Distr.
RESTRINGIDA

E/CEPAL/R.314
5 de Mayo de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

ACCESO A LOS MERCADOS INTERNACIONALES POR PARTE DE PAISES DE POTENCIAL LIMITADO: EL CASO DE URUGUAY *

* Este trabajo fue preparado por el señor Juan José Real, Consultor de la CEPAL. Las opiniones expresadas en el documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

82-2-436

INDICE

Introducción

Este estudio se refiere a algunos problemas que deben enfrentar los países de potencial limitado (PPL) para lograr acceso a mercados externos y mantener corrientes comerciales estables. Se considerará el tema a través de la experiencia de las exportaciones uruguayas.

La muy variada gama de situaciones que brindan las distintas áreas y mercados demuestra la necesidad de que los PPL se doten de esquemas conceptuales y estructuras internas adecuadas para poder participar en las relaciones externas en general y en las comerciales en particular, con una razonable expectativa de resultados positivos.

En los apartados que siguen se señalarán entre otros, aspectos relacionados con particularidades que ofrecen distintos mercados, situaciones de productos determinados y modalidades de los instrumentos y regímenes jurídicos aplicables a las relaciones comerciales. Se procurará ejemplificar la amplia serie de situaciones que abarca el tema, el aspecto técnico de las cuestiones que se presentan y la confluencia de distintos cursos de acción, todo lo cual desborda y supera el simple enfoque de negociación comercial.

La organización que se den los PPL para encarar y manejar esta área de su relación externa, debe estar en consonancia con esa compleja e intrincada realidad y responder a una visión de conjunto de los factores involucrados.

/I. LAS

I. LAS PRINCIPALES AREAS DEL COMERCIO EXTERIOR DE URUGUAY

1. América Latina

a) Argentina y Brasil

Uruguay ha volcado tradicionalmente un volumen considerable de su comercio exterior en la región, fundamentalmente en los mercados vecinos de Argentina y Brasil. En los años 1979 y 1980, el 30% del total del comercio uruguayo de importación y exportación se realizó con dichos países, habiendo adquirido el Brasil en el último período la condición de "principal socio comercial" de Uruguay.

Durante los 20 años de funcionamiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Uruguay procuró diversificar sus mercados regionales utilizando los mecanismos del Tratado de Montevideo. Obtuvo de las Partes Contratantes, en condiciones especiales, la calificación de país de menor desarrollo económico relativo, lo que le permitió un tratamiento preferencial frente a los demás países medianos y grandes de la Asociación.

En procura de consolidar y ampliar ese tratamiento especial de modo que le permitiera competir con ventaja en la Zona e incrementando así su comercio exterior como puntal de su desarrollo, el país celebró hacia mediados de 1970 el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y el Protocolo de Expansión Comercial Uruguay-Brasil (PEC), respectivamente. Estos acuerdos fueron incluídos dentro del marco general de la ALALC, quedando entonces al amparo de las normas de la Asociación en lo que se refiere a las relaciones con terceros.

Con respecto a dichos países, el Tratado de Montevideo brindaba al CAUCE y al PEC un resguardo legal frente a las obligaciones comerciales con los demás integrantes de la comunidad internacional. El tratamiento de la Nación Más Favorecida, eje en torno al cual se organiza el funcionamiento del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) reconoce como una de las excepciones a dicho tratamiento, la constitución de Zonas de Libre Comercio, forma jurídica que se había convenido finalmente para la ALALC.

/A la

A la sombra del Tratado de Montevideo, como excepción mayor a la Cláusula de la Nación Más Favorecida, prosperaron tratamientos preferenciales parciales de variada índole y envergadura, los cuales se impusieron a la concepción multilateralista y global que inspiró el surgimiento de la ALALC.

Si bien, Uruguay procuró dentro de este ámbito ampliar y diversificar sus relaciones comerciales con la totalidad de los integrantes de la Asociación, el hecho cierto es que en definitiva el área en la cual su accionar se intensificó en forma marcada fue la subregión platense, donde primaron entre otras consideraciones, la proximidad geográfica, los lazos económicos tradicionales, la vinculación histórica y una identificación propia de los tiempos que se vivían simultáneamente en los países de esa subregión.

En el caso del acuerdo con Argentina (CAUCE) de amplio alcance económico, se estructuró un detallado programa de liberación, que consideraba la existencia de empresas binacionales que podrían beneficiarse del sistema que se instituía, la creación de instrumentos tendientes a la complementación de la producción, la concertación de acuerdos de inversiones y la coordinación de políticas en el área económica.

El programa que se estableció en el Convenio estaba orientado finalmente a alcanzar una aceptable reciprocidad en los resultados, atendiendo a la situación especial de Uruguay como país de menor desarrollo económico relativo. Este convenio, si bien no ha logrado ese aceptable equilibrio en el balance comercial total, ha contribuído a incrementar el volumen de las exportaciones uruguayas a la Argentina y su diversificación, dentro de un régimen preferencial (véase el cuadro 1).

Los principales productos exportados fueron: quesos; arroz; arenas naturales; cemento gris; detergentes; papel obra; otros papeles; láminas de polietileno; ácido bencenosulfónico; neumáticos y cámaras; hilados de lana peinada; tejidos de lana; ropa exterior de lana; ropa exterior de sintéticos; ropa exterior de algodón; azulejos; vidrio plano para automóvil; tubos de hierro o acero; acumuladores para auto; vehículos para transporte de mercaderías.

/Cuadro 1

Cuadro 1

BALANCE COMERCIAL DE URUGUAY CON ARGENTINA

(Miles de dólares)

		1978	1979	1980
Totales	Exportación	38 244	97 099	128 571
	Importación	85 757	199 000	165 012
	Saldo	-47 513	-101 901	-36 441
CAUCE	Exportación	21 128	45 988	88 803
	Importación	-	3 534	5 630
	Saldo		42 454	83 173

Fuente: Banco de la República Oriental del Uruguay y Dirección General de Comercio Exterior del Uruguay.

Las mayores importaciones correspondieron a frutas comestibles; cereales; grasas y aceites animales y vegetales; preparados de las industrias alimenticias; productos minerales, productos químicos; materias plásticas; cueros y pieles; materias textiles; metales comunes; máquinas y aparatos mecánicos y eléctricos; material de transporte.

El convenio con Brasil (PEC), está referido fundamentalmente al intercambio comercial, teniéndose aquí también en cuenta la situación de Uruguay como país de menor desarrollo económico relativo. A través del PEC se procuraba la creación de condiciones más favorables para alcanzar un razonable equilibrio de resultados en el comercio bilateral entre ambos países mediante el otorgamiento de márgenes preferenciales y el establecimiento de mecanismos de ajuste de los intercambios.

La aplicación de este convenio ha dado como resultado los valores de comercio que se presentan en el cuadro 2.

Los principales productos exportados fueron: Carne vacuna; animales vivos; pescados y mariscos; frutas no cítricas; productos de molienda; lácteos; grasas y aceites; manufacturas de piedra; botellas; cámaras y

/Cuadro 2

Cuadro 2

BALANCE COMERCIAL DE URUGUAY CON BRASIL

(Miles de dólares)

		1977	1978	1979	1980
Totales	Exportación		127 462	182 410	190 980
	Importación		85 130	183 975	283 978
	Saldo		42 332	-1 565	-92 998
PEC	Exportación	28 265	30 823	42 691	36 774
	Importación	9 112	9 599	12 082	(sin datos completos)
	Saldo	19 153	21 224	30 609	

Fuente: Banco de la República Oriental del Uruguay y Dirección General de Comercio Exterior del Uruguay.

cubiertas; materias y manufacturas plásticas; pinturas y barnices; máquinas y artefactos mecánicos y eléctricos.

