrollo Productivo (PDP).	Se creó el Grupo de Asuntos Internacionales, cuya secretaría técnica está en cabeza del DNP y donde participan MinCIT, Minagricultura y Minsalud. Este tiene como objetivo la priorización de productos a partir de las consideraciones del sector privado, y definir la agenda de admisibilidad en el corto, mediano y largo plazo.
Simplificar los procedimientos para obtener la residencia permanente de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.	2022	Simplificar las categorías de visas para migrantes, así como los costos, los tiempos, los requisitos y los procedimientos para acceder a estas, permitirá la formación de un sistema más comprensible y flexible para los ciudadanos extranjeros que deseen radicarse en el país.	A través de la Resolución 5477 de 2021 expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se modificó el régimen migratorio en Colombia. Esta regulación incorpora nuevas tipologías de visa y establece las condiciones, los requisitos y los trámites para la solicitud, el estudio, la autorización, la cancelación y la terminación de visas en Colombia.
Avanzar en la modernización del nuevo sistema informático de la DIAN que propone la nueva regulación aduanera.	2022	Modernización aduanera y agilización del comercio exterior, automatizando operaciones que se vienen adelantando de forma manual.	Se recomienda realizar un seguimiento periódico de alto nivel a los tiempos y recursos comprometidos para poner en marcha este sistema.



Recomendaciones que aún no han sido acogidas, en las cuales el CPC insiste

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Implementar una política pública que impulse el comercio exterior de servicios.	El comercio de servicios representa una oportunidad para aumentar la inserción de la economía en el mercado externo. Cuando este intercambio tiene un alto contenido de sofisticación, facilita la integración en las cadenas globales de valor (CGV) y genera mayores ingresos.	Dirección de Inversión Extranjera, Servicios y Propiedad Intelectual del MinCIT y ProColombia	La capacidad de la economía para fortalecer la exportación de servicios reside en la efectividad de implementar una estrategia de política que logre la inserción adecuada de sectores con potencial de éxito en el mercado externo. Para esto es fundamental avanzar en la identificación y el aprovechamiento de oportunidades de exportación, y en la solución de barreras y cuellos de botella que limitan el intercambio de servicios.
Promover la declaración anticipada como un mecanismo de facilitación.	Disminuir los tiempos de importación.	Dirección General de la DIAN, Dirección de Comercio Exterior de MinCIT, Policía Fiscal y Aduanera (Polfa) y sector privado	El uso de la declaración anticipada reduce los tiempos de importación, independiente del medio de transporte utilizado y del tipo de depósito de las mercancías. Con el Decreto 659 de 2024 (Estatuto Aduanero) se establece la obligatoriedad del mecanismo en las operaciones de importación.
Hacer interoperables los sistemas de riesgo de los actores que realizan el control a las operaciones de comercio exterior.	Facilitar el intercambio de la información de gestión de riesgos y enriquecer los perfiles de riesgo y la selectividad aduanera de cada entidad.	MinCIT, DIAN, ICA, Invima, Migración Colombia y Policía Antinarcóticos	Estos desarrollos tecnológicos permitirán implementar mecanismos de selectividad aduanera, basados en modelos de detección temprana de riesgos para identificar aquellas mercancías que requieren revisiones más rigurosas.
Agilizar el plan de modernización de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y consolidar el Sistema de Inspección Simultánea.	Lograr la conectividad con ventanillas únicas de comercio exterior de otros países e integración con futuros desarrollos como el sistema informático aduanero de la DIAN.	DIAN, Dirección de Comercio Exterior del MinCIT, Polfa, Invima e ICA	La VUCE es el canal central para el intercambio de información sobre comercio exterior en Colombia, y se configura como una herramienta fundamental para contar con menores tiempos y costos en los trámites de exportación e importación de mercancías.



