

**UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO**

**CARRERA INGENIERÍA COMERCIAL**

**LOS ACUERDOS INTERNACIONALES  
PARA LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE  
SERVICIOS:  
ELEMENTOS PARA DEFINIR LAS ESTRATEGIAS  
DE NEGOCIACIÓN DE LOS PAISES EN  
DESARROLLO.**

**PROFESOR GUIA: EDUARDO TORO LEONTIC**

**ALUMNO: FELIPE S. ENRIQUE CEPPI DI LECCO LAZO**

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE INGENIERO COMERCIAL Y AL GRADO  
DE LICENCIADO EN CIENCIAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS**

**SANTIAGO DE CHILE**

**1999**

## INDICE

<b>1.</b>	<b>CARACTERIZACION DE LOS SERVICIOS</b>	<b>1</b>
<b>1.1.</b>	<b>Definición de Servicio</b>	<b>1</b>
<b>1.2.</b>	<b>Los Servicios en la Economía</b>	<b>12</b>
1.2.1.	La Nueva Economía de los Servicios	12
1.2.2.	Servicios y Nuevas Tecnologías	15
1.2.3.	Servicios y Capital Humano	16
1.2.4.	Los Servicios en los Países en Desarrollo	16
1.2.5.	La Revolución de los Servicios	19
<b>1.3.</b>	<b>Características del Comercio Internacional de Servicios</b>	<b>22</b>
<b>1.4.</b>	<b>Marco Teórico del Comercio Internacional de los Servicios</b>	<b>25</b>
1.4.1.	El Modelo Teórico	25
1.4.2.	Un caso particular: los acuerdos de comercio preferencial	28
<b>1.5.</b>	<b>El Mercado de Servicios</b>	<b>31</b>
1.5.1.	Los Servicios en el Producto Interno Bruto y en el empleo	31
1.5.2.	El Comercio Internacional de Servicios	35
1.5.3.	La Importancia del Comercio de Servicios	39
<b>1.6.</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>41</b>
<b>2.</b>	<b>LA LIBERALIZACIÓN MULTILATERAL DE LOS SERVICIOS: EL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS (AGCS)</b>	<b>43</b>
<b>2.1.</b>	<b>El Marco General del AGCS</b>	<b>45</b>
2.1.1.	Trato de la nación más favorecida (NMF)	46
2.1.2.	Transparencia	47
2.1.3.	Países en Desarrollo	47
2.1.4.	Integración Económica	48
2.1.5.	Reglamentaciones: objetivas y razonables	48
2.1.6.	Reconocimiento	48
2.1.7.	Pagos y transferencias internacionales	48
<b>2.2.</b>	<b>Compromisos de los Países sobre Apertura de los Mercados</b>	<b>49</b>
2.2.1.	Acceso a los Mercados	50
2.2.2.	Trato Nacional	51
2.2.3.	Lista de compromisos específicos (Lista Nacional)	51
2.2.4.	Liberalización progresiva	53

2.3.	<b>Los Anexos: no todos los servicios son lo mismo</b>	<b>54</b>
2.3.1.	Movimiento de personas físicas	54
2.3.2.	Servicios Financieros	54
2.3.3.	Telecomunicaciones	55
2.3.4.	Servicios de transporte aéreo	55
2.3.5.	Transporte marítimo	55
2.3.6.	Otras cuestiones	56
2.4.	<b>Negociaciones Posteriores a la Ronda Uruguay</b>	<b>57</b>
2.5.	<b>Evaluación de la Liberalización Efectuada por los Países en Desarrollo bajo el AGCS</b>	<b>58</b>
2.6.	<b>Los Logros de los Países en Desarrollo</b>	<b>60</b>
2.7.	<b>Conclusiones</b>	<b>62</b>
3.	<b>LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS A NIVEL SUBREGIONAL</b>	<b>65</b>
3.1.	<b>El Marco Global: La Liberalización de los servicios en América y el Caribe</b>	<b>66</b>
3.2.	<b>El Acuerdo de Libre Comercio del Grupo de los Tres</b>	<b>70</b>
3.3.	<b>Los Acuerdos Bilaterales de Libre Comercio de México con Bolivia, Costa Rica, Chile y Nicaragua</b>	<b>72</b>
3.4.	<b>El Protocolo de Servicios del MERCOSUR</b>	<b>73</b>
3.5.	<b>La Decisión 439 sobre Servicios de la Comunidad Andina</b>	<b>76</b>
3.6.	<b>El Tratado de Libre Comercio entre América Central y la República Dominicana</b>	<b>79</b>
3.7.	<b>La Liberalización de Servicios en Asia del Este: Acuerdo Marco de Servicios de la ASEAN</b>	<b>81</b>
4.	<b>LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EN LAS AMÉRICAS Y EN EL ASIA PACÍFICO</b>	<b>84</b>
4.1.	<b>El Proceso ALCA</b>	<b>84</b>
4.2.	<b>El ALCA y la liberalización de los servicios</b>	<b>87</b>
4.3.	<b>El proceso del Foro APEC</b>	<b>90</b>

4.4.	El Sector Servicios en APEC	93
5.	<b>COMPARACIÓN DE LOS MÉTODOS DE LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EN LOS ACUERDOS EXISTENTES</b>	97
5.1.	Principios del Comercio de Servicios	97
5.2.	Disposiciones y disciplinas	98
5.3.	Acceso a los Mercados	105
5.4.	Modalidades de negociación	106
5.5.	Exclusiones	107
5.6.	Relación entre liberalización regional y disciplinas multilaterales	108
6.	<b>ELEMENTOS PARA DEFINIR UNA POLITICA</b>	112
6.1.	Cobertura de los compromisos	114
6.2.	<b>Principios de Liberalización</b>	117
	6.2.1. Profundidad de los Compromisos	121
6.3.	<b>Modalidad de Negociación: Lista Positiva vs. Lista Negativa</b>	123
	6.3.1. Listas Positivas	125
	6.3.2. Listas Negativas	127
6.4.	Conclusiones Finales	132
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	134
	<b>APÉNDICE: SIGLAS UTILIZADAS</b>	137

## INTRODUCCION

El comercio internacional de servicios no es algo nuevo en la economía mundial. Sin embargo hasta hace pocas décadas su ámbito principal estaba reducido al transporte de mercancías y a los servicios relacionados con el comercio internacional de bienes (telecomunicaciones, seguros, pagos y transferencias internacionales). La gran masa de los servicios producidos en la economía eran considerados no transables y, por lo tanto, no eran materia de preocupación de las políticas comerciales de los países.

En la teoría económica, el estudio de los servicios estaba determinado por una visión reductora de las actividades económicas que se concentró en los llamados sectores primario (agricultura) y secundario (industria manufacturera), considerando a todo el resto, servicios incluidos, el sector terciario. Dentro de esta visión se trataba a los servicios como bienes inmateriales o intangibles, invisibles y perecederos, que debían producirse y consumirse simultáneamente.

Solamente a partir de los años setenta cambia esta percepción de los servicios al vivirse en los países desarrollados un proceso de acelerado desarrollo tecnológico y de mayor complejidad e interconexión de los procesos productivos, donde los servicios crecen en cantidad y en importancia, desarrollándose lo que se ha dado en llamar una “economía de servicios”, caracterizada por la expansión de los servicios al consumidor y, principalmente, los servicios a la producción.

La importancia de los servicios, a escala mundial, se refleja en el hecho que contribuyen con más del 50 por ciento del PIB y ocupan a más de un cuarto de la fuerza de trabajo. Actualmente, los servicios juegan un papel crítico en la determinación tanto de la calidad como de la velocidad del desarrollo económico. Una economía competitiva no puede existir sin un sector servicios eficiente y tecnológicamente avanzado.

El desarrollo de la tecnología para el manejo de la información ha, finalmente, dado el punto de apoyo para el fenómeno llamado la “revolución de los servicios”,

esto es, un desarrollo vertiginoso de la transabilidad de los servicios. Esta internacionalización de los servicios está en el centro, es el eje de la globalización de la economía. La industria de los servicios provee los puentes entre actividades económicas geográficamente dispersas y juega un papel fundamental en la creciente interdependencia de la producción local y de los mercados mundiales. De la misma manera, los progresos en la tecnología y la reducción de los costos de las comunicaciones aumentan la gama de servicios que pueden ser transados internacionalmente, con lo cual se espera que siga incrementándose la importancia de los servicios y el comercio de servicios continúe expandiéndose.

Según datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), las exportaciones de servicios alcanzaron US\$ 1,3 billones (millón de millones) en 1997, mientras las exportaciones totales de mercaderías totalizaron US\$ 5,3 billones. Los servicios representan un cuarto del comercio mundial de bienes. Hay que hacer notar que esta cifra de la OMC recoge solo el comercio transfronterizo de servicios, es decir, excluye una importante componente de ese comercio, cual es la venta entre compañías afiliadas. En América y el Caribe las exportaciones de servicios llegaron a US\$ 324.863 millones en 1997, mientras las exportaciones de bienes alcanzaron US\$ 1.2 billones, es decir, el comercio de servicios representa más de un cuarto del comercio de bienes<sup>1</sup>.

Sin embargo, la liberalización del comercio de los servicios en la economía es un campo de interés reciente. Gracias a los esfuerzos de algunas grandes empresas de servicios de los Estados Unidos que presionaron al Gobierno en aquel país para que promoviera la adopción de reglas multilaterales en el comercio de servicios, el tema se introdujo en las preocupaciones de los especialistas desde mediados de la década de los setenta. Los países en desarrollo (PED), inicialmente, mantuvieron una posición defensiva ante las presiones para iniciar la apertura de sus mercados de

---

<sup>1</sup> Stephenson, Sherry M., (1999) *Approaches to Liberalizing Services*, Organization of American States, Trade Unit, Washington, EE.UU.

servicios; pero, en el curso de las negociaciones han buscado fórmulas que protejan sus intereses y han participado integralmente en el proceso<sup>2</sup>.

La creciente internacionalización de los servicios y el rápido cambio en las tecnologías de la información representan oportunidades y desafíos para los países en desarrollo (PED). Se les abren oportunidades para atraer inversiones extranjeras relacionadas con los servicios y desarrollar nuevas exportaciones, aumentando la productividad y competitividad de sus economías. Las mayores facilidades para la difusión del progreso tecnológico podría permitir a los países saltar etapas de desarrollo al construir sus infraestructuras para la información, pero manteniendo la dependencia de tecnología importada desde los países desarrollados.

El mercado internacional de los servicios estaba regulado por acuerdos sectoriales específicos (transporte marítimo, transporte aéreo, y otros) hasta que, en conjunto con las negociaciones de la Ronda Uruguay para la liberalización del comercio de bienes, que culminaron con un nuevo Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (conocido por su sigla en inglés GATT 94) en 1994, se estableció por primera vez un marco general para la liberalización del comercio de servicios por medio del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS, en inglés GATS).

Esta liberalización se ha manifestado con mayor fuerza en los niveles subregionales y nacionales. Muchos países, particularmente de Latinoamérica, han privatizado sus sectores de telecomunicaciones y han abierto los servicios públicos a las inversiones extranjeras. Pero, los compromisos más ambiciosos de apertura de los mercados se han realizado en el nivel subregional, entre un número restringido de países geográficamente cercanos.

La liberalización de los servicios forma parte del renacimiento del interés en la integración **subregional** en todo el mundo. La Asociación de Estados del Sudeste de Asia (ASEAN) ha avanzado durante los años 1990 desde lo que era previamente -

---

<sup>2</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Nota Bibliográfica sobre el Comercio de Servicios: Conceptos y Principios de Liberalización*. DOC.CEPAL/ ALCA/GTS/001, 1996

una organización predominantemente política - hacia ser un actor activo en la construcción de una zona de libre comercio. Desde 1995, la ASEAN Free Trade Area (AFTA) se extendió para cubrir la liberalización del comercio de servicios.

En América y el Caribe todos los tratados de integración establecidos desde mediados de los años noventa incluyen disposiciones sobre el comercio de servicios, algunos de los cuales son muy trascendentes en sus objetivos de liberalización.

En Diciembre de 1997, los miembros de Mercado Común del Sur (MERCOSUR) firmaron un Protocolo para extender la liberalización al área de servicios, tal como lo hicieron los miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en Junio de 1998. México, Venezuela y Colombia (Grupo de los Tres) establecieron en 1995 un tratado de libre comercio conteniendo disposiciones amplias, de tipo Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, conocido también por su sigla en inglés NAFTA). También México ha negociado tratados de libre comercio similares, de manera bilateral, con Bolivia, Chile, Costa Rica y Nicaragua. México, igualmente, llevó a cabo negociaciones de un TLC, incluyendo los servicios, con los países del triángulo norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador), como también con Panamá, Ecuador, Perú, Belice y Trinidad-Tobago. Dentro de Centroamérica, los cinco miembros del Mercado Común Centroamericano firmaron recientemente un TLC con la República Dominicana y están negociando en conjunto otros acuerdos con Panamá y Chile. Los países Centroamericanos están, también, considerando un borrador de acuerdo para la liberalización de los servicios dentro de su propia región, tal como lo están haciendo los miembros del Mercado Común del Caribe (CARICOM por su sigla en inglés).

Estos ambiciosos compromisos establecidos por los PED en América y el Caribe y en Asia del Este para incorporar un área del comercio en crecimiento, que había quedado fuera de las reglas y disciplinas antes de 1995, merecen la máxima atención.

En el plano **regional**, hay esfuerzos en curso para liberalizar los servicios, tanto en el Asia Pacífico, a través del Foro de Cooperación Económica del Asia

Pacífico (APEC), como en el Continente Americano, a través del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En ambos casos, se han definido ambiciosas metas para la eliminación total de las barreras al comercio de bienes y servicios, y a las inversiones, en una fecha determinada. En los dos casos, los países involucrados son numerosos y comprenden países en desarrollo y desarrollados.

Respecto a la modalidad liberalizadora seguida, los países miembros de ASEAN y los integrantes de MERCOSUR han elegido seguir el modelo del AGCS y abrir sus mercados de servicios de manera gradual. En cambio, México ha promovido con éxito el modelo del TLCAN de liberalización amplia de los servicios e inversiones, el cual ha sido adoptado por varios países de Latinoamérica.

En el plano regional, la modalidad para liberalizar los mercados de servicios elegida por APEC se basa en un proceso voluntario y concertado, el cual está avanzando lentamente. Dentro de ALCA, los países participantes se encuentran en el camino de definir la modalidad bajo la cual llevarán adelante la liberalización de los servicios y lo más probable es que se adopte una formula intermedia entre los modelos TLCAN y AGCS.

El elemento común de todos estos esfuerzos es la voluntad de los PED de promover mercados de servicios más eficientes. Sin embargo, esta voluntad es acompañada por la renuencia de abrir estos mercados de manera muy rápida o muy amplia, debido al fuerte proteccionismo que ha imperado históricamente en este sector, a la carencia de indicadores objetivos de la importancia comercial del sector y a falta de conocimiento de las medidas regulatorias existentes en cada país y el valor *de su impacto comercial*.

Se puede presumir que la liberalización de los servicios será fácil en un nivel subregional, entre países que se encuentran en estados de desarrollo similares y geográficamente próximos. En cambio, en el nivel regional es una meta ambiciosa y difícil, hacia la cual se avanzará más lentamente, incluso posiblemente más lento que en el plano multilateral. Una nueva ronda de negociaciones multilaterales de bienes y servicios esta programada para comenzar el año 2000 bajo la égida de la OMC.

Los PED han ido definiendo su posición y su estrategia negociadora en el curso de la marcha de los procesos de negociación. Muchos de los temas de las agendas son comunes en los diferentes niveles de negociación, lo que supone una definición básica que oriente la posición de los países en los diferentes foros y, al mismo tiempo, un tratamiento coherente a los temas de la agenda en cada uno de los niveles.

Dado el contexto descrito, en esta Tesis se examinan las similitudes y diferencias que existen en las aproximaciones para la liberalización de los servicios dentro de las subregiones (Grupo de los Tres, Comunidad Andina, MERCOSUR, AFTA, Acuerdos y TLC bilaterales), como al interior de los dos grandes movimientos de integración regionales: el APEC y el ALCA.

**A partir del análisis de las diferentes aproximaciones que se han adoptado para liberalizar el comercio internacional de servicios, el objetivo del estudio es determinar criterios como definir las pautas y modalidades negociadoras más adecuada, desde la perspectiva de los PED, para promover la liberalización del comercio de servicios, guardando los intereses nacionales y comerciales específicos de cada uno de los países.**

La estructura de este trabajo esta organizada en seis capítulos que se inician con la introducción presente. El primer capítulo reúne una serie de elementos necesarios para enmarcar el tema central de la memoria: Se aborda la definición de los servicios como un sector de la economía y el papel que juegan de acuerdo a los últimos desarrollos de la organización de la producción y de la tecnología. Luego de caracterizar el comercio internacional de servicios se aborda, brevemente, el estudio del marco teórico del comercio de servicios, en particular, la teoría de las ventajas comparativas y su aplicación al comercio internacional de servicios. Se dedica, además, un acápite al caso de los acuerdos preferenciales de comercio desde el punto de vista de la teoría de las ventajas comparativas. Finalmente, se entregan algunos antecedentes cuantitativos que revelan la importancia alcanzada por el sector servicios en las economías nacionales y en el comercio internacional.

El segundo capítulo estudia el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) como marco multilateral de liberalización de los mercados de servicios, lo que permite definir los principios fundamentales que establece el Acuerdo y su articulado. El capítulo concluye con una evaluación de la liberalización efectuada por los PED en el marco del AGCS y la indicación de los principales logros obtenidos por estos países en el Acuerdo.

El capítulo tres aborda los procesos de liberalización del comercio de servicios realizado por los PED de América, el Caribe y Asia del Este en el plano subregional y el capítulo cuatro estudia los procesos que están en marcha en el plano regional de las Américas, a través del ALCA, y del Asia Pacífico, por medio del Foro APEC.

En el capítulo cinco se efectúa una comparación de las metodologías de liberalización aplicadas en los acuerdos existentes donde participan los PED de América, el Caribe y Asia del Este. La comparación aborda la forma como se definen los principios de liberalización; las disposiciones y disciplinas que establecen; las modalidades de negociación adoptadas; la cobertura o acceso a los mercados especificados; y las exclusiones o reservas contenidas en los acuerdos. Al terminar el

capítulo se estudia la relación de los acuerdos regionales y subregionales con las disciplinas establecidas por el AGCS y las condiciones que se deben cumplir para mantenerse dentro de la "legalidad" definida por la OMC.

El capítulo seis concluye el estudio destacando los elementos que se deben tener en cuenta, desde el punto de vista de los PED, para definir una política de negociación para el establecimiento de acuerdos de liberalización del comercio internacional de servicios. Para ellos se distinguen cuatro áreas temáticas: la cobertura de los compromisos; los principios de liberalización; la profundidad de los acuerdos; y la modalidad de negociación.

En los Anexos se adjuntan los principales acuerdos que se han estudiado para la realización de este trabajo:

- Anexo N°1: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)
- Anexo N°2: TLC México - Chile, Cuarta Parte: Inversiones, Servicios y Asuntos Relacionados
- Anexo N°3: Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios de MERCOSUR
- Anexo N°4: Decisión 439 Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina

# 1. CARACTERIZACION DE LOS SERVICIOS

## 1.1. *Definición de Servicio*

La distinción entre bienes y servicios era una materia de gran importancia para los economistas clásicos. Desde Adam Smith se consideró la distinción entre trabajo productivo y trabajo improductivo, según se tratara de la producción de bienes o de servicios. Sin embargo, esta diferenciación perdió importancia entre los economistas neo clásicos y era considerada como algo trivial. Marshall, por ejemplo, clasificó a los servicios como "productos inmateriales", mientras los economistas de hoy tienden a describirlos como "bienes inmateriales" o simplemente como "bienes".

Desde la perspectiva cotidiana, los servicios no son bienes y, aparentemente, se diferencian claramente de ellos, la distinción es muy clara en el lenguaje corriente. Las personas comunes no tienen dificultades para distinguir bienes de servicios. Sin embargo, en algunos casos no hacen la distinción entre los bienes que portan servicios y el servicio mismo, por ejemplo la diferencia existente entre el bien "libro" producido por una imprenta y el servicio prestado por el autor del texto.

La distinción conceptual entre bienes y servicios es simple a primera vista. La intangibilidad de los servicios comparada con el carácter tangible de los bienes es lo primero que viene en mente. Comúnmente se dice que los servicios son **intangibles**, **invisibles**, y **percederos** y que deben producirse y consumirse simultáneamente. En cambio, los bienes son tangibles, visibles y almacenables, y no se requiere que exista una interacción directa entre los productores y los consumidores.

Hoy, puede ponerse en tela de juicio el hecho de caracterizar los servicios como "bienes inmateriales" ya que existen servicios que tienen algunos elementos tangibles, por ejemplo, el informe impreso de un consultor o un programa de computación en disquete. Otros servicios adquieren visibilidad, por ejemplo, un corte del cabello o una obra de teatro. Además, hay servicios que son almacenables, por ejemplo, la música grabada en un disco. Por último, puede no ser imprescindible el contacto directo entre productores y consumidores, como ocurre en el caso de los cajeros bancarios

automáticos. El carácter perecedero tampoco constituye un criterio claro para distinguir entre los bienes y los servicios, como lo demuestra el caso de los helados, un bien material transitorio por definición, en comparación con los efectos duraderos de la cirugía, un servicio.

Una característica común de bienes y servicios, en una economía de mercado, es que deben ser **transables**, considerando que una transacción consiste en un intercambio o una interacción entre dos unidades económicas; la cual puede tomar muy diferentes formas: puede implicar o no un intercambio de dinero, o puede realizarse gratuitamente contra un pago nominal. Esto no significa que los bienes y servicios producidos y consumidos por la misma unidad económica no sean transables; cuando una persona repara su propio automóvil está produciendo un servicios, en cambio, cuando esta persona hace ejercicios para mantenerse en buen estado físico no está produciendo un servicio porque él no puede vender los ejercicios realizados, ni pagar una persona para que los haga en su lugar.

Para identificar las características de los bienes y servicios es necesario focalizarse en las transacciones entre productores y consumidores; el objetivo es identificar exactamente qué es obtenido por uno y qué es proveído por el otro. Debe ser algo observable y cuantificable en términos físicos materiales.

Considerando una serie de ejemplos de diferentes clases de servicios - el traslado de bienes por una empresa de transporte, la reparación de un vehículo, la redecoración de una casa, la limpieza de una casa efectuada por un empleado, el lavado del cabello realizado por una peluquera, la extracción de una muela por un dentista - se puede observar que el elemento común en todos ellos es el cambio en las condiciones de una persona o un bien, con el consentimiento de la persona implicada o de la unidad económica que posee el bien.

De acuerdo a esta lógica, T.P. Hill<sup>1</sup> define un servicio como **"el cambio en las condiciones de una persona, o de un bien perteneciente a alguna unidad**

---

<sup>1</sup> Hill, T.P., *On Goods and Services*, en The Review of Income and Wealth, Serie 23, Número 4, Diciembre 1977.

**económica, por efecto de la actividad desarrollada por una otra unidad económica, previa aprobación de la primera persona o unidad económica".** De esta manera este autor centra la atención en el **cambio** y evita entrar en la caracterización del servicio como tangible o intangible.

Según esta definición, el monto de los servicios producidos debe medirse de acuerdo con la extensión o cantidad de los cambios en el consumidor y no midiendo la actividad del proveedor o productor. La distinción entre el proceso de producción y el producto es bastante clara cuando se trata de bienes materiales; en el caso de los servicios, sin embargo, se confunde comúnmente el proceso de producción con el producto y su consumo. El proceso de producción es la actividad desplegada por el productor del servicio que afecta a la persona o al bien perteneciente a una unidad económica; el producto, el servicio en sí, es el cambio en la condición de la persona o del bien afectado, por ejemplo, la satisfacción de escuchar una melodía, el conocimiento de un diagnóstico médico. El hecho de que el consumidor de un servicio normalmente está en posición de observar la producción del servicio que tiene lugar no debe llevar a la confusión de ese proceso con el producto final. Hill distingue entre la producción de un servicio y su resultado. El resultado de una actividad de servicio "es el cambio que experimentan las condiciones de la persona o del bien en cuestión" y es diferente del proceso de producción del servicio, que es la actividad destinada a satisfacer la necesidad de cambiar las condiciones de la persona o de los bienes pertenecientes a una unidad económica.

Siguiendo la definición de Hill se puede distinguir los siguientes conceptos y momentos en la producción y consumo de servicios. Por una parte esta la actividad específica productora del servicio que satisface la necesidad de cambio en las condiciones de una persona o en un bien, p.e. el trabajo de un mecánico reparando un motor; por otra parte, e inseparable de la anterior, se distinguen: el servicio en sí mismo, lo concreto de la actividad, en el ejemplo, reparar el motor, y el consumo o actividad concreta que satisface la necesidad, p.e. la reparación del motor. Finalmente

se distingue el resultado obtenido al consumir el servicio, la persona o el bien cambiados desde su condición inicial, p.e. el motor en buen estado de marcha.

El Cuadro 1.1 ejemplifica los momentos y conceptos implicados en esta definición.

**Cuadro 1.1 Ejemplos de Conceptos relativos a los Servicios**

<b>MOMENTO</b>	<b>Ej. Operación de apendicitis</b>	<b>Ej. Corte de pasto</b>
Producción del servicio	Trabajo del cirujano	Actividad del jardinero
Servicio en si	Extracción del apéndice	Cortar el pasto
Consumo del servicio	Sacar el apéndice	Corte del pasto
Resultado	Recuperación de la salud	Jardín en orden

El carácter intangible de la mayoría de los servicios no significa que sean "bienes inmateriales". Bienes y servicios pertenecen a categorías lógicas diferentes. Por ejemplo, el transporte de un bien de un lugar a otro es claramente una prestación de servicio, pero el cambio de localización, el servicio, no se debe mirar como un "bien inmaterial". Por otra parte, el hecho que los servicios no puedan almacenarse no tiene relación con su durabilidad; muchos servicios no son solamente permanentes, sino irreversibles como, p.e. una operación quirúrgica. El hecho de que el proceso de producción y el del servicio en si sean transitorios no debe considerarse como indicación de que el consumo de esa actividad - el consumo del servicio en si mismo - sea transitorio, los servicios no pueden ser almacenados, según Hill, porque un stock de cambios es una contradicción lógica

Otros autores, en lugar de elaborar una definición sistemática de servicio simplemente hacen una lista de las actividades que deberían considerarse entre los servicios, en tanto que algunos autores aplican un criterio residual consistente en clasificar en los servicios todas las actividades no incluidas en los sectores primario y secundario de la economía. Así, la definición de los servicios pasa a ser función de las fronteras dadas al sector secundario. De esta manera, la construcción, las actividades de

reparaciones (por ejemplo, de automóviles, de zapatos, de línea blanca) y los servicios públicos (electricidad, gas, agua potable) a veces son clasificados en el sector secundario, otras en el sector servicios. Pero, en la medida que aumenta la interrelación entre las actividades económicas y la producción deviene más compleja, las fronteras entre los sectores de la economía se hacen más borrosa. Lo que permite concluir que estas clasificaciones están obsoletas. -

Desde el punto de vista de la contabilidad nacional, generalmente los sistemas nacionales de contabilidad siguen alguna versión de Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas. Las cifras del Producto Interno Bruto (PIB) bajo este sistema están organizadas por actividad económica en nueve sectores, siguiendo la Clasificación Industrial Internacional Universal (CIIU). La más reciente versión de la CIIU, la Revisión 3<sup>2</sup> identifica 138 actividades de servicios a un nivel de 4 dígitos.

La definición de servicios utilizada actualmente por las Naciones Unidas y el Banco Mundial comprende las siguientes categorías de la CIIU (Ver detalle en el Cuadro 1.2):

División 4: construcción y servicios públicos (electricidad, gas y agua);

División 5: comercio por mayor y por menor, hoteles y restaurantes;

División 6: transporte, almacenamiento, comunicaciones e intermediación financiera;

División 7: alquiler de bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas, administración pública y defensa

División 8: educación, salud, trabajo social;

División 9: otros servicios comunitarios, sociales y personales.

El Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE) sigue esta pauta para la elaboración de las estadísticas de comercio y servicios en el país (ver Cuadro 1.3).

---

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadísticas, (INE) *Clasificación Industrial Internacional de todas las Actividades Económicas (CIIU)* UN Serie M, N° Rev 2. Santiago, Chile. Copia de la Clasificación publicada por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1976.

Recientemente fue desarrollado el sistema "Central Product Classification" (CPC) que provee un mayor nivel de desagregación. El CPC se centra en los productos más que en las actividades e identifica más de 600 servicios. Esta clasificación se utilizó como referencia para la identificación de los servicios en las negociaciones de la Ronda Uruguay.

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) establece una definición para los efectos de la contabilidad del comercio internacional de servicios en el Manual de la Balanza de Pagos. En la 4ª edición de este Manual, de 1977, la cuenta corriente estaba dividida en "mercaderías" y "no mercaderías". A partir de la 5ª edición, de 1993, el FMI identifica explícitamente los servicios comprendiendo los siguientes ítems: transporte; viajes; servicios de comunicaciones; servicios de construcción; seguros; servicios financieros; informática y servicios de información; regalías y derechos de licencias; otros servicios empresariales; servicios personales, culturales y de recreación; y servicios de gobierno y otros no incluidos en los anteriores (ver Cuadro 1.4).

En la medida que los diferentes países adopten este nuevo sistema de clasificación surgirá un cuadro más completo del comercio de servicios.

De todo lo anterior, se puede concluir que es imposible alcanzar una definición única de servicio, tanto porque la evolución de la economía y de la sociedad cambia las fronteras entre bienes y servicios o porque cambian los criterios para definir los diferentes productos de la actividad humana. El desarrollo de la tecnología, la aparición de nuevos productos y nuevos servicios, el cambio en los hábitos de consumo, la aparición de nuevas necesidades, son todos factores dinámicos que no permiten fijar una definición estática de bienes y servicios. Necesariamente, cualquier definición tendrá algo de arbitraria y podrá ser discutida. No siendo ese el objetivo de este trabajo **asumimos para efectos instrumentales las definiciones descriptivas utilizadas en el comercio internacional y en las negociaciones para la liberalización del comercio transfronterizo de servicios.**

## Cuadro 1.2

### **Clasificación de los Servicios en la Clasificación industrial internacional uniforme (CIIU) de todas las actividades económicas (tercera revisión)**

#### Categoría de tabulación F: construcción

45 Construcción.

#### Categoría de tabulación G: comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos

- 50 Venta, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas; venta al por menor de combustible para automotores.
- 51 Comercio al por mayor y en comisión, excepto el comercio de vehículos automotores y motocicletas.
- 52 Comercio al por menor, excepto el comercio de vehículos automotores y motocicletas; reparación de efectos personales y enseres domésticos.

#### Categoría de tabulación H: hoteles y restaurantes

55 Hoteles y restaurantes.

#### Categoría de tabulación I: transporte, almacenamiento y comunicaciones

- 60 Transporte por vía terrestre; transporte por tuberías.
- 61 Transporte por vía acuática.
- 62 Transporte por vía aérea.
- 63 Actividades de transporte complementarias y auxiliares; actividades de agencias de viajes.
- 64 Correo y telecomunicaciones.

#### Categoría de tabulación J: intermediación financiera

- 65 Intermediación financiera, excepto la financiación de planes de seguros y de pensiones.
- 66 Financiación de planes de seguros y de pensiones, excepto los planes de seguridad social de afiliación obligatoria.
- 67 Actividades auxiliares de la intermediación financiera.

Categoría de tabulación K: actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler

- 70 Actividades inmobiliarias.
- 71 Alquiler de maquinaria y equipo sin operarios y de efectos personales y enseres domésticos.
- 72 Informática y actividades conexas.
- 73 Investigación y desarrollo.
- 74 Otras actividades empresariales.

Categoría de tabulación L: administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria

- 75 Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria.

Categoría de tabulación M: enseñanza

- 80 Enseñanza.

Categoría de tabulación N: servicios sociales y de salud

- 85 Servicios sociales y de salud.

Categoría de tabulación O: otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales

- 90 Eliminación de desperdicios y aguas residuales, saneamiento y actividades similares.
- 91 Actividades de asociaciones N.C.P.
- 92 Actividades de esparcimiento y actividades culturales y deportivas.
- 93 Otras actividades de servicios.

Categoría de tabulación P: hogares privados con servicio doméstico

- 95 Hogares privados con servicio doméstico.

Categoría de tabulación Q: organizaciones y órganos extraterritoriales

- 99 Organizaciones y órganos extraterritoriales.

### Cuadro 1.3

#### Definiciones del Instituto Nacional de Estadísticas

Las definiciones utilizadas por el INE para elaborar sus estadísticas de Comercio Interior y Servicios corresponden a un Clasificador Interno de Actividades Económicas codificado a cuatro (4) dígitos y que constituye una ampliación y adecuación de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) Revisión 2.

**Comercio Interior y Servicios.** Es la actividad económica que corresponde a las empresas situadas dentro de los límites territoriales del país y que se ocupan principalmente del Comercio al por Mayor; al por Menor; servicios de Alimentación y Alojamiento Turístico y Servicios.

**Comercio al por Mayor.** Es la reventa (venta sin transformación) de productos nuevos y usados a comerciantes al por menor; a usuarios industriales o comerciales, a instituciones o a profesionales; o a otros mayoristas o a las personas o empresas que las venden a las mismas. Las actividades incluidas corresponden a la división 61 del Clasificador interno de Actividades Económicas.