Las importaciones más importantes fueron las de vehículos; café; té; yerba mate y especies; máquinas y aparatos mecánicos; fundición de hierro y acero; maderas y sus manufacturas; materias plásticas artificiales; máquinas y aparatos electrodomésticos; tabaco.

A manera de conclusión sobre las experiencias recogidas en la aplicación de los acuerdos mencionados, es válida la evaluación formulada en un documento previo de la CEPAL:

"Con respecto al Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), si bien las cifras muestran aumentos en favor del Uruguay, no fueron suficientes para disminuir el déficit del balance comercial que, por el contrario, sigue aumentando. Por otra parte, se ha logrado una diversificación de los productos exportados, lo cual es indudablemente favorable. Se considera que el intercambio a través del CAUCE ha sido una buena experiencia para el empresario uruguayo, pero que éste ingresa al mercado con productos que deben enfrentar la competencia, y que están sujetos a un límite en su volumen exportable si esa competencia afecta a industrias

/locales. Es

locales. Es difícil entonces lograr que la industria uruguaya de exportación, mediante el solo estímulo del Convenio, genere corrientes importantes y estables de comercio. El Convenio ha constituído más bien un incentivo para iniciar la movilización de fuerzas exportadoras, que de otro modo tal vez no habrían actuado."

"En cuanto al Protocolo de Expansión Comercial Brasil-Uruguay (PEC), ciertas consideraciones formuladas sobre el CAUCE son también válidas para este instrumento. Sin embargo, con el PEC se registran fenómenos diferentes en algunos aspectos, los cuales han sido señalados en la sección respectiva. En primer término, las exportaciones del Uruguay al Brasil alcanzan valores significativos y su balance comercial es superavitario. Ello se debe principalmente a que han comenzado a ingresar al mercado brasileño nuevos productos uruguayos, y ha aumentado el ingreso de otros cuyas condiciones de acceso fueron mejoradas. También se observa que el PEC se ha enriquecido con los productos que antes formaban parte de la lista especial del Brasil para Uruguay, y que evidentemente se ha producido una sustitución favorable a los intereses uruguayos, porque las condiciones han mejorado. Sin embargo, Brasil ha mostrado afán proteccionista al aumentar los cupos de algunos productos -importantes en valor- pero cuantificando los ingresos por diferentes aduanas, lo que establece variación en los fletes y por lo tanto disminuye la capacidad competitiva del producto en cuestión. Asimismo, las exigencias relativas al origen consignadas en el Protocolo en muchos casos eliminan la posibilidad de optar entre insumos; éstos quedan generalmente limitados a los que puedan proporcionar las partes, lo que de por sí desfavorece al comercio uruguayo. No cabe duda que desde el punto de vista uruguayo, con una capacidad negociadora restringida y con un mercado reducido, tipos de relaciones como las descritas lo benefician en el corto y mediano plazo y abren perspectivas interesantes a la exploración de fórmulas de vinculación semejantes con otros países de la región."1/

Cabe señalar que Uruguay ha hecho jugar la referida capacidad negociadora frente a sus vecinos, cuando ha sido menester superar dificultades

1/ CEPAL, Integración y Cooperación Regionales en los años ochenta, documento E/CEPAL/G.1151, 23 de abril de 1981.

/en los

en los intercambios con ambos. Estos países han debido recurrir en el último período a diversas formas de restricciones, las cuales han afectado seriamente las corrientes de comercio uruguayo hacia esos mercados. Normalmente, las partes han procurado subsanar las consecuencias negativas de esas medidas en el marco de los mecanismos institucionales de los dos acuerdos y mediante el apoyo de gestiones gubernamentales de alto nivel.

Estas situaciones han permitido comprobar que cuando es posible recurrir a decisiones políticas, se superan dificultades que en el plano técnico y burocrático crean usualmente vallas insalvables, sobre todo para países con potencial limitado y con poca capacidad de respuesta en el plano económico general.

b) ALALC/ALADI

Al renegociarse el Sistema de la ALALC, Uruguay procuró salvaguardar el tratamiento preferencial de que gozaba, logrando obtener un reconocimiento especial referido principalmente al ámbito de las relaciones bilaterales. Por otra parte, al propugnar el Nuevo Tratado de Montevideo un esquema flexible apoyado en acciones parciales dentro del ámbito mayor de una zona preferencial, los principales arreglos bilaterales del país permanecieron reconocidos y salvaguardados dentro de la nueva estructura jurídica de la Asociación.

El proceso de transición de la ALALC a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) continúa actualmente y no se conoce todavía la fisonomía definitiva que tendrá el esquema de integración resultante.

Debería esperarse, sin embargo, que las posibilidades de los países de menor desarrollo relativo sean fortalecidas y que en un futuro cercano éstos puedan hacer uso tanto de las disposiciones que prevén arreglos preferenciales dentro del marco de la Asociación, como de aquellos textos del nuevo Tratado de Montevideo que prevén entendimientos en el ámbito mayor latinoamericano y con los demás países en desarrollo extracontinentales.

En este sentido, sería razonable explorar las posibilidades que se ofrecen a los países de menor desarrollo para lograr entendimientos preferenciales con otras áreas subregionales, como la Andina, así como arreglos especiales con países del Caribe y de Africa. Respecto de estos dos últimos, se plantearían dudas en cuanto a la extensión de los tratamientos a

/países terceros,

países terceros, por ejemplo para los miembros del GATT, con respecto a los cuales sería necesario analizar el alcance que se pueda dar al concepto regional dentro de la "Cláusula de Habilitación" en favor de los países en desarrollo.

c) Otros acuerdos

Uruguay mantiene un activo interés en el esquema de la Cuenca del Plata. Dentro de este sistema se han realizado importantes obras de infraestructura subregional, habiéndose convenido asimismo la constitución de un fondo financiero para elaborar estudios de factibilidad, en el cual se contempla la especial situación de los países menores de la Cuenca.

Si bien dentro de las áreas de cooperación del sistema platense se prevén entendimientos en el área comercial, éstos no se han llevado a cabo expresamente en el marco de la misma. Ello se debió al hecho de que ha primado el criterio de incluir en su contexto fundamentalmente aspectos de infraestructura física, dejando lo relacionado con la cooperación económica y comercial para los acuerdos bilaterales que se han suscrito por pares de países. Sin embargo, la significación de la Cuenca del Plata en este último aspecto radica en su potencialidad para convertirse en una subregión económica. Esta cuestión fue considerada en su momento como una posible respuesta dentro de la ALALC a las acciones que se iniciaban entonces en torno a la Subregión Andina.

La natural vinculación que se presenta entre los países integrantes de una subregión como ésta y que el desarrollo y crecimiento recíproco contribuye a incrementar, es un elemento de singular relevancia para los países menores que la integran. Por ello debe ser considerado en todas sus implicancias por parte de los mecanismos internos que articulan sus políticas económicas y las relaciones comerciales, para obtener el máximo aprovechamiento de las ventajas de esa Zona económica y salvaguardar al propio tiempo un tratamiento preferencial compensador de las diferentes potencialidades de sus miembros.

