

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1558  
18 de julio de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**INFORME DEL SEMINARIO SOBRE LOS SERVICIOS EXTERIORES  
LATINOAMERICANOS Y EL DESARROLLO DEL COMERCIO  
ENTRE AMERICA LATINA Y LA UNION EUROPEA \*/**

\*/ Este Seminario fue organizado conjuntamente por la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL, y el Instituto para la Cooperación Económica Internacional y el Desarrollo (ICEPS) de Italia, y tuvo lugar en Roma, Italia, los días 12 y 13 de junio de 1995. Su realización forma parte del Proyecto ITA/91/S85, "Mejoramiento de la capacidad de gestión de los servicios exteriores de América Latina", que es financiado con fondos del Gobierno de Italia. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

INDICE

Página

<b>PRESENTACION</b> .....	<b>1</b>
I. APERTURA DE LA REUNION .....	2
II. UNA NUEVA ETAPA EN LAS RELACIONES ENTRE LA UNION EUROPEA Y AMERICA LATINA .....	3
III. EL NUEVO PAPEL DE LA DIPLOMACIA .....	6

## PRESENTACION

Esta síntesis recoge los principales planteamientos realizados durante el seminario "Los Servicios Exteriores Latinoamericanos y el Desarrollo del Comercio entre América Latina y la Unión Europea", llevado a cabo los días 12 y 13 de junio de 1995 en la sede del ICEPS en Roma, Italia. Este seminario fue el último de un conjunto de tres encuentros entre funcionarios de las cancillerías latinoamericanas y especialistas internacionales, que se centraron en diversos aspectos de las relaciones de cooperación entre América Latina y Europa. La primera reunión se ocupó del tema de la cooperación propiamente tal y fue realizada en la Sede del ICEPS en Roma, abril de 1993. La segunda trató el tema de la inversión extranjera directa y la transferencia de tecnología y tuvo lugar en la Sede de la CEPAL, Santiago de Chile, junio de 1994.<sup>1/</sup> El proyecto en que se enmarcan los tres seminarios apunta a fortalecer la capacidad de análisis y gestión de los servicios exteriores de América Latina en temas seleccionados. El proyecto cuenta con la cooperación financiera del Gobierno de Italia y es co-ejecutado con el ICEPS.

La reunión que se resume en el presente informe se organizó conforme a dos grandes líneas temáticas, a saber, la promoción de las relaciones comerciales entre la Unión Europea y América Latina desde la óptica de las necesidades de esta primera región, y también desde el punto de vista latinoamericano. Los dos temas fueron en cada caso expuestos por los consultores del proyecto, que para este fin se apoyaron en los documentos de base preparados por ellos.<sup>2/</sup> Por eso, este informe refleja solamente los elementos centrales de sus exposiciones. En general, las intervenciones del seminario han sido reordenadas conforme a dos partes principales, tal como consta en el índice incluido anteriormente.

---

<sup>1/</sup> Para un resumen de los principales planteamientos efectuados durante estos dos seminarios véanse, respectivamente: Informe del Seminario sobre Gestión de la Cooperación Internacional, CEPAL, LC/R.1285, Santiago de Chile, 30 de junio de 1993 y, Informe del Seminario sobre Inversión Extranjera Directa y Transferencia de Tecnología entre Europa y América Latina, CEPAL, LC/R.1420, Santiago de Chile, 2 de agosto de 1994.

<sup>2/</sup> Andrea Stocchiero, La política comercial de la Unión Europea: entre la política de competencia estratégica global y la política externa de seguridad, CEPAL, LC/R.1524, Santiago de Chile, 4 de mayo de 1995; y, Esteban Tomic y Rodolfo Hoffmann, El papel de las Cancillerías Latinoamericanas en la Promoción y Desarrollo de las Relaciones Comerciales entre América Latina y la Unión Europea, CEPAL, LC/R.1526, Santiago de Chile, 8 de mayo de 1995.

## I. APERTURA DE LA REUNION

En su discurso de apertura, el Secretario General del ICEPS, después de haber dado la bienvenida a los participantes, hizo referencia a la fructífera experiencia de cooperación entre el ICEPS y la CEPAL, que data desde 1986. El presente seminario forma parte del quinto programa de cooperación entre ambas instituciones. Destacó la importancia del tema del comercio para el futuro desarrollo de las relaciones entre las dos regiones, que crecientemente se fundan en entendimientos de mutuo interés. En su intervención, el Director General para la Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia agregó que las perspectivas de estas relaciones ahora se presentan más atractivas, como demuestran las negociaciones iniciadas entre la Unión Europea y los países del Mercosur, tendientes a celebrar un acuerdo de libre comercio entre ambas partes. No obstante, los largos años de negociaciones anteriores no dejan abrigar demasiadas esperanzas para una pronta conclusión de la actual fase de tratativas. Finalmente, el Director de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL recordó a los asistentes que la reunión pretende brindar una oportunidad para un intercambio franco de opiniones y antecedentes, ya que todos participan a título personal.

