

INTEGRACIÓN REGIONAL EN CENTROAMÉRICA



Víctor Bulmer Thomas (Editor)

INTEGRACIÓN REGIONAL EN CENTROAMÉRICA



330
161-i

330.9728

161-i Integración Regional en Centroamérica / ed. Víctor
Bulmer-Thomas. --1. ed.-- San José, Costa Rica :
FLACSO-SSRC, 1998.
348 p. -- (Colección Centroamérica en reestructu-
ración; t.2)

ISBN 9977-68-094-9

1. Mercado Común Centroamericano. 2. Comercio
- América Central. 3. Comercio agropecuario - América
Central. 4. Protección del medio ambiente - América Cen-
tral. 5. Integración económica. I. Título.

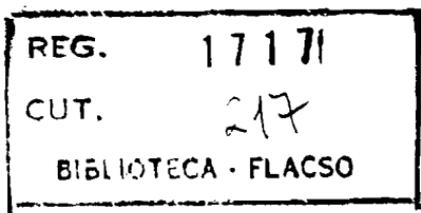


Ilustración de la portada:

Sin título, 1992.
Rosa Mena Valenzuela. El Salvador.
Mixta. 62 x 75 cm.
Colección de la artista.

Editora:

Vilma Herrera.

© Sede Costa Rica — FLACSO

Primera edición: Febrero 1998
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales — FLACSO
Sede Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica

ÍNDICE

PREFACIO	7
INTRODUCCIÓN	15
<i>Victor Bulmer Thomas</i>	

PRIMERA PARTE LA REACTIVACIÓN DEL MERCADO COMÚN CENTROMERICANO

1 EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: DEL REGIONALISMO CERRADO AL REGIONALISMO ABIERTO	21
<i>Victor Bulmer Thomas</i>	
2 MEDICIÓN DE LA CREACIÓN Y DESVIACIÓN COMERCIAL EN EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: UNA ALTERNATIVA SEGÚN HICKS	47
<i>Shelton M.A. Nicholls</i>	
3 COMERCIO INTRA-INDUSTRIAL Y VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS EN EL COMERCIO INTRA-CENTROAMERICANO EN MANUFACTURAS	79
<i>Pablo Rodas Martini</i>	

SEGUNDA PARTE
LAS NUEVAS DIMENSIONES DE
LA INTEGRACIÓN REGIONAL

- 4 COSTES Y BENEFICIOS DEL COMERCIO
AGROPECUARIO EN CENTROAMÉRICA 101
Fernando Rueda-Junquera
- 5 EL COMERCIO DE SERVICIOS
DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY 167
Arturo Montenegro
- 6 COOPERACIÓN AMBIENTAL EN UN MARCO
DE INTEGRACIÓN REGIONAL 191
Claudia Schatan
- 7 LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE
CENTROAMÉRICA, EL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO DE NORTEAMÉRICA Y EL ÁREA
DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS 219
Edgar J. Chamorro Marín / Rubén E. Nájera

TERCERA PARTE
INSTITUCIONES, SOCIEDAD Y POLÍTICA

- 8 LAS INSTITUCIONES DE INTEGRACIÓN
EN CENTROAMÉRICA 245
Rodolfo Cerdas
- 9 LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL
EN CENTROAMÉRICA, LOS ACTORES
SOCIALES Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL 277
Sergio Reuben Soto
- 10 EL PÚBLICO Y LOS LEGISLADORES: APOYO PARA
LA INTEGRACIÓN REGIONAL CENTROAMERICANA 309
Mitchell A. Seligson / María Pía Scarfo
- SOBRE LOS AUTORES 347

EL COMERCIO DE SERVICIOS DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY

Arturo Montenegro

EL PAPEL DE LOS SERVICIOS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

Los servicios y el comercio internacional

Uno de los resultados más novedosos de “La Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales” fue la inclusión de un Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGS). El solo apareamiento del concepto de Comercio de Servicios constituye una novedad teórica con complejas implicaciones prácticas.