El 10 de mayo de 1981 se suscribió entre Bolivia, Paraguay y Uruguay el Convenio Constitutivo de URUPABOL concebido como un instrumento de apoyo recíproco entre países de menor desarrollo con el propósito de coordinar posiciones en foros financieros internacionales, intensificar los

/los intercambios

los intercambios en general, promover el mejoramiento de las condiciones de navegabilidad de sus ríos, mejorar sus interconexiones físicas, estudiar proyectos y realizar otras acciones de interés común.

Aunque dicho convenio no innova respecto del marco de las relaciones existentes entre los tres países, vale la pena considerar la posibilidad de que se evolucione hacia un área de cooperación preferencial económica, tendencia subrayada por el hecho de que la negociación y concertación de este acuerdo fue llevada a cabo por los Ministerios competentes en ese campo: de Integración de Bolivia, de Hacienda de Paraguay y de Economía y Finanzas del Uruguay.

Si bien, como se ha señalado, estos últimos dos acuerdos no están referidos expresamente a negociaciones comerciales que aseguren acceso a mercados, se ha considerado conveniente incluirlos en esta reseña para poner de relieve distintos aspectos de las relaciones regionales que puedan incidir en el área económica y comercial.

2. Comunidad Económica Europea (CEE)

El comercio de exportación del Uruguay con la Comunidad Económica Europea continúa revistiendo importancia en la composición de las ventas del país al exterior, a pesar de la creciente tendencia proteccionista comunitaria, tanto en el sector agrícola como en el área industrial. En esta materia se han introducido mecanismos que, como el de las llamadas "autolimitaciones" de los proveedores de artículos muy sensibles, especialmente los textiles y los siderúrgicos, procuran proteger a las industrias europeas afectadas.

Se colocan en el mercado comunitario aproximadamente un 30% de sus exportaciones, siendo los principales adquirentes por su orden, la República Federal de Alemania, Holanda e Italia.

Las compras uruguayas en la Comunidad se sitúan por su parte en aproximadamente un 18% de sus importaciones.

En virtud de los reglamentos que establecen organizaciones comunitarias de mercado para diferentes productos agrícolas, así como de la aplicación de mecanismos especiales para el comercio de ciertos productos -por ejemplo el caso de los textiles sobre la base del Acuerdo Multifibras y de

/los convenios

los convenios bilaterales de autolimitación impuestos por la CEE- y del recurso reiterado en las cláusulas de salvaguardia del GATT, el acceso al mercado comunitario se basa cada vez más en la negociación casuística. A través de complejas negociaciones, los países proveedores tradicionales deben procurar mantener su posición relativa en los mercados de los Nueve y a menudo se ven fuertemente perjudicados.

Las corrientes de comercio hacia la CEE presenta en su composición un núcleo regular de exportaciones uruguayas, constituido por productos de origen animal y vegetal (carnes, arroz, pieles y cueros, lanas, tops y tejidos de lana y cítricos).

El tratamiento aplicable a dichos productos es sumamente variado, comprendiendo desde la libre importación para materias primas, pasando por los regímenes comunitarios de organización de mercados (carnes y cítricos) o de contingentación de importaciones (tops y tejidos).

En el rubro de las carnes comenzaron a aplicarse en 1980 las concesiones pactadas en el GATT durante las negociaciones multilaterales internacionales de la Ronda Tokio, que representan un contingente global mayor de la CEE para carne vacuna congelada, pasando de 38 500 toneladas sin hueso a 50 000 toneladas, y una cuota en favor del Uruguay para la importación de cortes especiales de calidad de carnes bovinas (1 000 toneladas dentro de un total de 21 000 en el que participan Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia, Argentina y Uruguay).

A esas dos modalidades especiales de ingreso al mercado comunitario de carnes bovinas uruguayas corresponde señalar una tercera correspondiente al régimen del "bilan" por el cual se atienden las necesidades comunitarias de carne tipo manufactura. En la determinación de los niveles correspondientes participan, con información, los proveedores tradicionales.

Las carnes ovinas han sido por su parte motivo de arreglos especiales.

En materia de estas últimas carnes, se prevén operaciones con países árabes, principalmente Egipto, y con el Mercado Común Europeo, donde la tasa de autoabastecimiento alcanza actualmente a un 70%.

Las importaciones complementarias se realizarán dentro del sistema de "Acuerdos de Restricción Voluntaria" suscritos entre la CEE y los principales países exportadores.

/Del total

Del total del tonelaje a importar, 245 000 corresponden a Nueva Zelandia; 23 000 a Argentina; 17 000 a Australia y 5 800 al Uruguay.

Por otro lado y de conformidad con la política agrícola común, se llevan a cabo en materia de carnes bovinas las compras de intervención para sostener los precios del mercado interno, formándose de este modo cuantiosos stocks del producto. Ello ha determinado en los últimos años que la CEE haya comenzado una corriente de exportación de carnes a terceros países, fuertemente subsidiada, lo que ha dado lugar a desplazamientos de los proveedores naturales y a las consiguientes reclamaciones.

En reciente licitación realizada por Egipto, en la que participaron, entre otros, representantes de Brasil, Argentina, Uruguay y la CEE, la propuesta comunitaria fue la más baja (las cotizaciones cif fueron respectivamente para cuartos compensados con huesos: US$ 1 515; 1 645; 1 550 y 1 485). Los comentarios en torno a esta licitación señalaron que nuevamente la CEE vuelve a competir con los países exportadores tradicionales de carnes con un producto fuertemente subsidiado.

Se estima que para 1982 la CEE dispondrá de un excedente exportable de unas 600 mil toneladas de carne que volcaría en países del Este, incluída la Unión Soviética, en algunos países del Medio Oriente y en Africa del Norte.

La competencia que realiza la Comunidad en este sector viene induciendo a los países interesados a celebrar negociaciones de gobierno a gobierno, las que se registran en convenios de compras y abastecimientos con el propósito de estabilizar el mercado, desplazar la competencia desleal y asegurar la salida de la producción nacional.

En el marco de la relación bilateral con la Comunidad corresponde señalar la existencia del "Acuerdo Comercial Uruguay-CEE" de 1973. Se trata de un instrumento de carácter no preferencial destinado a promover la cooperación económica y los intercambios recíprocos, similar a los que celebraron en su momento Argentina, Brasil y México. En la época de su firma, el Uruguay colocaba el 50% de sus exportaciones en países comunitarios y compraba a los mismos la cuarta parte de sus importaciones.

Básicamente, el Acuerdo dispone que Uruguay y la Comunidad regularán sus relaciones comerciales por el principio de la cláusula de la

/nación más

nación más favorecida, salvo excepciones establecidas en el GATT. Sin embargo, la aplicación de la cláusula no comprenderá determinados beneficios de importación en la CEE para productos agropecuarios (carne vacuna en particular), los cuales sólo son concedidos dentro del marco de una cooperación agropecuaria entre las Partes y en el cual se inscribía la importación de carne bovina por la CEE.

