



# Europa centro-oriental, oportunidad comercial para Colombia

**Gabriel** Arthur Ramjas



La diplomacia moderna tiende a orientarse cada vez más hacia la promoción de los intereses comerciales de los países. En muchos países, el agente diplomático es un valioso aliado de los empresarios, tanto de empresas estatales como privadas. Especialmente en zonas geográficas que representan mercados nuevos o no tradicionales para las exportaciones de un país, las Cancillerías y las misiones diplomáticas pueden jugar un papel importante en la apertura de mercados y promoción de las relaciones comerciales.

Particularmente importante resulta la promoción de las exportaciones no tradicionales. Las acciones de los agentes diplomáticos pueden estar encaminadas a apoyar específicamente a los pequeños empresarios que están incursionando por primera vez en determinado mercado. Las grandes empresas exportadoras de productos tradicionales, realmente no



*Asesor de la  
Dirección General de Europa  
Ministerio de  
Relaciones Exteriores*



*Budapest, Hungría*

necesitan de este tipo de ayuda, por cuanto ellos mismos disponen de personal dedicado a la inteligencia de mercados e incluso cuentan con oficinas propias en el exterior.

Con respecto a Colombia, el gobierno tiene como una de sus metas principales la de duplicar las exportaciones. Y la Cancillería debería tomar un papel activo en la consecución de esa meta. No obstante, existen obstáculos para una mayor vinculación de la Cancillería a la formulación de la política comercial y en la realización de actividades de promoción comercial. Con la creación del Ministerio de

Comercio Exterior, hace algunos años, la política comercial se ha venido desligando de la formulación general de la política exterior, que realiza la Cancillería. No existe una efectiva coordinación entre los dos ministerios respecto de los temas de política comercial. Y, en cuanto a las misiones en el exterior, las actividades que éstas realizan están centralizadas a través de la Cancillería y existen pocos contactos directos con el Ministerio de Comercio Exterior y PROEXPORT.

Aún cuando se han suscrito convenios entre la Cancillería y PROEXPORT (entidad vinculada al Ministerio de Co-

mercio Exterior), en 1993 y 1996, que contemplan la colaboración entre las dos entidades y específicamente vinculan a los funcionarios diplomáticos y consulares en las actividades de promoción comercial, dichos convenios han resultado en gran medida inoperantes.

### El caso de Europa centro-oriental

Europa centro-oriental es una de aquellas zonas emergentes para la economía mundial, hacia la cual los demás países miran en busca de nuevas oportunidades de negocio. Es un área geográfica cuyo significado para las relaciones comerciales del mundo cambió totalmente a partir de los años noventa, a raíz de los profundos cambios políticos y económicos que se instauraron, y que reorientaron a esas sociedades hacia el Occidente.

Desde entonces, los países de Europa centro-oriental han venido buscando activamente nuevos socios comerciales, entre ellos, países de nuestra región. El intercambio comercial con esta área es facilitado, además, por un régimen normativo cada vez más liberalizado. Han sido eliminadas las relaciones comerciales basadas en contratos de gobierno a gobierno, enmar-

cadadas dentro de sistemas de compensación rígidos, y han sido levantados otros obstáculos al intercambio como las restricciones cambiarias. Sin embargo, a pesar de las reformas económicas y nuevas regulaciones al comercio, los niveles de intercambio de Colombia con Europa centro-oriental siguen siendo muy bajos (ver gráfico). De hecho, las relaciones de Colombia con esta región han sido tradicionalmente poco desarrolladas y no han existido políticas sistemáticas ni estrategias de largo plazo para aumentar el volumen de intercambio comercial. Las pocas iniciativas y actividades de promoción realizadas han sido esporádicas y obedecen a situaciones de coyuntura.

Sin embargo, hay que señalar que es difícil formular una política comercial general hacia los países de Europa centro-oriental, por cuanto no se trata de una región uniforme sino, por el contrario, constituida por una agrupación de países heterogéneos.