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Impulsar la figura de operador económico autorizado (OEA) y avanzar en el reconocimiento de esta en los países con los que se tengan acuerdos vigentes.	Flexibilizar los requisitos para autorizarse como OEA y aumentar el número de empresas que cuentan con esta autorización.	DIAN, Policía Antinarcoóticos, Invima, ICA, Supertransporte, Dimar, Aerocivil y sector privado	Se requiere impulsar esta figura en el país para que un mayor número de usuarios puedan acceder a sus beneficios en materia de facilitación de comercio, así como continuar el acompañamiento a las empresas que tienen su autorización en trámite.
Permitir que las operaciones de comercio exterior de bienes sean voluntariamente canalizables a través del mercado cambiario.	En la actualidad, el cumplimiento de esta formalidad por parte de los agentes de comercio exterior no cuenta con un fin práctico para las autoridades aduaneras y cambiarias del país (DIAN y Banrep) en tanto estas disponen de fuentes alternativas de información para evaluar el flujo de divisas en la economía y los movimientos en el mercado cambiario.	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda), DIAN y Banrep	Se recomienda eliminar este requisito, que se ha convertido en una fuente de sanciones para personas naturales y jurídicas que comercian bienes en el exterior, y en su lugar otorgar el mismo tratamiento con el que hoy cuentan las exportaciones e importaciones de servicios, las cuales pueden efectuar operaciones de cambio a través del mercado libre o voluntariamente a través del mercado cambiario.
Fortalecer las redes de contacto con la diáspora colombiana alrededor del mundo.	Fortalecer los sistemas de información de la diáspora colombiana puede contribuir a caracterizar la situación socioeconómica de esta población, identificar sus necesidades y establecer redes de contacto para aprovechar sus potenciales aportes en la internacionalización de la economía colombiana.	Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia y ProColombia	La población colombiana en el resto del mundo cuenta con una amplia riqueza de capital humano y financiero que podría movilizarse para impulsar la internacionalización de la economía. En la actualidad, son cerca de 5 millones los connacionales que se encuentran radicados en el exterior. Sin embargo, la información disponible sobre esta población es insuficiente.
Impulsar la telemigración mediante la solución de cuellos de botella en materia regulatoria, tecnológica y de competencia.	En Colombia, cerca del 21 % de los ocupados pueden realizar sus actividades de forma remota. Adicionalmente, los salarios de estos trabajadores son aproximadamente una décima parte de lo que reciben trabajadores en Estados Unidos en ocupaciones similares. Esto plantea un escenario de oportunidades para que telemigrantes colombianos puedan ser contratados por empresas en el extranjero.	MinCIT, Ministerio del Trabajo (Mintrabajo) y MinTIC	De acuerdo con lo propuesto por la Misión de Internacionalización, una estrategia efectiva para aprovechar las oportunidades en la telemigración debe enfocarse en la solución de las potenciales barreras en materia de infraestructura digital, competencia y marco regulatorio que limitan el libre ejercicio de esta modalidad de trabajo.



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Profundizar la ejecución de los programas actuales para incrementar la inserción y la supervivencia de las firmas nacionales en el mercado externo, y ajustarlos o escalarlos con base en resultados.	Entre 2011 y 2020, cerca del 94 % de las empresas que exportaron en Colombia fueron mipymes. De estas, alrededor del 63 % lo hicieron una única vez durante el periodo. Consolidar la operación de estas empresas en el mercado externo contribuirá en el incremento sostenido de las exportaciones.	MinCIT, ProColombia y Colombia Productiva	Las capacidades gerenciales en las empresas guardan una fuerte relación con su desempeño exportador. En general, algunos estudios señalan que las firmas que cuentan con una unidad administrativa con formación y conocimiento acerca de los requerimientos para exportar registraron mayores niveles de ventas al extranjero y también una mayor persistencia en el mercado externo a lo largo del tiempo.
Consolidar un catálogo en línea que compile los requisitos técnicos que deben cumplir los exportadores en las condiciones de acceso a los mercados internacionales y promover su uso.	Identificar los requerimientos técnicos exigidos en los diferentes mercados para facilitar el acceso de los productos colombianos.	MinCIT, Minagricultura, ProColombia, Colombia Productiva, iNNpulsa y sector privado	Contar con información acerca de los requisitos técnicos y las normativas exigidas por los mercados internacionales permite a los productores nacionales fortalecer la calidad e idoneidad de su canasta exportable, y aprovechar las oportunidades que les ofrece el comercio exterior mediante la superación de las restricciones y barreras de acceso a mercados en el mundo.
Avanzar en la construcción e implementación del Plan de Admisibilidad Sanitaria.	En el marco de la agenda de aprovechamiento de los acuerdos comerciales vigentes, es necesario que el país avance en la construcción e implementación del Plan de Admisibilidad Sanitaria, una estrategia que busca lograr la entrada de productos agropecuarios colombianos en el exterior a través del mejoramiento del estatus sanitario y fitosanitario del país.	Minagricultura, MinCIT, DNP, Minsalud, ICA e Invima	Resulta fundamental consolidar una agenda de admisibilidad sanitaria, en la que se prioricen los bienes y mercados de destino con amplias posibilidades de éxito, ya sea por el dinamismo de su demanda o por condiciones favorables de la competencia a nivel internacional.