En materia tarifaria las Partes formularon, asimismo, una Declaración por la que la CEE confirmaba que el Sistema Generalizado de Preferencias negociado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y puesto en práctica unilateralmente por la Comunidad, comprende un determinado número de productos de interés para el Uruguay. La CEE, asimismo, manifestó su disposición a examinar otros arreglos tarifarios en beneficio de productos del país, en el entendido que éste haría otro tanto respecto de productos comunitarios y que procuraría la agilitación de las formalidades consulares.

Vale la pena anotar que en materia consular el Uruguay procedió a una rebaja considerable de los tributos correspondientes, los cuales se abonan actualmente en el país y en moneda local. Asimismo, se encuentra en curso una modificación legal tendiente a suprimir la intervención consular en la documentación comercial.

El Acuerdo en general resultó inoperante con el tiempo, al persistir la Comunidad en sus prácticas proteccionistas unilaterales y en la intensificación de su política agrícola, lo que desvirtuó cualquier intento de cooperación en el sector.

Dentro del SGP han tenido particular importancia las exportaciones uruguayas de calzado de cuero hacia países de la Comunidad. En este rubro se registran también manifestaciones de las siempre presentes actitudes restrictivas comunitarias, habiéndose disminuido últimamente el contingente correspondiente al Uruguay para 1981.

El reglamento aplicable dispone el esquema de preferencias arancelarias y su aplicación para 1981 con respecto a ciertos productos industriales.

Para el calzado de cuero, el Uruguay se le asignó 2 500 000 Unidades de Cuenta Europea (UCE).

/De esa

De esa cantidad, 500 000 UCE quedan de reserva y el resto de la cuota uruguaya se divide de la siguiente manera:

R.F.A.	500 000 UCE
Benelux	210 000 UCE
Francia	380 000 UCE
Italia	290 000 UCE
Dinamarca	100 000 UCE
Irlanda	10 000 UCE
Reino Unido	420 000 UCE
Grecia	40 000 UCE

La misma cuota que a Uruguay se le asigna a Brasil, Argentina, Corea del Sur y Hong Kong.

La cuota fijada para el año es menor que la de 1980, que permitía a Uruguay alcanzar a 2 969 505 Unidades de Cuenta Europea. Cabe señalar que el año pasado existía una cuota global de 19 796 700 UCE para todos los países en desarrollo y completada esta cuota global, se aplicaban los derechos de nación más favorecida. Este año la cuota fue fijada individualmente para cada país.

Las exportaciones de calzado uruguayo a los países de la Comunidad Económica Europea que superen las cuotas fijadas deberán pagar el 8%, arancel de nación más favorecida.

En materia textil, las relaciones comerciales con la Comunidad Económica se enmarcan dentro de los enunciados del Acuerdo Multifibras suscrito en 1973 dentro del ámbito del GATT.

Al amparo de esas disposiciones, la CEE comenzó a suscribir con varios proveedores textiles acuerdos bilaterales de autolimitación mediante los cuales, una vez más, se cuotifica el acceso negociado del producto al mercado comunitario.

A ello hay que agregar el régimen textil comunitario que se aplica por la CEE dentro de su sistema general de preferencias, el cual se extiende solamente a los países proveedores que hayan suscrito los acuerdos de autolimitación, reforzándose de ese modo la presión negociadora de la Comunidad.

/La Comunidad

La Comunidad Económica Europea incluyó al Uruguay entre los países proveedores con los cuales estimaba necesario concluir acuerdos textiles bilaterales. Las negociaciones respecticas dieron como resultado la concertación a fines de 1977 del acuerdo respectivo. Este acuerdo sigue en sus lineamientos generales las pautas comunes a los demás convenios concertados por la CEE en la materia; pero en el momento de su concreción no se establecieron limitaciones cuantitativas para los productos comprendidos en él. Ello se debió al hecho de que, con excepción de los tops de lana, los volúmenes exportados por el país eran de menor cuantía o inexistentes con respecto a numerosos productos.

Sin embargo, el acuerdo salvaguarda completamente a la Comunidad de eventuales perjuicios por efecto del aumento de las exportaciones uruguayas, mediante disposiciones especiales referidas a cantidades ínfimas de importación libres de restricciones cuantitativas, superadas las cuales se faculta la demanda de consulta para la fijación obligatoria de una "autolimitación"; y a la fijación de las exportaciones de 1976 como referencia para la determinación del monto de las eventuales limitaciones cuantitativas, "techo" muy bajo para un crecimiento sostenido de las exportaciones.

Un aspecto negativo del acuerdo estuvo representado por la inclusión de los "tops" de lana entre los productos comprendidos en el mismo, con lo que se afectaron las perspectivas de comercio en ese rubro esencial. Como compensación, en el momento de concluir el acuerdo se adujo que no se le imponían al producto restricciones cuantitativas. Pero, en realidad, apenas rubricado el instrumento, la CEE demostró claramente sus intenciones al plantear una consulta que obligó a la negociación de "autolimitaciones" con Italia y el Reino Unido.

A su vez, la desviación de las exportaciones de tejidos de la lana peinada provocada por las restricciones impuestas en el *mercado americano*, al determinar un aumento considerable de las colocaciones del producto en la CEE, motivó asimismo una demanda similar comunitaria, esta vez en relación al Reino Unido y los países agrupados en la región del Benelux.

En el caso de los "tops", la demanda comunitaria tuvo carácter general, involucrando a los mercados comunitarios en su conjunto. Posteriormente, la negociación se restringió a los casos de Italia y el Reino Unido,

/países en

países en los cuales se arguyó que las exportaciones uruguayas tendían a afectar las respectivas producciones nacionales. Y no obstante que resultaba demostrables que tales efectos carecían en realidad de la necesaria magnitud como para justificar la imposición de autolimitación, en especial con respecto al Reino Unido, las rígidas normas jurídicas del acuerdo textil bilateral no ofrecieron márgenes legales para oponerse a esta pretensión comunitaria, ante el riesgo de provocar la adopción de medidas restrictivas unilaterales que determinarían seguramente contingentes menores que los que podrían obtenerse en las negociaciones.

De esta manera, se concertó un acuerdo de autolimitación que preservó la situación del Uruguay de principal proveedor del producto a la Comunidad y se reflejó en cifras anuales satisfactorias.

En cuanto a los tejidos de lana, los contingentes establecidos como consecuencia de las negociaciones mantenidas con el Reino Unido y el Benelux, preservaron por el momento la magnitud de las exportaciones uruguayas.

Las diversas cuestiones consideradas precedentemente permiten apreciar algunas de las dificultades que se presentan en el acceso a los mercados de la CEE, la que se ha convertido con el correr de los tiempos en un bastión del reglamentarismo, que utiliza procedimientos donde el aparato comunitario es una verdadera maraña burocrática, muchas veces impenetrable para países terceros y, más aún, para los de potencial limitado y de regiones con las cuales la Comunidad no tiene lazos especiales. En este sentido, los esfuerzos que se han desplegado en torno al diálogo CEE-América Latina, a través de las reuniones periódicas que se celebran en Bruselas, no han dado mayores resultados ni es previsible que esta situación se revierta en un futuro más o menos cercano.

La Comunidad, como agrupación económica, aparece como un ente autárquico y de difícil diálogo; por otra parte, muchas veces asume posturas políticas en el plano multilateral que pueden contribuir a profundizar distanciamientos en las relaciones internacionales.