## II. UNA NUEVA ETAPA EN LAS RELACIONES ENTRE LA UNION EUROPEA Y AMERICA LATINA

En la presentación del tema, el consultor europeo se guió por el resumen al inicio de su documento. Puso énfasis en el acercamiento que se ha producido recientemente entre la Unión Europea, el Mercosur y México. Asimismo, opinó que la conclusión exitosa de la Ronda Uruguay obliga a las partes a seguir avanzando con la liberalización del intercambio. Las exportaciones de productos básicos desde América Latina hacia la U.E siguen sujetas a tarifas altas, por lo que convendría explorar las perspectivas que demuestran las exportaciones de productos manufacturados. Así, por ejemplo, la Política Agraria Común (P.A.C.) de la Unión continuará por un buen tiempo protegiendo la oferta europea, y prolongará la autosuficiencia europea en rubros como los cereales, las carnes y los productos lácteos. Los países asiáticos están en mejores condiciones para aprovechar la creación del mercado único, y en este sentido se presenta un gran desafío a los países latinoamericanos. Algunas medidas de perfeccionamiento del mercado, como son las exigencias medio ambientales, discriminan en la práctica contra la oferta de la región. La política de competencia global de la U.E. y la consecuente obsesión con la promoción de la competitividad, pueden llevar a la intensificación de los conflictos comerciales y a la marginalización de regiones como América Latina. De hecho, la región se ubica en una posición relativamente baja en la llamada pirámide de prioridades de la U.E., donde los países de Europa del Este recientemente se han colocado en una posición de primer orden.

Estos planteamientos recibieron diversas respuestas por parte de los demás asistentes. Así, se expresó la opinión que la política comercial no puede formar parte de una política global de seguridad de la U.E., e inclusive se dudó de la existencia de tal política de seguridad. América Latina se encuentra de todos modos en una posición ventajosa, porque los conflictos locales son de bajo orden en comparación con lo que ocurre en otras regiones en desarrollo, y la región cuenta además con una pujante clase empresarial. Otros participantes desestimaron la posible marginalización de América Latina al hacer hincapié en el nuevo ambiente de cooperación entre ambas regiones. Nunca antes Europa había demostrado tanto interés en llegar a entendimientos amplios con determinados países y subregiones de la región. El Mercosur se encuentra en una posición particularmente ventajosa para negociar un acuerdo de libre comercio con la U.E., y el mismo MERCOSUR no pretende constituir una unidad cerrada.

Asimismo, se destacó que el mercado de la U.E. brinda interesantes oportunidades a la oferta de América Latina. Europa no solamente está liberalizando sus importaciones desde todos los orígenes, sino que ofrece tratamientos preferenciales a subregiones como el Grupo Andino y los países centroamericanos. El perfeccionamiento del mercado interno se traduciría en una mayor apertura a las importaciones desde terceros países. No obstante, la región requeriría de una política industrial seria para poder aprovechar las nuevas oportunidades.

Otros participantes confirmaron la percepción que las relaciones entre ambas regiones se encuentran en muy buen nivel. América Latina ha retornado a la democracia, demuestra un alto

potencial de crecimiento y en todo sentido se caracteriza por un grado de homogeneidad nunca alcanzado antes. No obstante lo anterior, es comprensible que la U.E. demuestra intereses que varían según cada subregión y este hecho tiene que ser aprovechado al máximo por las subregiones y países individuales. En este sentido, se opinó que el Mercosur parece haberse convertido en la primera prioridad de la U.E., entre otros factores como consecuencia de las acciones desarrolladas por el mismo Mercosur. Sin embargo, se observó que el proceso de negociaciones con el Mercosur sólo puede fructificar en el mediano plazo. Por otra parte, se anotó que el Programa de Preferencias Andinas aún no ha sido suficientemente aprovechado por sus países beneficiarios. El reducido potencial de exportación de los países centroamericanos, a la vez, ha limitado su uso del Sistema Generalizado de Preferencias aprobado por la U.E. en favor de ellos.

Con respecto a la subregión centroamericana, la U.E. está desarrollando una nueva estrategia de cooperación que ahora pone énfasis en la parte económica, aprovechando nuevos programas como AL-Invest y los Eurocentros. Un país centroamericano ha puesto muchas esperanzas en el desarrollo de su potencial ecológico, e inclusive se llegó a hablar de la diplomacia ecológica.