**Comercio al por Menor.** Es la reventa de productos nuevos o usados (venta sin transformación) al público en general para su consumo, uso personal o doméstico; incluye la actividad de comerciantes en calidad de agentes y vendedores a consignación o a comisión. También se clasifican como Comercio al por Menor las actividades de las empresas que se dedican principalmente a arrendar bienes para uso personal o doméstico, con excepción de los bienes destinados a diversión y esparcimiento (botes, motocicletas, etc.). Las actividades incluidas corresponden a la División 62 del Clasificador Interno.

**Servicios de Alimentación.** Corresponden a la actividad económica de empresas que expenden alimentos y bebidas preparadas para consumo inmediato. Las actividades comprendidas en este sector están incluidas en el código de división 63 del Clasificador Interno.

**Servicios de Alojamiento Turístico.** Es la actividad de las empresas que proporcionan hospedaje o lugar y servicios para acampar, ya sea que están abiertos al público en general o reservados a los miembros de una institución. Se incluyen en este grupo los servicios de restaurantes que funcionan vinculados a un alojamiento. Las actividades incluidas están comprendidas en la División 63 del Clasificador Interno.

**Servicios.** Incluye las empresas que prestan servicios a los hogares, a otras empresas o personas; pueden describirse como talleres, oficinas, teatros, estudios, salones y otros. Este grupo está comprendido solo por las actividades incluidas en las Divisiones 83, 92, 94 y 95 del Clasificador Interno.

**Cuadro 1.4****Manual de la Balanza de Pagos, 5ª edición, FMI  
Los Servicios en los Componentes Normalizados de la Balanza de Pagos**

1. Cuenta corriente
  - A. Bienes y servicios
    - a. Bienes
      1. Mercancías generales
      2. Bienes para transformaciones
      3. Reparaciones de bienes
      4. Bienes adquiridos en puerto por medios de transporte
      5. Oro no monetario
        - 5.1. Mantenido como reserva de valor
        - 5.2. Otro
    - b. Servicios
      1. Transporte
        - 1.1 Transporte marítimo
          - 1.1.1 Pasajeros
          - 1.1.2 Fletes
          - 1.1.3 Otros
        - 1.2 Transporte aéreo
          - 1.2.1 Pasajeros
          - 1.2.2 Fletes
          - 1.2.3 Otros
        - 1.3 Otros transportes
          - 1.3.1 Pasajeros
          - 1.3.2 Fletes
          - 1.3.3 Otros
      2. Viajes
        - 2.1 De negocios
        - 2.2 Personales
          - por motivos de salud
          - por motivos de educación
          - Otros
      3. Servicios de comunicaciones
      4. Servicios de construcción
      5. Servicios de seguros
        - 5.1 Primas totales
        - 5.2 Indemnizaciones totales
      6. Servicios financieros
      7. Servicios de informática y de información
      8. Regalías y derechos de licencias
      9. Otros servicios empresariales

- 9.1 Servicios de compraventa y otros servicios relacionados con el comercio
- 9.2 Servicios de arrendamiento de explotación
- 9.3 Servicios empresariales, profesionales y técnicos varios
  - Jurídicos, contables, de asesoramiento de empresas y de relaciones públicas
  - Publicidad, investigación de mercado y encuestas de opinión pública
  - Investigación y desarrollo
  - Arquitectónicos, de ingeniería y otros servicios técnicos
  - Agrícolas, mineros y de transformación en el lugar
  - Otros
- 10. Servicios personales, culturales y recreativos
  - 10.1 Servicios audiovisuales y conexos
  - 10.2 Otros servicios personales, culturales y recreativos
- 11. Servicios del gobierno, n.i.o.p.

## 1.2. *Los Servicios en la Economía*

### 1.2.1. La Nueva Economía de los Servicios

Por largos años se pensó que los servicios tenían una dinámica de crecimiento desvinculada de las transformaciones que ocurrían en los sectores llamados "reales" de la economía, especialmente en la agricultura y la manufactura. Con la excepción de los servicios de infraestructura, tales como transporte y telecomunicaciones, rara vez los analistas concedieron atención a los vínculos que podría existir entre servicios y desarrollo económico. Generalmente no se percibió una vinculación entre el crecimiento de los servicios y las transformaciones que sucedían en los sectores productivos primario y secundario de la economía.

La falta de atención en los servicios es atribuible a cuatro supuestos limitantes<sup>3</sup>:

- i) En contraposición con los productos básicos y las manufacturas, los servicios no hacían un aporte "real" y visible a la riqueza, y por lo tanto eran improductivos
- ii) Los servicios se derivaban de los bienes o eran accesorios a ellos ya que de no producirse bienes, habría poca demanda de servicios;
- iii) Como los servicios eran prestados internamente por los productores y no por vendedores ajenos a la empresa, sólo contribuían a la riqueza como insumos a la economía "real";
- iv) Por último, siendo invisibles y teniendo una existencia temporal, los servicios eran insignificantes comparados con los objetos físicos.

A la inexistencia de políticas gubernamentales sobre la materia han contribuido las dificultades para estimar la producción y el valor de los servicios. Hasta hace poco tiempo, los gobiernos se referían a los servicios como el **sector terciario**, que comprendía todas las actividades no clasificadas como manufactureras o agrícolas.

---

<sup>3</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios: Retos y Oportunidades para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, LC/R.1588/Rev.1, 1995.

Cada actividad de servicio era considerada discreta y diferente en cuanto a las cuestiones reglamentarias y, además, se regía por una legalidad diferente y dependía de una autoridad distinta.

A partir de los años setenta los analistas dan cuenta de las transformaciones que tienen lugar en la economía de los países desarrollados, especialmente en EE.UU., dentro de las cuales el crecimiento del sector servicios juega un papel principal. El rápido crecimiento de muchos servicios, tanto en términos de valor agregado como del empleo generado, parece resultar de dos factores<sup>4</sup>:

- i) Por una parte, se observa un gran dinamismo y expansión de nuevos y sofisticados servicios al consumidor, caracterizados por una elevada elasticidad ingreso, efecto colateral de la desindustrialización (p.e., turismo, entretenciones, transporte de pasajeros, etc.).
- ii) Por otra parte, se observa en los países desarrollados una radical transformación en la organización de sus sistemas productivos, generando una gama de variados **servicios al productor**, complementarios e interdependientes de la estructura productiva de las empresas. Se ha generado una creciente división de tareas entre unidades más o menos independientes, contribuyendo así al mejor uso de los recursos de manera de articular un proceso global más competitivo y eficiente.

Este segundo proceso contiene los elementos claves de la llamada "**nueva economía de servicios**". El crecimiento de los servicios se explica por la expansión de los servicios al productor (finanzas, seguros, asesoría legal, publicidad, consultorías e información). La expansión de estos servicios ha sido el resultado de la necesidad creciente de servicios intermedios y de inversión de capital humano en una economía caracterizada por una complejidad creciente, en términos de qué produce y cómo lleva a cabo esa producción. Los servicios al productor representan una

---

<sup>4</sup> Prieto, Francisco, *El nuevo papel de los servicios en la economía latinoamericana y caribeña*. En *Revista Capítulos* 24, , SELA, Caracas, Venezuela, Enero Marzo 1990.

proporción creciente del PIB. En su mayor parte estos servicios se usan en la producción de bienes o en llevar los productos a manos de los consumidores.

El impacto de tales cambios va mucho más allá de lo que puede observarse en datos como el empleo o el producto sectorial. Estos serían solo un reflejo menor de las nuevas formas de producir y de competir que están desarrollándose en los mercados domésticos como en los internacionales. En este escenario los servicios no son un sustituto de los sectores "reales" de la economía, ni un nuevo motor de la actividad, sino que un complemento integrador. Los servicios se alimentan de la producción de bienes y ésta de la producción de servicios. Por ejemplo, no podría pensarse en un desarrollo dinámico de la agricultura competitiva y eficiente al margen de las transformaciones que entrelazan los servicios y los bienes<sup>5</sup>.

El cambio de la economía hacia los servicios es una transformación relacionada con *lo que produce* la economía y con *la forma en que lo produce*. En primer lugar, ha habido un cambio considerable en lo que produce la economía, cambio orientado hacia los servicios, no solo de los servicios por si mismos, sino aquellos proporcionados junto a las mercancías (p.e. todo lo que tiene que ver con diferenciación de los productos). Los servicios en si mismo han tenido un firme crecimiento importante (p.e., viajes) a la vez que otros han marcado descensos (p.e., servicios domésticos), lo que explica un crecimiento agregado suave. Por otra parte, ha habido un crecimiento vigoroso en los servicios de salud y educación que se ve reflejado en la expansión de los servicios públicos y privados. El auge de los servicios al productor ha sido reforzado por la creciente importancia del gobierno en la vida económica. Las funciones de apoyo, regulación y mediación de la actividad económica son similares a los servicios al productor en cuanto su finalidad es enfrentar la complejidad creciente de la sociedad<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Stanback, Thomas M. y otros, *Servicios, La Nueva Economía*, Publigráficos, S.A. México. 1984.

<sup>6</sup> Stanback, 1984.

### 1.2.2. Servicios y Nuevas Tecnologías

El explosivo desarrollo de nuevas tecnologías en campos tan variados como la ingeniería genética, la biotecnología y, muy en particular, todo lo relativo al manejo, procesamiento y transporte de información ha sido un elemento clave en el crecimiento de la economía mundial. El sector servicios ha sido tal vez el que más y mejor ha aprovechado la introducción de estas nuevas tecnologías para dinamizar su ritmo de crecimiento y expandir el desarrollo de nuevos servicios, en particular todos aquellos derivados de la utilización de bancos de datos como el telemercado, la banca electrónica, las tarjetas de crédito, el diseño y la gestión asistido por computadora, etc.

Los progresos alcanzados en el manejo de la información ha permitido derribar uno de los mayores obstáculos para la expansión de muchos servicios: el requisito de la proximidad física entre el proveedor y el usuario que caracterizó tradicionalmente a casi todos los servicios.

El grado de diseminación así como la eficacia con que el sector servicios pueda beneficiarse de las nuevas tecnologías está estrechamente ligado a las dimensiones, la calidad y la eficiencia del soporte infraestructural que permita su expansión. En este aspecto la red de telecomunicaciones reviste particular importancia. La infraestructura de comunicaciones ha sido descrita como un sistema de "autopistas" para la información. Además, la infraestructura de telecomunicaciones debe incluir también los equipos básicos (computadoras, fax, scanner y otros) los que unidos a los nuevos sistemas de telecomunicaciones, especialmente los satélites orbitales, se han convertido en herramientas indispensables en los servicios de comunicaciones.

La simbiosis entre los equipos terrestres de manejo de datos y los nuevos sistemas de telecomunicaciones constituyen una nueva infraestructura que está en el centro de la capacidad real de los países para expandir y dinamizar su sector servicios, los que pueden ser claves para mantener una adecuada posición competitiva en la economía mundial.

### 1.2.3. Servicios y Capital Humano.

El uso óptimo de las nuevas tecnologías exige que los agentes productivos dispongan de un capital humano dotado de capacidades específicas y en abundancia suficiente. Las debilidades que afecten el nivel de preparación de la fuerza de trabajo impedirán el aprovechamiento eficiente de estos nuevos impulsores del progreso.

Las posibilidades para desarrollar numerosos servicios dependen de la disponibilidad de personal suficientemente entrenado a fin de que el servicio pueda alcanzar los niveles de eficiencia y calidad exigidos por el sistema productivo. Esto es particularmente cierta en los servicios al productor, servicios cada vez más especializados tales como servicios de traducción, bancos de datos, programas para computadoras especializados, telefonía celular, reparación y mantención de equipos, etc.

El capital humano no está equitativamente distribuido entre las naciones del globo. Su desarrollo y expansión demanda cuantiosos recursos financieros y tecnológicos así como largos períodos de gestación en el tiempo.

Por otra parte, también se requiere una nueva clase de emprendedores que sean capaces de articular sistemas y subsistemas de gestión, estructurados en una división de tareas y funciones productivas mucho más complejas que en el pasado. El desmembramiento de las funciones productivas que genera la externalización de actividades vía servicios productivos a las empresas, acrecienta las dificultades de gestión frente al modo tradicional de producción mucho más integrada verticalmente.

### 1.2.4. Los Servicios en los Países en Desarrollo

La CEPAL ha realizado diversos trabajos para mejorar el nivel de conocimiento sobre el vínculo entre servicios y desarrollo. Varios de esos estudios muestran que, si bien los servicios realizan un importante aporte al PIB y al empleo en América Latina, su aporte a la generación del valor agregado y a la competitividad de dichas economías es extremadamente limitado<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Prieto, 1990.

Un reflejo de esto es el resultado del intercambio internacional de servicios de esos países. El déficit comercial en servicios constituye una fuente de desequilibrio creciente en las cuentas externas de América Latina.

El examen de la estructura y composición de los servicios en América Latina revela un marcado contraste con lo observado en las economías desarrolladas. El diagnóstico, pese a las limitaciones estadísticas, es claro: los servicios constituyen por lo general un conjunto de actividades de baja productividad, generalmente desvinculados de los requerimientos del aparato productivo, con una fuerte absorción de mano de obra redundante. Además, una parte considerable del sector está concentrada en actividades tradicionales como comercio y servicios personales (servicio doméstico), los que son de muy baja transabilidad internacional. Existe un incipiente desarrollo de servicios al productor pero carencias básicas en el capital humano (nivel de calificación de la mano de obra), capital físico (pobre dotación de infraestructura) y debilidades manifiestas en el acceso y adaptación de nuevas tecnologías han conspirado para hacer más lento el proceso de externalización de los servicios al productor que tuvo tan espectacular evolución en los países desarrollados. Adicionalmente, el peso de las actividades informales en el sector servicios de América Latina es muy elevado.

Los renglones más fuertemente deficitarios de la región son "Transporte" y "Otros servicios privados" (los que agrupan una amplia variedad de servicios al productor). Solo algunos países logran generar volúmenes importantes de divisas como producto de actividades como "Turismo" o bien, en el caso de un número más reducido de países, gracias a las "remesas de la mano de obra". Con todo, hay experiencias positivas en el intento de algunos países por estimular las exportaciones de ciertos servicios con mayor valor agregado. Los ejemplos de "ingeniería y consultoría" del Brasil y México, los servicios de salud y educación en el caso de Colombia, los servicios de puerto y almacenaje en Uruguay y las experiencias de exportación de programas para computadoras de algunos países como Chile, México y Brasil.

En un estudio realizado por CEPAL en 1988<sup>8</sup> se examinó la situación de los servicios al productor en la industria textil de Argentina, Brasil, Chile y México. De tales exámenes se identificaron las principales debilidades del sector en ese entonces y sus causas.

Dentro de las debilidades se destacan las siguientes:

- i) Escasa conciencia en el empresariado respecto del valor y aporte potencial de los servicios al proceso productivo;
- ii) En varios casos, la preocupación central se refería solamente a insuficiencias observadas en el suministro de servicios tradicionales (transporte, puertos);
- iii) Escasa utilización de servicios modernos, en particular aquellos asociados a la preproducción (diseño, investigación de productos y mercados, estudios de factibilidad), así como de servicios basados en las tecnologías de la información (redes de valor agregado, bancos de datos);
- iv) Escasa externalización de servicios;
- v) Los servicios externos son evaluados como de alto costo, baja calidad y poca confiabilidad;
- vi) Deficiente inserción de los servicios externos en el proceso productivo. La mayoría tiene un vínculo errático con el proceso, se suele prescindir de ellos en etapas recesivas o de baja demanda del producto final.

Entre las causas anotadas más comúnmente se citaron cuatro principales:

- i) Deficiente infraestructura física, particularmente en el equipamiento colectivo de servicios como transporte, telecomunicaciones y puertos. Deficiente infraestructura humana reflejada en la escasez de empresarios dinámicos y bajo nivel de calificación de la mano de obra;

---

<sup>8</sup> Proyecto RLA/87/019 en Prieto, 1990.

- ii) Ausencia de una política de promoción del sector, especialmente sobre las actividades de investigación y desarrollo, e inversión extranjera directa (IED);
- iii) Ausencia de una política comercial en servicios, especialmente respecto a su internacionalización (protección, política de tipo de cambio, flujos de IED);
- iv) Entorno económico poco competitivo. Se reconoció que la utilización de los servicios modernos está vinculada al grado de competitividad de las industrias. En la mayoría de los países el reducido tamaño de los mercados, la alta concentración industrial y la orientación hacia los mercados internos de las industrias conspiraban contra el incremento de la competitividad al interior de la industria.

En contraste, el caso de la fruticultura chilena, se caracteriza por un alto grado de modernización, un rápido y continuo proceso de innovación y una mayoritaria orientación hacia los mercados externos. La investigación mostró que en este caso se da una amplia utilización de servicios al productor, los que en su casi totalidad son contratados externamente. Estos servicios intervienen tanto en las fases de producción, como en las etapas de postproducción y distribución.

#### 1.2.5. La Revolución de los Servicios.

La aplicación de nuevas tecnologías en el sector servicios ha provocado profundos cambios estructurales y ha abierto nuevas oportunidades. Entre los principales cambios suele citarse<sup>9</sup> la creciente desaparición de barreras entre industrias como ha ocurrido en los servicios financieros; la creación de grandes economías de escala en sectores como los transportes, las finanzas y la salud; la progresiva disminución de la separación entre servicios públicos y privados; la aparición de un gran número de pequeñas empresas intensivas en el uso de las telecomunicaciones y la información; la aparición de las "economías de ámbito"

---

<sup>9</sup> Prieto, 1990.

(aumento de la capacidad de manejar más información, prestar mayor variedad de servicios y atender una gama más amplia de clientes, sin incrementos significativos de los costos)<sup>10</sup>.

Hay autores que califican este fenómeno como la "revolución de los servicios", caracterizada por la creciente transabilidad de los servicios y la rápida expansión de los servicios basados en el conocimiento<sup>11</sup>.

Las tecnologías de la información han tenido un impacto en toda la actividad económica. Ellas han facilitado y acelerado la división técnica del trabajo y han diseminado la especialización. La informática y las telecomunicaciones han transformado los servicios incrementando su productividad y facilitando su suministro; el principal impacto sobre los servicios ha sido el aumento de su transportabilidad.

Las consecuencias económicas de estos cambios son<sup>12</sup>:

- i) Incremento de la productividad de la producción de servicios;
- ii) Mayor transparencia de los mercados. La mayor disponibilidad de información es esencial para incrementar el nivel de competencia.
- iii) Progresiva desaparición de las fronteras entre sectores, permitida por la extensión y transparencia electrónica de redes de información. Un ejemplo es la fusión entre actividades como comercio al detalle, servicios financieros, de turismo, seguros, banca personal, etc.
- iv) Cambio en las barreras de entrada. Se distinguen dos situaciones: disminución de barreras y aumento de barreras. El desarrollo de las redes públicas de telecomunicaciones permite disminuir los costos de entrada a los negocios; sin embargo cuando se mezclan bienes y

<sup>10</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Nota Bibliográfica sobre el Comercio de Servicios: Conceptos y Principios de Liberalización*. DOC.CEPAL/ALCA/GTS/00, 1996.

<sup>11</sup> Primo Braga, Carlos A., *The Impact of the Internationalization of Services on Developing Countries*. Publicado en *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Banco Mundial, Washington, EE.UU., 1995.

<sup>12</sup> Prieto, 1990.

servicios suelen surgir considerables barreras para el ingreso de nuevas empresas. La comercialización de "paquetes" de bienes y servicios suele crear mercados cautivos tanto para bienes como para servicios ya que los consumos de unos y otros están fuertemente atados. La asimetría en el desarrollo de las nuevas tecnologías entre países desarrollados y PED-constituye una enorme barrera de entrada para estos últimos.

- v) Globalización de la prestación de servicios. La mayor transportabilidad de los servicios, permitida por las nuevas tecnologías, es el factor determinante en la creciente importancia del sector servicios en el comercio mundial. Las tecnologías de la información han permitido la interacción directa, a la distancia, entre productores y consumidores de servicios gracias a los flujos transfronterizos de datos. Estos flujos son a su vez un servicio en sí mismos.

Con la utilización de las nuevas tecnologías de la información y los avances en las telecomunicaciones, los cuales han hecho transables a casi todos los servicios, las oportunidades para la expansión del comercio de servicios se han incrementado. Además, hay un campo para el desarrollo de los servicios tradicionales que son de interés para los PED, como el turismo.

### **1.3. Características del Comercio Internacional de Servicios**

Como se señaló antes, las tres peculiaridades de los servicios (intangibilidad, invisibilidad e imposibilidad de almacenamiento) fueron las razones que originalmente se tuvieron en cuenta para considerar que los servicios no eran transables internacionalmente. Además, se tendía a pensar que los servicios eran improductivos.

En el ámbito internacional, las transacciones de servicios se clasificaban como "invisibles" en las cuentas nacionales. Para cada sector de servicios existía un acuerdo aparte o una organización internacional especial. Como los servicios no eran considerados comercializables internacionalmente, quedaron excluidos del régimen del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (conocido por su sigla en inglés, GATT) y dependientes de instituciones que preferían la reglamentación reguladora en lugar de las reglas del mercado. En las primeras tentativas para establecer normas globales para la industria no se consideró el caso de los conceptos comerciales o de la reglamentación para los servicios.

Con respecto al comercio, la simultaneidad que caracteriza las transacciones de servicios influye en la forma como se desarrolla el comercio internacional de ellos. Si un productor de servicios en un país posee un servicio demandado por consumidores que se encuentran en otro país debe interactuar con ellos de alguna manera para satisfacer su demanda. Pero, los servicios han sido caracterizados como "no transables" en el sentido que proveer servicios en mercados extranjeros a menudo requiere del movimiento de capitales (actividades que se realizan a través de la inversión extranjera directa) o el movimiento del factor trabajo (personal de dirección o expertos de cualquier tipo).

En el caso de los servicios, los pocos que cruzan las fronteras lo hacen incorporados en bienes, como los programas de computadoras en disquetes, o el transporte aéreo a través de las aeronaves, o las películas en cintas de video, o bien son transmitidos por medio de las redes de telecomunicaciones. Muchos servicios, sin embargo, son suministrados directamente por sus proveedores en un mercado

extranjero y por esta razón no pueden disociarse del movimiento internacional de capital y trabajo, en cuanto se acompañan del conocimiento y la tecnología.

Las transacciones internacionales de servicios fueron definidas por Sampson y Snape<sup>13</sup> según cuatro tipos de modalidades:

- i) Aquellas que se realizan a través de las fronteras en las cuales ni el proveedor ni el consumidor se mueven físicamente, pero entran en relación por medio de un servicio intermediario tal como una red de telecomunicaciones (p.e., una compra internacional por catálogo);
- ii) Aquellas que se realizan por medio del movimiento del consumidor al país del proveedor (p.e., el turismo);
- iii) Aquellas que se realizan por medio del movimiento de una organización comercial al país del consumidor, lo que se equipara con la IED (p.e., una cadena de hoteles o una línea aérea); y
- iv) Aquellas que se realizan a través del desplazamiento de un individuo proveedor de servicios al país del consumidor (p.e., un consultor internacional).

Esta tipología fue recogida y utilizada por los participantes en la Ronda Uruguay para elaborar el Artículo I del AGCS, el cual será estudiado más adelante.

Esta claro, a partir de la tipología descrita, que el comercio de servicios no puede ser promovido sin la buena voluntad de los gobiernos para contemplar los múltiples modos de prestación de servicios, incluyendo el traslado a través de las fronteras de los propios servicios, o de los productores, o de los consumidores.

Un primer argumento que niega la posibilidad del comercio internacional de los servicios se refiere a la imposibilidad de almacenarlos. Hill<sup>14</sup>, siguiendo la definición que vimos anteriormente, dice que los servicios se consumen a medida que se generan puesto que el cambio en la condición de la unidad consumidora debe ocurrir

---

<sup>13</sup> Sampson, Gary y Snape, Richard, *Identifying Issues in Trade in Services*, The World Economy, vol. 8, no. 2, 1985.

<sup>14</sup> Hill, 1977.

simultáneamente con la producción de ese cambio por el productor; ambos son un solo e idéntico cambio. De esta manera, como los servicios deben ser adquiridos por los consumidores a medida que se producen, es imposible que los productores los almacenen.

Esta característica limitante asociada a las transacciones de servicios, cual es la interacción necesaria entre productor y consumidor es superada por las innovaciones tecnológicas aplicadas a la prestación de servicios como, por ejemplo, las técnicas modernas de comunicaciones y el almacenamiento computarizado de datos pueden modificar las características de los servicios en cuanto a que no requieran la proximidad de productores y consumidores.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) negociado como parte de la Ronda Uruguay define cuatro maneras de prestación de servicios:

- i) Modo I: Suministro internacional (que no requiere el desplazamiento físico del proveedor o consumidor);
- ii) Modo II: Suministro que supone el desplazamiento del consumidor al lugar en que se encuentra el proveedor;
- iii) Modo III: Servicios vendidos en el territorio de un Estado Miembro por entidades (legales) establecidas en él, pero que se originan en el territorio de otro Estado Miembro; y
- iv) Modo IV: Suministro de servicios que requieren el desplazamiento temporal de personas naturales (proveedores de servicios o personas empleadas por un proveedor de los mismos, que es nacional del país que es parte del Acuerdo).

Esta última clasificación es la que tomaremos como base de trabajo para el estudio de los diferentes acuerdos internacionales que buscan liberalizar el comercio de servicios. Ella es el resultado de la negociación más importante que se ha desarrollado hasta el momento en el ámbito de los servicios y se encuentra en el Artículo I del AGCS.

## **1.4. Marco Teórico del Comercio Internacional de los Servicios**

### **1.4.1. El Modelo Teórico**

El objetivo de este Capítulo es presentar algunos conceptos relevantes del marco teórico dentro del cual se han elaborado las políticas de liberalización del comercio internacional de servicios. No está en la intención de este trabajo realizar un estudio exhaustivo de la materia, ni mucho menos, sino solo señalar los elementos del debate.

La literatura económica sobre la producción y el comercio de servicios, que era relativamente escasa hasta mediados de los años ochenta, se expandió muy rápido en paralelo a las negociaciones para su liberalización.

El modelo teórico aplicado al estudio del comercio internacional de los servicios es una extensión de la teoría económica clásica del comercio internacional desarrollada por Adam Smith y David Ricardo (**teoría de las ventajas comparativas**). Su formulación actual se debe a los economistas suecos Eli Heckscher y Bertil Ohlin, quienes, en el período entre las dos guerras mundiales, estudiaron los efectos de la dotación de los factores en el comercio internacional. Partiendo del supuesto de que cada país tiene diferentes dotaciones (relativas) de factores productivos y que las mercancías siempre tienen una mayor intensidad de uso de un factor determinado, independientemente de los precios relativos de los factores, llegan a la conclusión de que habrá diferentes fronteras de posibilidades de producción entre los países, como resultado solo de las diferentes dotaciones de factores. Así, el país con abundancia de capital producirá relativamente más del bien intensivo en capital y el país con abundancia de trabajo producirá relativamente más del bien intensivo en trabajo. De esta forma, las intensidades factoriales de utilización de los bienes, y las cantidades de factores disponibles, determinan la forma y la posición de las posibilidades de producción de los países<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Appleyard/Field, *Economía Internacional*, Irwin, España, 1995.

Heckscher y Ohlin demostraron que las diferencias de la dotación relativa de factores de producción son suficientes para crear bases para el comercio, aún cuando la tecnología o las condiciones de demanda no varíen entre los países.

De acuerdo con esta teoría, la liberalización del comercio permite a los países especializarse de acuerdo a sus ventajas comparativas. En un medio competitivo, las empresas tenderán a emplear los factores productivos en aquellas actividades donde ellos pueden ser utilizados de manera más eficiente, y los consumidores se beneficiarán con el acceso a productos más baratos. Las industrias que estaban protegidas, a su vez, tendrán que ajustarse en respuesta a la creciente competencia internacional. Se afirma que la liberalización del comercio produce un aumento neto del bienestar cuando existen condiciones de mercados competitivos, en cambio, las restricciones al comercio interfieren en la asignación de los recursos de la economía, beneficiando a las industrias protegidas a expensas de los consumidores y de otras industrias.

Ante la pregunta si se puede aplicar el concepto de las ventajas competitivas al comercio transfronterizo de servicios, los defensores de la teoría de Heckscher y Ohlin afirman que los países siempre pueden beneficiarse especializándose en aquellas actividades de servicios en las cuales son relativamente más eficientes. Como en el caso de los bienes, los beneficios de la liberalización de los servicios aparecerán en la forma de un incremento en la eficiencia de la asignación de los recursos y en una expansión de las posibilidades de consumo. Además, actualmente se considera que la liberalización internacional de los servicios es más atractiva por su contribución a la difusión del conocimiento y porque puede contribuir a una mayor productividad de la dotación existente de factores<sup>16</sup>.

Los partidarios de la teoría de las ventajas comparativas, conscientes de la distancia entre la teoría y la realidad económica, señalan que sus argumentos no

---

<sup>16</sup> UNCTAD, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y Banco Mundial, *Liberalizing International Transactions in Services: A Handbook*, Nueva York y Ginebra. UNCTAD/DTCI/7, 1994 y Feketekuty, Geza, (1990), *Comercio Internacional de Servicios*, Ediciones Gernika, México D.F., México, 1990.

significan que la liberalización de los servicios sea una panacea. Destacan que muchos de los beneficios descritos tomarán tiempo para materializarse. En cambio, los costos asociados a la racionalización de la industria de servicios aparecerán temprano bajo la forma de cambios en la estructura de propiedad del sector y desplazamientos de fuerza de trabajo. La oposición de los funcionarios afectados (que verán la liberalización como una amenaza a sus ingresos) y los argumentos extra económicos (p.e., el impacto de la desnacionalización de algunas industrias de la cultura) agrega complejidad a los esfuerzos liberalizadores de los servicios<sup>17</sup>.

La aplicación de la teoría del comercio internacional tradicional (teoría de las ventajas comparativas) al comercio transfronterizo de servicios se encuentra con una gran dificultad dadas las características de los servicios que los diferencian de los bienes. El hecho que los servicios sean fundamentalmente intangibles y que su comercio se halle vinculado al flujo internacional de personas y de capitales cuestiona supuestos básicos de la teoría del comercio de bienes.

El comercio internacional de servicios tiene que ser analizado no solo en términos del intercambio de los servicios, sino también de los medios para transferirlos. Por ejemplo, al analizar el servicio de reparaciones de equipos entre países es preciso examinar los diferentes medios alternativos para efectuar la reparación: i) trasladar el equipo que se va a reparar de un país a otro, ii) enviar un técnico en reparaciones al país donde se encuentra el equipo, iii) enviar información que guíe a un técnico local, iv) llevar al técnico al país de la fábrica para su capacitación, o v) abrir un taller de reparaciones en el país donde se requiere el servicio.

Como se vio en el capítulo anterior, los servicios tienen diferentes modalidades para ser transados internacionalmente. Consecuentemente, las transacciones de servicios requieren la movilidad transfronteras de los factores productivos (capital, trabajo, información o conocimiento). De esta manera, el traslado del aparato analítico del comercio de bienes (construido bajo el supuesto de

---

<sup>17</sup> UNCTAD, 1994.

la inmovilidad internacional de los factores) al estudio de los servicios presenta numerosos problemas lógicos<sup>18</sup>.

#### 1.4.2. Un caso particular: los acuerdos de comercio preferencial.

Una discusión importante desde el punto de vista teórico, se refiere a los efectos de los acuerdos de integración o de liberalización comerciales, regionales o bilaterales, en el bienestar de los países miembros.

Para evaluar el éxito o el fracaso de una política de apertura comercial, por medio del establecimiento de un acuerdo de comercio preferencial, la teoría económica, siguiendo el teorema de las ventajas comparativas, ha aplicado tradicionalmente el criterio de la **creación de comercio neto**. Se supone que el bienestar mejorará si la creación de comercio es mayor que la desviación de comercio. La creación de comercio se define como el reemplazo de la producción interna de alto costo por importaciones más baratas provenientes del extranjero. La desviación de comercio es definida como el reemplazo de las importaciones provenientes de terceros países por importaciones más caras (sin considerar los aranceles) provenientes de algún miembro del acuerdo de comercio preferencial

Este criterio, aparentemente simple, presenta varios problemas. Primero, la creación de comercio neto, calculada por los especialistas, siempre resulta ser muy pequeña - del orden del 1% del PIB o incluso menos - además de ser un efecto estático. Aún siendo positiva, la creación de comercio comparada con el crecimiento económico anual normal, tiene poca importancia y difícilmente es justificación suficiente para los acuerdos comerciales<sup>19</sup>.

En el campo político y de los intereses económicos, la interpretación de los conceptos creación y desviación de comercio es diferente de la que efectúa la teoría económica. Cuando la creación de comercio conduce al cierre de empresas

---

<sup>18</sup> CEPAL, 1996.

<sup>19</sup> Blumer-Thomas, Victor, *El Area de Libre Comercio de las Américas*, Revista de la CEPAL, Número Extraordinario, Santiago, Chile, Octubre de 1998.

ineficientes muchos lo consideran una pérdida y no una ganancia. Muchos empresarios se oponen a la liberalización del comercio cuando ven llegar a través de ella la competencia de industrias más eficientes. Por otra parte, las autoridades gubernamentales generalmente justifican una política de acuerdos preferenciales en la posibilidad de aprovechar las facilidades de acceso a otros mercados para desplazar a competidores allí presentes, esto es; desviación de comercio desde el punto de vista del país socio.