La vía de las acciones bilaterales, basadas en los tradicionales vínculos históricos, culturales y económicos, parece más adecuada para organizar nuevos esquemas de cooperación con los mercados europeos. Los

/intercambios comerciales

intercambios comerciales serían así el reflejo de intereses coincidentes de productores y consumidores, de preferencia asociados en empresas comunes.

Al respecto, merece la pena destacarse una reciente negociación iniciada con Italia en el sector de las agroindustrias. Así, la empresa de comunicaciones estatal uruguaya adquirirá material italiano para la modernización del respectivo sistema nacional. Como contrapartida, capitales italianos instalarían en Uruguay una industria para procesar productos cárnicos, que introduciría elementos y modalidades de los cuales se carece en este momento. Ello permitirá una vinculación directa entre producción y consumo, a través de un acuerdo bilateral que asegure el acceso al mercado de un país comunitario.

3. Estados Unidos

La relación comercial con Estados Unidos de América no se rige por convenios ni mecanismos bilaterales específicos, siendo de aplicación las normas del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, el Sistema Generalizado de Preferencias y muy especialmente, la legislación interna americana. En el ámbito del GATT la influencia de este país es determinante. Puede afirmarse que las Negociaciones Comerciales de la Ronda Tokio, cuyos resultados regirán el comercio internacional en los próximos decenios, respondieron en última instancia a los entendimientos de Estados Unidos con la Comunidad y con Japón.

En el desarrollo de las corrientes de comercio hacia el mercado de los Estados Unidos, uno de los principales problemas ha sido la aplicación de medidas unilaterales por dicho país, toda vez que de acuerdo con sus propias normas internas, se ha determinado la existencia de un subsidio a las exportaciones uruguayas.

Así, por ejemplo, en materia de exportaciones textiles, se había llegado últimamente a impulsar una nueva dinámica exportadora. A medida que la presencia del Uruguay fue más significativa en los mercados mundiales, se comenzaron a sentir los efectos de la política proteccionista de los países consumidores. Los Estados Unidos hicieron valer su régimen "antidumping" en relación con algunos productos y, apoyándose en la existencia de ayudas financieras a las exportaciones vigentes en Uruguay (reintegros), dieron curso a las denuncias de los sectores domésticos

/involucrados, aplicando

involucrados, aplicando impuestos compensatorios a las exportaciones textiles. Ello determinó que el Uruguay asumiera el compromiso de eliminar los apoyos calificados como "subsidios", que beneficiaban las colocaciones de productos textiles uruguayos en el mercado americano y, mientras tanto, gravara con impuestos las exportaciones.

Como consecuencia de ello, se ha advertido en el último período una considerable desviación de esas colocaciones para los mercados europeos, lo cual ha provocado la reacción de la CEE antes comentada.

Ante esta situación, que se repetía también en otros sectores, y aún en algunos de ellos en forma realmente negativa, como en el caso de las exportaciones de cuero y sus manufacturas, el Uruguay suscribió a fines de 1979 el Acuerdo sobre Subsidios y Derechos Compensatorios negociado durante la Ronda Tokio. Este Acuerdo incluye un capítulo especial sobre el tratamiento diferenciado para los países en desarrollo, a los que dentro de determinadas condiciones, se les permite subsidiar sus exportaciones industriales; además, supone, a diferencia de la legislación americana, que la aplicación de derechos compensatorios tendrá lugar cuando se compruebe el daño que causen o puedan causar al país receptor las importaciones subsidiadas.

Sin embargo, aún con el Acuerdo sobre Subsidios del GATT surgieron dificultades para las exportaciones uruguayas de cueros a Estados Unidos, a las que se les aplicó nuevamente derechos compensatorios. Ello dio lugar a reclamaciones y consultas, no siempre tramitadas con claridad, en ambas capitales y en foros internacionales de negociación.

Se llegó finalmente a un entendimiento entre ambas partes (febrero 1981), mediante el cual el Uruguay se comprometía a eliminar los beneficios otorgados a las vestimentas de cuero destinadas a los Estados Unidos ante la determinación del daño material. Dichas exportaciones se han tenido que gravar con tasas que varían del 9 al 21%, a los efectos de evitar la aplicación de derechos compensatorios que ocasionen la interrupción de corrientes comerciales sobre nuevos mercados, de difícil acceso y para lo cual se ha realizado el correspondiente esfuerzo de los sectores públicos y privados.

/En cuanto

En cuanto a otros rubros, como el lácteo, recientemente se han realizado progresos auspiciosos en negociaciones iniciadas por el sector privado, aprovechando un cupo para quesos que por razones sanitarias no pudo ser cubierto por otro proveedor latinoamericano, cuyos embarques fueron rechazados por las Autoridades americanas competentes, alegando que estaban impregnados de pesticidas.

En cuanto a la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias, se rige por la ley de comercio de 1974 y las disposiciones que lo regulan son bastante restrictivas para los países en desarrollo, en particular por la exclusión de los llamados productos sensibles (textiles, vestuario, calzado), lo cual incide directamente en las exportaciones uruguayas de productos no tradicionales.

Por otra parte, en lo que a productos tradicionales se refiere, corresponde señalar que las exportaciones uruguayas de carnes tienen cerradas las puertas del mercado americano por aplicación de normas sanitarias que impiden la entrada del producto proveniente de regiones consideradas "aftósicas".

Con relación al comercio con este país en general, vale la pena recordar que a pesar de su arancel promedio relativamente bajo, la mayor barrera se encuentra en las medidas no arancelarias, las que se aplican con vigor y sin mayores consideraciones en cuanto al nivel de desarrollo del país exportador y de su grado de dependencia de su comercio exterior.

Paradójicamente la legislación y las autoridades americanas constantemente apoyan y fomentan las exportaciones de su país, estableciendo metas cuantitativas de crecimiento y reforzando los mecanismos e instrumentos de desarrollo de las exportaciones y de penetración de mercados. Las dificultades y creciente proteccionismo que se registran en el mercado estadounidense han hecho que el comercio exterior uruguayo con ese país represente actualmente el 10% de su comercio total.

A raíz de gestiones gubernamentales realizadas por autoridades de ambos países en el último período y obedeciendo también a orientaciones en la nueva administración americana, recientemente ha visitado al Uruguay una misión económico-comercial estadounidense con el propósito de estrechar las relaciones bilaterales, mediante la ampliación de cupos asignados a

/determinadas exportaciones

determinadas exportaciones uruguayas y a través de la celebración de un acuerdo de inversiones de capitales en Uruguay.

La diferencia de potencial de Estados Unidos con la casi totalidad de los países del mundo, hace que sea sumamente difícil y a veces casi ilusorio, pretender entablar verdaderas negociaciones en plano estrictamente bilateral. De ahí la necesidad de valorizar la acción y la presencia de los países menores, ya sea con proyecciones políticas referidas al plano internacional o bien mediante posiciones de conjunto que ofrezcan un frente multilateral de naciones con intereses armonizados.

En ese sentido las últimas reuniones realizadas para considerar un nuevo enfoque en las relaciones económicas con los Estados Unidos de América no han tenido el éxito que hubiera sido de desear.

El no aprovechamiento adecuado de instancias como las anteriores contribuye a postergar la adopción de elementos de ponderación en las desequilibradas relaciones entre los países del área con Estados Unidos y muy especialmente constituyen pérdidas de apoyos regionales de significación muy especialmente para los países de potencial limitado.