Con respecto a Colombia, el gobierno tiene como una de sus metas principales la de duplicar las exportaciones. Y la Cancillería debería tomar un papel activo en la consecución de esa meta. No obstante, existen obstáculos para una mayor vinculación de la Cancillería a la formulación de la política comercial y en la realización de actividades de promoción comercial.

Se requiere, por tanto, adoptar estrategias distintas según cada caso.

Los mayores esfuerzos y estrategias, sin duda, deberán ser canalizados hacia Rusia, Polonia, la República Checa y Hungría. El primer país, por el simple tamaño de su población, representa un gran mercado con un enorme potencial de desarrollo; los otros representan las economías más avanzadas en materia de reformas y se





Viena, Austria

acercan al tipo de modelo existente en Europa Occidental. Además, estos últimos países pertenecen a la OMC y a la OCDE, y son firmes candidatos para ingresar a la Unión Europea en su próxima ronda de ampliación. También -aunque no comparte las mismas características- podría ser incluida Rumania dentro de este

grupo de países hacia los cuales se debería enfocar atención prioritaria.

Entre las dificultades para el desarrollo del intercambio comercial con Europa centro-oriental se han señalado las grandes distancias que separan a nuestro país de esa zona, las cuales, por consiguiente, incrementan los fletes y seguros que a su vez inciden en el precio de las mercancías comercializadas. Sin embargo, los productos con mayor valor agregado sufren menor impacto y mantienen su competitividad, por lo que es en este tipo de productos que se deberían concentrar los esfuerzos de fomento a las exportaciones.

Se ha observado que las exportaciones colombianas de productos agroindustriales y mineros se orientan principalmente hacia los mercados de Estados Unidos y Europa occidental, mientras que las de productos manufacturados tienen más demanda en los mercados regionales, es decir, entre más desarrollado es un país menor demanda tiene de productos manufacturados provenientes de nuestro país.

Se ha podido identificar, sin embargo, que las características de los mercados en Europa centro-oriental son similares a las de la región

latinoamericana, pues no hay mucha sofisticación en los hábitos de los consumidores ni mayor exigencia de calidad. De manera que en esta área habría posibilidad de penetrar los mercados con algunos bienes manufacturados que son demandados por los consumidores y las industrias básicas, aprovechando que todavía no existen relaciones de fidelidad con los proveedores. Y si no se aprovechan ahora las oportunidades se perderá la posibilidad de establecerse en esos nuevos mercados, tal vez para siempre, pues los productos que Colombia puede vender en la región son fácilmente sustituibles por aquellos de otros países.

Definitivamente, un factor importante para el incremento del intercambio comercial es el fomento del comercio directo. En la actualidad, alrededor de la mitad de los productos colombianos vendidos en Europa centro-oriental llegan a través de intermediarios en países terceros de Europa occidental. Este sistema, conocido con el nombre de "triangulación", opera principalmente a través de Alemania, Holanda y Bélgica. Los costos de transporte de las mercancías colombianas podrían rebajarse si llegaran a los países destinatarios a través de puertos más cercanos que los que actualmente se utilizan.

Pero, para fomentar el comercio directo, se requiere un mayor conocimiento mutuo de los mercados y la presencia de representantes comerciales en la región. Nuestras misiones en Europa centro-oriental podrían prestar una ayuda a los empresarios que quieren incursionar en esos nuevos mercados y adelantar labores de obtención de información sobre los mejores puntos de distribución de nuestros productos en el área.

Reconociendo el potencial de este mercado, es justamente hacia los países de esa región que se encaminan iniciativas como la de los convenios suscritos entre la Cancillería y PROEXPORT. Como nuestro país no cuenta con agregados comerciales ni oficinas de PROEXPORT en la región, se decidió vincular a las misiones diplomáticas y las oficinas consulares en la realización de actividades de promoción comercial, para apoyar las labores de PROEXPORT y del Ministerio de Comercio Exterior. Mas, como señalábamos en la introducción, estas iniciativas no han tenido el éxito que se esperaba. Prevalece el desconocimiento respecto del contenido de los convenios y de las funciones que deben desarrollar los funcionarios diplomáticos y consulares. Y para capacitar a estos funcionarios,

PROEXPORT no ha ofrecido más que cursos de un día, como el dictado en Bruselas en el mes de mayo pasado.