Otra medición del éxito de un acuerdo comercial es el aumento del coeficiente entre las importaciones intrarregionales y las importaciones totales. En el caso de la Unión Europea este coeficiente se ha duplicado a casi 70% en los últimos 40 años<sup>20</sup>.

Pero, no está claro si el alza del coeficiente se debe a la creación o a la desviación de comercio, de manera que no puede utilizarse para medir el éxito o el fracaso de una política de acuerdos preferenciales.

Las dificultades para evaluar los acuerdos comerciales se derivan de la afirmación de la teoría económica en cuanto a que la creación de comercio neto mejora el bienestar. La creación de comercio provoca el cierre de fábricas y la pérdida de puestos de trabajo, pero la teoría supone pleno empleo, de modo que los factores de producción serán absorbidos en otra parte. Así, según la teoría, la sociedad queda con una ganancia que se traduce en precios más bajos a un costo social nulo. Así mismo, la desviación de comercio representa un costo para la sociedad porque ha aumentado el precio en divisas de las importaciones, mientras que la producción adicional en el país socio no agrega nada al bienestar, ya que el pleno empleo significa que este incremento se tiene que equiparar con la caída de la producción en alguna otra parte de la economía.

---

<sup>20</sup> Blumer-Thomas, 1998.

Un enfoque alternativo es partir de los objetivos perseguidos por el acuerdo. Si la reasignación de recursos que genera es consistente con esos objetivos, se puede considerar un éxito; de lo contrario, es un fracaso. Este enfoque permite entender los sistemas de integración de los PEDs. Por ejemplo, los acuerdos de integración en Latinoamérica de los años sesenta compartían un objetivo industrializador y la desviación de comercio que generaron fue considerada irrelevante. **Hoy, la meta es el crecimiento orientado a la exportación basado en la venta de productos no tradicionales.** La integración regional ha resurgido en los años noventa con un norte diferente; los acuerdos comerciales de nueva generación deben considerar esencialmente la definición de objetivos compartidos, lo cual no es sencillo; los sistemas tienen que estructurarse de manera consistente con los objetivos, y las políticas acordadas tienen que cumplirse, es decir, se tienen que crear mecanismos de vigilancia del cumplimiento de los acuerdos.

## 1.5. El Mercado de Servicios

### 1.5.1. Los Servicios en el Producto Interno Bruto y en el empleo

La importancia del sector servicios en la economía mundial se puede dimensionar por medio de varios enfoques. Observando la contribución de los servicios al Producto Interno Bruto (PIB) se ve que ella es largamente la más importante entre todos los sectores. El Cuadro 1.5 proporciona una visión resumida de la contribución de diferentes industrias de servicios al PIB en los países desarrollados y en desarrollo.

**Cuadro 1.5**  
**Contribución porcentual promedio al PIB por actividad económica en economías de diferente grado de desarrollo, 1988-1990**

	Economías desarrolladas <sup>a</sup>	Economías en desarrollo <sup>b</sup>
Manufactura	24	20
Minería	1	6
Agricultura, silvoagricultura y pesca	3	16
Servicios Gubernamentales	12	8
Servicios comunitarios, sociales y personales	11	6
Servicios Financieros	17	13
Transporte y Telecomunicaciones	7	7
Comercio, Hotelería y Restaurantes	15	15
Construcción	7	7
Agua, Gas y Electricidad	3	2
TOTAL	100	100

Fuente: Calculado a partir de las cuentas de Naciones Unidas publicadas en el *Statistical Yearbook* para varios años. Los promedios son ponderados según la participación de los países en el PIB mundial. Tomado de Naciones Unidas (1995)

a: Incluye las economías de altos ingresos que son miembros de la OECD

b: Incluye los grupos de economías en desarrollo que se muestran en el Cuadro 1.5

Adicionando los diferentes componentes de servicios, transporte, comercio y agua, gas y electricidad se llega al 65 por ciento del PIB en los países desarrollados y el 51 por ciento del PIB en los países en desarrollo.

Al estudiar la estructura del PIB y la evolución del aporte a su constitución, a precios corrientes, de los distintos sectores de la economía, según el nivel de ingresos de los países, según el Cuadro 1.6, vemos que los servicios son el principal componente en casi todos los casos. Solo en el Asia del Este y Pacífico los servicios se encuentran en segundo lugar detrás de la industria.

**Cuadro 1.6**  
**Estructura del Producto Interno Bruto (PIB) a precios corrientes, 1980 y 1997**

Grupo de países	PIB		Agricultura		Industria		Manufactura		Servicios	
	US\$ millones		% del PIB		% del PIB		% del PIB		% del PIB	
	1980	1997	1980	1997	1980	1997	1980	1997	1980	1997
<b>Bajos Ingresos</b>	<b>529,916</b>	<b>752,857</b>	<b>36</b>	<b>28</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>39</b>	<b>43</b>
<b>Ingresos medios</b>	<b>2,530,074</b>	<b>5,408,717</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>42</b>	<b>37</b>	<b>27</b>	<b>24</b>	<b>41</b>	<b>52</b>
Ingresos medio bajos	1,289,992	2,705,721	25	15	41	41	28	29	34	44
Ingresos medio altos	1,179,965	2,708,856	10	8	43	34	26	21	47	58
<b>Ingresos medios y bajos</b>	<b>3,063,059</b>	<b>6,160,626</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	<b>40</b>	<b>36</b>	<b>25</b>	<b>23</b>	<b>41</b>	<b>51</b>
Asia del este y Pacífico	444,404	1,528,013	28	18	43	45	31	33	29	37
Europa y Asia central	..	1,139,383	..	12	..	34	..	..	..	54
América Latina y Caribe	782,093	2,088,919	10	8	40	32	28	21	50	60
Medio Oriente y África del Norte	391,073	489,583	10	14	53	38	9	14	37	48
Asia del Sur	223,083	512,453	37	25	26	29	17	19	38	46
África sub-Sahara	269,559	326,714	18	18	39	34	16	17	43	48
<b>Ingresos altos</b>	<b>7,990,861</b>	<b>22,848,468</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>37</b>	<b>31</b>	<b>25</b>	<b>21</b>	<b>59</b>	<b>63</b>
Europa	..	6,283,899	..	2	..	..	..	21	..	58
<b>Mundo</b>	<b>10,925,235</b>	<b>28,976,806</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>38</b>	<b>32</b>	<b>25</b>	<b>21</b>	<b>56</b>	<b>61</b>

Fuente: World Development Indicators 1999, Fondo Monetario Internacional, Tabla 4.2, Pág. 194.

Por otra parte, en todos los casos se ve un crecimiento de la participación de los servicios en el PIB, aunque esta afirmación queda matizada, en parte, por la tendencia al crecimiento relativo de los precios de los servicios con el desarrollo económico. Este fenómeno se explica a menudo por el menor crecimiento de la productividad de los servicios comparados con los bienes, la intensidad en mano de obra que caracteriza a muchos servicios y el hecho que los PED están bien dotados de mano de obra.

Los análisis focalizados en el consumo (es decir, la parte de la demanda final de servicios en el gasto nacional) han mostrado que es el aumento en los precios de los servicios y no el aumento en las cantidades lo que juega el papel principal en empujar hacia arriba el gasto en servicios en la medida que aumenta el ingreso<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> UNCTAD, 1994.

La afirmación reciente se confirma al observar las tasas de crecimiento del PIB a precios constantes, como se ve en el Cuadro 1.7. Aparece allí un modesto aumento de la contribución de los servicios al PIB, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Vale la pena notar que, en promedio, el crecimiento en las manufacturas ha sobrepasado el crecimiento de los servicios en los PED.

**Cuadro 1.7**  
**Tasa de Crecimiento del PIB por Sectores**

Grupo de países	PIB		Agricultura		Industria		Manufactura		Servicios	
	% crecimiento anual promedio		% crecimiento anual promedio		% crecimiento anual promedio		% crecimiento anual promedio		% crecimiento anual promedio	
	1980-90	1990-97	1980-90	1990-97	1980-90	1990-97	1980-90	1990-97	1980-90	1990-97
<b>Bajos ingresos</b>	4.4	3.9	3.0	2.6	4.9	4.6	6.0	5.9	5.1	5.4
<b>Ingresos medios</b>	2.9	2.8	3.5	1.1	2.8	3.8	3.7	6.7	3.1	3.3
Ingresos medio bajos	4.9	2.3	4.2	0.7	6.0	4.4	7.1	9.9	5.6	3.0
Ingresos medio altos	1.8	3.4	2.4	1.9	1.1	3.4	1.7	3.4	2.0	3.6
<b>Ingresos medios y bajos</b>	3.1	3.0	3.4	1.4	3.0	3.9	3.9	6.6	3.3	3.5
Asia del este y Pacífico	7.5	9.4	4.7	3.8	8.4	13.2	9.3	13.2	8.7	8.0
Europa y Asia central	..	-4.3	..	-6.3	..	-5.5	..	..	..	-1.4
América Latina y Caribe	1.6	3.8	2.1	2.7	1.2	3.6	1.2	2.8	1.6	3.9
Medio Oriente y África del Norte	2.1	2.9	5.5	1.7	0.6	2.3	..	2.8	2.1	3.6
Asia del Sur	5.6	5.6	3.2	2.7	6.8	6.9	7.0	7.6	6.4	7.0
África sub-Sahara	1.8	2.0	2.4	2.5	0.9	1.0	0.8	1.1	2.4	2.0
<b>Ingresos altos</b>	3.2	2.2	..	0.6	..	2.3	..	2.0	..	1.9
Europa	..	1.6	..	0.7	..	..	..	0.3	..	0.8
<b>Mundo</b>	3.2	2.4	2.7	1.1	..	2.6	..	2.7	..	2.1

Fuente: World Development Indicators 1999, Fondo Monetario Internacional, Cuadro 4.1, Pág. 190.

Esta información es muy agregada y esconde diferencias importantes en el papel jugado por varias industrias de servicios a diferentes niveles del desarrollo de los países. Los servicios al productor, por ejemplo, tienden a incrementar su importancia en la medida que aumenta el ingreso per cápita. El peso relativo de los servicios al productor como insumos del sector manufacturero, por ejemplo, se ha calculado tres veces mayor en los países desarrollados que en los países en desarrollo<sup>22</sup>.

Lo mismo tiende a ocurrir con los servicios gubernamentales, aunque parte de este fenómeno se explica por las mayores compensaciones del personal del gobierno en los países desarrollados al utilizar el pago de salarios como una medida del valor

<sup>22</sup> UNCTAD, 1994.

de los servicios no transables en el mercado. El comercio mayorista y al detalle, a su vez, juega un papel relativamente importante en los PED.

Medido en términos de empleo, la parte de los servicios se ha incrementado de manera consistente, en todo el mundo, en las últimas décadas. El Cuadro 1.8, sobre la evolución de la distribución porcentual del empleo de hombres y de mujeres entre las actividades económicas, nos muestra como, a escala mundial, el sector servicios ocupa más de un cuarto de la fuerza de trabajo y es el único que muestra un aumento de su participación en el empleo, subiendo de 25 por ciento en 1980 a 29 por ciento en la década del noventa. Esta tendencia es uniforme en todas las agrupaciones de países, con diferentes intensidades, salvo en el caso del porcentaje de empleo femenino en servicios que se mantiene estable en los países del Medio Oriente y África del Norte.

**Cuadro 1.8**  
**Evolución de la distribución porcentual del empleo**  
**de hombres y mujeres por actividad económica**

Grupo de países	Agricultura				Industria				Servicios			
	Hombres % de la f. de t. masculina		Mujeres % de la f. de t. femenina		Hombres % de la f. de t. masculina		Mujeres % de la f. de t. femenina		Hombres % de la f. de t. masculina		Mujeres % de la f. de t. femenina	
	1980	1990- 97 <sup>a</sup>	1980	1990- 97 <sup>a</sup>	1980	1990- 97 <sup>a</sup>	1980	1990- 97 <sup>a</sup>	1980	1990- 97 <sup>a</sup>	1980	1990- 97 <sup>a</sup>
Bajos ingresos	65	61	81	75	13	15	8	10	22	25	11	14
Ingresos medios	55	50	59	56	23	23	17	17	22	26	24	27
Ingresos medio bajos	59	56	63	61	21	21	16	16	20	22	20	22
Ingresos medio altos	34	27	31	22	32	31	20	17	33	42	49	61
Ingresos medios y bajos	59	54	67	62	19	20	14	15	22	25	19	23
Asia del este y Pacífico	69	66	75	72	15	16	12	13	16	17	13	14
Europa y Asia central	26	24	27	22	44	42	31	30	30	34	42	48
América Latina y Caribe	39	29	21	12	28	28	18	16	32	42	61	70
Medio Oriente y N. África	37	27	53	55	25	26	10	11	36	46	29	29
Asia del Sur	63	59	82	75	14	17	10	14	23	25	8	10
África sub-Sahara	66	62	79	75	12	12	4	4	22	26	17	21
Ingresos altos	8	5	8	4	..	34	22	17	..	53	..	73
Europa	10	8	11	6	46	40	26	19	41	50	59	69
<b>Mundo</b>	<b>50</b>	<b>46</b>	<b>56</b>	<b>52</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>25</b>	<b>29</b>	<b>24</b>	<b>29</b>

Fuente: World Development Indicators 1999, Fondo Monetario Internacional, Cuadro 2.4, Pág. 56.

a : los datos corresponden al año más reciente disponible.

Definiciones: **Agricultura** incluye la caza, pesca y silvicultura (categorías A y B del CIIU revisión 3). **Industria** incluye la minería, canteras (incluida la extracción de petróleo), las manufacturas, electricidad, gas y agua, y construcción (categorías C a F del CIIU revisión 3). **Servicios** comprende al comercio, hoteles y restaurantes, transporte, almacenamiento y comunicaciones, intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, administración pública y defensa, enseñanza, servicios sociales y de salud, y servicios doméstico (categorías G a P del CIIU revisión 3).

En resumen, estos cuadros confirman la importancia económica creciente de los servicios en la economía mundial. Los servicios contribuyen con más del 60 por ciento del PIB mundial y su contribución tiende a aumentar; respecto al empleo generan más de un cuarto de las plazas de trabajo. Esta afirmación es refrendada una vez que se considera la tendencia a subestimar el tamaño del sector servicios en las estadísticas de empleo y en las cuentas del ingreso nacional de las economías en desarrollo. La extensiva confianza en la producción doméstica y la existencia de importantes sectores informales comúnmente dominados por actividades de servicios contribuye a esta subestimación.

### 1.5.2. El Comercio Internacional de Servicios

Los servicios han sido el componente más dinámico de la economía mundial en las dos últimas décadas. Tanto en comercio como en inversión extranjera directa (IED), los servicios son el componente de más rápido crecimiento, desplazando al comercio de bienes. En el Cuadro 1.9, que muestra el valor, la participación y el crecimiento de las exportaciones mundiales de bienes y servicios entre 1980 y 1996, se ve que la parte de los servicios en el comercio mundial (esto es, los servicios suministrados bajo las modalidades I, II y IV según el AGCS) crecieron desde el 17 por ciento en 1980 al 19,8 por ciento en 1990, antes de bajar a 19,2 por ciento en 1996. Esto significa que los servicios comerciales representan cerca de un quinto del comercio mundial o US\$ 1,26 billones en 1996 y, según estimaciones, tres quintos de los flujos de IED.

**Cuadro 1.9**  
**Exportaciones mundiales de bienes y servicios**  
(billones de dólares US y porcentaje)

	Valor			Participación			Crecimiento promedio anual
	1980	1990	1996	1980	1990	1996	1980-1996
Bienes	1,93	3,51	5,15	83,0	80,2	80,8	5,2
Servicios	0,358	0,933	1,26	17,0	19,8	19,2	8,4

Fuente: OMC, Annual Report, citado en Stephenson (1999)

La OMC ha informado que las exportaciones de servicios han aumentado en promedio 8,4 por ciento entre anual 1980 y 1996, mientras las exportaciones de bienes aumentaron 5,2 por ciento anual en el mismo periodo.

La calidad de las estadísticas sobre los servicios es pobre, por eso se considera subvaluada la importancia de las transacciones de servicios en el comercio mundial. Los datos del comercio de servicios no son tan amplios, detallados, actuales o internacionalmente comparables como la información del comercio de bienes. Las transacciones de servicios son registradas en la balanza de pagos de cada país en categorías extremadamente agregadas y existen inconsistencias en la metodología utilizada respecto a ciertos ítems. Todos estos factores contribuyen a una subvaloración del comercio de servicios.

Las tres categorías claramente distinguidas en las cuentas de la balanza de pagos son: transporte, viajes y otros servicios privados. De estas tres, la categoría que ha experimentado el más rápido crecimiento es el comercio de "otros servicios privados", una amalgama de muy diferentes actividades incluyendo las finanzas, comunicaciones, seguros personales, arriendo de equipos, servicios técnicos y profesionales, ingresos generados por el movimiento temporal de mano de obra y los ingresos de la propiedad.

El Cuadro 1.10 muestra la distribución de las exportaciones mundiales de bienes y servicios entre economías de diferentes grados de desarrollo. Allí podemos ver que los únicos que aumentan su participación, tanto en bienes como en servicios, son los PED. Su parte en las exportaciones mundiales de servicios suben desde 18.4 por ciento en 1990 a 24.9 por ciento en 1996.

**Cuadro 1.10**  
**Distribución de las exportaciones mundiales de bienes y servicios entre economías de diferentes grados de desarrollo: 1990 y 1996 (Porcentajes)**

Sector	Economías en desarrollo (a)		Economías desarrolladas		Otras economías (b)		TOTALES	
	1990	1996	1990	1996	1990	1996	1990	1996
Bienes	23.7	28.7	71.8	67.2	4.5	4.1	100	100
Servicios:	18.4	24.9	77.0	71.2	4.6	3.9	100	100
Viajes	22.6	27.2	74.3	68.1	3.1	4.7	100	100
Transporte	16.7	22.8	76.5	72.2	6.8	5.0	100	100
Otros servicios	16.4	24.3	79.2	72.9	4.4	2.8	100	100

Fuente: Calculado a partir de datos del FMI (UNCTAD 1998)

a) Excluye los Países de Asia Central

b) Incluye los países de Europa del Este y Asia Central

En el Cuadro 1.11 se puede observar las tasas de crecimiento anual promedio, entre 1990 y 1996, de las exportaciones e importaciones de economías con diferente grado de desarrollo. Consecuente con el cuadro anterior, las economías en desarrollo muestran el mayor dinamismo en el comercio mundial. Las exportaciones de servicios de los PED crecieron un promedio de 13 por ciento entre 1990 y 1996, el más alto promedio general en el período.

**Cuadro 1.11**  
**Tasas de crecimiento anual promedio de las exportaciones e importaciones de economías de diferentes grados de desarrollo: 1990 y 1996 (Porcentajes)**

Sector	Economías en desarrollo (a)		Economías desarrolladas		Otras economías (b)	
	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.
Bienes	10.9	12.5	6.2	5.5	5.8	4.4
Servicios:	13.0	9.3	6.0	5.6	4.5	7.0
Viajes	11.8	12.9	6.8	5.7	16.4	12.9
Transporte	11.1	9.5	4.5	4.6	0.3	7.0
Otros servicios	15.1	7.5	6.3	6.2	-0.1	8.0

Fuente: Calculado a partir de datos del FMI (UNCTAD 1998)

a) Excluye los Países de Asia Central

b) Incluye los países de Europa del Este y Asia Central

El desglose de las exportaciones de servicios de las economías en desarrollo revela un relativo equilibrio entre los tres rubros; no hay una diferencia superior a 4 puntos entre viajes, servicios de transporte y otros servicios. En cambio, las importaciones muestran una dinámica más diferenciada, mientras los viajes aumentaron 12.9 por ciento, otros servicios lo hicieron 7.5 por ciento solamente.

Hay que hacer notar que las estadísticas del comercio de servicios no incluyen las ventas de las empresas afiliadas que participan en actividades de servicios; en otras palabras, las ganancias de la IED (esto es, los servicios suministrados por medio del establecimiento de la empresa en mercados extranjeros bajo la modalidad III del AGCS). Tampoco recoge las transacciones internacionales de servicios intraempresa. En consecuencia, las estadísticas sobre servicios no son solo de dudosa calidad y altamente agregadas sino que severamente subvaluadas en la medida que las ventas intraempresa han crecido rápidamente y desde que la IED en servicios se estima representa más de la mitad de todas las transacciones internacionales de servicios<sup>23</sup>.

El rápido crecimiento de los servicios ha estado asociado con la diversificación de productos y la mayor especialización del producto derivado de un mercado cada vez más globalizado. Otros factores que han sido importantes en este aspecto son la revolución de la tecnología de la información, como se planteó anteriormente, los cambios organizacionales en la producción de bienes, así como la masiva urbanización de la población mundial.

---

<sup>23</sup> Banco Mundial (1995) *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, D.C.

### 1.5.3. La Importancia del Comercio de Servicios

La concentración del comercio de servicios es menor que la del comercio de bienes. Los treinta principales exportadores de servicios comerciales representaban el 88,8 por ciento del total de las exportaciones en 1996, mientras que los treinta principales exportadores de bienes representaban el 92,2 por ciento del total de exportaciones de mercaderías en ese mismo año. La importancia relativa del comercio de servicios varía sustancialmente entre los países. Así es como representan el 132% de las exportaciones de bienes en Hong Kong, 66% en Turquía, 55% en Austria, pero representan solo un 15% en Japón, 12% en China y 8,8% en México. Mientras países como Egipto, Grecia, Filipinas, Polonia y Portugal aparecen entre los treinta principales exportadores de servicios, no aparecen en la lista de los treinta primeros exportadores de mercaderías<sup>24</sup>.

Según datos del Secretariado de la OMC<sup>25</sup> la distribución de las exportaciones de servicios por regiones muestra la clara importancia de la Unión Europea que representa el 40% del total mundial e incluye cuatro de los cinco principales países exportadores (Francia, Alemania, el Reino Unido e Italia). América y el Caribe representan el 24% del total de las exportaciones mundiales de servicios, y los EUA por si solos cuentan con el 16%. Asia representa el 23% de las exportaciones mundiales de servicios y es la región que ha mostrado el más rápido crecimiento tanto de las importaciones como de las exportaciones de servicios, en la última década. Ella cuenta, también, con el mayor número de PED incluidos entre los treinta principales exportadores de servicios (Hong Kong, Singapur, República de Corea, China, Taiwan, Tailandia y Malasia).

El Cuadro 1.12 muestra los 25 principales exportadores e importadores de servicios a escala mundial. Ello confirma lo señalado más arriba.

---

<sup>24</sup> Prieto, Francisco Javier y Stephenson Sherry M., *Multilateral and Regional Liberalization of Trade in Services*, en *Trade Rules in the Making*, Organization of American States, Brookings Institute Press, Washington, D.C., EUA, 1999.

<sup>25</sup> Citados por Prieto y Stephenson, 1999.

**Cuadro 1.12**  
**Principales exportadores e importadores en el**  
**comercio mundial de servicios, 1996**  
(Miles de millones de dólares y cambio porcentual)

Rango	Exportador	Valor	%	Var. Anual	Rango	Importador	Valor	%	Var. Anual
1	EE.UU.	202.0	16.2	7	1	EE.UU.	135.3	10.8	5
2	Francia	87.2	7.0	-4	2	Alemania	132.3	10.5	0
3	Alemania	82.2	6.4	3	3	Japón	128.7	10.2	6
4	Reino Unido	74.9	6.0	6	4	Francia	70.4	5.6	-2
5	Italia	69.1	5.6	6	5	Italia	66.9	5.3	3
6	Japón	66.4	5.3	4	6	Reino Unido	61.9	5.0	7
7	Países Bajos	48.1	3.9	2	7	Países Bajos	44.6	3.5	-2
8	España	44.0	3.5	11	8	Bélgica	33.2	2.6	1
9	Hong Kong	38.9	3.1	9	9	Rep. De Corea (a)	31.7	2.5	15
10	Austria	35.1	2.9	6	10	Canadá	31.5	2.5	7
11	Bélgica	34.6	2.8	2	11	Austria	30.5	2.4	7
12	Singapur (a)	29.4	2.4	0	12	China (a)	26.3	2.1	7
13	Suiza (a)	27.1	2.1	...	13	Taiwan	24.5	1.9	3
14	Rep. De Corea	25.3	2.0	1	14	España	23.9	1.9	11
15	Canadá	23.1	1.9	9	15	Hong Kong	22.3	1.8	4
16	China (a)	20.5	1.7	11	16	Tailandia	20.9	1.7	12
17	Australia	18.1	1.5	17	17	Suecia	18.8	1.5	10
18	Tailandia	17.3	1.4	18	18	Singapur (a)	18.6	1.5	13
19	Suecia	17.0	1.4	12	19	Australia	18.1	1.4	10
20	Taiwan	16.5	1.3	7	20	Rusia	17.2	1.4	-9
21	Dinamarca	15.5	1.3	6	21	Malasia (a)	16.9	1.3	18
22	Noruega	15.2	1.2	...	22	Noruega (a)	16.5	1.3	...
23	Turquía (a)	15.0	1.2	...	23	Suiza (a)	15.8	1.3	...
24	Malasia (a)	14.1	1.1	27	24	Brasil (a)	15.2	1.2	15
25	Rusia	10.6	0.9	6	25	Dinamarca	14.7	1.2	5
	<b>Subtotal</b>	<b>1047.8</b>	<b>83.2</b>	<b>...</b>			<b>1036.7</b>	<b>81.8</b>	<b>...</b>
	<b>Total mundial</b>	<b>1260.0</b>	<b>100</b>	<b>5</b>			<b>1265.0</b>	<b>100</b>	<b>5</b>

(a) Estimaciones del Secretariado de la OMC

Fuente: Reporte Anual 1997 OMC, citado en UNCTAD 1998

## **1.6. Conclusiones**

El interés por el sector servicios de la economía, en tanto tal, es reciente dentro de la teoría económica. Hasta hoy no se ha llegado a una definición universalmente aceptada y más bien se trabaja con definiciones descriptivas que tratan de aprehender las corrientes de servicios en la economía. Esto se refleja en la carencia de estadísticas sobre los intercambios de servicios tanto a escala nacional como internacional. La mayoría de las cifras disponibles son poco confiables, incompletas y no son comparables.

La importancia de los servicios en la economía es indiscutible, a escala mundial explica más del 50 por ciento del PIB y ocupa a más del 25 por ciento de la fuerza de trabajo; la economía ha cambiado de carácter junto con el desarrollo de nuevas formas de organización de la producción (nueva economía de servicios) y con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información (revolución de los servicios). Con la utilización de las nuevas tecnologías de la información y los avances en las telecomunicaciones, los cuales han hecho transables a casi todos los servicios, las oportunidades para la expansión del comercio de servicios se han incrementado.

Para los PED se abre la posibilidad de pasar de servicios de baja productividad y absorbentes de la mano de obra redundante a tener disponibles servicios eficientes y competitivos, vía importación, y exportar aquellos servicios donde disponen de ventajas competitivas: los tradicionales, como turismo, o nuevas categorías, como los servicios a distancia.

Vimos en este capítulo la caracterización del comercio internacional de servicios en cuatro modos de suministro: el suministro transfronterizo, el consumo en el extranjero, la presencia comercial, y la presencia de personas físicas.

Estudiamos brevemente el modelo teórico imperante hoy y vimos que es claramente insuficiente para responder a toda la complejidad del comercio transfronterizo de servicios, pero aún así se le utiliza como fundamento para la

justificación de las políticas de liberalización de los mercados. Desde nuestro punto de vista, el modelo explica algunas leyes generales bajo condiciones de competencia perfecta pero no permite concluir que esas sean las leyes que rijan en el mundo real.

Para comprender y evaluar las políticas del comercio internacional se debe considerar los objetivos perseguidos por ellas. Ese es el caso de los acuerdos para la liberalización del comercio transfronterizo de servicios; más allá de la creación neta de comercio, lo que interesa es saber si los países han conseguido, por ejemplo, mejorar su oferta y capacidad de exportar como herramienta del desarrollo.

## **2. LA LIBERALIZACIÓN MULTILATERAL DE LOS SERVICIOS: EL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS (AGCS)**

El comercio mundial de bienes y servicios está regulado por una serie de normas, disciplinas y disposiciones negociadas entre los países de forma bilateral, regional o multilateral. El proceso más importante de establecimiento de estas reglas se inició con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial con la firma del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (conocido por su sigla en inglés: GATT), el cual entró en vigor en 1947.

El GATT se constituyó en una organización de trabajo que propició negociaciones periódicas a fin de liberalizar el comercio de bienes y trabajó, además, en la supervisión del cumplimiento de las normas acordadas por parte de los países miembros del Acuerdo.

En los primeros años del GATT, entre 1947 y 1962, se realizaron cinco rondas de negociaciones comerciales en las que se establecieron acuerdos sobre la reducción de barreras arancelarias y la aplicación del principio de la Nación Más Favorecida (NMF). En 1962, tras la formación de la Comunidad Económica Europea, los Estados Unidos impulsaron una nueva negociación, llamada la Ronda Kennedy, en la cual participaron setenta países y se acordaron reducciones arancelarias en bienes manufacturados de un 35 por ciento promedio.

Con posterioridad, en 1973, se realizó la llamada Ronda de Tokio que dio como resultado una nueva rebaja general de los aranceles sobre los bienes manufacturados. Además se estableció un acuerdo general para que los países desarrollados dieran un trato preferente a las exportaciones de bienes manufacturados de los PED y que el principio de la no reciprocidad debería aplicarse a estos países. Según este principio, las preferencias otorgadas por los países desarrollados a los PED no tienen que ser recíprocas. En lo fundamental se estableció el principio de favorecer los países de ingresos relativamente bajos para su inserción en la economía internacional.

En la Ronda de Tokio, los Estados Unidos lograron que se insertaran referencias con respecto al tratamiento de los servicios, las que establecían obligaciones relativamente modestas, indirectas, y se le aplicaban únicamente en tanto que los servicios afectaran al comercio de bienes. No obstante, se instauró un precedente para tratar los problemas del sector servicios en los acuerdos comerciales<sup>26</sup>.

En 1986, a pesar de la existencia de tasas arancelarias relativamente bajas entre los países industriales, se inició una nueva ronda de negociaciones, la cual duró hasta diciembre de 1990, llamada Ronda Uruguay por haberse iniciado en ese país. De allí surgió la Organización Mundial del Comercio (OMC), sucesora del GATT, constituida formalmente el 1º de enero de 1995. La Ronda Uruguay tuvo como objetivos principales, entre otros, reducir las barreras no arancelarias al comercio y ampliar las negociaciones para cubrir a los servicios y los bienes agrícolas, excluidos hasta entonces del GATT.

Después del largo período de negociaciones se puso en vigor, por primera vez, normas y disciplinas multilaterales relativas a los servicios bajo el **Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios - AGCS**<sup>27</sup>, en inglés **GATS**. Todos los países de América y el Caribe, con la sola excepción de Bahamas, y muchos de los países del Asia del Este son miembros de la OMC y están ligados por las disciplinas del AGCS. De hecho, la OMC contaba con 132 miembros a mediados de 1998, siendo 100 de ellos PED.

La inclusión de los servicios en un sistema normativo similar al que constituye el GATT se debió a los esfuerzos persistentes del gobierno de Estados Unidos. Los PED consideraban innecesaria la incorporación de los servicios en las negociaciones del GATT, ya que los mismos eran objeto de acuerdos multilaterales en organismos específicos<sup>28</sup> (CEPAL 1996). Desde mediados de los años setenta dos grandes

---

<sup>26</sup> Feketekuty, 1990.

<sup>27</sup> Ver texto completo en el Anexo 1.

<sup>28</sup> La Organización Marítima Internacional (OMI), la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), entre otras.

compañías de Estados Unidos, Pan American Airways y la Compañía de Seguros AIG, fueron las impulsoras de la incorporación de los servicios a la Ley de Comercio que discutía el Congreso de ese país con la finalidad de autorizar la participación de su gobierno en las negociaciones de la Ronda de Tokio del GATT<sup>29</sup>.

Los objetivos del AGCS fueron definidos en la Declaración Ministerial de Punta del Este, que dio inicio a las negociaciones, en septiembre de 1986: la creación del marco multilateral de reglas y principios para el comercio de servicios con vistas a la expansión de este comercio, bajo condiciones de transparencia y progresiva liberalización, como un medio para promover el crecimiento económico de todos los socios comerciales y el desarrollo de los PED. Aunque estos últimos aceptaron con dudas la inclusión del tema de servicios en una ronda de negociaciones comerciales multilaterales, finalmente ellos participaron en forma activa para lograr un Acuerdo marco que fuera equilibrado y equitativo en los derechos y obligaciones<sup>30</sup>.

El Acuerdo consiste de tres cuerpos:

- i) un marco de reglas generales, distribuidas en seis Partes y veintinueve Artículos;
- ii) los anexos, ocho en total, que se refieren a algunos sectores particulares y, finalmente,
- iii) las Listas Nacionales de compromisos específicos de liberalización.

### **2.1. El Marco General del AGCS**

La Parte I: Alcance y Definición, contiene un solo artículo que establece que el AGCS se aplica a todas las medidas adoptadas por los países miembros que afecten el comercio de servicios. El Acuerdo abarca todos los servicios objeto de comercio internacional. Ello incluye todos los modos de suministro de un servicio internacional. En el AGCS se definen cuatro:

---

<sup>29</sup> Feketekuty, 1990.

<sup>30</sup> CEPAL, 1996.