4. Países socialistas

Las exportaciones uruguayas hacia los países del área socialista han ido aumentando paulatinamente hasta representar actualmente aproximadamente un 8% del total.

Por otro lado, las características principales de las relaciones comerciales con los países de esta área se inscriben dentro del cuadro general en que los mismos tienen organizado su comercio exterior, ésto es, otorgamiento de tratamiento preferente recíproco a través de acuerdos comerciales bilaterales. Estos acuerdos normalmente son acompañados de protocolos especiales referidos a distintos aspectos de cooperación económica, mediante los cuales es usual concertar equipamientos para servicios especializados, ofreciéndose como contrapartida la adquisición de productos uruguayos, generalmente de exportación tradicional.

Ha sido frecuente, asimismo, acompañar los entendimientos comerciales con arreglos en otros campos, referidos por ejemplo al intercambio de asistencia técnica y al otorgamiento de becas así como sobre aspectos

/relacionados con

relacionados con las exploraciones científicas y la enseñanza y técnicas de la producción en general. Otra de las modalidades que se ha empleado en la relación económico-comercial con los países socialistas ha sido la de celebrar convenios de suministros de bienes de capital mediante el otorgamiento de créditos específicos.

En determinadas ocasiones se han celebrado también convenios en materia de sanidad animal, a fin de garantizar el estado sanitario-veterinario de los productos animales que se comercian y el desarrollo de la cooperación en ese sector.

Los Acuerdos vigentes con países del área socialista son los siguientes:

i) República Democrática Alemana. En consideración. Tratamiento NMF y Protocolo sobre cooperación bilateral.

ii) Bulgaria. Convenio Comercial de 1967 y Convenio de Colaboración Científico-técnico de 1971.

iii) Checoslovaquia. Convenio Comercial ratificado en 1958. En negociación: proyecto de nuevo acuerdo comercial como tratado marco.

iv) Hungría. En negociación: Convenio Comercial, habiendo caducado uno anterior sobre suministro de bienes de capital.

v) Polonia. Tratado de comercio de 1938. En consideración: Convenio comercial propuesto por Polonia en 1980 y contrapropuesta uruguaya.

vi) Rumania. Convenio Comercial de 1968 y Convenio Sanitario-Veterinario de 1974.

vii) Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Convenio Comercial de 1969 y Convenio de suministro de maquinaria y equipos de 1969, actualmente en renovación.

viii) Yugoslavia. Acuerdo comercial de 1950 sobre tratamiento NMF y Convenio Comercial y Acuerdo de Pagos de 1955. En negociación. Convenio Sanitario Veterinario.

Las singularidades que presentan los países socialistas demandan una particular atención y seguimiento para obtener un provecho adecuado de la relación comercial.

La modalidad de los acuerdos comerciales que celebran, en torno a los cuales organizan sus compras externas, exigen una forzosa participación estatal especializada y una particular disposición, vinculación e interés del sector privado de que se trate.

/Cuadro 3

Cuadro 3

BALANCE COMERCIAL DE LAS RELACIONES COMERCIALES DEL URUGUAY CON LOS PAISES DE EUROPA ORIENTAL 1976-1980

(En miles de dólares)

Años	Total Exportado	Total Importado	Total Saldos
1976	17 846	10 212	7 634
1977	38 207	10 131	28 076
1978	44 642	8 235	36 407
1979	28 755	16 816	11 939
1980	80 335	30 421	49 914
TOTALES	209 785	75 815	133 970

Fuente: Banco de la República Oriental del Uruguay y Dirección General de Comercio Exterior del Uruguay.

Dentro de la experiencia nacional se ha registrado una buena receptividad para la colocación de productos no tradicionales del renglón alimentario, como citrus y arroz, así como productos tradicionales, principalmente lanas y textiles.

Como en los casos anteriores y en éste especialmente, juegan preponderante papel en la relación comercial y en el acceso a los mercados, aspectos de la más variada índole que se manifiestan tanto en plano bilateral como en el multilateral, contribuyendo a que el cuadro general de las relaciones con los países del área posea características propias.

Recientemente se han realizado gestiones para colocar en el mercado de la Unión Soviética manteca y carne mediante una operación en la que han participado frigoríficos nacionales y la mayor empresa local procesadora de productos lácteos. Si bien se trata de operaciones de un limitado volumen, aproximadamente US$ 12 000 000, permiten retomar la colocación de saldos exportables de interés para el país, en circunstancias que sus mercados tradicionales para estos productos se cierran tras barreras proteccionistas.

/Las negociaciones

Las negociaciones han llevado a que se consideren también otros sectores de exportación, no tradicional, hacia el mercado soviético, entre los que figuran cueros terminados, mercaderías de cuero semielaboradas y vestimentas de cuero.

II. LOS NUEVOS MERCADOS

Actualmente se considera de manera muy activa la relación económico-comercial con nuevos mercados, principalmente africanos, árabes y del área del Caribe. Si bien no es posible pensar que con dichas áreas pueden establecerse tratamientos preferenciales generalizados en el corto plazo, estas nuevas relaciones podrían incluirse en el futuro en el Programa de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) y, más concretamente, dentro del Sistema Global de Preferenciales Comerciales (SGPC) que actualmente se negocia entre los países en desarrollo.

Mientras tanto, y también al igual que el caso del Capítulo anterior, resulta evidente el apoyo que los organismos especializados estatales deben brindar para abrir estos nuevos mercados y contribuir a crear entendimientos que den lugar al surgimiento de intercambios comerciales recíprocos.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta en lo que se refiere a estos nuevos mercados que la cooperación técnica entre países en desarrollo brinda un marco adecuado para canalizar asistencia técnica entre diferentes áreas, como por ejemplo la que se realiza actualmente entre Uruguay y Kenya en el sector de la industrialización del cuero. Similares esfuerzos se realizan en el ámbito sanitario animal y en el desarrollo del sector lácteo con otros países en desarrollo.

En la actualidad, las relaciones comerciales con Africa comienzan a intensificarse a través de misiones que visitan los respectivos países y por intermedio de la acción diplomática y el consiguiente establecimiento de vínculos políticos formales y permanentes.

Así, por ejemplo, recientemente se comercializaron 25 000 toneladas de carne con Ghana mediante un convenio suscrito entre el Instituto Nacional de Carnes del Uruguay (INAC) y representantes oficiales de Ghana (Embajador en Brasil para América Latina y Ministro de Comercio). El Convenio cubrirá un lapso de tres años (1981-1983), siendo la primera

/oportunidad en

oportunidad en que Uruguay concreta una operación de este tipo con dicho país. Con motivo de esa misión, se consideraron otras posibilidades de ventas de productos de exportación uruguaya, principalmente de arroz, respecto del cual se han establecido compromisos por parte de las autoridades ghanesas para comenzar adquisiciones a partir de la próxima cosecha de 1982. Finalmente, se consideró también por representantes de dicho país, la posibilidad de adquirir pescado.

Con referencia a otras áreas, y concretamente en el caso de los países árabes, se están concertando cada vez más operaciones de carnes sobre nuevos mercados. Recientemente, un grupo de productores nacionales (120 entre pequeños, medianos y grandes) que trabaja aproximadamente unas 200 000 hectáreas, contrató la faena de 120 000 ovinos para el mercado de Arabia Saudita, con posibilidades de mantener e incrementar dicha corriente en lo futuro.