Otro participante concordó que estamos en presencia de una nueva etapa en la relaciones mutuas, pero que ésta no está desprovista de peligros. El déficit comercial que América Latina registra con la U.E. parece haber adquirido un carácter estructural, ya que afecta a todos los países y a la mayoría de los rubros de productos. Mientras que la región se ha convertido en un mercado importante para la U.E., resulta aún insuficiente el desempeño exportador de aquella, a la vez que el mercado europeo es afectado por diversas dificultades de acceso. Al no gestarse acuerdos de libre comercio, este escenario fácilmente puede tornarse conflictivo. En cada una de las regiones surgirán fuerzas que se opondrán a la celebración de este tipo de acuerdos.

Se respondió que la U.E. también está preocupada por el proteccionismo de los países en desarrollo, por lo que la solución estaría dada por el incremento de las exportaciones desde ambos lados. Contrastando este punto, se subrayó que América Latina ahora está abocada en serio a la apertura de sus economías y que por eso se justifica lo que se llamó un optimismo estructural. El nuevo espíritu de cooperación prioriza el concepto de socios, lo que puede disminuir el peligro de las confrontaciones y crea las condiciones para entendimientos pragmáticos.

No todos los 15 países de la U.E. tienen mucho interés en América Latina, ya que varios están mucho más preocupados por su relaciones con países de Europa de Este, que les son cercanos. Los mismos países latinoamericanos pueden haber perdido capacidad de negociación, al haberse abierto demasiado rápidamente. Además, puede preverse que en el futuro la región recibirá menores cantidades de cooperación económica, por lo que hay tratar de mejorar la calidad de la misma.

Se remarcó también que nuevos temas como los derechos laborales y la protección al medio ambiente ocuparán un lugar importante en las futuras relaciones entre ambas regiones, aun cuando éstos no lleguen a formar parte de la política comercial propiamente tal. Se anotó que el

tema medio ambiental será recogido por la nueva Organización Mundial del Comercio. La U.E. está dispuesta a colaborar con la región para que ésta pueda cumplir con las normas ambientales. Por su parte, la U.E. no fija unilateralmente normas laborales.

Otro participante opinó que la región no necesariamente tiene que limitarse a fortalecer sus vínculos con la U.E.. Los países asiáticos y la misma región latinoamericana ofrecen un importante potencial de crecimiento para el comercio y la promoción de las inversiones. Concordantemente se opinó que la U.E. tiene que incrementar sus tasas de crecimiento y a la vez abrirse para convertirse en un socio realmente interesante. También el mercado de los Estados Unidos ha mostrado mayor dinamismo que el europeo y absorbe una mayor cantidad de manufacturas latinoamericanas.

Al resumir las discusiones del primer día, el consultor se refirió a la divergencia entre tendencias hacia el regionalismo y otras hacia el multilateralismo. Conviene que los países de América Latina continúen presionando a la U.E., para que ésta se siga guiando por el principio de regionalismo abierto. A su vez, la región debe sentirse libre de participar en otros acuerdos de libre comercio, sin atarse tan sólo a un polo de la Tríada.

La política de proximidad de la U.E. favorece sus relaciones comerciales con Europa del Este y los países del Mediterráneo. Además, está ocurriendo un fenómeno de relocalización de empresas europeas hacia países del Mediterráneo Sur en sectores como textiles, cueros y productos pesqueros, convirtiéndose así en competidores directos de la oferta latinoamericana. La creciente preocupación en la U.E. sobre los efectos de la globalización internacional debe inducir a la región latinoamericana al desarrollo de relaciones de cooperación con la U.E., para reducir esta percepción conflictiva de las relaciones mundiales.

### III. EL NUEVO PAPEL DE LA DIPLOMACIA

A la diplomacia le corresponde un papel importante en el marco de la política de creación de un "sistema país". Cada país debe diseñar su propio sistema a través de la coordinación y complementación de las distintas instituciones.

En Italia, por ejemplo, cumplen un papel importante las cámaras de comercio, los gremios industriales y los agregados comerciales de las embajadas. En particular, el Instituto para el Comercio Exterior tiene un rol fundamental en la coordinación a nivel nacional de las iniciativas de penetración comercial en determinadas áreas. En Italia existe el sistema informativo CERVED que compila y ofrece datos sobre todas las empresas italianas. La diplomacia latinoamericana podría obtener el acceso a dicho sistema para informar a las empresas de sus países sobre los potenciales socios italianos. También en Colombia se estableció un Ministerio de Comercio Exterior que es independiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero con el cual comparte la tarea de las negociaciones internacionales. El Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica presta servicios integrados a la inversión extranjera y las embajadas son centros de gestión de este sistema.

Se concordó que el diplomático no puede ser un especialista sino que debe tener una visión de conjunto. Se insistió en la necesidad de una mejor coordinación entre las diversas instituciones involucradas en la promoción de exportaciones.