- i) Modo I: servicios suministrados de un país a otro (por ejemplo, conferencias telefónicas internacionales), modo denominado "**suministro transfronterizo**"
- ii) Modo II: consumidores o empresas que hacen uso de un servicio en otro país (por ejemplo, turismo), modo llamado "**consumo en el extranjero**"
- iii) Modo III: empresas extranjeras que establecen filiales o sucursales para suministrar servicios en otro país (por ejemplo, bancos extranjeros que se establezcan en un país para realizar operaciones en él), modo nombrado "**presencia comercial**"
- iv) Modo IV: particulares que se desplacen de su país para suministrar servicios en otro país (por ejemplo, modelos o consultores), modo dicho "**presencia de personas físicas**".

La Parte II del Acuerdo se titula "Obligaciones y Disciplinas Generales", contiene 17 artículos y define las obligaciones generales sobre todos los sectores de servicios, excepto los que se encuentran en los anexos. Los conceptos más importantes definidos son:

#### 2.1.1. Trato de la nación más favorecida (NMF)

El trato NMF, establecido en el Artículo II, significa dispensar igual trato a todos los interlocutores comerciales (Si se favorece a uno, se favorece a todos). En virtud del AGCS, si un país permite la competencia extranjera en un sector, deben darle iguales oportunidades en ese sector a los proveedores de servicios originarios de todos los demás miembros de la OMC. (Esto es aplicable aun cuando ese país no haya contraído compromiso específico alguno de otorgar a las empresas extranjeras acceso a sus mercados en el marco de la OMC.) El trato de NMF debe ser incondicional y reconocido como una obligación general.

Los miembros de la OMC han elaborado también listas separadas de exenciones del principio de no discriminación en el "Anexo sobre **Exenciones** de la Obligaciones del Artículo II". Cuando entró en vigor el AGCS había una serie de países que ya habían firmado con sus interlocutores comerciales acuerdos

preferenciales en la esfera de los servicios, bilateralmente o en pequeños grupos de países. Los miembros de la OMC estimaron que era necesario mantener esas preferencias temporalmente. Se otorgaron a sí mismos el derecho a seguir dispensando un trato más favorable a determinados países en determinadas actividades de servicios mediante la consignación en listas de "exenciones del trato NMF" junto con sus compromisos iniciales. Con el fin de proteger el principio NMF general, las exenciones únicamente podían hacerse una vez; no puede añadirse nada a las listas, que se examinarán transcurridos cinco años (en el año 2000) y cuyo plazo de validez no será normalmente superior a 10 años. Las listas de exenciones forman también parte integrante del AGCS.

### 2.1.2. Transparencia

En el AGCS se establece (Artículo III) que los gobiernos deben publicar todas las leyes y reglamentos que se refieran al Acuerdo o afecten su funcionamiento. En un plazo de dos años (para finales de 1997) han de establecer servicios de información, que las empresas y gobiernos extranjeros podrán utilizar para obtener información sobre la reglamentación de cualquier sector de servicios. Deben asimismo notificar a la OMC del establecimiento de nuevas leyes y reglamentos o modificaciones a los ya existentes que afecten el comercio de servicios.

### 2.1.3. Países en Desarrollo

El Artículo IV contiene la obligación de facilitar la creciente participación de los PED, miembros del Acuerdo, en el comercio mundial de servicios, "mediante compromisos específicos negociados por los diferentes miembros". Este artículo es reforzado por el Artículo XIX (Negociación de Compromisos Específicos) que le reconoce a los PED el derecho de abrir un número menor de sectores o de liberalizar menos transacciones, en función de sus necesidades de desarrollo. También permite que estos países exijan ciertas condiciones para abrir sus mercados a proveedores extranjeros, tales como transferencia de tecnología.

#### 2.1.4. Integración Económica

El AGCS en su Artículo V reconoce el derecho de los países miembros a ser partes en acuerdos preferenciales de comercio de servicios de tipo regional o bilateral. Es decir, permite la existencia de acuerdos que puedan discriminar contra proveedores de otros países, contrariando el trato de NMF. Las condiciones para autorizar estos acuerdos preferenciales es que tengan una cobertura sectorial sustancial, que eliminen, en lo esencial, toda discriminación entre las partes, y la prohibición de nuevas medidas discriminatorias. Este artículo ofrece, además, mayor flexibilidad a los acuerdos constituidos únicamente entre PED o en el caso que alguno de ellos participen en el acuerdo.

#### 2.1.5. Reglamentaciones: objetivas y razonables

Como las reglamentaciones nacionales son el principal medio de ejercer el control sobre el comercio de servicios, en el Acuerdo se dispone (Artículo VI) que los gobiernos deben reglamentar los servicios de manera razonable, objetiva e imparcial. Cuando un gobierno adopte una decisión administrativa que afecte a un servicio, deberá también prever un instrumento imparcial de revisión de esa decisión (por ejemplo, un tribunal).

#### 2.1.6. Reconocimiento

Cuando dos (o más) gobiernos tengan acuerdos de reconocimiento mutuo de los títulos de aptitud (por ejemplo, certificación de los proveedores de servicios o concesión de licencias a dichos proveedores), el AGCS dispone (Artículo VII) que debe darse también a los demás miembros oportunidad de negociar convenios comparables. El reconocimiento de los títulos de aptitud de otros países no debe ser discriminatorio ni debe constituir un proteccionismo encubierto. Estos acuerdos de reconocimiento han de notificarse a la OMC.

#### 2.1.7. Pagos y transferencias internacionales

Una vez que un gobierno haya contraído un compromiso de abrir un sector de servicios a la competencia extranjera, no debe normalmente restringir las

transferencias monetarias a otro país en concepto de pago por servicios suministrados en ese sector (Artículo XI). La única excepción es cuando existan dificultades de balanza de pagos y, aun en ese caso, las restricciones deben ser temporales y estar sujetas a ciertos límites y condiciones (Artículo XII).

## **2.2. *Compromisos de los Países sobre Apertura de los Mercados***

La Parte III contiene las obligaciones de acceso a los mercados y de Trato Nacional que se aplican a sectores y transacciones que componen las Listas Nacionales de compromisos específicos de cada país, llamadas "listas positivas" en el sentido que señalan explícitamente los compromisos adquiridos. Los PED pueden exigir de los proveedores de servicios que cumplan con algunas de las obligaciones del Artículo IV sobre la participación creciente de estos países, para acceder a sus mercados. Pero, al mismo tiempo, el AGCS permite que los PED busquen que los sectores en los que tienen ventajas comparativas sean liberalizados y otorguen concesiones en los sectores necesarios para su desarrollo económico y social<sup>31</sup>.

Los compromisos garantizan el acceso al mercado del país de que se trate en los sectores consignados; además se indican las limitaciones al acceso a los mercados y al Trato Nacional que deseen mantenerse. Por ejemplo, si un gobierno se compromete a autorizar que los bancos extranjeros operen en su mercado interno, esto constituye un compromiso en materia de acceso a los mercados. Y si limita el número de licencias que expedirá, habrá puesto una limitación al acceso a los mercados. Si dice también que los bancos extranjeros sólo están autorizados a tener una sucursal, en tanto que los bancos nacionales pueden tener muchas, esto representa una excepción del principio de Trato Nacional.

---

<sup>31</sup> CEPAL, 1996.

### 2.2.1. Acceso a los Mercados

El Artículo XVI, párrafo 2, define las medidas que deberían ser parte de los compromisos específicos y progresivamente eliminadas, en lo referente al acceso a mercados:

- limitaciones al número de proveedores de servicios;
- limitaciones al valor total de los activos o transacciones de servicios;
- limitaciones al número total de operaciones de servicios o a la cuantía total de la producción de servicios;
- limitaciones al número total de personas físicas que pueden emplearse en un determinado sector de servicios o que un proveedor de servicios puede emplear;
- medidas que restrinjan o prescriban los tipos específicos de persona jurídica o de empresa conjunta por medio de los cuales un proveedor de servicios puede suministrar un servicio;
- limitaciones a la participación de capital extranjero expresadas como límite porcentual máximo a la tenencia de acciones por extranjeros o como valor total de las inversiones extranjeras individuales o agregadas.

Las Listas Nacionales de compromisos en materia de acceso a los mercados (así como las limitaciones y excepciones que puedan establecerse con respecto al Trato Nacional) se negocian como conjuntos de medidas multilaterales, aunque para llegar a ellos se necesiten negociaciones bilaterales. Así pues, en los compromisos figuran las condiciones negociadas y garantizadas en las que se desarrolla el comercio internacional de servicios.

Esos compromisos están "consolidados"; se pueden modificar o retirar solamente tras celebrar negociaciones con los países afectados, lo que conduciría probablemente a una compensación. Como la "desconsolidación" es difícil, los compromisos constituyen en la práctica condiciones garantizadas para los proveedores que exporten, importen o inviertan en el sector de servicios de que se trate.

En cambio, los compromisos pueden mejorarse en cualquier momento. Las Listas serán objeto de ulterior liberalización mediante negociaciones futuras ya previstas en el AGCS. Las primeras deberán comenzar no más tarde del año 2000.

### 2.2.2. Trato Nacional

El principio de Trato Nacional significa igualdad de trato para nacionales y extranjeros. En la esfera de los servicios significa que, una vez se haya autorizado a una empresa extranjera a suministrar un servicio en un país, no deberán hacerse discriminaciones entre esa empresa extranjera y las empresas nacionales.

Con arreglo al AGCS (Artículo XVII), un país sólo tiene que aplicar este principio cuando haya contraído un compromiso específico en su Lista Nacional de otorgar a los proveedores extranjeros acceso a su mercado de servicios. No tiene que aplicar Trato Nacional en sectores en los que no haya contraído compromisos. Incluso cuando se hayan contraído, el AGCS permite establecer **excepciones** al Trato Nacional.

Lo anterior contrasta con la manera en que se aplica el principio de Trato Nacional a las mercancías, caso en el cual una vez que un producto haya atravesado la frontera y se haya realizado el correspondiente despacho de aduanas, tiene que recibir Trato Nacional aun cuando el país importador no haya contraído compromiso alguno en el marco de la OMC de consolidar el tipo arancelario.

### 2.2.3. Lista de compromisos específicos (Lista Nacional)

La naturaleza y el contenido de los compromisos de liberalización forman parte del Artículo XX, que en su párrafo 1 señala que cada miembro consignará en una lista los compromisos específicos que contraiga, especificando para cada uno de ellos:

- a) los términos, limitaciones y condiciones en materia de acceso a los mercados;
- b) las condiciones y salvedades en materia de Trato Nacional;
- c) las obligaciones relativas a los compromisos adicionales;

- d) cuando proceda, el marco temporal para la aplicación de tales compromisos y
- e) la fecha de entrada en vigor de tales compromisos.

Por lo tanto, cada país elige los sectores de servicios que deben estar bajo las obligaciones del Trato Nacional o de acceso a mercados, que compondrán su Lista Nacional. Asimismo, el país puede indicar las medidas que en principio contradicen el Trato Nacional y acceso a mercados, dentro de los cuatro modos de prestación en las que el comercio internacional de servicios ocurre (excepciones). En el Cuadro 2.1 se ilustra la forma como se establecen las listas de compromisos.

**Cuadro 2.1**

**LISTA ILUSTRATIVA DE COMPROMISOS**

	Modo de suministro	Condiciones de acceso a los mercados*	Condiciones al Trato Nacional*	Compromisos adicionales**
I. Compromisos horizontales (aplicables a todos los sectores incluidos en la lista)	1. Suministro fronterizo	Ninguna	Ninguna	
	2. Consumo en el extranjero	Ninguna	Ninguna	
	3. Presencia comercial	Se exige la inscripción en el registro; participación máxima de capital extranjero.	Restricciones a la compra de bienes inmobiliarios	
	4. Presencia de personas físicas	Consolidada únicamente para las transferencias entre empresas.	Sin consolidar, excepto lo indicado en la columna acceso a los mercados	
II. Compromisos sectoriales (limitaciones aplicables a determinadas actividades de servicios)	1. Suministro fronterizo	Ninguna	Ninguna	
	2. Consumo en el extranjero	Ninguna	Ninguna	
	3. Presencia comercial	25% de los cuadros gerenciales deben ser de ciudadanos del país	Restricciones a la compra de bienes inmobiliarios	
	4. Presencia de personas físicas	Sin consolidar, excepto lo indicado en la sección horizontal.	Sin consolidar, excepto lo indicado en la sección horizontal.	

• \* Ejemplos de entradas, \*\* La mayor parte de las listas tiene esta columna vacía  
Fuente: Acuerdo general sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), *Los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*, Ginebra, 1994, citado por CEPAL 1996.

#### 2.2.4. Liberalización progresiva

La Ronda Uruguay no fue sino el principio. La Parte IV del AGCS dispone la celebración de nuevas rondas de negociaciones, la primera de las cuales habrá de iniciarse en un plazo de cinco años, que se cumple en el 2000. El objetivo es hacer avanzar el proceso de liberalización aumentando el nivel de los compromisos consignados en las listas.

### **2.3. Los Anexos: no todos los servicios son lo mismo**

El comercio internacional de mercancías es una idea relativamente fácil de captar: un producto se transporta de un país a otro. El comercio de servicios presenta una diversidad mucho mayor. Las compañías telefónicas, los bancos, las compañías aéreas y las empresas de contabilidad prestan sus servicios de manera completamente diferente. En los anexos del AGCS se refleja parte de esa diversidad.

#### **2.3.1. Movimiento de personas físicas**

Durante las negociaciones del AGCS muchos PED destacaron el tratamiento asimétrico que era dado al capital y al trabajo, como los dos factores que incorporan las prestaciones de servicios. En respuesta a esta preocupación se estableció el "Anexo sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios". Este Anexo trata de la celebración de negociaciones sobre los derechos de las personas físicas de permanecer temporalmente en un país con el fin de suministrar un servicio. Se especifica que el Acuerdo no es aplicable a las personas que traten de obtener un empleo permanente ni a las condiciones de obtención de la ciudadanía o de residencia o empleo con carácter permanente. Las listas incluyen ya algunos compromisos, pero se acordó que se celebraran negociaciones para mejorarlos en los seis meses siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. Los resultados logrados en ellas fueron modestos.

#### **2.3.2. Servicios Financieros**

La inestabilidad del sistema bancario afecta a toda la economía. En el "Anexo sobre Servicios Financieros" se dispone que los gobiernos tienen derecho a adoptar medidas por motivos cautelares, entre ellos la protección de inversores, depositantes o tenedores de pólizas de seguros, para garantizar la integridad y estabilidad del sistema financiero. Se excluyen asimismo del ámbito del Acuerdo los servicios suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales, por ejemplo, los servicios de los bancos centrales. Las negociaciones sobre el establecimiento de compromisos específicos en la esfera de los servicios financieros prosiguieron después de finalizada

la Ronda Uruguay, las que concluyeron en diciembre de 1997 cubriendo más del 95 por ciento de los servicios bancarios, seguros e información financiera.

### 2.3.3. Telecomunicaciones

El sector de las telecomunicaciones tiene una doble función: es un sector independiente de actividad económica y es un medio fundamental de realización de otras actividades económicas (por ejemplo, las transferencias monetarias electrónicas). En el "Anexo relativo a las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas" se dispone que los gobiernos deben velar para que los proveedores extranjeros de servicios tengan acceso a las redes de telecomunicaciones públicas, sin discriminaciones. Fue una esfera en la que los gobiernos no ofrecieron compromisos durante la Ronda Uruguay, debido principalmente a los complejos problemas que la privatización de los monopolios estatales planteaba en muchos países. En cambio, los modernos servicios de telecomunicaciones de valor añadido, los cuales es más corriente que se suministren con carácter privado, están incluidos en muchas de las listas iniciales anexas al AGCS. Las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas terminaron en febrero de 1997 y tuvieron por resultado nuevos compromisos nacionales que se prevé surtan efectos a partir de enero de 1998.

### 2.3.4. Servicios de transporte aéreo

En virtud del "Anexo sobre servicios de transporte aéreo", se excluye del ámbito de aplicación del AGCS los derechos de tráfico y las actividades directamente relacionadas con ellos, que son objeto de acuerdos bilaterales. No obstante, en el Anexo se establece que el AGCS será aplicable a los servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves, a la comercialización de los servicios de transporte aéreo y a los servicios de sistemas de reserva informatizados.

### 2.3.5. Transporte marítimo

En el "Anexo relativo a las negociaciones sobre servicios de transporte marítimo" los miembros del AGCS convinieron en proseguir las negociaciones en transporte marítimo. Inicialmente se convino que éstas finalizaran en junio de 1996,

pero los participantes no pudieron llegar a un acuerdo sobre un conjunto de compromisos. Las conversaciones se reanudarán cuando se celebre la nueva ronda de negociaciones sobre los servicios, lo que se prevé no más tarde del año 2000. Las listas de algunos países incluyen ya algunos compromisos que abarcan las tres principales esferas de este sector: acceso a las instalaciones portuarias y utilización de las mismas, servicios auxiliares, y transporte transoceánico.

### 2.3.6. Otras cuestiones

En otra serie de negociaciones se trataría de establecer normas sobre las prescripciones que los proveedores extranjeros de servicios han de cumplir para operar en un mercado. El objetivo perseguido es impedir que esas prescripciones se utilicen como obstáculos innecesarios al comercio. La atención se centra en las siguientes cuestiones: prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, normas técnicas y prescripciones en materia de licencias.

Como parte de esta labor, se ha establecido un Grupo de Trabajo sobre los Servicios Profesionales. Se está ocupando en primer lugar del sector de los servicios de contabilidad, considerado prioritario por los miembros del Acuerdo, pero finalmente deberán quedar abarcados todos los servicios profesionales. Los primeros resultados de esas deliberaciones se produjeron en mayo de 1997 cuando el Consejo del Comercio de Servicios adoptó nuevas directrices que los países han de seguir cuando negocien acuerdos de reconocimiento mutuo de los títulos de aptitud profesional en de contabilidad. Las directrices no son vinculantes.

#### **2.4. Negociaciones Posteriores a la Ronda Uruguay**

Desde la finalización de la Ronda Uruguay se desarrollaron exitosamente dos negociaciones sectoriales: las telecomunicaciones básicas (febrero de 1997) y los servicios financieros (diciembre de 1997). Los resultados de estas negociaciones han acrecentado las Listas Nacionales y han incrementado la liberalización inicial del AGCS, al menos en lo que concierne a estos dos sectores.

El 15 de febrero de 1997, la OMC concluyó exitosamente cerca de tres años de negociaciones sobre el acceso al mercado de las telecomunicaciones básicas. Un total de 70 ofertas fueron inscritas, representando casi el 95 por ciento del ingreso de las telecomunicaciones mundiales. El acuerdo entró en vigor el 1° de enero de 1998. Adicionalmente, 65 países adoptaron principios regulatorios procompetitivos en el área de las telecomunicaciones básicas, cubriendo materias como salvaguardias a la competencia, garantías a la interconexión, transparencia en los procesos de licitación, y la independencia de los reguladores.

Con respecto a los servicios financieros, el 12 de diciembre de 1997, la OMC concluyó exitosamente más de tres años de negociaciones en Acceso de Mercados para los servicios financieros, mejorando los compromisos hechos en junio de 1995. Un total de 32 ofertas fueron establecidas, representando más de 95 por ciento del ingreso global en las áreas bancaria, seguros, e información financiera. El Acuerdo entró en vigor el 1° de marzo de 1999.

## 2.5. Evaluación de la Liberalización Efectuada por los Países en Desarrollo bajo el AGCS.

La necesidad de liberalizar el mercado de los servicios en los PED contrasta con el limitado número de compromisos que fueron establecidos por esos países en el área de servicios durante la Ronda Uruguay. Se estima que las ganancias en el bienestar que surgen de la reducción de tarifas aduaneras de los productos industriales en la Ronda Uruguay podría haber sido tres veces mayor si solo un cuarto de las actuales barreras al comercio de servicios hubiese sido eliminado<sup>32</sup>.

Los PED incluyeron menos sectores en sus Listas Nacionales que los países desarrollados, y también inscribieron menos modalidades con respecto a esos sectores. Muchas de los compromisos fueron limitados con reservas y excepciones con respecto al acceso del mercado y el Trato Nacional. Los PED inscribieron solo el 17,2 por ciento del máximo posible de los compromisos en servicios, en comparación con el 53,8 por ciento de los países desarrollados, como se ve en el Cuadro 2.2. América Latina, Africa y el Medio Oriente tienen un porcentaje más bajo que el promedio para los PED.

**Cuadro 2.2**  
Compromisos en Servicios a Final de la Ronda Uruguay

	Número de compromisos	Compromisos como parte de máximo posible
Países industrializados	2.413	53,8 %
Países en desarrollo	2.159	17,2 %
- América Latina	738	15,3 %
- Africa	396	9,8 %
- Medio Oriente	106	16,5 %
- Asia	796	26,0 %

Fuente: Secretariado del GATT (1994), *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*; y Banco Mundial (1995), *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, citado por Stephenson (1998).

<sup>32</sup> Hoekman, Bernard, *Tentative First Steps: An Assessment of the Uruguay Round Agreement on Services*. Documento presentado a la Conferencia organizada por el Banco Mundial "The Uruguay Round and the Development Economies" Enero 26-27 1995.

De acuerdo a un estudio realizado por Hoekman<sup>33</sup> tratando de cuantificar el resultado de los compromisos establecidos en las Listas Nacionales, los PED hicieron el mayor número de compromisos de apertura de sus mercados de servicios a los proveedores extranjeros en las áreas de hoteles y restaurantes (68,3 por ciento), servicios de computación (21,4 por ciento) y servicios financieros (19,5 por ciento). Es decir, los únicos dos sectores en los cuales la mayoría de los PED hicieron un número sustancial de compromisos fueron en el turismo y servicios relacionados con viajes y en los servicios comerciales.

Sin embargo, a continuación de la Ronda Uruguay, muchos PED adquirieron compromisos en los sectores de telecomunicaciones básicas y servicios financieros. Un total de 71 países establecieron ofertas al final de las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas, el 15 de febrero de 1997, incluyendo 40 países en desarrollo. En el área de los servicios financieros, un total de 56 ofertas (representando 70 gobiernos) fueron sometidas el último día de la negociación, el 12 de diciembre de 1997, y anexadas al Quinto Protocolo del AGCS. De estas, 38 ofertas fueron establecidas por PED, además de nuevas suscripciones (6 países) o mejoras en sus Listas originales establecidas en 1995<sup>34</sup>.

En los Cuadros 3.3<sup>a</sup> y 3.3<sup>b</sup>, al final del capítulo, se ven los diversos sectores de servicios cubiertos por las Listas Nacionales de los PED de América y el Caribe y del Asia del Este, en su estado a julio de 1998, donde se ve claramente la falta de amplitud de esos compromisos. La mayoría de ellos esta concentrada en cinco sectores: servicios financieros, telecomunicaciones, servicios comerciales, viajes y turismo y transporte. Hay una total ausencia de compromisos, sin embargo, en los sectores de construcción e ingeniería, servicios de distribución, servicios educacionales, medio ambiente, salud y servicios sociales. Se debe considerar que muchos de estos sectores han estado tradicionalmente bajo la exclusiva responsabilidad del Estado (educación, salud y medio ambiente); sin embargo, esta

---

<sup>33</sup> Hoekman, 1995.

<sup>34</sup> Stephenson, Sherry M., *Approaches to Liberalizing Services*, Organization of American States, Trade Unit, Washington, EE.UU., 1999.

concepción esta evolucionando gradualmente hacia la utilización de un método más concurrencial en estos servicios.

Otros estudios que han sido realizados para analizar los resultados de la Ronda Uruguay con respecto a los servicios han llegado a conclusiones similares respecto a la limitada amplitud y el limitado grado de liberalización de los Listados nacionales de muchos de los PED<sup>35</sup>. Muchos listados establecidos por los PED contienen compromisos que son simplemente una mantención del status quo o el establecimiento de un nivel de acceso que es más restrictivo que la práctica en uso. Esto ha llevado a una situación similar en el área de servicios, como la que se vió en el área de bienes, con la consolidación de tarifas aduaneras por los PED a niveles considerablemente mayores que aquellos aplicados realmente. Esto hace difícil para los proveedores de servicios, en una forma análoga como a los exportadores de bienes, beneficiarse de alguna certeza respecto a las futuras condiciones de acceso a los mercados extranjeros.

## **2.6. Los Logros de los Países en Desarrollo**

La participación de los PED en las negociaciones del AGCS les permitió influir en su estructura y el mecanismo de liberalización adoptado. Según un análisis de CEPAL se destacan, entre otros, los siguientes logros:

- La inclusión del desarrollo como objetivo del AGCS;
- Inclusión de la movilidad de la mano de obra y un tratamiento más simétrico entre movimiento de capital y del trabajo (Artículo I:2 (b) y Anexo sobre Movimiento de Personas Naturales);
- Adopción de un enfoque de "lista positiva", en el que se establecen los sectores y transacciones para los cuales las obligaciones son válidas, al contrario de una "lista negativa", en la que se acuerdan reglas generales sujetas a reservas. En

---

<sup>35</sup> Hoekman, Bernard y Carlos A. Primo Braga, *Protection and Trade in Services: A Survey*. Artículo preparado para *The Open Economies Review*, 1997.

realidad hay una lista negativa para el trato de NMF (exenciones) y una lista positiva para el Trato Nacional y acceso a mercado;

- Reconocimiento de que futuras concesiones por los PED deberán depender de los beneficios que los mismos obtengan del Acuerdo (Artículo XIX:3).

## **2.7. Conclusiones**

Pocos resultados pueden esperarse del AGCS en términos de una efectiva liberalización de las transacciones internacionales de servicios. La tendencia que se desprende de las Listas Nacionales es la consolidación del status quo, aún así con limitaciones como exigencias en términos de nacionalidad o residencia para el movimiento de personas físicas, o limitaciones en la participación de extranjeros en la estructura accionaria de las empresas de servicios para el movimiento de capitales. Pero, la misma consolidación de la situación existente puede ayudar a la expansión del comercio y a una mayor transparencia en los mercados.

El AGCS es el primer y más importante paso para integrar el sector servicios a las disciplinas comerciales de la OMC, y para promover su liberalización progresiva en el ámbito mundial.

Una nueva ronda para ampliar las Listas Nacionales de todos los miembros de la OMC y para todos los sectores de servicios tendrá lugar en el año 2000. Antes del inicio de tales negociaciones se han desarrollado intercambios de opiniones entre los miembros del Consejo del AGCS sobre la manera como puede ser mejorado el método actual de liberalización de los servicios y de que manera pueden ser fortalecidas las disciplinas bajo el marco del AGCS. Estas negociaciones pueden incluir cambios en las reglas, como futuros cambios en los compromisos. En particular, muchas normas pendientes para completar la Ronda Uruguay están abiertas para su elaboración o negociación. Estas incluyen, entre otras, el trato de los subsidios en el suministro de servicios, la posibilidad de tomar medidas de salvaguardia y la elaboración de reglas para ello, y disciplinas que cubran las compras gubernamentales de servicios. Algunos miembros de la OMC querrían, también, ver una mayor clarificación las listas de excepciones al Trato Nacional y Acceso de Mercados, mientras otros querrían eliminar las exenciones al trato de NMF.

**Cuadro 2.3<sup>a</sup>**  
**Compromisos en el Sector Servicios bajo el AGCS de los Países en Desarrollo Americanos**

<i>Países</i>	<i>Servicios Financieros</i>	<i>Telecomunicaciones</i>	<i>Servicios Comerciales</i>	<i>Construcción e Ingeniería</i>	<i>Distribución</i>	<i>Educación</i>	<i>Medio Ambiente</i>	<i>Salud y Servicios Sociales</i>	<i>Viajes y Turismo</i>	<i>Transporte</i>	<i>Recreación, Cultura y Deporte</i>
Argentina	x	x	x	x	x					x	
Barbados	x	x	x								x
Bolivia	x	x						x	x		x
Brasil	x	x	x	x	x				x	x	
Chile	x	x	x								
Colombia	x	x	x	x							
Costa Rica	x		x			x		x	x		
Rep. Dominicana	x	x	x	x				x	x	x	
El Salvador	x	x	x				x		x	x	
Guatemala	x	x	x						x	x	
Honduras	x		x						x	x	
Jamaica	x	x	x			x		x	x	x	x
México	x	x	x	x	x	x		x	x	x	
Nicaragua	x	x	x						x	x	
Paraguay	x								x		
Perú	x	x	x		x				x	x	x
Trinidad y T.	x	x	x			x		x	x	x	x
Uruguay	x	x	x						x	x	x
Venezuela	x	x	x	x					x	x	

**Cuadro 2.3<sup>b</sup>**  
**Compromisos en el Sector Servicios bajo el AGCS de los Países en Desarrollo del Asia del Este**

<i>Países</i>	<i>Finanzas</i>	<i>Telecomuni- -caciones</i>	<i>Comercia- -les</i>	<i>Construcción e Ingeniería</i>	<i>Distribu- -ción</i>	<i>Educación</i>	<i>Legal</i>	<i>Correo</i>	<i>Conta- -bilidad</i>	<i>Viajes y Turismo</i>	<i>Salud</i>	<i>Transpor- -te</i>	<i>Audio- -visual</i>
Hong Kong	x	x	x	x	x			x	x	x			x
Indonesia	x	x		x						x			
Corea	x	x	x	x	x				x	x		x	x
Malasia	x	x	x	x			x		x	x	x		x
Filipinas	x	x						x		x		x	
Singapur	x	x	x	x				x	x	x	x		x
Tailandia	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x

Fuente: U.S. International Trade Commission, reproducido por Stephenson 1999.

### **3. LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS A NIVEL SUBREGIONAL**

Mientras la liberalización de los servicios en el ámbito multilateral ha alcanzado un limitado progreso hasta la fecha, particularmente con relación a los PED, la liberalización en los niveles regional y subregional ha avanzado rápidamente. Numerosos acuerdos subregionales de integración negociados desde mediados de los años 90 liberalizan los servicios más allá de lo acordado en el plano multilateral. Además de estos acuerdos, los trabajos continúan actualmente en el campo regional y subregional con el propósito de liberalizar el comercio de los servicios.

El término "subregional" se utiliza para designar los acuerdos al interior de las regiones Asia-Pacífico y del Continente Americano, mientras que "regional" se utiliza como referencia a la totalidad de cada una de estas áreas geográficas. En este trabajo se estudian los acuerdos subregionales de integración que comprenden un conjunto de reglas y disciplinas para el comercio de servicios así como disposiciones para la liberalización de los servicios, en los cuales la totalidad de sus miembros son PED; se excluyen del estudio aquellos acuerdos donde participan países desarrollados. En el próximo Capítulo se examina el trabajo actual de liberalización de los servicios en el plano regional.

Todos los acuerdos subregionales de integración estudiados en este Capítulo fueron concluidos o implementados después de finalizada la Ronda Uruguay y son posteriores a 1995. En las Américas esto incluye (hasta octubre de 1998) el Tratado del Grupo de los Tres (G3), los cuatro tratados bilaterales concluidos por México, el Protocolo de Servicios de MERCOSUR, la Decisión sobre Servicios de la Comunidad Andina y el tratado entre América Central y República Dominicana. En el Asia del Sudeste, los miembros de ASEAN firmaron un Acuerdo Marco de Servicios.

### **3.1. El Marco Global: La Liberalización de los servicios en América y el Caribe**

Los PED de América y el Caribe han continuado realizando esfuerzos integracionistas en el plano subregional. Actualmente más de 25 diferentes acuerdos comerciales de diferentes tipos existen entre los países americanos, un hecho que distingue esta región del Asia del Este<sup>36</sup>. Los acuerdos de integración en el Continente Americano pueden dividirse entre aquellos que tienen como objetivo establecer una zona de libre comercio (como el Grupo de los Tres) y aquellos que buscan una mayor integración económica (como el MERCOSUR). Varios de los acuerdos de integración de los años 60 existen aún (el Grupo Andino, ahora llamado Comunidad Andina, el Mercado Común del Caribe y el Mercado Común Centroamericano) y están siendo revitalizados en la búsqueda de una mayor integración. Sin embargo, muchos de los tratados de libre comercio son muy recientes. Entre los acuerdos más importantes, que incluyen solo PED de las Américas se pueden mencionar:

- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), establecida en 1960
- Mercado Común Centroamericano (MCC), establecido en 1961
- Comunidad del Caribe (CARICOM), establecida en 1967
- Comunidad Andina de Naciones (CAN), establecida en 1969 como Pacto Andino
- Mercado Común del Sur (MERCOSUR), establecido en 1991
- Grupo de los Tres (G3), establecido en enero de 1995
- Tratado de Libre Comercio (TLC) firmado por México con Bolivia/ Costa Rica y Chile
- Asociación creada por MERCOSUR con Chile y Bolivia, en julio de 1997
- Acuerdo de Libre Comercio firmado por México y Nicaragua
- Acuerdo de Libre Comercio firmado por Centroamérica con República Dominicana.

---

<sup>36</sup> Organización de Estados Americanos (OEA), Unidad de Comercio, *Disposiciones sobre el Comercio de Servicios en los Acuerdos de Comercio e Integración del Hemisferio Occidental*, SG/TU/WG.SER/DOC.1/96/Rev.3, Washington, EE.UU., 21 de Abril de 1997

Tanto la Comunidad Andina como MERCOSUR, han ampliado recientemente su campo de liberalización incluyendo el comercio de servicios (junio de 1998 y diciembre de 1997, respectivamente). Los otros dos acuerdos subregionales - el MCC y CARICOM - no han ido más allá de la tradicional reducción de tarifas aduaneras, aunque hoy estén considerando ampliarse a la cobertura del comercio de servicios y las inversiones. La liberalización de los servicios, sin embargo, es un componente de todos los TLC de los años 90 los cuales se han inspirado de la agenda de la Ronda Uruguay y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, en inglés NAFTA) establecido entre Canadá, Estados Unidos y México, en vigor desde enero de 1994.