En lo que respecta al Caribe, las posibilidades de comercialización con esa región se consideran con el mayor interés, dentro de la política de auscultar y abrir nuevos mercados. Al igual que las áreas anteriormente mencionadas, el impulso de la relación comercial estaría acompañado por una intensificación de las relaciones consulares y diplomáticas.

Con relación a estos nuevos destinos de exportación, debe tenerse presente que las mayores dificultades en los accesos a los mercados no se registran especialmente en el campo arancelario o para-arancelario, sino en el establecimiento de vías de mutuo conocimiento y en la determinación de áreas de interés específico, lo que demanda un esfuerzo especial en el cual deben confluir, una vez más, los sectores privados y público.

Así, por ejemplo, con Egipto ha existido en el pasado una corriente comercial bastante regular de colocación de carnes uruguayas, sobre todo a través de operadores privados, que hoy se procura ampliar y consolidar con otros productos alimenticios y una razonable contrapartida de compras uruguayas. En estas próximas operaciones, de mayor envergadura y proyección, intervendrán reparticiones especializadas de ambas administraciones nacionales.

Con Taiwan, se mantuvieron regularmente relaciones diplomáticas, pero la vinculación fue débil en el plano económico-comercial; recientemente, a

/raíz de

raíz de gestiones directas del sector público nacional, se concretaron importantes adquisiciones de productos alimenticios (arroz, carne) para ser destinados al consumo de una población de 17 000 000 de habitantes, con una densidad de casi 500 por kilómetro cuadrado.

III. CONCLUSIONES

Son conocidas las dificultades que enfrentan actualmente las operaciones de comercio exterior, en lo que se refiere al acceso a los mercados compradores. En el caso de países de potencial limitado (PPL), que tienen pocos productos exportables a nivel mundial, exiguo mercado doméstico y en consecuencia son más dependientes de su comercio exterior para impulsar su desarrollo, esta situación adquiere mayor trascendencia y demanda una prioritaria y permanente atención.

a) El tratamiento preferencial

El tratamiento preferencial es básico para que los PPL puedan penetrar en los mercados externos con alguna posibilidad de establecer y fomentar corrientes comerciales estables.

Ello ha sido reconocido y practicado a nivel latinoamericano y recientemente, al culminar las Negociaciones Tokio, ha quedado consagrado en el marco del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio. Así culminó un proceso que pasó por las modificaciones al texto original del GATT, la llamada "Parte IV", con medidas en favor de los países en desarrollo y por el posterior establecimiento del Sistema General de Preferencias, el cual se concedió bajo la forma de exenciones al Acuerdo.

La llamada "cláusula de habilitación del GATT" (decisión del 28 de noviembre de 1979 sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo) consagra el tratamiento diferenciado y más favorable como parte integrante del sistema del GATT y por ende, del comercio mundial.

A partir de esa fecha queda establecido un derecho que los países en desarrollo deben reclamar y apoyar en todas las instancias.

Asimismo, en las negociaciones Tokio se reconoció el derecho que corresponde a los países en desarrollo en cuanto al fomento de sus

/exportaciones mediante

exportaciones mediante mecanismos negociados al efecto (Código de Subsidios y Derechos Compensatorios).

De lo anterior se desprende que hay un tratamiento preferencial reconocido y admitido en favor de los países en desarrollo en materia de comercio internacional y que ello se refiere a tratamientos de más favor que deben reflejarse tanto en los regímenes arancelarios y para-arancelarios aplicados por parte de los países importadores desarrollados, como en las posibilidades de auspicio y fomento directo de sus importaciones que pueden aplicar los países exportadores en desarrollo.

b) El marco conceptual

Sin perjuicio de la política económico-comercial que se esté siguiendo en determinado país en desarrollo, se estima de particular importancia que la misma se ubique dentro del contexto anterior a fin de que las actividades de los sectores públicos y privados involucrados en la actividad comercial externa, se inserten dentro de este marco conceptual que ha sido negociado y sancionado política y jurídicamente por la comunidad internacional en beneficio de los países más limitados.

Lo anterior presupone que los países en desarrollo en general y especialmente los PPL deberán aprovechar al máximo ese reconocimiento, organizándose internamente de la manera más adecuada para mantener una presencia sostenida y activa en el plano internacional en apoyo de sus legítimos intereses.

c) El poder de negociación del Estado

Por otra parte, estos países deben prestar la mayor atención al empleo del poder de negociación del Estado como palanca principalísima para hacer jugar en las relaciones comerciales, a fin de que sus derechos sean reconocidos en los hechos. Es de recordar y destacar que el recurrir a la intervención gubernamental en apoyo de la gestión comercial internacional no sólo ha sido práctica corriente entre los países desarrollados a lo largo de la historia sino que, día a día, esa práctica va adquiriendo más trascendencia para todos los países dado el volumen y el significado de las transacciones que se realizan en el ámbito estatal.

Es de destacar en este sentido experiencias realizadas en la región en cuanto a la coordinación de las adquisiciones que se efectúan por parte

/de las

de las diversas empresas estatales que centralizan las órdenes finales de compra, para hacer valer el peso negociador que de ellas se deriva para el Estado adquirente.

d) La movilización de factores diversos

En términos generales, se estima que los PPL deberían prestar especial consideración a aspectos de índole político que puedan influir razonablemente en las relaciones comerciales con los países desarrollados. La propia limitación de los países en desarrollo aconseja recurrir a todo el peso adicional posible para que las transacciones internacionales contemplen sus aspiraciones. Es aconsejable dar a la relación comercial un entorno de mayor significado y envergadura, que compense de alguna forma las desventajas que enfrentan los PPL en las negociaciones comerciales con los países más desarrollados.

Las conclusiones anteriores llevan a preguntarse qué elementos podrían vincularse al esquema institucional de un PPL en materia de comercio exterior y cómo debería proyectarse su acción externa, a fin de asegurar tratamientos preferenciales y negociar accesos a mercados externos.

e) La coordinación interna

No hay duda alguna que las circunstancias prácticamente están determinando una coordinación interna muy estrecha y especializada de las ramas administrativas que actúan en materia de comercio exterior, superando las luchas de competencia que normalmente se dan en este sector. El arreglo institucional resultante, ya sea la concentración de actividades estatales vinculadas al tema en torno a una Dirección General, Instituto descentralizado u otras formas similares es de primera prioridad.

f) El soporte técnico

La complejidad creciente de las negociaciones comerciales internacionales obligan a los países a realizar esfuerzos permanentes, no sólo para ganar posiciones en ese ámbito sino para no retroceder y verse superados por los arreglos que puedan hacer otros países, normalmente en su exclusivo provecho. De ahí la necesidad que tienen los PPL de actualización técnica con relación a las negociaciones comerciales internacionales, como soporte de acciones amplias que abarquen aspectos no solo comerciales sino también, como se ha señalado, económicos, diplomáticos y políticos.