Se propuso como agenda para la nueva diplomacia latinoamericana mejorar la capacidad de negociación a través de acciones conjuntas y el fortalecimiento de los lazos con los empresarios, especialmente los medianos y grandes. Al respecto, se destacó que las representaciones de los países del Mercosur en Bruselas ya operan conjuntamente, lo que otorga mayor fuerza a sus gestiones. Se observó que muchos Ministerios de Relaciones Exteriores se encuentran aquejados por falta de recursos, lo que les obliga a hacer un uso muy eficaz de ellos.

Además, el acercamiento entre ambas regiones se enmarca en el fenómeno de la globalización de las economías. Por consiguiente, los servicios diplomáticos por un lado deben intensificar su apoyo a las iniciativas para la internacionalización de las empresas, y por el otro participar activamente en el diseño de nuevas regulaciones sobre relaciones económicas internacionales.

Ya no se trata tan sólo de acuerdos entre gobiernos, sino de entendimientos directos entre agentes económicos. Se instó a fortalecer las relaciones entre pequeñas y medianas empresas italianas y latinoamericanas, en vista de la fortaleza alcanzada por éstas en la economía italiana. No obstante, también se opinó que son mayoritariamente grandes empresas europeas las que invierten en América Latina.



Si el déficit comercial de la región con la U.E. se torna permanente, las relaciones entre ambas regiones podrían volverse críticas. La región tiene que negociar la reducción de las barreras no arancelarias por parte de la U.E, ya que son éstas las que en buena parte limitan el aprovechamiento de las posibilidades comerciales. Parte del déficit se explica por las devaluaciones sufridas por algunas monedas europeas después de la crisis del Sistema Monetario Europeo. Habría que insistir para que los países europeos logren nuevamente una mayor coordinación de las políticas monetarias y cambiarias, o por lo menos, que eviten las devaluaciones de tipo competitivo.

En el segundo día del seminario fue expuesto el documento que recoge el punto de vista de América Latina. Se destacó que la región ha perdido sistemáticamente participación en el comercio mundial. Permanece también la supremacía de los productos básicos en las exportaciones latinoamericanas, mientras que los mercados europeos han perdido importancia. De hecho el empresario latinoamericano demuestra poco interés en ese mercado. Aun durante el reciente auge de las exportaciones latinoamericanas dicho mercado no se ha recuperado. Se concordó que un semejante escenario tendencial no conviene a ninguna de las partes.

Una de las explicaciones del lento desarrollo de las exportaciones latinoamericanas hacia Europa, se encontraría en el comportamiento del empresario e inversionista europeo en América Latina. A diferencia de su contraparte norteamericano, éste no subcontrata en la región, ni invierte para luego exportar a su mercado de origen. Se remarcó la poca ingerencia que tiene el productor latinoamericano sobre la comercialización de su producto en los mercados externos.

El documento recoge además la experiencias en la promoción de exportaciones de tres países relativamente exitosos. Se concluye que pueden haber varios modelos institucionales que son eficaces para lograr dicha promoción. Los países han ido adaptando sus estructuras institucionales a las cambiantes necesidades.

La comercialización moderna supone el establecimiento y la promoción de una "imagen país". Se requiere además de observadores especializados en los mercados de destino. La promoción de exportaciones se puede beneficiar de la concreción de alianzas estratégicas con agentes en los mercados de destino, que tienen intereses paralelos. En todas estas tareas el diplomático puede hacer el papel de intermediario.

Por otra parte, se anotó que la labor del diplomático se inserta en un marco mucho más amplio, donde predominan los efectos de las políticas de promoción de exportaciones y de las políticas macroeconómicas. Se recordó que determinados instrumentos de promoción de exportaciones ya no son admisibles. Asimismo, la apreciación sufrida por varias monedas de la región latinoamericana ha afectado negativamente la competitividad de las exportaciones de los países correspondientes.

A la Comisión de las Comunidades Europeas le atrae que América Latina tenga éxito en sus exportaciones a la U.E., aunque sus Direcciones Sectoriales tienden a defender más los intereses de sus respectivos sectores. Hay que aprovechar el marco que ofrece el Grupo de Río

para sensibilizar a la U.E. en cuanto a las posiciones latinoamericanas. Por otra parte, estos países deben mejorar los mecanismos de financiamiento para la exportación y la presentación de sus productos. Puede preverse la cooperación entre las instituciones de comercio exterior de ambas regiones. Se relató que Irlanda ha prestado asistencia técnica a Colombia en materia de promoción de exportaciones.

El agregado comercial latinoamericano en Europa recibe crecientemente la competencia de servicios privados de información y mercadeo, que se sirven de modernas técnicas de recolección y transmisión de datos. Por eso hay que desarrollar nuevas complementariedades entre ambos grupos de agentes. Los programas europeos de cooperación técnica deben seguir apoyando especialmente a los países latinoamericanas de menor desarrollo relativo en sus esfuerzos de promoción de exportaciones.