Se pueden distinguir claramente dos aproximaciones a la liberalización del comercio de servicios en América y el Caribe aparecidas desde mediados de los 90. Por un lado una aproximación "tipo TLCAN" de liberalización universal de los servicios e inversiones basado en un método "top down" (arriba - abajo). De acuerdo a este método el comercio de servicios (comercio transfronterizo), como el suministro de servicios por medio del establecimiento (inversión extranjera directa), son liberalizados para todos los sectores menos los establecidos explícitamente en listas de excepciones ("listas negativas"). Las disposiciones sobre comercio de servicios se acompañan con aquellas sobre inversiones que especifican la libertad de inversión y establecen importantes garantías para el inversionista. Este método no requiere la negociación de listas de compromisos desde el momento que la liberalización está garantizada para todos los sectores y para todos los proveedores bajo disposiciones irrestrictas de trato NMF y Trato Nacional.

Desde 1995, México ha jugado el papel protagónico en la extensión de la modalidad TLCAN para liberalizar los servicios entre los países de América Latina y Central. Los miembros del Grupo de los Tres - Colombia, México y Venezuela - pusieron en marcha un TLC con una amplia liberalización de los servicios, en enero de 1995, similar a como lo hizo México en acuerdos bilaterales negociados con

Bolivia y Costa Rica (ambos en vigor desde enero de 1995) y con Chile<sup>37</sup> y Nicaragua (ambos en vigor desde enero de 1999). Todos estos tratados contienen disciplinas y disposiciones similares y a veces idénticas, sobre servicios e inversiones que aquellas del TLCAN<sup>38</sup>.

Más recientemente, los cinco miembros de la Comunidad Andina optaron por una aproximación tipo lista negativa en su decisión de grupo para liberalizar el comercio de servicios en el nivel subregional.

En resumen, bajo el impulso de México, la aproximación tipo TLCAN a la liberalización de los servicios ha sido adoptada por doce PED en América y el Caribe, bajo siete acuerdos formales de libre comercio. Este número puede aumentar próximamente porque México está activamente negociando un tratado similar con los tres restantes países de América Central (Honduras, El Salvador y Guatemala) y está próximo a completar un acuerdo con Panamá; además, también Chile está negociando un TLC con Centroamérica que incluye el sector servicios.

El otro método de liberalización de los servicios que se ha aplicado en América y el Caribe es el basado en el AGCS. Tal como ASEAN, los miembros de MERCOSUR adoptaron un Protocolo de Servicios en la forma de un acuerdo marco firmado por los Ministros de Comercio en diciembre de 1997. El Protocolo establece una modalidad de liberalización idéntica a la del AGCS, con una apertura gradual del mercado de servicios por medio de rondas de negociaciones incrementales cuyos resultados deben materializarse en compromisos anexos al protocolo. A diferencia del AGCS, sin embargo, los miembros de MERCOSUR se comprometieron en alcanzar una total y completa liberalización del comercio de servicios en un plazo de diez años, es decir, para fines del 2007. La primera ronda de negociaciones para establecer la lista de compromisos fue completada por los cuatro países en julio de 1998.

Numerosos acuerdos sobre sectores específicos de servicios han sido concluidos entre los países de América y el Caribe. Ejemplos de estos son los

---

<sup>37</sup> Ver Anexo N°2

<sup>38</sup> OEA, 1997.

acuerdos de transporte aéreo y terrestre entre miembros de la Comunidad Andina, y los tratados concluidos entre los miembros de MERCOSUR, Bolivia, Chile y Perú sobre transporte aéreo, como el tratado sobre telecomunicaciones entre Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras.

Numerosos acuerdos bilaterales de servicios se han establecido también en el continente Americano. En el nivel subregional se han identificado 34 acuerdos sectoriales en servicios, y en el plano bilateral se han identificado 48 acuerdos en servicios (excluyendo la aviación civil)<sup>39</sup>. La mayoría de estos acuerdos sectoriales establecen la intención de cooperar entre los firmantes, pero no contienen compromisos obligatorios.

Estos acuerdos sobre sectores específicos de servicios en América y el Caribe son limitados en su amplitud y en su efecto. Ninguno de ellos contiene reglas generales y/o disciplinas con respecto al tratamiento de los servicios, tampoco muchos de esos acuerdos establecen procedimientos para la solución de controversias. Por lo tanto, ellos no pueden ser considerados de la misma manera que aquellos acuerdos de integración que establecen disposiciones, reglas y disciplinas con respecto a los servicios. Además, el estatus legal de esos acuerdos, en comparación a los requerimientos del sistema de comercio multilateral, está abierto a serios cuestionamientos desde el momento que está bastante claro que no cumplen las obligaciones contenidas en el Artículo V del AGCS<sup>40</sup>. Esto implica, por lo tanto, que estos acuerdos son "ilegales" ante el AGCS, a menos que hayan sido listados en las excepciones al trato de NMF por los países miembros de la OMC al momento que se concluyó la Ronda Uruguay. Por extensión lógica, esto significa que cualquier acuerdo sobre un sector específico de servicios, concluido después que el AGCS entró en vigor, no es compatible con el Acuerdo General en la medida que no pudo ser incluido en las listas de excepciones al trato de NMF y no cumple los requisitos del Artículo V del AGCS.

---

<sup>39</sup> OEA, 1997.

<sup>40</sup> Ver Capítulo 5, Sección 6.6

### **3.2. *El Acuerdo de Libre Comercio del Grupo de los Tres.***

El acuerdo del Grupo de los Tres, cuyo nombre oficial es "Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia, la República de Venezuela y los Estados Unidos Mexicanos", entró en vigor el 1 de enero de 1995. El tratado establece como parte de sus objetivos "eliminar las barreras al comercio y facilitar el movimiento de bienes y servicios entre las Partes." Su estructura y su letra son idénticas al TLCAN y las disposiciones en servicios son amplias. Esta similitud se debe al papel jugado por México, como se dijo más arriba, en la difusión de las obligaciones de tipo TLCAN al resto de los países de América Latina.

Bajo el Tratado del Grupo de los Tres, como bajo el TLCAN, los servicios son abordados de una manera amplia e integrada. Varios capítulos del acuerdo deben ser leídos de manera conjunta para comprender el tratamiento de los servicios. Los principios de la nación más favorecida (NMF) y el Trato Nacional son establecidos como elementos incondicionales. El Tratado contiene un capítulo sobre comercio transfronterizo de servicios, con garantías para la prestación de servicios sin requisito de establecimiento. También contiene un capítulo sobre inversiones, con disciplinas y garantías amplias para los derechos de los inversionistas, las cuales garantizan igualmente el derecho al establecimiento de los proveedores de servicios. Como en el TLCAN, el Tratado también contiene disposiciones para la protección de los bienes y servicios sensibles a los problemas de propiedad intelectual. Es importante destacar que es el único acuerdo entre PED que incluye disciplinas sobre las compras gubernamentales de servicios y disposiciones sobre la futura liberalización de estos últimos. Dada la importancia de las compras gubernamentales en los PED esta disposición tiene considerable importancia. Además, es alentada la armonización de los estándares para el transporte terrestre y para el reconocimiento de los diplomas profesionales y se incluyen disposiciones para facilitar la entrada temporal de personas de negocios.

La liberalización bajo el Tratado del Grupo de los Tres se aplica a todas las medidas que afecten el comercio de servicios y a todos los sectores (con excepción de

los servicios gubernamentales y el transporte aéreo; sin embargo los servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves y los servicios aéreos especializados están incluidos en el campo del tratado), salvo que en los anexos se especifique otra cosa. Esta aproximación de tipo "listas negativas" obliga a las partes a listar todas las medidas no conforme, tanto nacionales (federales) como provinciales (estatales), durante un determinado período de tiempo, bajo la regla de "inscríbela o piérdela". El hecho de no inscribir las medidas no conformes durante ese lapso de tiempo puede traducirse en su liberalización automática. Este es un elemento muy fuerte de transparencia del Tratado que obliga a las partes a entregar información detallada sobre las barreras reglamentarias al comercio e inversión en servicios y que pueden afectar la prestación de servicios por parte de proveedores de los países miembros del acuerdo.

Un anexo del Tratado contiene excepciones permanentes a las obligaciones de liberalización de las inversiones en servicios y comercio transfronterizo. Las excepciones pueden ser establecidas en relación con Trato Nacional o el trato de NMF. Los miembros del Grupo de los Tres concluyeron las negociaciones de sus listas de excepciones y medidas no conforme en diciembre de 1996<sup>41</sup>.

El Tratado del Grupo de los Tres, como el TLCAN, contiene un compromiso de una liberalización futura del sector servicios, incluyendo negociaciones sobre restricciones cuantitativas no discriminatorias y a través de la ampliación de la cobertura a las compras gubernamentales de servicios. El acuerdo comprende capítulos separados relativos a transportes, telecomunicaciones y servicios financieros, cuyo objetivo es profundizar las disciplinas en esas áreas.

---

<sup>41</sup> Estas no habían sido publicadas aún en septiembre de 1999.

### **3.3. *Los Acuerdos Bilaterales de Libre Comercio de México con Bolivia, Costa Rica, Chile y Nicaragua.***

México ha negociado acuerdos bilaterales de libre comercio con cuatro países: Bolivia, Costa Rica, Chile y Nicaragua. Los acuerdos con Bolivia y Costa Rica entraron en vigor en enero de 1995 y aquellos firmados con Nicaragua y Chile<sup>42</sup> tomaron efecto a partir de enero de 1999. Todos estos acuerdos son del tipo TLCAN y sus contenidos son tan iguales como el Tratado del Grupo de los Tres descrito más arriba. Estos tratados cubren todo el comercio de servicios, y establecen el trato de NMF y el Trato Nacional, así como garantías para la prestación de servicios tanto a través de comercio transfronterizo como a través del establecimiento o presencia local. Las medidas no conformes y las excepciones generales deben ser establecidas en anexos a los tratados y esas medidas tienen que listarse o, en caso contrario, se les considera sometidas a liberalización.

Las diferencias entre estos tratados bilaterales de libre comercio y el tratado del Grupo de los Tres son leves. Los tratados bilaterales no incluyen disposiciones para regular las prácticas monopólicas, tampoco incluyen disposiciones relativas a las compras gubernamentales de servicios. También difieren de los acuerdos TLCAN y Grupo de los Tres al prever la posibilidad de establecer acciones de salvaguardia, aunque las disposiciones para realizar tales acciones están pendientes de definición. Los tratados bilaterales, por su parte, reflejan diferentes énfasis en sectores de servicios específicos. Mientras los acuerdos entre México con Bolivia y Chile incluyen capítulos separados para los servicios financieros y las telecomunicaciones, los tratados con Costa Rica y Nicaragua los omiten. Sin embargo los cuatro incluyen un anexo sobre servicios profesionales así como un capítulo sobre entrada temporal de hombres de negocios. También incluyen el compromiso (como lo hace el Tratado del Grupo de los Tres) de establecer un sistema de cooperación técnica con el propósito de facilitar el intercambio de tecnología y de información entre los países firmantes.

---

<sup>42</sup> Ver Anexo N° 2.

Con respecto a la liberalización futura, estos tratados bilaterales de libre comercio van significativamente más lejos que el TLCAN que los precedió. Tal como el Tratado del Grupo de los Tres, los tratados bilaterales firmados por México contienen sólidas obligaciones, limitadas en el tiempo, para la liberalización futura del comercio de servicios. Allí donde el TLCAN solo establece el requerimiento de realizar consultas sobre las reservas y las restricciones cuantitativas "en vista de futuras liberalizaciones", los tratados negociados recientemente por México contienen una obligación de liberalizar a través de "futuras negociaciones"<sup>43</sup>, con el objeto de "eliminar las restricciones restantes establecidas en la lista de medidas no conformes". Estas negociaciones deben convenirse por las Comisiones a cargo de la observación de los respectivos acuerdos. Además, los tratados establecen que las partes miembros pueden establecer listas de obligaciones para liberalizar restricciones cuantitativas no discriminatorias.

### **3.4. *El Protocolo de Servicios del MERCOSUR.***

Después de profundizar su liberalización del comercio de bienes y concluir varios protocolos adicionales, en la primera mitad de los años 90, incluyendo aquellos sobre inversiones, políticas de competencia, protección de la propiedad intelectual y solución de controversias, los miembros de MERCOSUR procedieron a incrementar sus esfuerzos de integración incluyendo el comercio de servicios dentro del campo de la liberalización. Con este propósito se estableció un Grupo Ad Hoc en agosto de 1995 y se le dio el mandato de elaborar un borrador de Protocolo sobre comercio de servicios. Este protocolo, bajo la forma de un Acuerdo Marco, fue establecido dos años más tarde y firmado por el Consejo del Mercado Común del Sur el 15 de diciembre de 1997 como "Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del MERCOSUR"<sup>44</sup>. El Protocolo tiene que completarse con capítulos sobre sectores específicos, además de anexos en la forma de Listas Nacionales de compromisos (la primera ronda de los cuales fue finalizada en julio de 1998).

---

<sup>43</sup> Artículo 10-09 del TGT y Artículo 9.08 de los tratados bilaterales.

<sup>44</sup> Ver Anexo N° 3.

El Protocolo entrará en vigor tan pronto como al menos tres de los cuatro países miembros lo ratifique. El método básico para liberalizar el comercio de servicios adoptado por los miembros de MERCOSUR es similar a aquel del AGCS, es decir, una apertura gradual del mercado basada en la negociación de compromisos específicos para liberalizar el acceso a los mercados y/o las prácticas de Trato Nacional para sectores de servicios específicos. Sin embargo, el Protocolo de MERCOSUR se aparta significativamente del AGCS al establecer como objetivo una liberalización completa del comercio de servicios dentro de un período de diez años, culminando con un mercado regional abierto no más tarde que al fin del año 2007. Este objetivo está fijado explícitamente en la Parte III, Artículo XIX, bajo el "Programa de Liberalización". El objetivo se tiene que alcanzar por medio de rondas anuales de negociaciones, a través de la incorporación progresiva de sectores adicionales y modos de prestación en la órbita de la liberalización, a través del aumento del número de compromisos en las Listas Nacionales.

El Protocolo del MERCOSUR contiene muchos artículos muy parecidos a aquellos del AGCS, incluyendo aquellos relativos al trato incondicional de NMF, Acceso de Mercados y Trato Nacional. Las disposiciones anexas indican la especificidad de los dos últimos principios y su aplicación solamente a las listas de medidas o compromisos. Artículos detallados sobre transparencia, información confidencial, reglamentos internos, reconocimiento, negación de beneficios y excepciones (tanto generales como por razones de seguridad) siguen de muy cerca al AGCS. El artículo sobre políticas de competencia hace referencia a las disposiciones contenidas en el Protocolo sobre Defensa de la Competencia del MERCOSUR. Los artículos sobre compras gubernamentales y subsidios hacen referencia a compromisos que deberán negociarse en el futuro. La posibilidad de modificar las listas de compromisos es prevista en el Protocolo, pero el retiro o la alteración de cualquier compromiso no puede hacerse retroactiva (Artículo XX). Las disposiciones sobre solución de controversias especifican que los conflictos en el área del comercio de

servicios debe resolverse bajo los mecanismos preexistentes en MERCOSUR (Artículo XXIV).

La metodología de MERCOSUR para la liberalización del comercio de servicios es ambiciosa, aunque se basa en el marco y la modalidad negociadora del AGCS, los miembros de MERCOSUR se comprometieron con un calendario específico de diez años (Artículo XIX) para la eliminación completa de las restricciones al comercio de los servicios suministrados por prestatarios de los países miembros. Con esto, los miembros de MERCOSUR han acordado, en principio, ir más lejos que la liberalización multilateral para establecer un mercado común cercano a las líneas de la Unión Europea. La viabilidad de este ambicioso objetivo solo podrá verse en los próximos años<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Stephenson, 1999.

### **3.5. La Decisión 439 sobre Servicios de la Comunidad Andina**

Los cinco países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN): Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, dieron un paso mayor hacia una integración más profunda en junio de 1997 cuando el Grupo Andino se transformó en Comunidad Andina a través de la firma del Protocolo de Trujillo. Aunque el Acuerdo de Cartagena, firmado en 1969, preveía el establecimiento de una unión aduanera en el plazo de una década, el objetivo no fue alcanzado. Los miembros de la CAN se han acercado solo recientemente a ese objetivo a través de reformas y la coordinación de políticas para fortalecer la cohesión interna, como también la amplitud, del proceso de integración Andino. El Protocolo de Trujillo que introdujo algunos importantes cambios en la institucionalidad de la Comunidad Andina, también estableció las bases para la adopción de numerosas decisiones relacionadas con las políticas comunes para nuevas áreas no tarifarias, incluyendo las inversiones, reglamentos técnicos y estándares, políticas de competencia y derechos de propiedad intelectual.

La CAN es el único acuerdo subregional en América y el Caribe que le otorga a sus instituciones poderes supranacionales de forma tal que todas las Decisiones adoptadas por la Comisión (la cual tiene competencia en materias de comercio e inversiones) son directamente aplicables en todos los países miembros. Además, la Corte de Justicia Andina tiene el poder de interpretar las Decisiones andinas - en particular aquellas adoptadas por la Comisión - y funciona como un mecanismo de solución de controversias para resolver las disputas relacionadas con la puesta en práctica de esas decisiones por los países miembros (Rodríguez 1998).

En el área de los servicios la CAN adoptó el "Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina", bajo la forma de la Decisión 439, la cual entró en vigor el 11 de junio de 1998<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Ver Anexo N°4.

Tal como el Protocolo del MERCOSUR, la Decisión 459 tiene como objetivo "la liberalización progresiva del comercio intrasubregional de servicios", sin embargo, se establece un plazo de cinco años para alcanzarlo, en lugar de diez. Una sección completa de la Decisión está dedicada a explicar detalladamente la modalidad a seguir para alcanzar esta liberalización (Artículos 14, 15 y 16). La Comisión, órgano máximo de la CAN, debe publicar un inventario de las medidas que restringen el comercio de servicios (elaborado por cada país miembro con la ayuda del Secretariado de la CAN) después de lo cual los países miembros deben desarrollar negociaciones anuales, comenzando en el año 2000, con la meta de un levantamiento gradual y progresivo de todas esas restricciones hasta el año 2005. Durante este proceso la Decisión autoriza que dos o más países aceleren los plazos de liberalización en algunos sectores o subsectores de servicios.

Las negociaciones de la CAN para establecer el enfoque de liberalización con miras al año 2005 enfrentaron a países partidarios del método de listas positivas (Bolivia, Ecuador y Venezuela) y aquellos que preferían el enfoque de listas negativas (Colombia y Perú). La solución fue el Artículo 15 de la Decisión que permite, en su primer párrafo, la liberalización a través de listas negativas (levantamiento gradual y progresivo de las medidas contenidas en el inventario de medidas contrarias a los Artículos 6 y 8), pero que en su segundo párrafo permite que algunos sectores de servicios sean liberalizados por decisiones específicas y no se incluirán en la liberalización global de esquema negativo<sup>47</sup>.

La Decisión 439 adopta una cobertura amplia de todos los servicios (excluyendo solo el transporte aéreo y los servicios gubernamentales); garantiza el acceso a los mercados (Artículo 6); adopta el trato NMF y Trato Nacional (Artículos 7 y 8); establece disposiciones sobre transparencia en el manejo e intercambio de información (Artículo 9); adopta el principio del congelamiento (stand still) en el sentido que ningún país elevará su grado de protección (Artículo 10); y el

---

<sup>47</sup> Illescas M., Javier, *La Liberación de los Servicios en el Perú*, Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, Lima, Perú, 1998.

reconocimiento de título y diplomas (Artículo 13). Ella también incluye dos disposiciones que son poco comunes en los acuerdos que cubren los servicios en América y el Caribe, debido al hecho que los otros acuerdos no son aplicables a una unión aduanera sino en el marco de tratados de libre comercio: una para facilitar el tránsito y la estadía temporal de personas naturales proveedores de servicios desde otro país miembro (Artículo 12) y otra para prohibir la imposición de restricciones a los pagos o a los flujos internacionales de capital (Artículo 19). La Decisión establece, además, la posibilidad de aplicar medidas de salvaguardia para restringir el comercio de servicios por razones de balanza de pagos o problemas financieros importantes, bajo ciertas condiciones (Artículos 20 y 21).

Además, el Secretariado de la CAN es encargado de elaborar decisiones sectoriales separadas con reglas más amplias y disciplinas para las áreas de servicios financieros y telecomunicaciones (Cuarta y Quinta disposición transitoria). Respecto a los servicios profesionales, el Secretariado debe delinear un régimen común para el reconocimiento de licencias, títulos profesionales y diplomas en todos los servicios que lo requieran (Sexta disposición transitoria).

### **3.6. *El Tratado de Libre Comercio entre América Central y la República Dominicana.***

América Central tuvo en marcha, desde 1960, un proceso de integración para alcanzar una unión aduanera, pero, frente a los pequeños progresos después de más de treinta años, los países miembros<sup>48</sup> revivieron el proceso de integración mediante la adopción del Protocolo de Guatemala (1993) y el Protocolo de Tegucigalpa (1995). Este último estableció objetivos de integración similares a los del Tratado de Maastricht y crearon nuevos acuerdos institucionales, también, similares a los de Europa Occidental. El Sistema de Integración Económica Centro Americano (SIECA) tiene las atribuciones sobre las cuestiones relativas la comercio y las inversiones.

Hasta la fecha, los dos Protocolos no han llevado a una integración más profunda a los países de América Central. Propuestas de políticas comunes en varias áreas, incluyendo estándares y reglamentos técnicos, derechos de propiedad intelectual, salvaguardias e inversiones están actualmente bajo consideración de los países miembros. Lo mismo es verdad para el sector servicios. Hasta la fecha no se han adoptado acuerdos estableciendo reglas y disciplinas comunes para el comercio de servicios en el nivel subregional, aunque un principio de decisión esta bajo consideración<sup>49</sup>.

A pesar de la ausencia de una política regional común, los países de América Central negociaron conjuntamente con la República Dominicana y concluyeron un tratado de libre comercio a mediados de 1998, el cual debía entrar en efecto el 1° de enero de 1999. Uno de los aspectos relevantes de este acuerdo es el hecho de que no se aplica conjuntamente entre los cinco países de América Central y la República Dominicana, sino individualmente, entre cada país de Centroamérica y la República Dominicana. Aunque es un documento único, el Artículo I del tratado parece especificar que el acuerdo debe ser leído como cinco textos legales separados. Este es

---

<sup>48</sup> Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

<sup>49</sup> Stephenson, 1999.

claramente un paso sin precedentes por medio del cual un grupo subregional negocia reglas y disciplinas, así como la liberalización comercial, el cual tiene que ser aplicado por una tercera parte, antes que un trato similar sea garantizado entre los firmantes.

Las disposiciones en el capítulo de servicios de este tratado siguen el modelo TLCAN descrito anteriormente al presentar los tratados bilaterales negociados por México. El acuerdo da una cobertura universal al sector de servicios (con la excepción del transporte aéreo y los servicios gubernamentales), tiene artículos con el trato incondicional de NMF y Trato Nacional, así como disposiciones sobre transparencia y un artículo sobre la inexistencia del requisito de presencia local para proveer servicios. En el futuro tienen que establecerse disciplinas sobre compras gubernamentales, tanto para servicios como para bienes, y se tienen que establecer disciplinas relativas a las medidas de salvaguardia y a los subsidios de las actividades de servicios. El acuerdo especifica que en el caso de incompatibilidad de sus disposiciones con las reglas y disciplinas multilaterales del AGCS, prevalecerán estas últimas.

Con respecto a la liberalización del sector, el acuerdo adopta el método de listas negativas por el cual las partes deben intercambiar listas de las medidas no conformes antes de seis meses de la entrada en vigor del tratado (presumiblemente cada uno de los cinco países Centroamericanos lo hará sobre una base bilateral con la República Dominicana). Las restricciones cuantitativas no discriminatorias también tienen que ser establecidas en listas separadas en un plazo de seis meses y las dos listas serán objeto de futuras negociaciones periódicas con el objetivo de llegar a eliminar ambos tipos de restricciones.

### **3.7. La Liberalización de Servicios en Asia del Este: Acuerdo Marco de Servicios de la ASEAN**

La Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (en inglés ASEAN) fue constituida originalmente por Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia, y Singapur. En 1984 se integró Brunei, en 1995 Vietnam y en 1997 ingresaron Laos y Myanmar. Su Declaración constitutiva no obliga a sus miembros a desarrollar un proceso de integración económica subregional. Sin embargo, este aspecto fue agregado en la Cuarta Reunión Cumbre de 1992 en Singapur cuando los integrantes de la Asociación decidieron liberalizar el comercio intra-regional por medio de la creación del Area de Libre Comercio de ASEAN (conocida por su sigla en inglés AFTA). Este proceso esta siendo llevado adelante por medio de una reducción gradual de aranceles llamada *Common Effective Preferential Tariff (CEPT)* - Aranceles Comunes Preferenciales Efectivos. El proceso fue acelerado en 1994 y, nuevamente acelerado, en la Cumbre de Bangkok en diciembre de 1995. La reducción de aranceles acordada debe llevar en el año 2000 a tarifas aduaneras entre 0 y 5 por ciento para la mayoría de los productos comerciados entre los miembros de ASEAN, y los productos restantes deben llegar a ese nivel en el año 2003.

La integración económica de los países de ASEAN se ha ampliado y profundizado en los últimos años. Sus miembros aumentaron desde seis en 1994 a nueve en 1997. Esta ampliación en cuanto a miembros ha sido acompañada por una profundización del esfuerzo integrador orientada a la inclusión de áreas diferentes a la rebaja de aranceles, incluyendo en particular las inversiones, los servicios y la protección de la propiedad intelectual.

En 1994, los Ministros de Economía de ASEAN decidieron incluir los servicios en el esfuerzo liberalizador, gracias a lo cual se firmó el Acuerdo Marco de Servicios en la Cumbre de Bangkok, el 15 de diciembre de 1995. El enfoque adoptado para la liberalización de los servicios sigue el modelo del AGCS, es decir, por medio de un proceso gradual a través de negociaciones de compromisos

bilaterales o trilaterales y su extensión a los demás miembros de ASEAN sobre la base del principio de la NMF.

El Acuerdo Marco es un tratado de naturaleza facilitadora, su propósito central es establecer una modalidad negociadora para el comercio de servicios y permitir el comienzo de las negociaciones de compromisos específicos. Recientemente, el 15 de diciembre de 1997, se firmó un Protocolo sobre la Liberalización de los Servicios como culminación de la primera ronda de negociaciones. El Protocolo es obligatorio para los nueve países miembros y establece compromisos en cuatro sectores: transporte marítimo, telecomunicaciones, turismo y servicios comerciales. Muchos miembros de ASEAN hicieron compromisos en los cuatro sectores, pero la naturaleza de ellos aún no se ha dado a conocer oficialmente<sup>50</sup>.

El conjunto debía entrar en vigor el 1 de abril de 1998, cuando todos los países lo hubiesen firmado. Los miembros de ASEAN acordaron negociar un nuevo conjunto de compromisos al final de diciembre de 1998, el cual cubrirá los siete principales sectores de los servicios. Mientras el Protocolo de 1997 representa un avance marginal con respecto a los compromisos establecidos por los países de ASEAN en las Listas Nacionales del AGCS se espera que el próximo conjunto represente una liberalización más significativa. Pero, a la luz de la crisis financiera y cambiaria que ha golpeado el Asia del Este desde septiembre de 1997, los progresos en la liberalización de los servicios serán más lentos de lo esperado.

En la Cumbre de noviembre de 1997, los Jefes de Gobierno de ASEAN definieron una meta concreta para la liberalización de los servicios: alcanzar el libre comercio de servicios entre los países miembros de ASEAN en el año 2020. Esta meta es el reflejo del compromiso de APEC por alcanzar un "comercio libre y abierto de bienes y servicios en la región entre los años 2010 y 2020" como se estableció en

---

<sup>50</sup> Laos y Myanmar, debido a su bajo nivel de desarrollo, hicieron compromisos solo en el sector turismo. Vietnam hizo compromisos en turismo y telecomunicaciones.

la Declaración de Bogor en noviembre de 1994. La extensión de la liberalización no ha sido definida aún, pero se entiende que será tan amplia como sea posible.

Debido a la necesidad de avanzar hacia la meta liberalizadora y dada la modestia de los compromisos listados, los miembros de ASEAN están considerando una modalidad alternativa a la establecida el Acuerdo Marco de 1995. Está bajo discusión la creación de dos o tres vías para alcanzar el objetivo (como bajo el esquema del CEPT), para ser seguidas de manera acelerada o normal. Una vez acordada la finalidad, los miembros procederán de manera unilateral sus esfuerzos de apertura de los mercados, bajo la intención de alcanzar el objetivo en el tiempo acordado. Este método es un reflejo de la forma de liberalización adoptada bajo el CEPT, y permitirá la negociación de compromisos bilaterales entre los miembros, según la modalidad del AGCS. El resultado de este esquema para la apertura de los mercados dependerá de cuan extensa sea la definición de la cobertura sectorial y los objetivos liberalizadores.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Ver la página Web del Secretariado de ASEAN en la dirección internet [www.aseansec.org](http://www.aseansec.org).

## 4. LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EN LAS AMÉRICAS Y EN EL ASIA PACÍFICO

El sector servicios también es abordado por los dos mayores procesos de integración regional que actualmente se están desarrollando en las Américas y en el Asia Pacífico. Los países participantes en estos procesos, la mayoría de los cuales son PED, han definido ambiciosas metas para la liberalización de los servicios. Tal es el caso del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (conocido por su sigla en inglés: APEC), ambas iniciativas de integración iniciadas a mediados de los años 90. Aunque ellos son aún procesos incipientes, es importante hacer una revisión y comparación de sus objetivos, metodologías, mandatos y avances en el área de los servicios dada la gran amplitud proyectada de los procesos y el gran número de economías en desarrollo que participan. Los trabajos para la liberalización de los servicios empezaron primero en las Américas en 1996, un año después esos trabajo comenzaron en el contexto de APEC.

### 4.1. El Proceso ALCA

El Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es el mayor movimiento de integración del Continente Americano con la participación de 34 de los 35 países de la región (el único excluido es Cuba). El proceso del ALCA fue iniciado en diciembre de 1994 en la Reunión Cumbre de Jefes de Estado realizada en Miami. En esa oportunidad aprobaron una Declaración de Principios, el *"Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas"* y un Plan de Acción para la integración hemisférica. El componente comercial se ha convertido en la pieza central de la iniciativa, tanto es así que en la Declaración de Principios se establece el objetivo de completar las negociaciones para el establecimiento de una zona de libre comercio regional antes del año 2005, comprometiéndose a lograr un avance sustancial para el año 2000.

El esfuerzo para construir el ALCA fue dividido en dos fases. La primera fue una fase preparatoria, se desarrolló desde enero de 1995 hasta marzo de 1998. Durante este período se efectuó un intenso trabajo en doce grupos diferentes que han recopilado y analizado información sobre el estado de las relaciones comerciales en la región y los procesos convergentes o divergentes adoptados por los procesos de integración subregionales.

En la reunión de Denver de los Ministros de Comercio, en julio de 1995, acordaron algunas líneas generales del proceso:

- se basará en los acuerdos subregionales y bilaterales existentes,
- maximizará la apertura de los mercados a través de altos niveles de disciplinas,
- será plenamente congruente con el Acuerdo de la OMC,
- tendrá un alcance equilibrado e integral,
- no levantará barreras a otras naciones,
- será un compromiso global (*single undertaking*) que integre todas las obligaciones y derechos mutuos, y
- buscará los medios para favorecer a las economías más pequeñas de la región.

La fase preparatoria fue seguida por la fase de negociaciones. Ellas fueron iniciadas formalmente en la Segunda Cumbre de Jefes de Estado en Santiago de Chile, en abril de 1998. En esa ocasión se adoptó la Declaración de Santiago<sup>52</sup> que establece el objetivo de crear un área de libre comercio, establece objetivos y metas, así como los pasos a seguir en todas las áreas de la agenda.

Los principios adoptados originalmente por los Ministros de Comercio del Continente en 1996, fueron reafirmados y profundizados en la Declaración Ministerial de San José en 1998. Sin embargo, la esencia de las negociaciones que se iniciaron en las Américas no tiene precedentes. Estas negociaciones van a abarcar todas las áreas previamente negociadas y que caen bajo el ámbito de la OMC, con el objetivo de ir más allá de la liberalización multilateral previamente acordada. Pero,

---

<sup>52</sup> Ver Anexo 4.

además, las negociaciones del ALCA también incluyen áreas que no están presentes en las disciplinas de la OMC (y que no es seguro se incluyan en una nueva ronda de negociaciones, como las que se esperan con el nuevo milenio). Esto incluye inversiones, compras gubernamentales y políticas de competencia.

Aunque el proceso del ALCA no incluyen negociaciones específicas sobre medio ambiente y sobre relaciones laborales, se estableció un comité de la sociedad civil (el primer grupo de ese tipo en una negociación de comercio regional o multilateral) el cual proveera un canal a través del cual los sectores interesados de la sociedad, incluyendo académicos, empresarios y organizaciones no gubernamentales, podrán hacer llegar sus puntos de vista a los Ministros de Comercio.