A manera de ejemplo, tómese el caso de la tradicional separación, hasta antes de la Ronda Uruguay, entre la libre movilidad internacional de los factores y el comercio internacional. Así, John Stuart Mill, en su famoso ejemplo del río Támesis, hizo ver que la teoría del comercio internacional de bienes tenía como supuesto central la inmovilidad de los factores. En el caso del modelo de Heckscher-Ohlin, el supuesto es de que la libertad de comercio es un sustituto para la movilidad de factores. En cambio, como apunta bien Bhagwati, en el caso del comercio de servicios o, como él prefiere llamarlo, de transacciones de servicios, desaparece la posibilidad de separar ambos fenómenos.¹

1. Véase Bhagwati (1987).

Para demostrar lo anterior, Bhagwati separa en dos categorías los servicios. En la primera, está el caso cuando es necesario que el proveedor del servicio se desplace hasta el usuario (servicios de construcción de una compañía brasileña en Centroamérica); también se incluye en esta categoría el caso en que es el usuario el que debe acercarse al proveedor (un turista atraído por las bellezas históricas y naturales de Centroamérica); por último, se incluiría en esta categoría aquellos servicios en que la movilidad puede ser tanto del usuario hacia el proveedor como a la inversa (cortes de cabello, confección de trajes a la medida y conferencias).²

La otra categoría, según el mismo autor, comprende aquella gama de servicios en que el desplazamiento del usuario o del proveedor puede ser útil, pero no necesaria. En este campo entrarían los servicios de banca y seguros que, teóricamente, podrían proporcionar servicios a distancia.

En todo caso, pero sobre todo en la primera categoría, queda claro que la cuestión de un pacto de transacciones de servicios está ligada a la movilidad de los abastecedores entre distintos países.³ Por esta razón, conforme se desarrolló la literatura sobre comercio de servicios y los parámetros de la negociación del tema, ganó importancia la demanda del “derecho a establecerse”, que engloba la movilidad de factores de capital y trabajo, ya que constituye una inversión en el extranjero que puede requerir como complemento la exportación al país de destino de mano de obra especializada.⁴ Esta característica del comercio de los servicios, debido a la cual el tratamiento de la inversión extranjera se mezcla con las barreras al comercio, constituyó un factor de complicación teórica e institucional adicional.⁵

Además, surgieron otras complicaciones. En primer lugar, estaba el tema de las reglamentaciones. Tal como expresa Bhagwati: “se re-

2. Bhagwati, *op. cit.*

3. *Ibidem.*

4. El “derecho de establecimiento” aparece consagrado en el Tratado de Roma que dio origen a la Comunidad Económica Europea. Al mismo tiempo, el Tratado de Roma contemplaba la libre movilidad de la mano de obra y del capital. La puesta en práctica de tales conceptos fue muy lenta. Véase, Swann (1984).

5. Sapir (1985).

glamentan más los servicios que los productos, y casi nunca se armonizan las disposiciones de los distintos países”.⁶ Las dificultades que ha enfrentado la Comunidad Europea para aplicar rápidamente las disposiciones del Tratado de Roma en materia de “derecho de establecimiento” y de libre movilidad de los factores, constituyen un ejemplo de cómo las diferencias de reglamentación nacional dificultan el comercio de servicios. Al mismo tiempo, ilustra que la armonización de tales reglamentaciones no es tarea fácil.

Por último, surgió el tema de la desigual competitividad en las exportaciones de servicios entre países en desarrollo y países industrializados, puesto que “la mayoría de servicios, objeto de comercio, suelen tener una elevada intensidad de tecnología y capital, sea humano o físico, hecho que da una ventaja evidente a los países desarrollados”.⁷

Los servicios en la teoría del desarrollo económico y del comercio internacional

Quizás uno de los rasgos centrales de la literatura sobre la teoría del desarrollo económico a lo largo de los siglos fue el descuido del análisis del papel del sector servicios, tanto en las economías internas como en el comercio internacional.⁸

Este descuido tenía orígenes muy respetables e indicaba la predilección de los economistas por la producción de bienes o cosas tangibles. Así, Adam Smith, el padre de la teoría económica y del comercio internacional, al referirse al sector servicios, lo hizo en términos muy despectivos:

“el trabajo de las clases más respetables de la sociedad, al igual de lo que ocurre con los servidores domésticos, no produce valor alguno, y no se concreta o realiza en un objeto permanente o mercancía vendible,

6. Bhagwati, *op. cit.*

7. *Ibidem.*

8. Véase Drake y Nicolaidis (1992).

que dure después de realizado el trabajo, ni da origen a valor que permitiera conseguir más tarde igual cantidad de trabajo. El soberano, por ejemplo, con todos los funcionarios o ministros de justicia que sirven bajo su mando, los del ejército y de la marina, son en aquel sentido trabajadores improductivos... Igual consideración merecen otras muchas profesiones, tanto de las más importantes y graves como de las inútiles y frívolas, los jurisconsultos, los clérigos, los médicos, los literatos de todas clases; y los bufones, músicos, cantantes, bailarines, etc.... nada produce que sea capaz de proporcionar, después, otra cantidad de trabajo igual, porque perece en el momento mismo de su prestación, como la declamación del actor, la arenga del orador o la melodía del músico... todos los trabajadores, tanto productivos como improductivos, como los que no realizan ninguna clase de trabajo, son mantenidos igualmente con el producto anual de la tierra y del trabajo del país.”⁹

La lectura actual de este texto no deja de provocar extrañeza, no solo porque hoy se reconoce ampliamente el papel crucial de los servicios, sino porque en el propio texto de Adam Smith se encuentran referencias abundantes acerca de la importancia decisiva del buen gobierno y de servicios tales como el transporte en el proceso de desarrollo.

En este siglo el economista austriaco Joseph Schumpeter llamó la atención al papel decisivo que juegan los servicios financieros en el proceso de desarrollo económico.¹⁰ Esta observación de Schumpeter fue respaldada por el trabajo de Hugh Patrick sobre el Japón, en el cual llega prácticamente a afirmar que el desarrollo de Japón tuvo como base una profunda transformación del sector financiero, previa al desarrollo industrial, la cual le permitió cumplir las funciones de transferir recursos desde los sectores de baja a los de alta productividad, permitiéndole financiar las empresas manufactureras y las obras de infraestructura.¹¹ Posteriormente, a principios de los años setenta, Shaw y McKinnon adquirieron celebridad por su análisis acerca del papel central que el sistema financiero tiene en el desarrollo económico.¹²

9. Véase Smith (1992), pág. 300. El autor debe la ubicación de esta cita al trabajo de Drake y Nicolaidis (1992).

10. Schumpeter (1957).

11. Patrick (1966).

12. McKinnon (1973), Shaw (1973).

En todo caso, la literatura sobre desarrollo económico tuvo un sesgo en favor del análisis de las manufacturas y de la agricultura. Esto se reflejó en el diseño de las cuentas nacionales y de las cuentas de balanza de pagos que captan de manera aceptable las transacciones económicas de bienes, pero dejan de lado o muestran serias deficiencias en la captación de las correspondientes a los servicios, aun en los países más desarrollados. El diseño del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) no escapó a esta concepción de las transacciones económicas, por lo cual se concentró en el comercio de bienes.

Según la interpretación de Drake y Nicolaidis, fue la creciente importancia de los servicios en la estructura económica de los países desarrollados, especialmente de los Estados Unidos, la que condujo a una nueva apreciación de su papel en la economía nacional e internacional. La evolución de la comprensión intelectual del tema, según los mismos autores, registró un cambio cualitativo cuando apareció en 1969 el trabajo de Víctor Fuchs *Production and productivity in the services industries*, en el cual abogaba por una separación analítica del sector servicios del sector terciario.