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Potenciar la estrategia de atracción de inversión extranjera directa (IED) de eficiencia.	Incrementar el monto de IED de eficiencia, aumentar la diversificación productiva e incentivar las exportaciones.	Dirección de Inversión Extranjera, Servicios y Propiedad Intelectual del MinCIT y ProColombia	De acuerdo con el BID (2022), son diversos los factores que las empresas extranjeras evalúan antes de establecerse en una economía; entre estos, la fortaleza institucional del país, la provisión de seguridad y justicia, la estabilidad del marco normativo y regulatorio en materia fiscal y laboral, así como la presencia de incentivos para la atracción de inversiones.
Impulsar la internacionalización de las zonas francas en coherencia con los acuerdos internacionales suscritos por el país, y reconociendo la heterogeneidad de los usuarios que operan en estas.	A través de la Ley 2277 de 2022, el Gobierno nacional modificó los requisitos que deben cumplir las zonas francas en Colombia para conservar los beneficios aplicables a este régimen en materia tributaria. Entre estos se incluye el cumplimiento de metas en exportaciones anuales determinadas en sus planes de internacionalización, los cuales deben ser aprobados por MinCIT.	MinCIT, DANE, DIAN y DNP	Si bien la medida busca impulsar la internacionalización de la economía a través de una mayor inserción de las empresas que operan en las zonas francas en el mercado exterior, es necesario evaluar los elementos en la norma que pueden ser interpretados como un subsidio a la exportación, una práctica que está prohibida por la OMC.
Revisar la estructura arancelaria con el fin de disminuir su dispersión, desincentivar el contrabando y dar eficiencia a los procesos aduaneros.	Disminuir el contrabando técnico, la pobreza y el Gini, y aumentar las exportaciones, las importaciones y el PIB (Echavarría et al., 2019a).	Comité de Asuntos Arancelarios y Aduaneros	El país necesita avanzar hacia una estructura arancelaria caracterizada por una baja dispersión, y una mayor simplicidad y transparencia.
Establecer una fuerza de tarea para el análisis, la clasificación y la evaluación de medidas no arancelarias.	Disminuir los costos de importación y aumentar los incentivos por exportar. Este último efecto se lograría disminuyendo los costos de importación de insumos requeridos para la producción de la oferta exportable del país.	MinCIT, Minagricultura, Invima, ICA, DIAN y DNP	Una fuerza de tarea coordinada por DNP y MinCIT podría ejecutar una estrategia de esta naturaleza, definir los criterios técnicos de revisión de normas, y coordinar el proceso con las entidades involucradas en la expedición de este tipo de medidas, como Invima, ICA y DIAN, entre otras.



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Fortalecer la institucionalidad y gobernanza de la política arancelaria.	Promover el fortalecimiento institucional de las diversas instancias decisorias de la estructura arancelaria contribuirá a la construcción de una política comercial, con independencia y rigor técnico que vele por el interés general.	Presidencia de la República y MinCIT	Con el fin de robustecer el rol de estas instancias, se recomienda replantear el rol que estas desempeñan en lo referente a la atención de solicitudes de modificación de aranceles por sectores o grupos de presión que abogan por tratamientos diferenciales sobre bienes importados, y que explican en buena parte la actual dispersión de la estructura arancelaria.