La Declaración de San José establece dos principios para asegurar la consistencia del ALCA con el sistema multilateral de comercio, por un lado, y los numerosos acuerdos de integración subregionales y bilaterales, por otro lado. El ALCA debe ser consistente con las reglas y disciplinas de la OMC, en particular, debe cumplir con el Artículo XXIV del GATT de 1994 y con el Artículo V del AGCS. En segundo lugar, el ALCA podrá coexistir con los acuerdos bilaterales y subregionales, " en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA" (Anexo I, Principios Generales, letra f.). De este modo, el acuerdo que sea más liberalizador primará en el plano regional o subregional. Esta definición es única en la historia de las negociaciones comerciales<sup>53</sup>.

Otro elemento importante de las negociaciones del ALCA es la posibilidad establecida en la Declaración de San José, para que los acuerdos subregionales de integración puedan negociar como tales y aceptar las obligaciones del ALCA individualmente o como miembros de tal grupo subregional. Sin embargo, todos los países, individualmente, tiene que asegurar en el plano nacional la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones del ALCA. MERCOSUR, la Comunidad Andina y los países del Caribe asumieron esta

---

<sup>53</sup> Stephenson, 1999.

posibilidad y están negociando con una sola voz y posiciones comunes. Esto significa que en lugar de negociar entre 34 países, se está negociando entre nueve entidades incluyendo: Estados Unidos, Canadá, Chile, México, Panamá, la Comunidad Andina, MERCOSUR, el CARICOM y el Mercado Común de Centroamérica.

#### ***4.2. El ALCA y la liberalización de los servicios.***

La Reunión de Ministros de Comercio realizada en Cartagena, Colombia, en marzo de 1996, creó el Grupo de Trabajo de Servicios dentro de los 12 grupos de la fase preparatoria. El Grupo fue presidido por Chile y se reunió seis veces durante un período de dos años. El grupo desarrolló un extenso trabajo preparatorio que contribuyó a crear una mayor transparencia sobre las prácticas y los acuerdos existentes en el Continente Americano sobre servicios, en los planos nacionales y subregionales. El mandato dado al Grupo de Trabajo por los Ministros de Comercio fue el siguiente:

- realizará trabajos de fondo a nivel conceptual sobre la naturaleza del comercio de servicios, incluyendo la relación con otros grupos de trabajo, entre ellos el de inversión;
- elaborará un inventario de los acuerdos, convenios y otros arreglos relativos al comercio de servicios, existentes en el Hemisferio, y determinará las áreas de convergencia y divergencia;
- recopilará un inventario comprehensivo de las normas que afectan el comercio de servicios de los países dentro del Hemisferio, e identificará los pasos necesarios para mejorar la transparencia y facilitar el comercio;
- creará una base de datos estadísticos sobre flujos de comercio de servicios en el Hemisferio;
- recomendará medidas para promover la comprensión y efectiva implementación del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), inclusive a través de la asistencia técnica;

- formulará recomendaciones específicas sobre los pasos a seguir para la construcción del ALCA en este campo.

El Grupo de Trabajo recibió el mandato de realizar un inventario de las medidas que afectan al comercio de servicios en el plano nacional, para todos los participantes en el proceso ALCA. Tener esta información disponible será altamente beneficioso para la fase de negociaciones, así, una de las principales dificultades de la Ronda de Uruguay, la falta de conocimiento de la situación existente por parte de los negociadores, será subsanada.

Igualmente, el Grupo de Trabajo fue mandatado para mejorar el conocimiento de la información estadística sobre el comercio de servicios, en particular, poner en práctica una nueva clasificación para la recolección de información según la Quinta Edición del Manual de la Balanza de Pagos del FMI.

En la fase de negociaciones del ALCA, la primera reunión de los Grupos se realizó en septiembre de 1998. El Grupo Negociador de Servicios fue presidido inicialmente por Nicaragua, sobre la base de una presidencia rotativa por períodos de 18 meses. Los mandatos para los Grupos fueron establecidos por la primera reunión de Viceministros de Comercio en el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) en junio de 1998:

- poner al día los documentos existentes con el propósito de una mejor transparencia,
- profundizar el intercambio de información con relación a las prácticas de los acuerdos subregionales de servicios,
- completar el inventario de medidas que afectan el comercio de servicios,
- mejorar el conocimiento de las estadísticas de servicios, y
- seleccionar una modalidad de negociación y definir los elementos de un futuro Acuerdo de Servicios del ALCA, incluyendo el examen de todas las posibles soluciones.

Alcanzar un consenso sobre la modalidad de negociación es uno de los aspectos políticamente más sensible de todo el proceso del ALCA dada la extrema

importancia de la materia y la fuerte dicotomía que existe en el continente americano sobre los métodos de liberalización de los servicios adoptados en el plano subregional y bilateral<sup>54</sup>. Las opciones en este aspecto fueron relevadas por el Grupo Negociador en su informe a la reunión de Viceministros de octubre de 1997. Allí se concuerda que el objetivo de la negociación de los servicios es "Establecer disciplinas para liberalizar progresivamente el comercio de servicios, de modo que permita alcanzar un área hemisférica de libre comercio, en condiciones de certidumbre y transparencia"<sup>55</sup>.

. Todos los participantes también acordaron que la finalidad de tales negociaciones es la elaboración de un marco normativo de disciplinas para el comercio de servicios. Sin embargo, los participantes no han llegado a acuerdo para elegir una modalidad de negociación, solo han establecido las tres opciones posibles:

- i) la metodología tipo AGCS con negociaciones graduales y liberalizaciones progresivas, basada en el establecimiento de listas positivas de sectores y subsectores y listas de compromisos,
- ii) la metodología tipo TLCAN siguiendo una aproximación por listas negativas y el método "top down" (de arriba hacia abajo), con la obligación de acordar una aplicación general y negociar las excepciones y reservas a esas obligaciones específicas en listas con compromisos para remover las medidas no conformes en un plazo de tiempo concreto,
- iii) una tercera alternativa trata de conjugar los dos métodos anteriores, con negociaciones graduales y siguiendo un mecanismo de liberalización progresiva. Se establecerían dos listas, la primera incluyendo la liberalización inicial o compromisos de *status quo*, la segunda incluyendo los sectores y las medidas no cubiertas aún por la primera, con un acuerdo sobre el calendario y el mecanismo a través del cual

---

<sup>54</sup> Tal como se describe en el Capítulo 3.

<sup>55</sup> Declaración Ministerial de la Cuarta Cumbre de Ministros de Comercio, Anexo II, Servicios, San José, Costa Rica.

serán incluidos en la primera lista y, consecuentemente, liberalizados. Ambas listas deben cubrir el universo del sector servicios, condición que no se plantea en las opciones anteriores.

La elección del método de negociación para la liberalización del comercio de servicios (y su relación con las inversiones) será una de las más críticas decisiones tomadas durante las primeras etapas del proceso ALCA. Lo que ocurra a este nivel en el Continente Americano tendrá un impacto sobre la conducción de las negociaciones multilaterales bajo el AGCS que tendrán lugar a partir del año 2000.

#### **4.3. El proceso del Foro APEC**

El Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (conocido por su sigla en inglés APEC) fue establecido en 1989 y ha estado trabajando por la facilitación y la liberalización del comercio desde 1990. El APEC es un Foro consultivo intergubernamental de carácter no institucional para la discusión de temas de cooperación regional económica.

APEC reúne actualmente 20 economías muy diversas, 15 de las cuales están en desarrollo<sup>56</sup>. Los miembros fundadores fueron Australia, Brunei, Canadá, Indonesia, Japón, República de Corea, Malasia, Nueva Zelandia, Filipinas, Tailandia y Estados Unidos. Posteriormente, en 1991, fueron admitidos la República Popular China, Hong Kong y Taipei Provincia de China, seguidos, en 1993, por México, Papua Nueva Guinea. Chile fue admitido en 1994, Perú y Vietnam en 1996. Actualmente hay una moratoria en la aceptación de nuevos miembros, mientras varios países están esperando su admisión, como Rusia, India y Colombia. APEC no tiene una política oficial para la aceptación de nuevos miembros, las decisiones al respecto son netamente políticas.

Cabe tener presente que los más importantes principios que estructuran el funcionamiento de APEC son: toda decisión es tomada por consenso; los miembros no son países, sino "*economías*"; rige el principio del "*regionalismo abierto*"; se

---

<sup>56</sup> Dentro de estas últimas se encuentra 7 de los nueve miembros de ASEAN.

reconocen los distintos niveles de desarrollo y diversidad cultural; se mantiene consistencia con los principios del GATT (OMC); se persigue la liberalización y facilitación del comercio y las inversiones; y, se realiza un trabajo de cooperación técnico-económica entre las economías miembro.

En ausencia de una estructura y de una agenda de negociaciones, el proceso APEC es impulsado por las Reuniones de Líderes (jefes de estado) que se efectúan anualmente. Cada reunión ha pretendido marcar el proceso, así los objetivos de APEC fueron definidos en la Reunión de Bogor, Indonesia, en noviembre de 1994 cuando los miembros decidieron alcanzar un **comercio de bienes y servicios, libre y abierto**, en el año 2010 para las economías desarrolladas y el 2020 para las economías en desarrollo. La Reunión de Líderes de Osaka, Japón, en noviembre de 1995, estableció una Agenda de Acción, como un primer paso hacia los objetivos del Foro, y se estableció que las economías comenzaran a trabajar en los Planes de Acción Individuales (cada economía) y en los Planes de Acción Colectivos, en los que se establece la forma en que se reducirán y eliminarán las barreras al comercio a las inversiones.

En Subic Bay, Filipinas, en 1996, los líderes de APEC adoptaron el Plan de Acción de Manila (MAPA) constituido por el conjunto de los planes individuales y colectivos, en el cual se determinan los primeros pasos para avanzar en la Agenda. Estos representan las acciones de liberalización, apertura de mercado y/o facilidades para el comercio que las economías de APEC han adoptado o tienen intención de adoptar en las áreas especificadas de comercio e inversiones durante el período. Tomadas en conjunto, estas acciones constituyen la manifestación concreta de los pasos para cumplir los compromisos adoptados en la Declaración de Bogor, en 1994.

En Vancouver, Canadá, en 1997, la Reunión de Líderes acordó acelerar el proceso de liberalización comercial a un ritmo más rápido que el calendario 2010/2020, por medio de un programa de Liberalización Sectorial Anticipada Voluntaria (Early Voluntary Sectoral Liberalization, EVSL). Para este propósito fueron seleccionados, por consenso, nueve sectores que las economías miembro de

APEC deben liberalizar no después de junio de 1998. Entre estos nueve sectores figuran los "servicios al medio ambiente". Sin embargo, aunque la liberalización para los otros ocho sectores fue definida como la eliminación de las tarifas aduaneras, es menos evidente el sentido de la liberalización del sector de los servicios del medio ambiente. El criterio utilizado para la selección de los sectores que son objeto del consenso para una liberalización anticipada esta siendo reconsiderado por las economías miembros de APEC. Esta área ha sido señalada como una prioridad a mediano plazo y debe figurar como uno de los temas de debate más importante en los próximos años.

En la Reunión de Líderes de 1998 en Kuala Lumpur, Malasia, se acordó subdividir los sectores cubiertos por la EVLS en dos subgrupos, uno de liberalización rápida y otro de liberalización más lenta. En el primer grupo quedó el área de servicios medioambientales y energía. Las telecomunicaciones fueron excluidas después que se estableció un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo en Telecomunicaciones.

El proceso de liberalización y facilitación del comercio y las inversiones en APEC se realiza por medio de un esquema denominado "*unilateralismo concertado*", ya que cada economía define su forma de liberalización, pero la realiza en conjunto con las otras economías miembro de APEC. Los instrumentos principales de este esquema son los mencionados Planes de Acción Colectivos y los Planes de Acción Individual.

Además, en contraste con todos los demás acuerdos de integración, la línea del "*regionalismo abierto*" se traduce en que la reducción de las barreras para el comercio y las inversiones en el Asia Pacífico se extienden tanto para las economías APEC como para las no APEC. Los Líderes de APEC dieron su interpretación de "regionalismo abierto" en la reunión de noviembre de 1996, diciendo claramente que su intención no era formar un área de comercio preferencial entre sus miembros. De esta manera, la adhesión al regionalismo abierto significa que toda liberalización acordada entre los miembros de APEC debe extenderse, sobre la base del principio de

la NMF, en conformidad con los principios básicos de la OMC. La metodología del *"unilateralismo concertado"* se inserta en el regionalismo abierto y se traduce en liberalizaciones realizadas de manera voluntaria, unilaterales o colectivas, acordadas entre los miembros y extensibles a las economías no miembros.

#### **4.4. El Sector Servicios en APEC**

APEC comenzó el trabajo en el sector servicios en sus inicios. Estableció grupos de trabajo sectoriales, al comienzo de los años 90, para estudiar la liberalización de los transportes, finanzas, telecomunicaciones y turismo. Aquellos grupos tenían muy poca coordinación entre ellos y diferían en su interpretación del objetivo liberalizador. Tomado en cuenta ello, se estableció un Grupo de Servicios por primera vez en 1997 para ver de una manera totalizadora la liberalización de los servicios en APEC. Este Grupo fue dirigido por Chile y se reunió cinco veces durante el primer año de su existencia (hasta junio de 1998).

El programa de trabajo del Grupo de Servicios fue establecido basándose en el consenso de la primera reunión, en mayo de 1997, en lugar de ser decidido por una autoridad superior de APEC. El programa incluye los siguientes aspectos:

- i) revisión e intercambio de información sobre los acuerdos de servicios e inversiones existentes en la región APEC y estudio de sus elementos comunes,
- ii) identificación de las medidas que afectan el comercio de servicios, en todos sus sectores, en las economías miembros de APEC,
- iii) reunir información estadística sobre el comercio de servicios,
- iv) análisis de la información sobre servicios contenida en los Planes Individuales de Acción,
- v) evaluación del impacto de la liberalización de sectores específicos de servicios,
- vi) profundizar la transparencia por medio del establecimiento de puntos locales de información sobre las leyes y reglamentos relacionados con el

comercio de servicios y la publicación de los documentos del Grupo de Servicios.

Hay que hacer notar que los tres primeros puntos del programa de trabajo son idénticos al mandato dado al grupo de servicios de ALCA. Los últimos tres, sin embargo, son específicos al APEC.

Desde sus trabajos iniciales el grupo ha expandido su área de trabajo y ha agregado más elementos, los cuales son:

- estudiar la adopción de normas profesionales comunes en conjunto con los cuerpos de acreditación profesional y las medidas legislativas necesarias,
- ayudar a la identificación de sectores para la liberalización voluntaria anticipada de los servicios,
- discutir las materias relacionadas con los principios o pautas que pueden ser necesarios para alcanzar un mercado abierto y libre en servicios e inversiones relacionadas,
- seguir el trabajo en servicios de la OMC y contribuir a él cuando sea apropiado.

Estos cuatro elementos adicionales del programa de trabajo, junto con los primeros, fueron incorporados a un conjunto de acuerdos llamado Acciones Colectivas en Servicios durante la reunión del Grupo en octubre de 1997. Estas acciones, sin embargo, se aplican solo a los sectores de telecomunicaciones, transporte, energía y turismo. Algunas de las acciones se caracterizan como de corto a mediano plazo (1997-2005), mientras otras son continuas (indefinidas). Esta lista de Acciones Colectivas, junto con los Planes de Acción Individual (que fijan en actualizaciones anuales los pasos hacia la liberalización voluntaria de los servicios que cada miembro se plantea realizar) constituyen las bases de la metodología de APEC para la liberalización del comercio de servicios.

El método de APEC para la liberalización de los servicios es totalmente distinto de una negociación tradicional según las líneas de la Ronda Uruguay o las negociaciones del ALCA. La viabilidad del método de liberalización por medio de "consensos unilaterales y colectivos", a través de los planes de acción duales depende de la buena fe de los países para abrir voluntariamente sus mercados en ausencia de concesiones o compromisos negociados recíprocamente. Las dificultades de esta aproximación en el área de los servicios quedó clara cuando los Jefes de Estado en la reunión de Subic Bay (noviembre de 1997) decidieron acelerar el proceso de liberalización por medio de "medidas voluntarias anticipadas". Hasta junio de 1998 el Grupo de Servicios no ha identificado ningún sector para este propósito y ninguna sugerencia ha sido formulada por las economías miembro. Además, ninguna de los grupos sectoriales de trabajo con una historia mucho más larga (telecomunicaciones, transportes, turismo y energía) han hecho propuestas de común acuerdo para liberalizaciones anticipadas dentro de sus respectivos campos de trabajo. Como se dijo más arriba, el único sector de servicios incluido en el ejercicio del ESVL de 1998 fueron los servicios del medio ambiente, una proposición acordada en el nivel de los líderes. Esto significa que APEC enfrenta un **problema de credibilidad** en la medida que no muestra progreso en la liberalización de sus economías<sup>58</sup>.

El contenido de los Planes de Acción Individual en servicios durante el primer año de su existencia (1996) no fue mucho más lejos, en general, que los compromisos establecidos por los miembros de APEC bajo la OMC, aunque hubo significativas excepciones. Unas pocas economías en desarrollo hicieron compromisos de liberalización futura en áreas como: transporte marítimo (República de Corea y Filipinas), seguros y compañías financieras (China, Filipinas, Taipei, Tailandia), y servicios de distribución (República de Corea). Sin embargo, en el contexto de las severas medidas de ajuste impuesta sobre muchas de las economías del Asia del Este, como consecuencia de la crisis financiera y cambiaria del tercer trimestre de 1997, la liberalización voluntaria ha sido muchos más difícil de llevar adelante.

---

<sup>58</sup> Stephenson, 1999.

La contribución de APEC en el plano regional se destaca por su trabajo para facilitar el comercio de servicios y profundizar la transparencia en el sector. El inventario que está realizando el Grupo de Servicios para identificar las medidas que afectan el comercio (sobre la base de un cuestionario que debía completarse durante 1998) puede ser extremadamente útil en el contexto de las futuras negociaciones multilaterales de servicios bajo el AGCS, proporcionando a las economías de APEC una mejor información que les permitirá ampliar la cobertura de sus compromisos.

El desarrollo de los trabajos del Grupo de Servicios de APEC puede contribuir a la discusión sobre los méritos de las diferentes modalidades de liberalización del comercio de los servicios. A pesar que esas pautas sigan siendo voluntarias en el contexto de APEC ellas mejorarán la calidad de la participación de las economías en desarrollo de APEC en las negociaciones del AGCS. El Proyecto emprendido por el Grupo para reunir información sobre las barreras a la movilidad de los profesionales, focalizándose en particular en los contadores, ingenieros y arquitectos puede resultar útil para el desarrollo de acuerdos de reconocimiento mutuo de títulos profesionales en esas áreas. Así, hay muchas áreas en las cuales el grupo de Trabajo en Servicios de APEC puede hacer contribuciones para incrementar la comprensión de los beneficios de la liberalización de los servicios, aún cuando los compromisos para esa liberalización se adopten en el plano subregional o multilateral.

## **5. COMPARACIÓN DE LOS MÉTODOS DE LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EN LOS ACUERDOS EXISTENTES.**

Los PED han adoptado principalmente dos métodos diferentes para abordar la liberalización de los servicios en el nivel subregional. Mientras el MERCOSUR adoptó el tipo AGCS de aproximación gradual a la apertura del mercado de servicios, otros grupos subregionales, en cambio, han seguido el tipo TLCAN de liberalización más inmediata. En este capítulo haremos una comparación de estos dos métodos con respecto a cinco categorías relevantes de la liberalización de los servicios:

- i) Principios;
- ii) Disposiciones y disciplinas;
- iii) Modalidades de negociación;
- iv) Acceso a los mercados; y
- v) Excepciones.

Se incluyen en la comparación los acuerdos establecidos exclusivamente entre PED:

### **5.1. Principios del Comercio de Servicios**

Los acuerdos de tipo TLCAN establecidos en América y el Caribe han adoptado principios generales para la liberalización del comercio de servicios. Estos principios son: i) el trato incondicional de NMF; ii) el Trato Nacional; y iii) la libertad de modos de prestación o ausencia del requerimiento de presencia local. Todos los tratados de libre comercio, así como la Decisión 439 de la CAN, establecen estos tres principios básicos de una forma incondicional. En los acuerdos tipo TLCAN las medidas no conformes (excepciones al trato NMF y al Trato Nacional) deben hacerse explícitas en el momento de entrada en vigor del acuerdo o durante un período de tiempo posterior (Ver Cuadro 5.1).

Bajo el modelo AGCS adoptado por ASEAN y MERCOSUR, se aplican dos tipos de principios básicos. Uno de naturaleza general en la forma de trato NMF,

aunque este último puede ser restringido temporalmente por medio de exenciones con respecto a medidas particulares que afectan a los servicios. Esas exenciones deben ser revisadas periódicamente y sometidas a futuras negociaciones. En este contexto el trato NMF no implica condiciones liberales o restrictivas de acceso de mercado, solamente requiere que el trato más favorable sea acordado a todos los proveedores extranjeros en el nivel de acceso existente (el cual puede ser restrictivo). Los otros principios básicos, el Trato Nacional y la libertad en cuanto a los modos de prestación de servicios están sujetos a compromisos específicos negociados, como se hizo en el AGCS.

**Cuadro 5.1**  
**Principios del Comercio de Servicios**

<b>Acuerdo</b>	<b>Trato NMF<sup>a</sup></b>	<b>Trato Nacional</b>	<b>Libertad modos de prestación</b>
AGCS	Si	Si	No
Protocolo MERCOSUR	Si	Si	No
TLC Grupo de los Tres	Si	Si	Si
TLCs México / Bolivia - Costa Rica - Chile - Nicaragua	Si	Si	Si
Rep. Dominicana - Centroamérica	Si	Si	Si
Decisión 439 CAN	Si	Si	Si
Acuerdo Marco ASEAN	Si	Si	No

a) Con exenciones en el AGCS y sujeto a listas de medidas no conformes en los otros acuerdos.

### **5.2. Disposiciones y disciplinas**

Hay áreas en las cuales los acuerdos citados más arriba tienen fundamentalmente las mismas disposiciones y disciplinas: definiciones, regulaciones internas, reconocimientos (de licencias o certificados obtenidos en un país en particular), excepciones generales, denegación de beneficios y solución de controversias. Todos los acuerdos ponen las disputas bajo un proceso de consultas y un procedimiento de solución de controversias. Con respecto a las reglas de origen, para entregar sus beneficios los acuerdos requieren que los proveedores, con respecto a la nacionalidad, desarrollen sustanciales operaciones comerciales (comercio transfronterizo de servicios) o estén incorporados en una empresa del país (inversiones). Solo hay pocos casos de reglas de origen específicas para la industria de los servicios.

Sin embargo, los acuerdos de tipo TLCAN en algunas áreas clave van más lejos que los acuerdos de tipo AGCS, como las siguientes (Ver Cuadro 5.2):

- i) La prestación de servicios sin establecimiento, tomada como uno de los cuatro modos de suministro, esta claramente especificada en los TLC del Continente Americano, como en la Decisión 439 de la Comunidad Andina, mientras este derecho está sujeto a compromisos específicos de Acceso de Mercado en la ASEAN y en el MERCOSUR, (i.e. comercio transfronterizo de servicios como se establece en el Artículo I del AGCS). Esta es una diferencia importante entre estos dos métodos considerando que el derecho a no establecerse, o ausencia del requisito de presencia local, es el medio más directo para promover la prestación de servicios a través de las fronteras.
- ii) Los TLC contienen capítulos separados de **inversiones** que establecen las disciplinas básicas y garantizan el derecho al establecimiento. Para los miembros de la CAN, los derechos y garantías a las inversiones son materia de la Decisión 291 sobre Régimen Común de Tratamiento de los Capitales Extranjeros, la cual debe leerse junto a la Decisión 439 relativa a los servicios. En el Acuerdo Marco de la ASEAN y en el Protocolo de MERCOSUR las inversiones son incorporadas como uno de los cuatro modos de suministro de servicios, a las cuales se aplican las obligaciones solo en la medida que cubren las medidas listadas bajo compromisos específicos.<sup>59</sup>
- iii) Todos los acuerdos promueven el **reconocimiento mutuo** de los regímenes de **certificación y titulación** de los proveedores de servicios profesionales, aunque ninguno de los acuerdos lo mandata. Los TLC de América y el Caribe, sin embargo, van más lejos que el método del AGCS (establecido en el Artículo VII), en la medida que todos ellos contienen la obligación de abolir, en un plazo de dos años desde la entrada en vigor de los respectivos acuerdos,

---

<sup>59</sup> Esta es una diferencia significativa en la medida que ni el AGCS, ni el GATT 94, contienen un cuerpo coherente de disciplinas orientadas a la protección de las inversiones. Esta diferencia de cobertura tiene una considerable implicancia económica en la medida que se ha estimado que cerca de

los requerimientos de nacionalidad o residencia permanente para el reconocimiento de diplomas y la concesión de licencias a los proveedores extranjeros de servicios profesionales. Estos acuerdos establecen también la obligación de establecer de manera explícita un listado que defina los procedimientos para alcanzar el reconocimiento mutuo de licencias y certificados. El Secretariado de la CAN, según la Decisión 459 de Servicios, está elaborando un régimen común para el reconocimiento regional de licencias y diplomas profesionales, para cualquier sector que lo requiera. En el Acuerdo Marco de la ASEAN, el reconocimiento mutuo es tratado en el Artículo V, el cual alienta a los miembros, pero no obliga, a promover el reconocimiento de la educación o experiencia obtenida, los requerimientos alcanzados o las licencias o diplomas obtenidos en otros Estados Miembros. En el Protocolo del MERCOSUR el reconocimiento mutuo es materia del Artículo XI que dice casi lo mismo establecido por la ASEAN.

- iv) Las **restricciones cuantitativas** son tratadas bajo el método del AGCS a través de la prohibición de introducir nuevas medidas discriminatorias en los listados de compromisos y sectores (Artículo XVI del AGCS). Esto corresponde efectivamente a una aproximación tipo congelamiento ("stand still"), la cual es retomada en el Acuerdo Marco de la ASEAN bajo en Artículo III (b) y en el Protocolo del MERCOSUR bajo el Artículo IV.2 (a) y (b). En contraste, el método adoptado en todos TLC (aquellos firmados por México, como el acuerdo entre Centroamérica y República Dominicana) somete las restricciones cuantitativas a una mayor transparencia al requerir que sean señaladas de manera explícita en anexos a los respectivos acuerdos.
- v) Las disciplinas relativas a las **prácticas monopólicas** y los **proveedores exclusivos** se encuentran en el Artículo VIII del AGCS, pero no son mencionadas ni en el Acuerdo Marco de la ASEAN, ni en el Protocolo de MERCOSUR. Sin embargo, en el tratado del Grupo de los Tres se establecen

---

los tres cuartos de la importación de servicios son proveídos a través del establecimiento o la inversión

reglas y disciplinas similares al AGCS, pero más elaboradas y más fuertes. Los tratados bilaterales entre México y Bolivia y entre México y Chile, establecen solamente disciplinas relativas a los monopolios en los servicios de telecomunicaciones, mientras los tratados de México con Costa Rica y con Nicaragua no hacen referencia a los monopolios. La Decisión 439 de la CAN contiene un artículo relacionado al desarrollo de políticas de competencia comunes en el ámbito de los servicios y, especialmente, respecto al uso de subsidios. El Acuerdo entre Centroamérica y República Dominicana señala que, para combatir las prácticas anticompetitivas, cada parte puede aplicar sus leyes nacionales.

- vi) Con respecto a los **subsidios**, el Artículo XV del AGCS aunque no establece ninguna disciplina sobre el uso de ellos en las actividades de servicios, especifica que futuras negociaciones deben tener lugar para establecer las disciplinas multilaterales necesarias para evitar los efectos distorsionadores sobre el comercio provocados por los subsidios, así como establecer la pertinencia de los procedimientos compensatorios en el caso de la existencia de subsidios. Los TLC de las Américas no contemplan disposiciones sobre los subsidios, tampoco lo hace el Acuerdo Marco sobre Servicios de la ASEAN. El Protocolo del MERCOSUR, sin embargo, especifica en el Artículo XVI que se aplicarán las disciplinas comunes en la materia que serán establecidas en el Acuerdo. Por su parte, tanto la Decisión de la CAN como el acuerdo entre Centroamérica y República Dominicana especifican que deberán establecerse futuras disciplinas para el uso de subsidios, particularmente por el efecto distorsionador de la competencia en el mercado.
- vii) El AGCS tiene dos artículos relacionados con las **medidas de salvaguardia**, el Artículo X (Medidas de salvaguardia urgentes) y el Artículo XII (Restricciones para proteger la balanza de pagos), ambos inspirados en artículos similares del GATT. La posibilidad de establecer disciplinas para la

imposición de salvaguardias también es prevista en los tratados bilaterales firmados por México con Bolivia y con Costa Rica. Ese es también el caso para la Decisión 439 de la CAN, como del acuerdo entre Centroamérica y República Dominicana (donde el texto es idéntico al Artículo XII del AGCS). Sin embargo, en el Tratado del G3 y el México - Chile, la posibilidad de medidas de salvaguardia solo existe con respecto al sector de servicios financieros. En el Protocolo del MERCOSUR sobre servicios y en el Acuerdo Marco de la ASEAN no hay disposiciones sobre medidas de salvaguardia.

- viii) Las **compras gubernamentales** de servicios figuran en el Artículo XIII del AGCS (Contratación pública). Se establece que dentro de los dos años a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo se celebrarán negociaciones multilaterales sobre contratación pública en materia de servicios. Esta discusión aún esta en curso. En el Continente Americano los tratados iniciados por México, excepto el establecido con Chile, siguieron la lógica del TLCAN al incluir las contrataciones públicas de servicios y construcciones bajo su ámbito. Esto significa que todas las agencias federales y numerosas empresas públicas abran los contratos públicos a los otros miembros de los tratados (bajo una lista positiva para la cobertura por entidades y una lista negativa para la cobertura de los servicios). En el caso del TLC entre Costa Rica y México las compras gubernamentales serán cubiertas una vez se termine la lista de reservas. El Acuerdo Marco de la ASEAN no se hace referencia al tema, mientras el Protocolo del MERCOSUR en su Artículo XV establece que se aplicarán las disciplinas comunes una vez establecidas. En el TLC entre República Dominicana y Centroamérica se incluyen los servicios en el campo de las compras de gobierno.
- ix) La posibilidad de **modificar las listas de compromisos** está prevista en el AGCS (Artículo XXI) que permite a cualquier miembro modificar o retirar un compromiso, después de tres años, sujeto a la negociación de

compensaciones. Esto mismo se establece, de una manera similar en el Artículo X de Acuerdo Marco de la ASEAN, donde se prevé, además, un ajuste compensatorio. Según el Artículo XX del Protocolo de MERCOSUR las modificaciones o suspensión de los compromisos se aplicarán sólo en casos excepcionales, las cuales deben ser justificadas, pero no se establecen compensaciones como una obligación surgida de esa acción. En los TLC de tipo TLCAN y en la Decisión 439 sobre Servicios de la CAN no hay referencias a modificaciones de listas de compromisos en la medida que no se prevé ese tipo de listas.

**Cuadro 5.2**  
**Principios del Comercio de Servicios**

<b>Acuerdo</b>	<b>Libertad modos de prestación</b>	<b>Inversiones</b>	<b>Reconocimiento Mutuo</b>
AGCS	No	No	Si
Protocolo MERCOSUR	No	Si	Si
TLC Grupo de los Tres	Si	Si	Si
TLCs México / Bolivia - Costa Rica - Chile - Nicaragua	Si	Si	Si
Rep. Dominicana - Centroamérica	Si	Si	Si
Decisión 439 CAN	Si	No	Si
Acuerdo Marco ASEAN	No	Si	Si
	<b>Restricciones Cuantitativas</b>	<b>Monopolios</b>	<b>Subsidios</b>
AGCS	Congelamiento(1)	Si	A futuro
Protocolo MERCOSUR	Congelamiento(1)	No	Si
TLC Grupo de los Tres	Congelamiento(2)	Si	No
TLCs México / Bolivia - Costa Rica - Chile - Nicaragua	Congelamiento(2)	Si (3)	No
Rep. Dominicana - Centroamérica	Congelamiento(2)	No	No
Decisión 439 CAN	Congelamiento(2)	Decisión específica	No
Acuerdo Marco ASEAN	Congelamiento(1)	No	No
	<b>Salvaguardias</b>	<b>Compras gubernamentales</b>	<b>Modificación compromisos</b>
AGCS	Si	Si, a futuro	Si
Protocolo MERCOSUR	No	Si, a futuro	Si
TLC Grupo de los Tres	No (4)	Si	No
TLCs México / Bolivia - Costa Rica - Chile - Nicaragua	Si (4)	Si (5)	No
Rep. Dominicana - Centroamérica	Si	Si	No
Decisión 439 CAN	No	Si	No
Acuerdo Marco ASEAN	No	No	Si

(1) Congelamiento (Stand still) de los Listados Nacionales.

(2) Restricciones explícitas en los Anexos.