El término “comercio de servicios” fue introducido por vez primera por la OECD en 1972 durante la reunión preparatoria de las negociaciones comerciales de la Ronda Tokio. En su declaración, la OECD decía que: “El sector de servicios, como el sector industrial, está experimentando un grado de internacionalización e interpenetración. Para algunos países, el comercio de servicios es al menos tan importante, o en algunos casos más importante, que el comercio de bienes... El Grupo... considera que, desde el punto de vista de las relaciones económicas internacionales, este sector presenta problemas de naturaleza similar a los que enfrenta el comercio de bienes. Dado que los servicios constituyen un sector que probablemente se expandirá rápidamente en las economías de los países, la necesidad principal consiste en evitar cualquier tendencia al proteccionismo y plantearse el objetivo de alcanzar una liberalización más completa.”¹³

A partir de ese momento, los Estados Unidos empezaron una preparación muy sofisticada sobre el tema. La Casa Blanca estable-

13. Drake y Nicolaidis, *op. cit.* La traducción es del autor.

ció una agencia especial para evaluar el asunto de los servicios y las negociaciones comerciales multilaterales. Se organizó un proceso de recopilación de información sobre barreras al comercio de servicios, y el Congreso incluyó en el acta 301 de comercio exterior de 1974 el concepto de “proteccionismo en los servicios” y autorizó al Representante de Comercio de los Estados Unidos a presentar el tema en la Ronda Tokio.¹⁴

El fascinante proceso mediante el cual los servicios pasaron al frente de los temas de las negociaciones comerciales multilaterales continuó con la Reunión Ministerial del GATT de 1982, en la cual los Estados Unidos levantaron el tema de las negociaciones sobre comercio de servicios. La Comunidad Europea reaccionó con cautela, porque apenas estaba formando una comisión para el análisis del tema, mientras que los países en desarrollo reaccionaron negativamente.

Sin embargo, hacia 1985 la Comunidad Europea, el Japón, Gran Bretaña, Canadá, Francia y Suiza habían hecho causa común con los Estados Unidos. En mayo de 1985, en Bonn, los Siete apoyaron el lanzamiento de una nueva Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales, poniendo al comercio de servicios como tema central de la agenda.¹⁵

Para enfrentar el desafío que representaba la negociación del Comercio de Servicios, los países en desarrollo recurrieron al apoyo técnico de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Ya en 1983, en la Conferencia de la UNCTAD se había solicitado un estudio sobre el tema de comercio de servicios. En 1984, la UNCTAD entregó un estudio sobre el tema, que contenía análisis sectoriales y los problemas que enfrentaban los países en desarrollo en el Comercio de Servicios. En marzo de 1985, la UNCTAD expandió el mandato de la Secretaría para trabajar sobre los problemas conceptuales y metodológicos del tema, organizar estadísticas y asistir a los países en desarrollo en las nuevas negociaciones. En 1984-1985, dicen Drake y Nicolaidis, había consenso en los países industrializados so-

14. Drake y Nicolaidis., *op. cit.*

15. La descripción de la evolución de las negociaciones comerciales multilaterales sigue de cerca el trabajo de Drake y Nicolaidis.

bre el comercio de servicios, mientras que los países en desarrollo mostraban desconfianza e inseguridad en el tema. Todavía en 1986, Brasil e India se oponían a la inclusión del comercio de servicios en las negociaciones del GATT.

Conforme avanzaba la década de los ochenta, las señales de que la liberalización del comercio de servicios figuraba en la agenda prioritaria de los países desarrollados eran inequívocas. Así, el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, negociado en 1987 y puesto en vigor en 1988, incluyó un capítulo específico sobre comercio de servicios. El principal rasgo liberalizador, de acuerdo con Hoekman y Sauvé, consistía en el otorgamiento de trato nacional a los proveedores de servicios de los dos países.¹⁶

Más aún, en el mismo período, la propia Comunidad Europea tomó varias disposiciones liberalizadoras del comercio intrarregional de servicios. El proceso culminó en 1992 con la adopción del Acta Única Europea, que al definir al mercado regional como “mercado interno”, proporcionó las bases institucionales para una completa liberalización del comercio de servicios. Por ejemplo, el Consejo de la Unión Europea puede establecer, mediante mayoría calificada, normas acerca del establecimiento y funcionamiento del mercado interno, acuerdos para liberalizar las compras del sector público y mutuo reconocimiento de los regímenes regulatorios.¹⁷