Como apoyo a las misiones diplomáticas en la región, PROEXPORT abrió una Oficina Comercial en Viena en 1996, y acordó con la Cancillería la contratación de unas asesorías comerciales para Polonia, Hungría y Rumania, a cargo de PROEXPORT pero bajo la dirección general de los Embajadores en los respectivos países. De la información suministrada por esas asesorías se esperaba desarrollar unas estrategias para dinamizar el comercio de Colombia con los países de Europa centro-oriental, mas la única contratación efectiva que se realizó fue para la misión en Varsovia, la cual ya expiró.

El Ministerio de Comercio Exterior y PROEXPORT organizaron una reunión en Viena para Embajadores de la región en 1998, con el fin de discutir acerca de los objetivos de la política comercial y plantear acciones concretas para el fomento del comercio. Pero, nuevamente, debido a la falta de políticas claras y la inadecuada preparación del personal de las Embajadas, no se

han adelantado acciones concretas. Adicionalmente, la propia oficina de PROEXPORT en Viena fue cerrada en 1999, dejando a las Embajadas de la región desprovistas del único apoyo que tenían para la realización de actividades de promoción comercial.

La Cancillería, por su parte, ha realizado esfuerzos en favor del fortalecimiento de las relaciones comerciales con Europa centro-oriental. Se han impulsado visitas gubernamentales acompañadas de delegaciones empresariales, en reconocimiento de la efectividad de las misiones comerciales, como mecanismo particularmente efectivo para impulsar el desarrollo comercial. En los últimos años se han efectuado misiones comerciales en ambos sentidos (en algunos casos, por primera vez en la historia de las relaciones bilaterales, pues durante la época comunista no existían) con Rusia, Polonia, Hungría, la República Checa y Rumania.

Cabe destacar también la participación de Colombia en un foro económico-comercial realizado en Varsovia en

1997. No obstante, eventos como los anteriormente descritos suelen ser esporádicos y no brindan mecanismos que



permitan la formación de relaciones estructurales de largo plazo, lo cual, a su vez, se refleja en las cifras de intercambio comercial: mientras en el año 1997 hubo un importante incremento en las exportaciones a Polonia (en parte, gracias a la misión comercial que se efectuó a ese país), al año siguiente volvieron a disminuir.

Se ha pensado también en impulsar actividades conjuntas entre países, como la propuesta de realizar un foro económico comercial CAN-CEFTA (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Rumania, Eslovenia y Bulgaria). Esta iniciativa, propuesta el año pasado por la Cancillería, se ideó como un encuentro para la presentación de la situación económica, política y jurídica de los países andinos, y de las posibilidades de negocio e inversión que ofrecen para los países de Europa centro-oriental. El propósito principal, sin embargo, era facilitar los contactos directos, mediante la celebración de una rueda de negocios, no sólo para que los



también para que se establecieran relaciones permanentes, a través de *joint ventures* e inversión directa.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es, en efecto, un buen escenario a través del cual se podrían impartir directrices para que los países miembros actúen mancomunadamente, de acuerdo con los parámetros establecidos en los estatutos de la integración. Con esa idea se propuso este encuentro económico-comercial, que finalmente no tuvo acogida por parte del Ministerio de Comercio Exterior. De esta experiencia quedó la sensación de que la Cancillería difícilmente puede ser proponente de iniciativas (que corresponden al ámbito de competencias del Ministerio de Comercio Exterior y PRO-EXPORT), y que nuestras funciones se limitan más bien a labores de facilitación.