(3) No así en el caso México- Costa Rica

(4) G3 y México-Chile solo en servicios financieros

(5) Excepto el TLC México-Chile. En el TLC México-Costa Rica, después de cubierta la lista de reservas

### 5.3. Acceso a los Mercados.

Bajo el AGCS el acceso a los mercados, como el Trato Nacional, se establece en la Parte III, bajo el encabezado Compromisos Específicos, los cuales comprometen a los miembros del Acuerdo solo cuando son especificados en sus Listas Nacionales para cada sector individual y para cada modo de suministro. El Artículo XVI del AGCS<sup>60</sup> especifica aquellas medidas que no se adoptarán en los sectores donde se establecieron compromisos de acceso, salvo que se hayan especificado limitaciones a los compromisos (el Artículo define seis tipos de posibles limitaciones). De este modo, bajo el AGCS nada especifica la extensión de la cobertura sectorial de los compromisos establecidos. El Acuerdo Marco de la ASEAN, como el Protocolo de Servicios de MERCOSUR, siguen este método. Al contrario, el concepto de "Acceso de Mercado" no está presente en estos términos en los TLC de América y el Caribe. Así, sujeto a excepciones negociadas, la cobertura de los sectores y de los modos de prestación es universal, aunque todos los acuerdos excluyen el transporte aéreo y los servicios gubernamentales suministrados en un modo no competitivo. Este es también el caso de la Decisión 439 sobre Servicios de la CAN.

**Cuadro 5.3**  
**Acceso a los mercados**

Acuerdo	Sectores cubiertos	Modos
AGCS	Selectivo	Selectivo
Protocolo MERCOSUR	Universal (1)	Universal (1)
TLC Grupo de los Tres	Universal	Universal
TLCs México / Bolivia - Costa Rica - Chile - Nicaragua	Universal	Universal
Rep. Dominicana - Centroamérica	Universal	Universal
Decisión 439 CAN	Universal (2)	Universal (2)
Acuerdo Marco ASEAN	Universal	Universal

(1) Establece un plazo de 10 años para alcanzar una liberalización universal.

(2) Establece el año 2005 para alcanzar una liberalización total.

<sup>60</sup> Ver Capítulo 2, párrafo 2.2.1

#### **5.4. Modalidades de negociación.**

La modalidad de negociación adoptada por la ASEAN y el MERCOSUR, según el método del AGCS, esta basada en una aproximación llamada de "listas positivas", el cual obliga a las partes firmantes a listar compromisos de Trato Nacional y Acceso de Mercado - para liberalizar el acceso o para un nivel dado de restricción - en sectores determinados. La modalidad negociadora adoptada por todos los TLC de América y el Caribe, así como por los miembros de la CAN se basa en el método llamado de "listas negativas", lo cual significa que todos los sectores están incluidos en la liberalización adoptada salvo que se especifique lo contrario en un anexo de excepciones (es decir, saliéndose de las disciplinas del acuerdo), o como medidas no conformes (es decir, cayendo dentro de las disciplinas del acuerdo, pero excluyéndose de él).

**Cuadro 5.4**  
**Modalidades de Negociación**

<b>Acuerdo</b>	<b>Modalidad</b>	<b>Centro de la negociación</b>
AGCS	Lista Positiva	Equivalencia de los compromisos
Protocolo MERCOSUR	Lista Positiva	Equivalencia de los compromisos
TLC Grupo de los Tres	Lista Negativa	Lista de excepciones
TLCs México / Bolivia - Costa Rica - Chile - Nicaragua	Lista Negativa	Lista de excepciones
Rep. Dominicana - Centroamérica	Lista Negativa	Lista de excepciones
Decisión 439 CAN	Lista Negativa (1)	Remoción excepciones
Acuerdo Marco ASEAN	Lista Positiva	Equivalencia de los compromisos

(1) Combinada con listas específicas por sectores.

Si bien ambas modalidades pueden llevar al mismo resultado, las dificultades ligadas a cada una son diferentes. En el caso de la metodología de listas positivas los negociadores deben tratar de determinar una "equivalencia" de los compromisos por adquirir, lo cual es difícil de hacer en el área de los servicios en cual no se ha encontrado aún un mecanismo para determinar una equivalencia basada en precios de las restricciones regulatorias. En el caso de las listas negativas, los negociadores

pueden tener claramente en cuenta todas las medidas regulatorias de sus economías nacionales que pueden actuar de una forma discriminatoria respecto de proveedores extranjeros de servicios, de manera de determinar cuáles de esas medidas deben ser listadas en los anexos como excepciones.

### **5.5. Exclusiones.**

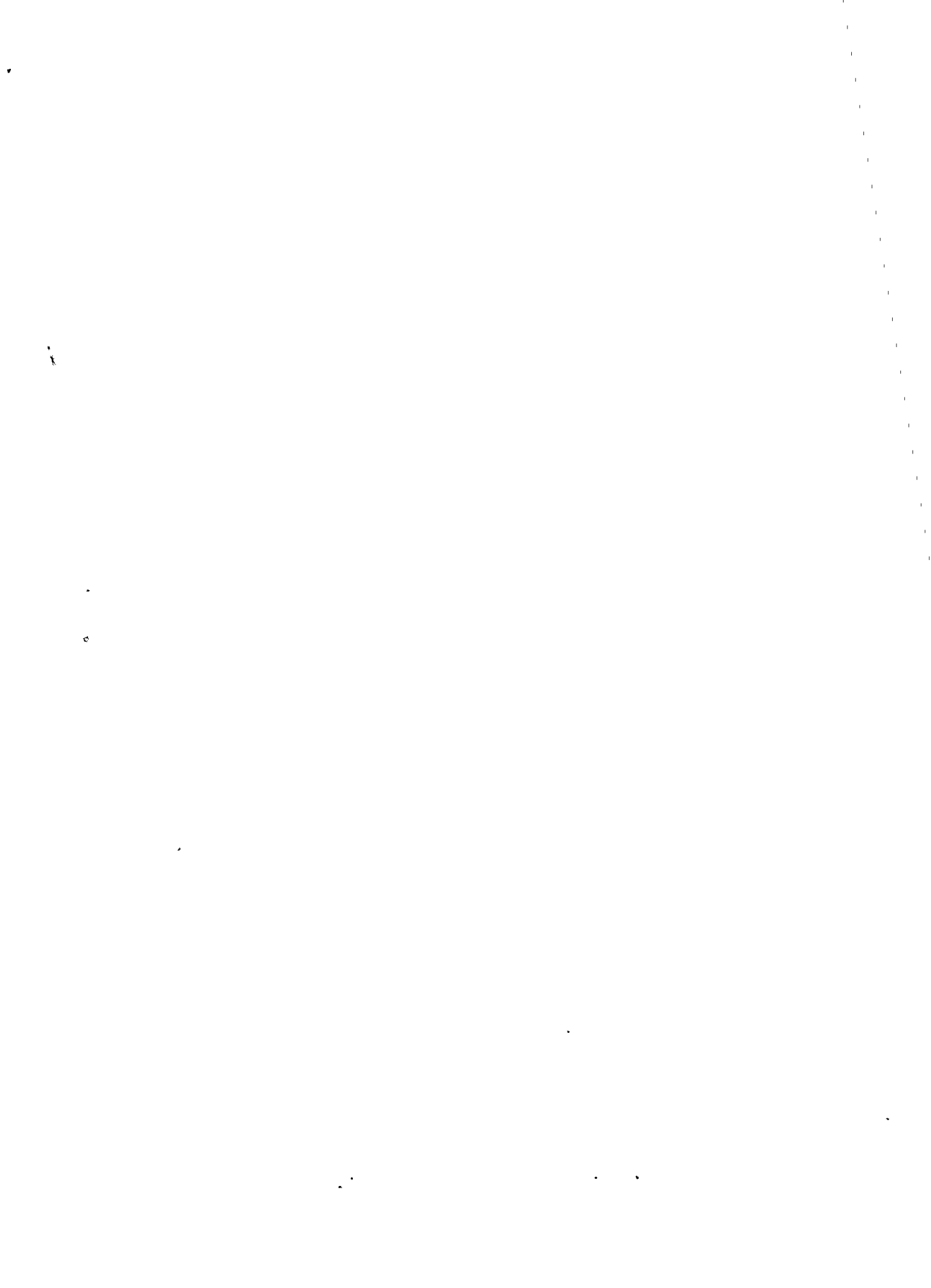
Para ver mejor el potencial y los desafíos de una futura liberalización en el área de los servicios es instructivo mirar en cuáles sectores se hicieron compromisos bajo en el AGCS, y en cuales no se hicieron, y comparar estos compromisos con las exclusiones efectuadas en los acuerdos comerciales subregionales. Igualmente es instructivo examinar aquellos sectores en los cuales se hicieron reservas.

Los seis sectores que muestran el mayor número de compromisos en las Listas Nacionales del AGCS, en orden descendente, son: servicios comerciales, servicios financieros, telecomunicaciones con valor agregado, servicios relacionados con la informática, servicios para la construcción y transporte terrestre. Los sectores que tienen el menor número de compromisos son: servicios postales, reparación de vehículos motorizados, comercio al detalle, hotelería y restauración, y transporte marítimo<sup>61</sup>. En cuanto a sectores excluidos, el transporte aéreo regular y los servicios gubernamentales básicos fueron excluidos en el AGCS y en todos los acuerdos subregionales.

Respecto a los sectores excluidos en los acuerdos subregionales, así como las reservas (medidas no conformes), aún no hay información disponible. El Acuerdo del G3, como los tratados firmados por México no han publicado oficialmente los anexos, tampoco lo ha hecho el TLC entre Centroamérica y República Dominicana. Por su parte la ASEAN como los miembros de MERCOSUR aún no han negociado la cobertura sectorial de sus acuerdos. Las únicas exclusiones y reservas conocidas al momento son las publicadas como anexos a los TLC firmados por Chile con Canadá en 1997 y México en 1999.

---

<sup>61</sup> Hoekman, 1995.



Es destacable el paralelo existente entre los servicios que figuran en los anexos del AGCS y en los capítulos separados de los TLC. Los sectores que figuran en ambos son principalmente: telecomunicaciones, servicios financieros, servicios profesionales (no aparecen como un anexo del AGCS pero son prominentes como un Anexo en todos los TLC de las Américas), y la entrada temporal de hombre de negocios (en el AGCS esta área es levemente diferente y se refiere al movimiento de personas naturales).

### **5.6. Relación entre liberalización regional y disciplinas multilaterales**

Es importante establecer la naturaleza de la relación entre los diferentes tipos de acuerdos subregionales de liberalización del comercio de servicios y el sistema multilateral establecidos por el AGCS. El Artículo V del AGCS establece las condiciones que deben cumplir los acuerdos de integración económica que involucren a miembros de la OMC y que otorgan acceso preferencial al mercado de servicios de sus integrantes, de manera que sean considerados consistentes con el sistema multilateral de comercio. Este Artículo se titula "Integración Económica", en cambio el Artículo XXIV del GATT, que se refiere a lo mismo, se titula "Áreas de Libre Comercio y Uniones Aduaneras", reflejando el hecho que el AGCS es más amplio que el GATT y cubre no solo el comercio transfronterizo sino también otros modos de suministro, incluyendo el establecimiento.

Las tres condiciones principales impuestas por el Artículo V del AGCS a los acuerdos de integración económica son:

- i) tener una cobertura sectorial sustancial (entendida en términos del número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro incluidos. En orden de reunir esta condición los acuerdos no deben permitir la exclusión *a priori* de ningún modo de suministro);
- ii) prever la ausencia o la eliminación sustancial de toda discriminación, en el sentido del Artículo XVII (Trato Nacional) entre las partes, en los sectores comprendidos en el párrafo i), por medio de la eliminación de las medidas

discriminatorias existentes, y/o la prohibición de nuevas medidas discriminatorias o el aumento de ellas;

- iii) no elevar el nivel promedio de las barreras al comercio de servicios, respecto a otros miembros del AGCS, dentro de los respectivos sectores o subsectores comparado con el nivel aplicable con anterioridad al acuerdo.

De esta manera, en relación con cualquier acuerdo de integración económica que incluya los servicios, el Artículo V del AGCS obliga la cobertura de un *número sustancial* de sectores de servicios y la *eliminación sustancial de toda discriminación* en el uso de medidas que afecten el comercio de servicios. Estos requerimientos son establecidos en términos de *nivel promedio* de protección, en vez de un nivel específico, haciendo esa determinación bastante difícil.

Es interesante notar que el Artículo V del AGCS no hace distinción entre unión aduanera o área de libre comercio, como lo hace el Artículo XXIV del GATT. Hay autores que argumentan que este hecho, combinado con el establecimiento de niveles promedio de protección definidos por el Artículo V.4 del AGCS, le permite a los países participantes de un área de libre comercio elevar barreras con los no miembros tanto como no se incremente el nivel promedio de las barreras de todos los miembros del acuerdo con respecto a los no miembros<sup>62</sup>

En el AGCS, como en el GATT, se pueden establecer compensaciones a los no miembros en el caso del incremento de una discriminación (una elevación en el nivel promedio de protección). Si los miembros de un acuerdo de integración retiran o modifican los compromisos específicos de acceso a mercados y Trato Nacional que habían establecido previamente, el Artículo XXI del AGCS se prevé la realización de consultas y negociaciones con las partes afectadas para el establecimiento de compensaciones.

---

<sup>62</sup> Hoekman, Bernard y Sauve, Pierre, *Liberalizing Trade in Services*, World Bank Discussion Paper N° 243, Washington, EE.EE., 1994. Los autores sugieren que esta posibilidad abierta por el AGCS es muy significativa en la medida que permite una "redistribución" entre los miembros de un área de libre comercio, en términos de incrementar la protección en un sector para un miembro por medio una

Las disciplinas establecidas en el Artículo V del AGCS se aplican a todos los acuerdos que contienen disposiciones sobre los servicios vistos anteriormente. Sin embargo, ninguno de ellos ha sido sometido a la OMC para ser examinado a la luz del Artículo V y no está claro cuando lo serán. El Comité de Acuerdos Regionales de Comercio de la OMC, que comenzó a operar en 1996 ha recibido, solamente, el mandato de revisar las disposiciones sobre servicios del TLCAN, así como las establecidas en el acuerdo firmado entre Chile y Canadá.

Se debe destacar que es muy amplio el margen de maniobra para los PED en el establecimiento de acuerdos preferenciales, en la medida que el número y la extensión de los compromisos contraídos por estos mismos países en la OMC fueron muy modestos (con la excepción del área de telecomunicaciones) y han tenido un limitado efecto liberalizador en el mercado de los servicios.

Al poner en práctica las obligaciones del AGCS, los PED tienen más flexibilidad para realizar sus requisitos internos de liberalización. Pueden recurrir a las disposiciones del Artículo V que dan a los miembros de un acuerdo de integración una perspectiva de largo plazo (ver Artículo V:2 y V:3 (a) del AGCS que abordan los acuerdos regionales en una perspectiva más amplia de integración económica). Este aspecto es particularmente aplicable al Protocolo del MERCOSUR si sus miembros deciden excluir algunos sectores de una forma permanente. Sin embargo, una decisión de ese tipo tendrá que ser analizada por el Comité de Acuerdos Regionales de Comercio de la OMC después de su notificación.

La existencia de un gran número de acuerdos sectoriales específicos e independientes no se ha discutido dentro del Consejo del AGCS. Al parecer estos acuerdos que tienen un impacto en el comercio a través de sus aperturas preferenciales del mercado de servicios serían "ilegales" ante el AGCS. Para aquellos acuerdos sectoriales que no fueron repertoriados por los miembros de la OMC en sus listas de exenciones al trato de NMF al momento de la conclusión de la Ronda

---

disminución de la protección del mismo sector por parte de otro miembro. Esta posibilidad no está permitida en el GATT para las áreas de libre comercio, pero son posibles en las uniones aduaneras.

Uruguay, su estatus legal será en el mejor de los casos cuestionable y probablemente declarados "AGCS ilegales". Cuando y como estos acuerdos sectoriales no repertoriados (los cuales son efectivamente "áreas grises" que frenan el comercio de servicios actualmente) serán integrados al sistema multilateral tendrá implicancias para la legitimidad de las reglas y disciplinas que cubren el comercio de servicios.

## 6. ELEMENTOS PARA DEFINIR UNA POLITICA

Antes de entrar a estudiar los elementos de una política de negociación de las reglas del comercio internacional de servicios es necesario que cada país defina su política nacional respecto al modelo de crecimiento. En ese contexto se debe estudiar las variables políticas y económicas que determinan o influyen en la manera como el país se inserta en la economía mundial. Estas variables definirán los grados de apertura de la economía al comercio internacional, la mayor o menor orientación exportadora del sistema productivo, la determinación de los sectores que presentan ventajas comparativas y la de aquellos que, no teniéndolas, deben ser salvaguardados de la competencia internacional. Con esas definiciones en la mesa es posible abordar el estudio de las estrategias de inserción en la economía mundial y las políticas concretas para caminar hacia la meta trazada.

En este estudio hemos supuesto que la orientación dominante en los PED para el crecimiento económico pasa por el desarrollo exportador, la liberalización de los mercados y la especialización en los sectores económicos donde poseen ventajas comparativas.

En esta perspectiva, para capturar las oportunidades ofrecidas por la internacionalización de los servicios y obtener el máximo beneficio para sus pueblos, los PED deben definir su posición y su estrategia de negociación en los procesos que se desarrollan en el ámbito multilateral, regional, subregional y bilateral. Muchos de los temas de agenda son comunes a los diferentes niveles de negociación, lo que hace necesario una definición estratégica básica que oriente la posición del país en los diferentes foros y, al mismo tiempo, un serio análisis del tratamiento que debe conferirse a los diferentes temas de agenda en cada uno de los niveles.

Esta definición involucra aspectos tales como: si el marco multilateral será el piso o el techo del nivel de compromisos que el país debe adoptar en los diferentes acuerdos en los que participe; o, si todos los temas deben ser abordados en cada nivel, o si conviene más delegar ciertas disciplinas a un acuerdo, ya sea multilateral o

regional, por ejemplo, y vincular los acuerdos a nivel subregional o bilateral a dichas disciplinas.

Asimismo, es importante evaluar hasta qué punto los compromisos asumidos en un determinado nivel condicionan o no las posibilidades de negociación en otros foros; si los compromisos que se asuman facultarán la convergencia futura de diferentes acuerdos o constituirán un obstáculo para la consecución de este objetivo.

En este capítulo final se discuten dos temas que deben ser evaluados por cada país al adoptar decisiones en los diferentes foros en los cuales negocie la liberalización del comercio de servicios:

En primer lugar, las diferentes opciones que existen sobre modelos para la liberalización del comercio de servicios. Si bien es cierto que la discusión se ha centrado sobre las ventajas y desventajas del modelo TLCAN y del modelo AGCS, el abanico de opciones es mayor a lo que la discusión actual tiende a señalar. En este contexto se concluyen algunas reflexiones sobre las implicancias de adoptar uno u otro de los posibles modelos.

En segundo lugar, se analizan las implicancias de las diferentes modalidades de negociación para liberalizar el comercio de servicios, es decir el enfoque de "lista positiva" y el de "lista negativa", que constituye una de las principales decisiones que deberán adoptar los países en el marco de las negociaciones en el ALCA, en el APEC y en la Ronda del Milenio de la OMC.

Las opciones en cuanto a estructura y contenidos de los acuerdos se pueden visualizar en tres organigramas que comprenden la cobertura, los principios de liberalización y la profundidad de los compromisos<sup>63</sup>. Dependiendo de cómo se articulan estos elementos en la estructura de un acuerdo para la liberalización del comercio de servicios se pueden obtener diferentes modelos de integración económica en los servicios.

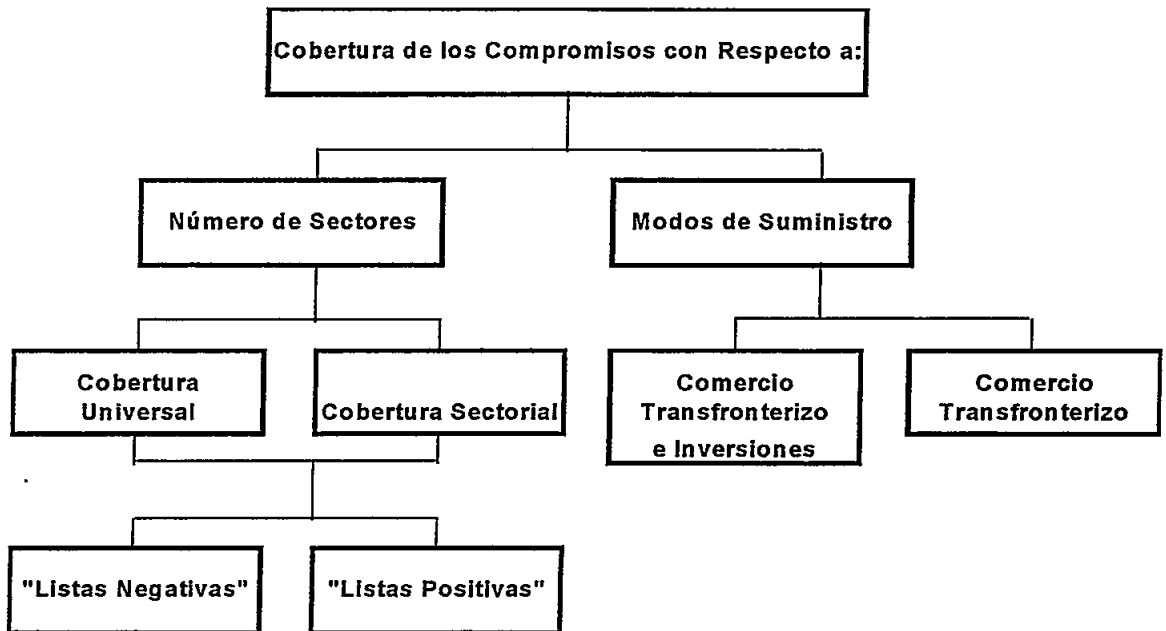
---

<sup>63</sup> Prieto y Stephenson, 1999.

### 6.1. Cobertura de los compromisos

El primer elemento que debe ser definido en cualquier acuerdo sobre servicios es la cobertura de los compromisos de liberalización. Dadas las particularidades del comercio de servicios la cobertura básicamente se refiere a dos aspectos principales: los modos de suministro y el número de sectores de servicios incluidos en las disciplinas comerciales. El comercio transfronterizo cubre los Modos I, II y IV definidos por el AGCS; el comercio transfronterizo más inversiones incluye todos los anteriores más el Modo III o presencia comercial a través de IED.

**Cuadro: 6.1 Cobertura de los Compromisos**



Con respecto al número de sectores incluidos en los acuerdos, el método tradicional antes del establecimiento del AGCS, ha sido la cobertura sectorial, es decir, los compromisos de liberalización están limitados a sectores o subsectores específicos de una industria acordados mutuamente por los países que forman parte del acuerdo, tales como los acuerdos de transporte aéreo, terrestre o marítimo. Cualquiera que sea la opción de cobertura se utiliza uno de dos mecanismos de liberalización: el método de las "listas positivas" y el método de las "listas negativas".

En el modelo de cobertura universal los conceptos y principios se aplican sin excepción a todos los sectores y modos de prestación de los servicios. En la forma más extrema la cobertura universal se encuentra la Unión Europea en la cual los mandatos incorporados en el Tratado de Roma referentes al libre movimiento de personas y capitales, y el derecho a Trato Nacional y a establecimiento, se aplican a todas las actividades de servicios.- En el otro extremo, existe un sin número de acuerdos que sólo contemplan la liberalización de un sector o actividad de servicios, como los acuerdos de transporte suscritos entre diferentes países de la región. Entre estos extremos existe un espectro de posibilidades que configurarían diferentes estructuras de acuerdos.

El modelo TLCAN presenta una estructura mixta en lo referente a cobertura. Hace una aproximación sectorial en lo referente a servicios financieros, telecomunicaciones, y en cierta medida a servicios profesionales, los cuales no se encuentran bajo los principios generales que regulan el comercio de servicios. Estos son tratados en capítulos propios con normas y disciplinas específicas para estos sectores. Las normas generales sobre el comercio de servicios se limitan al comercio transfronterizo (Modo I). El modo de prestación vía presencia comercial o establecimiento (Modo III) es regulado por el capítulo sobre inversiones, es decir, es extraído de las normas que regulan el comercio de servicios, limitando su cobertura en términos de modos de prestación.

Por el contrario, el modelo AGCS tiende a la universalidad en el sentido que los principios básicos y los compromisos se aplican a todos los sectores y a todos los modos de prestación. Dependiendo de la modalidad de negociación que se adopte, "lista positiva" o "lista negativa", la cobertura será inmediata o en la medida que la liberalización se produzca. En este modelo se presentan limitadas excepciones sectoriales a los alcances de las disciplinas del acuerdo.

Relacionado con la cobertura de un acuerdo de servicios hay algunos elementos que los PED deben evaluar al adoptar decisiones en los diferentes foros de negociación. El modelo TLCAN, al excluir de las normas generales sobre el comercio

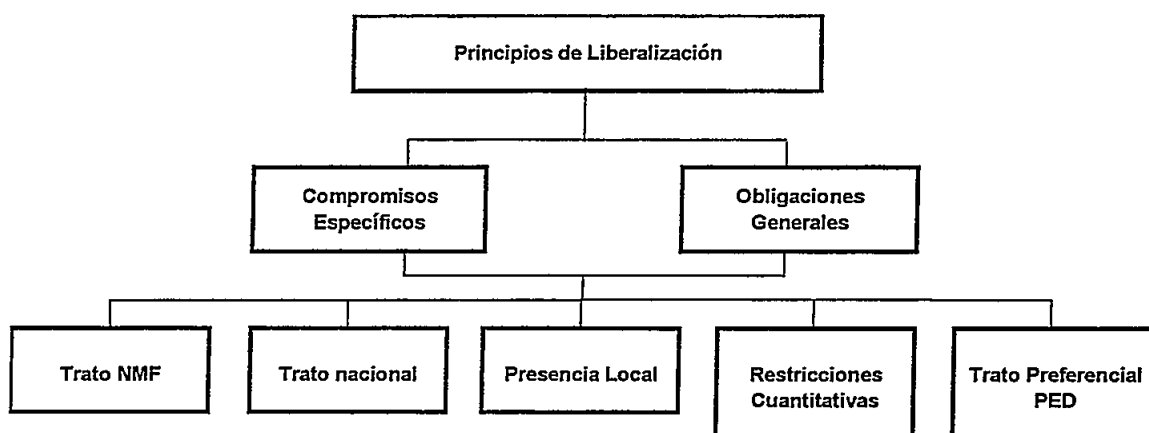
de servicio al modo de prestación vía establecimiento (Modo III) y llevarlo a un capítulo específico, promueve su inmediata liberalización. Esto puede afectar las posibilidades de negociación del comercio transfronterizo (Modo I) en el cual el país podría tener mejores posibilidades de exportación. Los países con ventajas competitivas en inversión extranjera habrán logrado sus objetivos, por lo tanto no estarán tan dispuestos a ofrecer concesiones en otros modos de prestación. Asimismo, dependiendo de los objetivos de política nacional, el tratamiento sectorial - en capítulos específicos - de servicios financieros y telecomunicaciones puede ser beneficioso si se busca la máxima liberalización; en cambio, puede ir en contra del interés nacional si el objetivo es propiciar una liberalización gradual de dichos sectores. En general el tratamiento específico de cualquier sector tenderá a acelerar su liberación.

Otro aspecto que debe ser evaluado en el plano de la cobertura se refiere a las excepciones generales al acuerdo. Puede ser de interés del país excluir algún sector, de manera definitiva, en virtud de que su liberación, aún en el plazo más largo, no sea percibida como beneficiosa, o esté limitada por disposiciones legales difíciles de modificar por condiciones políticas, o en virtud de otros objetivos como pueden ser los valores y la cultura nacional. Este ha sido el caso, por ejemplo, de los servicios culturales y la radiodifusión excluidos en algunos acuerdos. Ambos métodos permiten efectuar excepciones, pero el modelo AGCS proporciona un margen mayor de negociación para establecer excepciones generales.

## 6.2. Principios de Liberalización

Los esfuerzos para abrir los mercados extranjeros están guiados por principios cuyo propósito es eliminar o reducir las prácticas discriminatorias que se utilizan en el comercio internacional. Se pueden adoptar dos métodos diferentes para establecer estos principios: establecer los principios de liberalización como una obligación general, como en el caso de los tratados tipo TLCAN, o como partes de compromisos específicos tal como ocurre en los acuerdos de tipo AGCS.

**Cuadro 6.2 Principios de Liberalización**



En el caso del AGCS, algunas obligaciones son de naturaleza general, como el trato NMF, mientras otros son parte de compromisos específicos, como el Trato Nacional. La elección de un método u otro tendrá implicancias respecto a la profundidad de los compromisos y su impacto sobre el comercio<sup>64</sup>.

Generalmente, como hemos visto en capítulos anteriores, se toman en consideración cinco principios de liberalización del comercio transfronterizo de servicios:

- i) El Trato de Nación Más Favorecida (NMF), principio fundamental para asegurar la no discriminación en el comercio internacional. Este

<sup>64</sup> Prieto y Stephenson, 1999.

puede ser inmediato e incondicional o pueden estar limitado por exenciones establecidas en las disposiciones de un acuerdo.

- ii) El Trato Nacional,
- iii) El requisito de presencia local. Los países frecuentemente exigen la presencia local como una condición a los extranjeros que deseen prestar servicios en su territorio, este es especialmente el caso en servicios que requieren una alta supervisión para garantizar la protección de los consumidores.
- iv) Los requisitos técnicos o cuantitativos. Consideraciones técnicas o el tamaño del mercado puede llevar a los gobiernos a establecer restricciones cuantitativas no discriminatorias, como es el caso de las frecuencias de radio y el número de bancos.
- v) El trato a los países en desarrollo.

Los conceptos y principios generales de liberalización son bastante comunes en los diferentes modelos de liberalización. La diferencia radica en su alcance y particularidades de aplicación. El principio básico es la **no discriminación** que se traduce en dos tipos de disposiciones en los acuerdos. Por un lado, la cláusula NMF, es decir, que el trato otorgado a un país miembro del acuerdo debe ser extendido a todos los países miembros de dicho acuerdo; por otro, en disposiciones de Trato Nacional, es decir, que el trato otorgado a las empresas y personas físicas nacionales debe ser extendido a los proveedores extranjeros. La cláusula NMF puede adoptar dos formas, inmediata e incondicional, o condicional, esta última se relaciona comúnmente con el interés de asegurar la reciprocidad.

Con respecto a la **cláusula NMF** se presentan tres temas que cada país deberá evaluar en el contexto de las negociaciones para definir un modelo de liberalización del comercio de servicios. En primer lugar, si se permitirán reservas temporales con respecto a la aplicación de esta cláusula, por ejemplo el Anexo sobre Exenciones a las Obligaciones del Artículo II del AGCS. En segundo lugar, si se permitirán

excepciones generales a su aplicación, por ejemplo que en algunos sectores se mantendrá la condicionalidad de su aplicación. Finalmente, si el alcance de este compromiso sólo se extiende al trato conferido a un país miembro del acuerdo, o si se extiende al trato que un país pueda otorgar a un país extra zona, es decir, si el trato más favorable que un miembro de un acuerdo otorga a un tercer país no miembro del acuerdo debe extenderse inmediata e incondicionalmente a todos los miembros del acuerdo.

Otro aspecto vinculado con este principio es si el acuerdo estipulará un trato más favorable para sus miembros en comparación con el trato que se otorgue a países extrazona en general. Es decir la existencia de un margen de preferencia regional.

En lo referente al **Trato Nacional** las disposiciones en un acuerdo pueden tener diferente alcance. En un extremo exigir el trato idéntico, en el otro extremo limitar el alcance del concepto a algo similar al caso de bienes, es decir que se podrían incluir disposiciones en el acuerdo que estableciesen los medios específicos de discriminación a los servicios provenientes del exterior. Entre estas existen otras formas que podría adoptar el Trato Nacional como es un trato diferente pero de efecto equivalente, o garantizar sólo oportunidades competitivas comparables. Todas estas alternativas podrían incorporarse en un acuerdo para la liberalización del comercio de servicios.

Los acuerdos sobre servicios suscritos en el hemisferio tienden a aproximarse a la noción más estricta de Trato Nacional. Un tema importante relativo al Trato Nacional es la identificación de las medidas que lo limitan. En el AGCS, por ejemplo, en el Artículo XVI<sup>65</sup> se presenta una lista indicativa de medidas que limitan el acceso al mercado, mas no las que afectan el Trato Nacional. Sería conveniente, en el marco de los acuerdos elaborar una lista taxativa de medidas que limitan el Trato Nacional

---

<sup>65</sup> Ver Capítulo 2, párrafo 2.2.1

por modo de prestación con la finalidad de facilitar la adopción de compromisos específicos o el registro de reservas según sea el caso<sup>66</sup>.

Con respecto al **derecho a establecerse** (Modo III), mediante el cual se otorga acceso al mercado vía la presencia comercial, el modelo tipo TLCAN consagra como principio general el derecho a no establecerse, es decir que no se puede exigir presencia local para proveer un servicio en el mercado doméstico. Es decir, visto de forma positiva, el derecho del proveedor de elegir el modo de prestación que desee para acceder a un determinado mercado. En un modelo tipo AGCS esto se traduce en la naturaleza de los compromisos específicos que un país adopte, en el cual puede conceder acceso al mercado a condición de que exista presencia local, o no. No obstante este principio igualmente se podría incluir en un acuerdo de este tipo.