/El apoyo

El apoyo que los organismos internacionales especializados pueden dar en el aspecto técnico mencionado es de gran valor. El asesoramiento en cuestiones específicas complementa y enriquece la acción oficial y privada con mejores métodos, técnicas e informaciones, lo que permite que los PPL puedan acercarse a las posibilidades con que normalmente cuentan los países más desarrollados. Para ello es necesario determinar con precisión proyectos concretos de interés prioritario a los que debería vincularse la asistencia internacional especializada. Por ejemplo, la Dirección General de Comercio Exterior del Uruguay cuenta desde tiempo atrás con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Centro de Comercio UNCTAD-GATT, que han brindado asesoramiento de suma utilidad en diversos proyectos de asistencia a la exportación.

g) La vinculación armoniosa del sector público y privado

Resulta también de particular importancia el mantenimiento de un vínculo estrecho, coherente y armónico entre el sector público y el privado para el eficaz desarrollo de la acción exportadora en general y para asegurar la fluidez de accesos a los mercados en especial. Las informaciones y experiencias de primera mano de que dispone normalmente el sector privado, como consecuencia de su ingerencia primaria y directa en los negocios comerciales exteriores, deben integrarse a la acción regular del aparato estatal vinculado a las operaciones de comercio exterior.

Por otra parte, las operaciones ligadas al comercio internacional, por su creciente complejidad y tecnicismo, superan las posibilidades de los operadores comerciales privados de los PPL, los que necesitan el apoyo estatal en áreas tales como la programación de acciones, la información acerca del comportamiento de mecanismos internacionales, el análisis de alternativas en términos de los intereses de un determinado sector o con relación al plano nacional.

Uruguay se encuentra actualmente realizando una experiencia en este campo, que se inscribe dentro de la filosofía económica en vigor donde el gobierno asiste y apoya las operaciones de comercio exterior, partiendo del supuesto que es el sector privado quien en definitiva negocia y comercializa a su riesgo, los productos de que se trate. Para facilitar y coordinar las acciones entre ambos sectores se ha creado una Comisión Consultora

/de Comercio

de Comercio Exterior, en la que están representadas las más importantes áreas del sector productivo nacional y cuyo cometido es el de asesorar a la Dirección General de Comercio Exterior en el auspicio y la promoción de las exportaciones. Está integrada por representantes de la Cámara de Industrias del Uruguay, de la Cámara Nacional de Comercio, de la Unión de Exportadores del Uruguay, de la Cámara Mercantil de Productos del País y de la Asociación y Federación Rural.

El asesoramiento que esta Comisión brindará al Director General de Comercio Exterior estará dirigido, entre otras, a las siguientes acciones:

i) Asesorar en forma permanente sobre las necesidades de los distintos sectores productivos de exportación.

ii) Asesorar sobre las dificultades coyunturales o estructurales de determinados sectores en la colocación externa de sus productos.

iii) Proponer los estudios que considere prioritarios sobre las posibilidades que los mercados externos ofrecen a la producción nacional, así como la investigación necesaria de los productos y reservas del país para aplicar a la oportunidad de exportación.

iv) Procurar que la actividad exportadora se desarrolle dentro de las normas de ética comercial formulando las recomendaciones necesarias para ello.

v) Propiciar la agilitación de los procedimientos de exportación.

vi) Proponer todas las iniciativas que se entiendan convenientes para el mejor desarrollo del sector exportador.

Dentro de los fundamentos que llevaron a la creación de esta Comisión Consultora, se destaca la necesidad de una ajustada coordinación entre los esfuerzos que la Dirección General de Comercio Exterior realiza para el crecimiento de la corriente exportadora, con los que a su vez realiza el sector productivo nacional.

Por otra parte, se recalca la necesidad de reactivar el sector externo de la economía nacional, principalmente a través de la diversificación y apertura de nuevos mercados que permitan el incremento de las exportaciones, procurando una mayor rentabilidad y un mejoramiento del costo de producción que posibilite su colocación en condiciones de competencia.

/h) La

h) La ligazón entre la producción y el consumo

Se entiende también que una relación orgánica entre todos los sectores involucrados permitirá un aprovechamiento útil, no sólo del mejor conocimiento de los mercados y sus particulares modalidades, sino de las posibilidades que existen de vincular a través del sector privado los mercados de producción y de consumo, como una de las formas más eficaces de asegurar la penetración de mercados y la estabilidad de las corrientes comerciales.

i) Las acciones externas (sectoriales, multilaterales y bilaterales)

La política externa que se adopte es un factor de particular importancia en materia de acceso a los mercados para países de potencial limitado. Si bien se ha insistido en el último período en una coordinación de posiciones a nivel regional, los distintos esfuerzos realizados no parecen haber dado los resultados que hubiera sido de desear. Ello lleva a pensar en nuevas modalidades de acción multilateral, por ejemplo sectorial, donde la identificación de los intereses concretos sea más visible y directa. En ese sentido se han venido registrando aproximaciones de coordinación en el sector carnes por parte de los organismos rectores de Argentina, Australia, Nueva Zelandia y Uruguay, como representantes de los principales productores y exportadores de carnes del hemisferio sur, con la finalidad primordial de analizar el desarrollo previsible para la producción, consumo y exportación del producto.

En el marco de estos esfuerzos es viable ir encarando acciones de amplio significado y alcance, que por su dimensión podrían quedar fuera del alcance de los PPL. Así, no sólo es posible prever planteamientos comunes ante la distorsión y desplazamiento de los mercados practicados por medios desleales, sino también la concreción de campañas mundiales para enfatizar las condiciones óptimas del producto que se ofrece. En la última reunión de las juntas nacionales de carnes o equivalentes de los países mencionados, que se realizó en diciembre de 1981 en Montevideo, se presentó una propuesta uruguaya para la promoción internacional de las carnes de los cuatro países que será considerada para su ejecución durante 1982.

/Los nuevos

Los nuevos intentos sectoriales que puedan realizarse no deben descartar las acciones multilaterales que es necesario llevar adelante en forma permanente en los organismos internacionales especializados, donde se negocian cuestiones relativas a las materias comerciales. De ahí que haya que persistir con las actividades de los Grupos Latinoamericanos respectivos y disponer del consiguiente apoyo de los organismos de asesoramiento regional.

Correspondería encarar estas acciones multilaterales como complementarias de la sectorial antes indicada y de la que tradicionalmente se ha realizado en el plano bilateral, a través de gestiones en procura de accesos a mercados y establecimiento de corrientes de comercio. La relación bilateral ofrece un marco de reserva y discreción donde muchas veces es posible encontrar soluciones que la mayor publicidad del plano multilateral no posibilitan.

Las variantes anteriores de acciones, tanto sectoriales como bi o multilaterales, suponen que los PPL procurarán en todo momento negociar accesos con todos los destinos posibles, a fin de asegurar todas las oportunidades de colocación de exportaciones, que normalmente se reducen a pocos productos de verdadera penetración en los mercados externos.

j) Un centro de negociaciones

La tarea de llevar adelante en forma coordinada un sistema con las características apuntadas anteriormente a los efectos de lograr accesos a mercados dentro de un tratamiento preferencial efectivo, requiere de un centro de coordinación para las negociaciones internacionales. Ese Centro debería estar dotado de facultades y latitud suficiente para que, dentro de una visión de conjunto, los países con potencial limitado pudieran sacar el mayor provecho de sus gestiones, en las cuales confluirían el interés público y el privado, el asesoramiento nacional y el internacional especializados y el apoyo coordinado de las distintas reparticiones gubernamentales con competencia en la materia.