Una de las áreas en donde la Cancillería más ha estado presente para propósitos de facilitación es la suscripción de acuerdos comerciales. En los últimos años, se han suscrito acuerdos comerciales modernos con los más importantes socios comerciales de Colombia en la región. Sin embargo, no ha habido un aprovechamiento pleno de estos instrumentos, ya que muchas veces los diplomáticos colombianos no saben siquiera en qué consisten ni para qué sirven estos acuerdos.

En efecto, por falta de conocimientos en materia económi-

co-comercial, la Cancillería y sus misiones en el exterior a veces impulsan la suscripción de todo tipo de convenios, no sólo en materia comercial sino también para la promoción y protección de inversiones, y para la eliminación de la doble tribulación, sin comprender los verdaderos alcances y beneficios de éstos. En relación con los países de Europa centro-oriental, los dos últimos tipos de acuerdos son en efecto totalmente innecesarios, e incluso los acuerdos comerciales tienen una utilidad cuestionable. Éstos no ofrecen condiciones de intercambio más favorables de lo establecido por la Organización Mundial del Comercio (OMC), y no presentan ningún tipo de desgravación arancelaria entre los países firmantes. Por otra parte, las Comisiones Mixtas contempladas en ellos, suelen ser instancias burocráticas, integradas por funcionarios que poco entienden de temas comerciales, y por lo tanto, no constituyen mecanismos eficientes para la promoción del intercambio comercial.

Más útiles podrían ser los convenios suscritos no entre Estados sino directamente entre empresas, gremios económicos o entidades encargadas de la promoción comercial de los países. Recientemente, se firmó uno de estos convenios interinstitucionales entre

PROEXPORT de Colombia y el Ministerio de Economía de Polonia, por el cual se establece una cooperación e intercambio de información directa entre las entidades que tienen el manejo de la promoción comercial en cada país.

Otra labor de facilitación ha consistido en el suministro de información a las cámaras de comercio y gremios económicos respecto de las posibilidades de negocio con Europa centro-oriental. Lo anterior, con el propósito de que se vinculen con la organización de grupos de trabajo y encuentros bilaterales entre empresarios, a fin de aunar iniciativas privadas que favorezcan el establecimiento de asociaciones entre empresas colombianas y empresas en países de Europa centro-oriental. Son muy frecuentes las ferias internacionales de industria y comercio que se realizan en estos países, en las cuales Colombia tiene escasa participación. Estos contactos directos podrían resultar, en el largo plazo, en la conformación de Cámaras de Comercio binacionales.

En comparación con otros países latinoamericanos, estamos a la zaga en la búsqueda de oportunidades para penetrar los mercados de esa región de Europa. Países como Brasil, Argentina, México, Chile y Perú han venido reestructurando

sus misiones diplomáticas, designando agregados comerciales y auspiciando el envío de frecuentes misiones comerciales a la región. Incluso Ecuador ha tenido más éxito que Colombia en la venta de banano a países de Europa centro-oriental.

En conclusión, se podría hacer más para incrementar el comercio de Colombia con esta región de Europa, pero, hacia ese propósito, el papel

de la Cancillería es definitivamente secundario. Y, desafortunadamente, las entidades a las que sí les corresponde liderar y proponer iniciativas de fortalecimiento de las relaciones comerciales con Europa centro-oriental (Ministerio de Comercio Exterior y PROEXPORT), tienen poco interés por esa área y no han elaborado políticas claras ni han brindado los instrumentos suficientes para impulsar el intercambio comercial. •

### Intercambio comercial Colombia - Europa centro-oriental

Año	Expo.	Impo.	Balanza	Com. Global
1980-1990*	111.20	64.40	46.8	175.6
1991	83.08	28.72	54.36	111.8
1992	42.81	47.54	-4.73	90.35
1993	39.14	81.57	-42.43	120.71
1994	38.67	66.04	-27.37	104.71
1995	36.69	69.25	-32.56	105.94
1996	86.68	54.40	32.28	141.08
1997	144.14	89.70	54.44	233.84
1998	110.21	99.96	10.25	210.17
1999	88.91	26.49	62.42	115.40

\* Promedio anual  
Fuente DANE-DIAN