Un principio reconocido en los acuerdos de liberalización del comercio de bienes es el del **trato preferencial y diferenciado para países en desarrollo**. Sin embargo, este principio ha sido fuertemente disminuido en los acuerdos sobre el comercio de servicios. En el AGCS el Artículo IV (participación creciente de los PED) y el XXV (cooperación técnica) son los únicos que se refieren exclusivamente a los PED. Los acuerdos modelo TLCAN no contemplan este principio, como tampoco ha sido incorporado en el acuerdo tipo AGCS suscrito por los Países Miembros del MERCOSUR. Será necesario, considerando la estructura que adopten los diferentes acuerdos, diseñar mecanismos específicos que hagan factible un trato diferenciado. En el campo de los servicios esto constituye un ejercicio bastante complejo. A la fecha las diferentes propuestas al respecto se limitan a mayores plazos y excepciones temporales en el cumplimiento de obligaciones. Un camino a explorar al respecto es el de introducir la reciprocidad relativa como principio de negociación en los acuerdos, es decir, que no se esperan concesiones equivalentes por parte de los países de menor desarrollo durante el proceso de liberalización, aunque las obligaciones al final del proceso puedan ser iguales (Abugattas 1998).

---

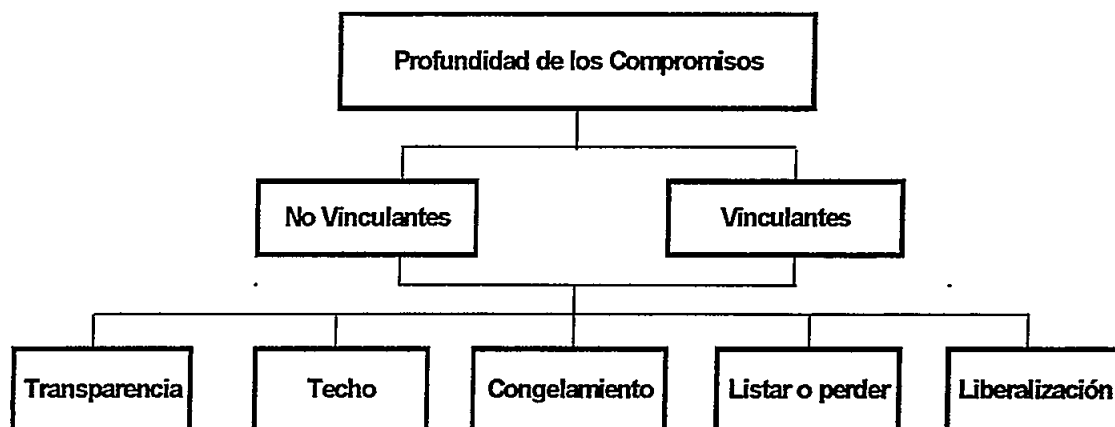
<sup>66</sup> Abugattas, Luis (1998), *Asistencia técnica para la formación de negociadores bolivianos del sector servicios*, Departamento de Promoción Económica ALADI, Publicación N° 1/98, Montevideo, Uruguay.

### 6.2.1. Profundidad de los Compromisos

La profundidad de los compromisos esta definida, en primer lugar, por carácter más o menos vinculante que ellos tengan. Existen en los acuerdos declaraciones de intenciones que se pueden calificar de compromisos no vinculantes, sin valor presente. Por otra parte, los compromisos propiamente tales son aquellos que revisten un carácter obligatorio para los miembros del acuerdo. Entre ambos extremos hay variantes, yendo de bajos hasta altos niveles de compromisos. Los instrumentos más usuales para fortalecer el comercio libre son:

**Transparencia.** Compromiso básico de cualquier acuerdo, requiere que todos los miembros se informen de manera reciproca o establezcan los mecanismos para facilitar el acceso a la información sobre todas las medidas que afectan el comercio. No existe mayor discusión sobre este principio; la diferencia radica en la forma en que la transparencia se garantiza en los diferentes modelos.

Las posibilidades varían desde la simple obligación de poner a disposición de los interesados la información pertinente por cualquier medio, desde la publicación obligatoria de todas las medidas hasta por la notificación y aún la contra notificación de las medidas. En los diferentes acuerdos es necesario evaluar el nivel de exigencia que es necesario para cumplir con los objetivos que se buscan. Este es uno de los temas en que las obligaciones a un determinado nivel pueden satisfacer los requerimientos en otros niveles.



**Cuadro 6.3 Profundidad de los Compromisos**

### Cuadro 6.3 Profundidad de los Compromisos

Por ejemplo, una obligación en el plano regional puede hacer ocioso la introducción de disciplinas al respecto en otro tipo de acuerdo. Asimismo, las obligaciones derivadas del AGCS podrían ser suficientes. Existe un peligro con respecto a la transparencia y es que en aras de ella se pretenda comprometer modalidades de negociación. Por ejemplo, de los principales argumentos a favor de las "listas negativas" es que ellas promueven la transparencia.

**Compromisos techo.** Práctica largamente establecida en los acuerdos de comercio, la cual permite establecer compromisos por arriba de las prácticas reales de un mercado, guardando el país márgenes para operar por debajo. Es el compromiso de liberalización más elemental, por su intermedio se consolida un nivel de restricciones sin relación con la situación real del marco regulatorio vigente en el país, por ejemplo, en el AGCS es posible consolidar un nivel de restricción superior al efectivo.

**Congelamiento (stand still)** de las medidas no conforme existentes. Es un segundo nivel de compromiso por medio del cual se consolida el nivel de restricciones efectivas existentes al momento de establecer el acuerdo. Es decir, el país se compromete a no introducir mayores niveles de restricción en el futuro, garantizando la situación vigente.

**Efecto cremallera (ratcheting).** Tercer nivel de compromiso que establece que cualquier liberalización realizada después de la consolidación de las restricciones efectivas no podrá ser revertida. Es decir se consolida automáticamente cualquier movimiento hacia una mayor liberalización. Este es el caso de los acuerdos de tipo TLCAN.

**Listar o perder (list or lose).** Este tipo de compromiso es un complemento a la transparencia y acelera los procesos de liberalización. Es la obligación de listar todas las medidas no-conformes relativas a un sector so pena de obligarse a levantarlas.

Finalmente, la **liberalización** total o parcial, el compromiso de desmantelamiento total o parcial de las restricciones vigentes, es decir otorgar acceso al mercado irrestricto y pleno Trato Nacional, sería el nivel más profundo de compromiso.

En conclusión, con respecto al nivel de compromisos que incorpore un acuerdo, se tiene igualmente un continuo desde compromisos muy elementales hasta compromisos sumamente extensos. El nivel de compromiso depende igualmente de la velocidad de la liberalización y de la cobertura que tenga el acuerdo.

### **6.3. Modalidad de Negociación: Lista Positiva vs. Lista Negativa**

En el diseño de un régimen para la liberalización del comercio de servicios, uno de los aspectos centrales a definir es la naturaleza y el alcance de los compromisos que los distintos países miembros de un acuerdo adoptarán. Las diferentes opciones al respecto han sido analizadas más arriba. En el contexto del análisis de la naturaleza de los compromisos a incorporarse en un régimen para la liberalización del comercio de servicios, la modalidad de negociación es uno de los temas que más atención y debate ha suscitado. Las diferentes posiciones se derivan, por un lado, del modelo AGCS y por otro lado del modelo TLCAN.

En el primer caso la negociación se realiza mediante lo que se ha llamado "listas positivas", en el segundo mediante el enfoque por "listas negativas", aunque cualquier modelo podría introducir una u otra de las modalidades de negociación.

La modalidad de negociación que fue incorporada en el AGCS se basa en el enfoque de "lista positiva" que obliga a los países signatarios a inscribir compromisos de acceso a mercado y de Trato Nacional para sectores o actividades liberalizadas o para un determinado nivel de restricción en las Listas Nacionales anexas al acuerdo. Es decir, el país indica el nivel de compromiso que adopta para un determinado sector, subsector, o actividad según modo de prestación, pudiendo extender los compromisos a todos los modos de suministro o limitarlo a alguno de ellos. El país no adopta ningún compromiso con respecto a los sectores no considerados en la Lista

Nacional, manteniendo en principio absoluta libertad de introducir medidas aún más restrictivas en el futuro. Pero, en sentido estricto, el AGCS resultó en una modalidad híbrida que combina una "lista positiva" de sectores, y modos de prestación comprometidos, con obligaciones que sólo se aplican a estos sectores o modos de prestación; y con una aproximación de "lista negativa" de medidas no conformes que se mantienen, y que hay que inscribir, en los sectores incorporados en las Listas Nacionales.

La segunda aproximación, por "lista negativa", se deriva de la modalidad de negociación que fue definida para el TLCAN. En este caso se adopta un compromiso total de liberalización, es decir acceso irrestricto al mercado y Trato Nacional, para todos los sectores de servicios salvo aquellos para los cuales se registra, en el respectivo Anexo, una medida no conforme con los diferentes compromisos de liberalización incorporados en el acuerdo.

Las dos modalidades de negociación pueden, potencialmente, llevar al mismo nivel de liberalización del comercio de servicios, y mediante ambas modalidades se pueden satisfacer las condiciones establecidas por el Artículo V del AGCS para los acuerdos de liberalización preferencial del comercio de servicios. No obstante, cada modalidad de negociación presenta ventajas y desventajas que deben ser evaluadas para adoptar una posición al respecto acorde con el interés nacional en el proceso de negociación.

A continuación se establecen algunas conclusiones sobre las implicancias de adoptar una u otra de las modalidades de negociación, con la finalidad de proveer de algunos elementos de juicio que permitan evaluar las diferentes alternativas y adoptar una posición tanto en las negociaciones en el plano regional, subregional, o bilaterales.

### 6.3.1. Listas Positivas

Con respecto a la negociación, mediante "listas positivas", se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- (a) Un régimen para la liberalización del comercio de servicios que adopta esta modalidad de negociación permite que un país asuma un reducido nivel de compromisos generales e introduce amplias posibilidades para una **liberalización gradual y progresiva** del comercio de servicios. Como en el caso del AGCS los compromisos generales se limitan básicamente a la no discriminación (Artículo II, Cláusula MFN) y a la Transparencia (Artículo III). Los compromisos específicos que adopte el país dependerán del proceso de negociación con los otros Países Miembros del Acuerdo. Obviamente, para un país cuyo objetivo es no asumir compromisos significativos inicialmente y propender a una liberalización progresiva, esta modalidad de negociación puede producir importantes réditos. En caso contrario, si el objetivo nacional es lograr una liberalización acelerada del comercio de servicios, esta modalidad de negociación puede retrasar sensiblemente el proceso.
- (b) Este enfoque **permite a los países consolidar sus compromisos en un nivel de restricciones superior al efectivamente vigente** según la regulación nacional, es decir permite mantener distancias significativas entre la naturaleza y el nivel de consolidaciones y la situación regulatoria real. Esta posibilidad faculta a un país a:
  - i) inscribir compromisos evaluando el nivel real de liberalización de sus socios comerciales, con la finalidad de mantener un margen de negociación para lograr la liberalización en negociaciones futuras de sectores de servicios de interés para dicho país;
  - ii) mantener un margen de maniobra adecuado para introducir modificaciones futuras en la regulación de un determinado sector sobre el cual no exista al momento una clara definición de objetivos y políticas para su desarrollo. En la medida en que un país no cuente con políticas y

regulación en la mayoría de sectores de servicios, y no se hayan definido con claridad los objetivos nacionales, este enfoque puede ser de beneficio para el país. Adicionalmente, garantiza la más absoluta libertad de los países a introducir una nueva regulación restrictiva en los sectores no incorporados en los compromisos específicos, es decir no conlleva necesariamente una obligación general de congelamiento ("stand still").

- (c) Mediante "listas positivas" es más fácil evaluar el valor de las concesiones a otorgar y recibir en el proceso de negociación, lo que permite un mejor manejo del proceso por parte del país, ya que es posible buscar la reciprocidad en términos del valor comercial de las concesiones. Esta aproximación permite negociar mediante un proceso de oferta y demanda, lo cual no es posible con el enfoque alternativo. No obstante, los beneficios que en este sentido pudieran derivarse de este enfoque de negociación se encuentran seriamente limitados por la insuficiencia de estadísticas adecuadas que permitan ponderar con alguna aproximación el valor de las concesiones.
- (d) Un problema con la "lista positiva", es que **dificulta los intentos de interpretar y documentar la liberalización del comercio de servicios**, debido a la falta de una nomenclatura adecuada sobre las actividades de servicios. La negociación por "lista positiva" demanda una clasificación y descripción de las actividades de servicios exhaustiva, algo como lo que se tiene para negociar bienes mediante la nomenclatura arancelaria. La clasificación utilizada para las negociaciones en el AGCS se ha probado no del todo suficiente, y se requiere un intenso trabajo en este sentido para poder negociar adecuadamente compromisos específicos.
- (e) Este enfoque **no provee de suficiente transparencia** afectando a los operadores en el comercio internacional de servicios. En aquellos sectores no inscritos en los compromisos específicos no se cuenta con información sobre las restricciones vigentes al comercio de servicios ya que no existe obligación de inscribir ninguna medida incompatible con respecto a ellos. En aquellos

sectores inscritos cabe la posibilidad que las medidas consolidadas no guarden relación con el nivel de restricción real que existe en el mercado. Si el objetivo del país es lograr la mayor transparencia en aras de sus exportadores de servicios, este enfoque no sería el más conveniente. No obstante, el problema de la transparencia puede abordarse como se hizo en el AGCS mediante el establecimiento de "puntos de contacto" en los cuales el exportador o cualquier interesado tenga garantizado el acceso a la información.

- (f) Las "listas positivas" introducen un **sesgo contra el suministro de servicios transfronterizos (Modo I)** a favor del modo de prestación vía presencia comercial (Modo III) debido a la mayor claridad que existe sobre la naturaleza y nivel de compromisos con respecto a este modo de prestación. Esta es una constatación fáctica que se deduce del análisis de los compromisos específicos adoptados por los países miembros de la OMC en el marco del AGCS. Si el potencial exportador de un país radica en el comercio transfronterizo, este enfoque puede dificultar las pretensiones de un mayor y mejor acceso a los mercados para su oferta exportable.
- (g) La negociación vía "lista positiva" tiende a promover en las etapas iniciales del proceso, la **consolidación de las restricciones vigentes** en los diferentes sectores sobre los cuales los países asumen compromisos específicos. Es decir la liberalización efectiva del comercio se comenzará a producir en las etapas posteriores del proceso de negociación. Esta ha sido la experiencia en el AGCS, en el cual la mayoría de los compromisos específicos adoptados por los países miembros durante la Ronda Uruguay se limitan a consolidar la situación regulatoria vigente al momento de la negociación.

### 6.3.2. Listas Negativas

En el caso de un enfoque de negociación, basado en "listas negativas", pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- (a) Una de las características más notable del enfoque de "listas negativas" es que **coloca como elemento central los compromisos generales de liberalización comercial**, a diferencia de la "lista positiva" en la cual el elemento substancial de liberalización radica en los compromisos específicos que cada país adopta y, como ya fuera señalado, permite un nivel relativamente bajo de compromisos de carácter general. La "lista negativa" demanda un claro compromiso con la liberalización, tanto en términos de profundidad como de velocidad, por parte de los países miembros de un acuerdo, lo cual definitivamente tiene beneficios en términos del mensaje proporcionado a los operadores económicos, y a la comunidad económica internacional en su conjunto. No obstante, dicho compromiso político demanda, a su vez, un alto nivel de consenso por parte de los proveedores de servicios domésticos quienes pueden percibir la liberalización como un desafío a su posición en el mercado doméstico.
- (b) Una aproximación de este tipo **demanda un conocimiento exhaustivo de la regulación** que afecta todas las actividades de servicios en el país, y una clara identificación de aquellas medidas que son consideradas como restricciones al comercio de servicios, ya sea porque restringen el acceso al mercado nacional o porque constituyen alguna forma de discriminación a favor del proveedor de servicios nacionales, es decir, limitan el Trato Nacional.

Dada la mecánica de negociación, toda medida incompatible con los compromisos debe ser inscrita en los anexos de reservas a los compromisos para poder mantenerla en vigencia después de la firma del acuerdo o durante un tiempo previamente acordado.

La lógica detrás de una negociación por "lista negativa" es lo que se ha llamado el "listar o perder" ("list or loose it"), es decir toda medida incompatible no inscrita en las reservas deberá ser derogada. Esta aproximación, en ausencia de una debida preparación, puede derivar en que se liberalicen totalmente algunos sectores afectando objetivos de desarrollo por desconocimiento de la regulación vigente o simplemente por descuido. Es conveniente considerar en los acuerdos

que adoptan esta metodología un período de tiempo razonable, posterior a la entrada en vigencia del mismo, para inscribir adecuadamente todas las reservas que el país desee mantener, así como un plazo dentro del cual se podrá negociar nuevamente algunos de los compromisos asumidos inicialmente.

- (c) La negociación por "lista negativa", **propende a una mayor y más rápida liberalización** del comercio de servicios, en consecuencia, esta sería la modalidad más adecuada si ese es el objetivo que persigue el país. Mediante esta modalidad todos los sectores con respecto a los cuales no se inscriben medidas incompatibles en las respectivas reservas quedan completamente liberalizados a la entrada en vigor del acuerdo o en la fecha límite fijada para la inscripción de reservas. Es decir, se genera un efecto inicial de liberalización que incorpora el grueso de las actividades de servicios. Adicionalmente, mediante esta modalidad todas las medidas incompatibles que se inscriben en las reservas se consolidan, es decir que en el futuro no se podrá introducir nueva regulación que incremente el grado de incompatibilidad de dichas medidas. Se tiene un congelamiento, lo que obviamente contribuye con la futura liberalización del comercio de servicios. Bajo este enfoque de negociación, la futura liberalización se obtiene mediante la negociación del retiro de las reservas que se mantienen con respecto a los diferentes compromisos en los diferentes sectores de servicios.
- (d) En el caso de las "listas negativas" en el proceso de negociación **la evaluación que se lleva a cabo es el valor las reservas que mantienen los otros miembros del acuerdo**. El objetivo de negociación es lograr un determinado equilibrio entre las reservas que el país inscribe y aquellas que desean mantener los otros socios comerciales. Las mismas dificultades que se presentan en evaluar el valor de las concesiones comerciales en el caso de las "listas positivas" se encuentran en el caso de valorar el efecto de las reservas inscritas por los otros países miembros sobre las posibilidades comerciales del país. Por lo tanto las dificultades de negociar con base en equilibrio del valor de los compromisos recíprocos se

presenta en ambos casos, haciendo evidente la necesidad de realizar un serio esfuerzo en el mejoramiento de las estadísticas sobre el comercio de servicios.

- (e) La negociación mediante "listas negativas" **genera un entorno de alta transparencia** que favorece a los operadores económicos en el comercio internacional de servicios. La inscripción de todas las medidas no compatibles en las respectivas listas de reservas ofrece información total sobre las condiciones que el proveedor de servicios enfrentará en los diferentes mercados a los cuales aspira acceder, y que dichas condiciones no serán más restrictivas en el futuro. Al mismo tiempo existe la certeza que en aquellos sectores con respecto a los cuales no se han inscrito reservas, goza de acceso al mercado sin restricciones y el Trato Nacional está garantizado. Esta constituye una de las principales ventajas que se presenta en la literatura sobre esta modalidad de negociación.
- (f) Uno de los aspectos que es menester evaluar con respecto a las "listas negativas", es que **se consolida la situación existente** a la firma del acuerdo, registrándose en las reservas las restricciones que afectan a los servicios que existen en el país en un determinado momento. Todos los servicios nuevos que puedan desarrollarse en el mercado quedarán totalmente liberalizados desde el momento en que se genere una oferta. En cierta medida se está comprometiendo actividades de servicios a futuro sin ser posible el conocimiento del desarrollo de los diferentes mercados y de las implicancias económicas de dichos compromisos. Dada la velocidad del cambio tecnológico en el sector de los servicios y la continua aparición de nuevos servicios en los mercados, este es un tema que demanda una profunda reflexión al momento de optar por el enfoque de negociación por "listas negativas". Este problema podría abordarse incorporando en el acuerdo alguna disposición que reserve el derecho de los países miembros de introducir regulaciones, de acuerdo con los objetivos nacionales de política de desarrollo, con respecto a los nuevos servicios que pudiesen emerger en el mercado.
- (g) La negociación vía "lista negativa", podría presentar una limitación práctica en el caso de que un número significativo de países participen en el acuerdo. De la

experiencia de los acuerdos suscritos hasta la fecha bajo esta modalidad, **el volumen de los anexos de reservas es considerable**, presentándose, al igual que en el caso de la inscripción de compromisos específicos en virtud de "listas positivas", problemas en el registro de las medidas restrictivas que se reservará cada país. Este enfoque de negociación demanda una clara especificación y clasificación del tipo de medida, y de su alcance, que cada país inscribe en las reservas a los diferentes compromisos. La especificación de la medida restrictiva y el compromiso específico sobre el cual se está registrando la reserva, no es un ejercicio sencillo.

- (h) El enfoque de "lista negativa" **puede favorecer a aquellos países que cuentan con un marco regulatorio más desarrollado**, y de mayor cobertura sectorial en relación con aquellos que cuentan con una regulación más incipiente y más limitada en términos sectoriales. Al no contar con medidas restrictivas en vigor, y no necesariamente porque no sean convenientes desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo sectorial o nacional, no se podrá inscribir reservas con respecto a dichos sectores. Igualmente, este enfoque puede conspirar contra aquellos países que han adelantado en apertura unilateral. Al consolidarse la situación vigente, mediante el congelamiento ("stand still") se cristaliza una situación de desequilibrio frente a aquellos países que no han liberalizado su sector de servicios, generándose una situación de intercambio de concesiones desiguales en términos de compromisos vinculantes.
- (i) La negociación por "lista negativa", dado el alcance y naturaleza de los compromisos que impone, **deriva en la práctica en la necesidad de exceptuar de manera total algunos sectores** o actividades de servicios de las disciplinas del acuerdo. Aquellos sectores sobre los cuales los países miembros no están dispuestos a asumir compromisos de liberalización ni de congelamiento, ya sea por limitaciones constitucionales o de otra índole, serán incorporados en una lista de excepciones manteniéndose al margen del acuerdo. Efectivamente, todos los

acuerdos suscritos en América y el Caribe, que contemplan el enfoque de "lista negativa", incorporan sectores exceptuados del alcance de las disciplinas.

#### **6.4. Conclusiones Finales**

En este capítulo final se ha pasado revista a los diferentes criterios que deben considerar los PED para definir la estrategia negociadora más conveniente para abordar los procesos de liberalización del comercio internacional de servicios. No existe una respuesta única, cada país debe encontrar el camino adecuado a sus políticas nacionales según las peculiaridades de su economía, según las ventajas comparativas que le interese desarrollar con respecto a las contrapartes en la negociación, según sus intereses nacionales y según sea la calidad de esos interlocutores.

Sobre la base de los tres organigramas descritos se pueden establecer distintas combinaciones para negociar acuerdos de liberalización del comercio de servicios. Los distintos componentes de cobertura, principios de liberalización y profundidad de los compromisos pueden mezclarse y la combinación final va a depender de los intereses comerciales específicos de cada uno de los países participantes en el acuerdo y su visión individual de las ventajas o desventajas que le puede prestar un mercado de servicios abierto y libre.

Por ejemplo, generalmente los PED se encontrarán en la situación de buscar condiciones internacionales que les permitan desarrollar sus ventajas comparativas en recursos naturales y mano de obra; efectuar una liberalización gradual de sus mercados, protegiendo sectores específicos, ya sea por razones económicas o de política nacional, además, desearán guardar un margen para negociaciones futuras. Esos objetivos se conseguirán más fácilmente con un acuerdo universal, que cubra todos los sectores y todos los modos de prestación, lo cual otorga un campo de negociación amplio para compensar las concesiones otorgadas; del mismo modo, el trato NMF y TN deberán aceptar excepciones y limitaciones, respectivamente, que protejan los sectores sensibles. La utilización del método de listas positivas les dará margen para fijar un techo más alto que las generalmente incipientes regulaciones

internas. Esto significa, también, que estos países deben requerir el establecimiento de cláusulas que formalicen un trato preferente para los PED.

En el Cuadro 6.4 se presenta un resumen de los objetivos a tomar en cuenta para elaborar una estrategia de negociaciones y la forma como se articulan con los criterios y modalidades que definen el proceso negociador. Horizontalmente aparecen las opciones de negociación más recomendables para satisfacer el objetivo señalado en las dos primeras columnas; verticalmente se destacan los objetivos posibles de alcanzar al adoptar la opción negociadora indicada en la cabeza de la columna.

Se puede decir que la forma como se combinen cobertura, principios y nivel de compromisos determina diferentes modelos de integración en servicios. Si bien es cierto que el modelo TLCAN y el AGCS son los que predominan en la actualidad, para los PED sería interesante realizar un ejercicio sobre posibles alternativas para las negociaciones en el marco del ALCA, APEC, Ronda del Milenio y otros foros, para determinar qué combinación de elementos mejor satisface sus intereses.

Antes de terminar, vale la pena recoger una anécdota que recorre los pasillos de la OMC: cuando Moisés bajó del Monte Sinaí con las Tablas de la Ley y reunió al pueblo de Israel para leer esas normas extraordinarias de comportamiento, por casualidad en medio de la muchedumbre estaban algunos negociadores comerciales que escucharon con mucha atención y al final dijeron "muy bien, suena sublime, pero dónde está la cláusula de excepción". Esta historia tiene la cualidad de ilustrar la forma como se abordan las negociaciones comerciales internacionales; normalmente se utilizan argumentos muy respetables: los principios del libre comercio, el trato de la nación más favorecida y el trato nacional pero, en la práctica, siempre habrá excepciones determinadas por las realidades y los intereses nacionales.

**Hasta la fecha han predominado los intereses de los países industrializados en la conformación del sistema multilateral de comercio. Hoy corresponde a los PED asumir una posición activa en las negociaciones de los acuerdos comerciales para obtener la apertura de los mercados de su mayor interés en compensación a su propia liberalización comercial.**

**Cuadro 6.4 Resumen de Criterios y Modalidades de Negociación según Objetivos**

		Cobertura de los compromisos					Principios de liberación							
		Número de sectores			Modos de suministro		Trato NMF			Trato Nacional		Presencia Local Obligatoria	Restric. Cuantitativas	Trato PED
OBJETIVOS		Univer sal	Sect orial	Mixta	Comercio e inversiones	Solo comercio	Exenciones temporales	Excepciones generales	Condicio nal	Idéntico	Limitado			
Desarrollar ventajas comparativas en:	Capital y tecnología			X		X		X			X			
	Fuerza de trabajo	X			X			X		X		X	X	X
	Recursos naturales	X			X			X		X		X	X	X
Proteger sectores específicos	Actuales			X		X	X	X	X		X	X	X	X
	Futuros o nuevos			X		X	X	X	X		X	X		X
Calidad del marco regulatorio existente	Incipiente y limitado			X		X	X	X	X		X	X	X	X
	Fuerte y completo	X			X					X				
Aplicar una política de liberación:	Gradual			X		X	X	X	X		X	X	X	X
	Acelerada	X			X					X				
	Profunda	X			X					X				
	Parcial		X			X	X	X	X		X	X	X	X
Guardar un margen para negociaciones futuras:	Amplio		X			X	X	X	X		X	X	X	X
	Estrecho	X			X					X				
Negociar según:	Oferta y demanda de concesiones			X								X	X	
	Evaluación de las reservas			X										
Necesidad de transparencia	Alta	X			X					X				
	Baja			X		X	X	X	X		X		X	X
Política frente a restricciones vigentes	Consolidarlas			X		X	X	X	X		X		X	X
	Eliminarlas	X			X					X				
	Ampliarlas			X		X	X	X	X		X		X	X
Situación inicial	Liberalización preexistente	X			X					X				
	Liberalización inexistente			X		X	X	X	X		X	X	X	X

## BIBLIOGRAFIA

Abugattas, Luis, *Asistencia técnica para la formación de negociadores bolivianos del sector servicios*, Departamento de Promoción Económica ALADI, Publicación N° 1/98, Montevideo, Uruguay, 1998.

Appleyard/Field, *Economía Internacional*, Irwin, España, 1995.

Blumer-Thomas, Victor, *El Area de Libre Comercio de las Américas*, Revista de la CEPAL, Número Extraordinario, Octubre de 1998, Santiago, Chile, 1998.

Banco Mundial, *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, D.C., 1995.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Nota Bibliográfica sobre el Comercio de Servicios: Conceptos y Principios de Liberalización*. DOC.CEPAL/ALCA/GTS/00, 1996.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios: Retos y Oportunidades para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, LC/R.1588/Rev.1, 1995.

Epstein, Susan B., *GATT: The Uruguay Round Agreement and Developing Countries*, publicado por National Law Center for Inter-American Free Trade, 1998.

Feketekuty, Geza, *Comercio Internacional de Servicios*, Ediciones Gernika, México D.F., México, 1990.

Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de Balanza de Pagos*, 5a. edición, Washington, D.C., 1993, capítulo XIII, 1993.

Hill, T.P., *On Goods and Services*, en The Review of Income and Wealth, Serie 23, Número 4, Diciembre 1977.

Hoekman, Bernard y Carlos A. Primo Braga, *Protection and Trade in Services: A Survey*. Artículo preparado para The Open Economies Review, 1997.

Hoekman, Bernard, *Tentative First Steps: An Assessment of the Uruguay Round Agreement on Services*. Documento presentado a la Conferencia organizada por el Banco Mundial "The Uruguay Round and the Development Economies" Enero 26-27 1995.

Hoekman, Bernard y Sauve, Pierre, *Liberalizing Trade in Services*, World Bank Discussion Paper N° 243, Washington, EE.EE., 1994.

Illescas M., Javier, *La Liberación de los Servicios en el Perú*, Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, Lima, Perú, 1998.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *Clasificación Industrial Internacional de todas las Actividades Económicas (CIIU) UN Serie M, N° Rev 2*. Santiago, Chile. Copia de la Clasificación publicada por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1976.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *Anuario de Comercio Interior y Servicios 1996*. Santiago, Chile, 1998.

MERCOSUR, *Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR*, Mimeo, Montevideo, Uruguay.

Organización de Estados Americanos (OEA), Unidad de Comercio, *Disposiciones sobre el Comercio de Servicios en los Acuerdos de Comercio e Integración del Hemisferio Occidental*, SG/TU/WG.SER/DOC.1/96/Rev.3, Washington, EE.UU., 21 de Abril de 1997

Prieto, Francisco Javier, *Chile, el ALCA y el GATS 2000, Hacia la Liberalización Efectiva del Comercio de Servicios, Propuestas para la Acción*. Mimeo, Santiago de Chile, 1999.

Prieto, Francisco Javier y Stephenson Sherry M., *Multilateral and Regional Liberalization of Trade in Services*, en Trade Rules in the Making, Organization of American States, Brookings Institute Press, Washington, D.C., EUA, 1999.

Prieto, Francisco, *El nuevo papel de los servicios en la economía latinoamericana y caribeña*. En Revista Capítulos 24, Enero Marzo 1990, SELA, Caracas, Venezuela, 1990.

Primo Braga, Carlos A, *The Impact of the Internationalizaion of Services on Developing Countries*. Publicado en *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Banco Mundial, Wasington, EE.UU., 1995.

Rodríguez Mendoza, Miguel y otros, *Trade Rules in the Making, Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*. Organization of American States, Washington, D.C., 1998.

Sampson, Gary y Snape, Richard, *Identifying Issues in Trade in Services*, The World Economy, val. 8, no. 2, 1985.

Stanback, Thomas M. y otros, *Servicios, La Nueva Economía*, Publigráficos, S.A. México, 1984.

Stephenson, Sherry M., *Approaches to Liberalizing Services*, Organization of American States, Trade Unit, Washington, EE.UU., 1999.

UNCTAD *Statistical Annex* TD/B/COM.1/21/Add.1 Ginebra, 28 September 1998

UNCTAD, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y Banco Mundial, *Liberalizing International Transactions in Services: A Handbook*, Nueva York y Ginebra. UNCTAD/DTCI/7, 1994.

UNCTAD, *Los cambios tecnológicos en el sector de los servicios y la competitividad en la esfera del comercio internacional*, UNCTAD/ITP/TEC/29, 1991.

UNCTAD, *Informe sobre el comercio y el desarrollo 1988* (UNCTAD/ TDR/8/ Rev.1), Nueva York, EE.UU. 1990.

UNCTAD (1985), *Producción y comercio en el sector de los servicios: las políticas y los factores subyacentes que afectan a las transacciones internacionales de servicios* (TD/B/941/Rev.1), Nueva York, EE.UU., 1985.

## Apéndice: SIGLAS UTILIZADAS

AFTA	: <i>ASEAN Free Trade Area</i> (Área de Libre Comercio de ASEAN)
AGCS	: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS en inglés)
ALADI	: Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	: Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
APEC	: Foro Económico del Asia Pacífico
ASEAN	: Asociación de Naciones del Asia del Sudeste
CAN	: Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)
CARICOM	: Comunidad del Caribe
CEPAL	: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas
CEPT	: <i>Common Effective Preferential Tariff</i> (Aranceles comunes preferenciales efectivos)
FMI	: Fondo Monetario Internacional
GATT	: Acuerdo General de Aranceles y Comercio (General Agreement on Tariff and Trade)
G3	: Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela)
IED	: Inversión Extranjera Directa
NMF	: Nación Más Favorecida
MCC	: Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)
MERCOSUR	: Mercado Común del Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)
OEA	: Organización de Estados Americanos
OMC	: Organización Mundial de Comercio (sucesora del GATT)
PED	: Países en Desarrollo
PIB	: Producto Interno Bruto
TLC	: Tratado de Libre Comercio
TLCAN	: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA en inglés)
UNCTAD	: <i>United Nations Conference on Trade and Development</i> (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo CNUCED)