7 Referencias

- 1 A. T. Kearney. (2025). *Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index*. Kearney Global Business Policy Council.
- 2 AmCham y ANIF. (2025). *Impacto de los nuevos aranceles de Estados Unidos en Colombia*. Cámara de Comercio Colombo Americana.
- 3 ANIF. (2023). *Encuesta Mipyme. Informe de resultados 2022-2023*.
- 4 Baldwin, R., Cárdenas, M. y Fernández, C. (2021). *Telemigration and digitally enabled service exports. Opportunities for Colombia*. Misión de Internacionalización.
- 5 Banco Mundial. (2019). *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*.
- 6 Banco Mundial. (2024). *World Bank Data*. <https://datos.bancomundial.org>.
- 7 Banrep. (2025). *Balanza de pagos 2024*.
- 8 BID. (2017). *Cómo salir del laberinto fronterizo: una evaluación de las iniciativas de facilitación de comercio en América Latina*.
- 9 BID. (2022). *Las políticas hacia la inversión extranjera directa*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-politicas-hacia-la-inversion-extranjera-directa.pdf>. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 10 Cámara de Comercio de Cali. (2025). *Encuesta Ritmo Empresarial Percepción empresarial II semestre 2024 y perspectivas I semestre 2025*.
- 11 Confecámaras. (2024). *Registro Unico Empresarial y Social*.
- 12 DANE. (2022). *Reporte Estadístico de Migración*. Sistema de Información de Estadísticas de Migración.
- 13 DANE. (2024). *Estadísticas de comercio exterior*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>.
- 14 DANE. (2025). *Estadísticas de mercado laboral para Colombia*.
- 15 DIAN. (2025a). *Tiempos de despacho para importación y exportación de mercancías 2024*.
- 16 DIAN. (2025b, julio 15). *Usuarios autorizados OEA*. <https://www.dian.gov.co/aduanas/oea/inicio/Paginas/UsuariosAutorizados.aspx>.
- 17 DNP. (2018). *Misión de Logística y Comercio Exterior*. Departamento Nacional de Planeación.
- 18 DNP. (2023a). *Encuesta Nacional Logística 2022*.
- 19 DNP. (2023b). *Indicadores de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad"*. Sinergia DNP <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1392/5568/6>.
- 20 DNP. (2023c). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia potencia mundial de la vida*.
- 21 DNP y DIAN. (2022). *Declaración anticipada de comercio como mecanismo de facilitación de las importaciones*.
- 22 Echavarría, J., Giraldo, I. y Jaramillo, F. (2019a). *Cadenas globales de valor, crecimiento y protección arancelaria en Colombia*. http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9708/be_1080.pdf?sequence=11&isAllowed=y.
- 23 Echavarría, J., Giraldo, I. y Jaramillo, F. (2019b). *La estimación del equivalente arancelario de las barreras no arancelarias y de la protección total en Colombia*. Banrep.
- 24 EIA. (2024). *Statistics – electricity generation*.
- 25 FMI. (2025). *World Economic Outlook – April 2025*.
- 26 García, J., Collazos, M. y Montes, E. (2015). *Las instituciones en el sector externo colombiano: ¿apoyo o escollo al comercio?* [Borradores de Economía].
- 27 Inegi. (2025). *Estadísticas de mercado laboral en México*.
- 28 Merchán, F. (2022). *International managerial skills and big colombian exporting firms performance* [Working paper]. Kiel Institute for the World Economy.
- 29 Migración Colombia. (2019). *Boletín anual de estadísticas de flujos migratorios*.
- 30 MinCIT. (2023). *Ventanilla Única de Comercio Exterior*. <https://www.vuce.gov.co/vuce/que-es-la-vuce>.
- 31 MinCIT. (2025). *Seguimiento a acuerdos comerciales vigentes*. <http://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/seguimiento-tlc>.
- 32 Misión de Internacionalización. (2021). *Misión de Internacionalización: estrategia de reactivación económica, crecimiento e inclusión*. DNP. <https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/misiones/mision-internacionalizacion>.
- 33 OCDE. (2001). *The DAC Guidelines. Strengthening Trade Capacity for Development*. OCDE Publishing.
- 34 OCDE. (2021, julio 1). *Regulatory impact analysis*. <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>.
- 35 OCDE. (2024). *Services trade restrictiveness index, policy trends up to 2024*.
- 36 OMC. (2024). *Estadísticas*. https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm.
- 37 Rivera, C., Quintero, L., García, J., Oyuela, L., Zuluaga, J. y Vargas, F. (2021). *Una nota sobre la estructura arancelaria de Colombia* [Documento 528, Archivos de Economía]. DNP.
- 38 Sea Rates. (2025). *Data logistic information*. <https://www.searates.com/es/>.
- 39 UNCTAD. (2012). *Classification of NonTariff Measures February 2012 version*. United Nations Publications.
- 40 UNCTAD. (2023). *UNCTAD Stat*. <https://trainonline.unctad.org/>.
- 41 Vargas, A. (2022). *Hoja de ruta Pacto Verde*.
- 42 WITS. (2024, julio 15). *World Integrated Trade Solution*. <https://wits.worldbank.org/>.