Debido a la tradición del GATT de lanzar nuevas negociaciones comerciales solo si existe aprobación unánime de sus miembros, la oposición de los países en desarrollo representaba un obstáculo serio. Mediante un proceso complejo de negociaciones, se logró que los países en desarrollo se unieran a los países industrializados para lanzar la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales, incluido el comercio de servicios. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los objetivos del Acuerdo sobre Comercio de Servicios fueron definidos en la Declaración Ministerial de Punta del Este en septiembre de 1986 en los siguientes términos: la creación de un marco multilateral de reglas y principios para el comercio de

16. Hoekman y Sauvé (1994).

17. Véase Hoekman y Sauvé (1994).

servicios con vistas a la expansión de ese comercio, de acuerdo con condiciones de transparencia y progresiva liberalización, como un medio para promover el crecimiento económico de todos los socios comerciales y el desarrollo de los países menos desarrollados.¹⁸

La Ronda Uruguay concluyó formalmente el 15 de abril de 1994 con la firma de la Declaración de Marrakech, Marruecos. En dicha Declaración, los Ministros declaraban que al firmar el “Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y al adoptar las Decisiones Ministeriales conexas, inician la transición del GATT a la OMC”. Los resultados de la Ronda Uruguay tienen vigencia desde el 1 de enero de 1995 e incluyen: i) el Acuerdo sobre la Creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC); ii) el Acuerdo Multilateral sobre el Comercio de Mercancías; iii) el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, y iv) el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS).

EL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS (GATS)

Quizás el consenso respecto de los resultados obtenidos en materia de Comercio de Servicios consista en que es un primer paso en el proceso de liberalización del comercio internacional del sector. Así, para la CEPAL: “solamente se concluyó una primera fase en la que fue definido un marco regulatorio, un conjunto de principios generales y de procedimientos para el intercambio de concesiones en materia de servicios”. Otros analistas, que fueron observadores directos del proceso, definen el GATS como un gran evento en cuanto que creó reglas multilaterales para un tema nuevo, pero un gran fracaso en cuanto a promover la liberalización del comercio de servicios.¹⁹ Otros lo definen como un edificio a medio construir.²⁰

18. CEPAL (1996).

19. CEPAL (1996) y Hoekman (1995).

20. Díaz Mier (1996).

El texto del Acuerdo

El Acuerdo define el comercio de servicios como el suministro de un servicio: i) del territorio de un Miembro al territorio de cualquier otro Miembro; ii) en el territorio de un miembro a un consumidor de servicios de cualquier otro Miembro; iii) por un proveedor de servicios de un Miembro mediante presencia comercial en el territorio de cualquier otro Miembro, y iv) por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro.

Las reglas que rigen el comercio de servicios están organizadas en seis partes que contienen un total de 28 artículos, además de ocho anexos que constituyen parte del Acuerdo. A esto se agregan 95 listas certificadas, que constituyen los compromisos específicos de cada signatario. Los cinco países pertenecientes al Mercado Común Centroamericano (MCCA) son signatarios del Acuerdo.

Según Hoekman, el GATs consiste de cuatro elementos principales: i) un conjunto de reglas generales que se aplican a todas las medidas que afectan el comercio de servicios; ii) compromisos específicos respecto de trato nacional y acceso al mercado que se aplican sólo a las listas de compromisos específicos de los signatarios, pero sujetos a calificaciones adicionales; iii) negociaciones periódicas para lograr la progresiva liberalización del comercio de servicios; la próxima ronda de negociaciones está programada para el año 2000, y iv) un conjunto de decisiones y declaraciones ministeriales y anexos que toman en cuenta las especificidades sectoriales y los criterios para poner en práctica el GATs.²¹

Las reglas generales

Las reglas generales están contenidas en la parte II. Un análisis selectivo destacaría las siguientes. En primer lugar, la cláusula de la

21. Hoekman (1995).

nación más favorecida por medio de la cual “cada Miembro otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país”. Sin embargo, el GATS contempla que un país puede mantener una medida incompatible con la cláusula de la nación más favorecida en una lista de servicios presentada por el país miembro por un período de transición de 10 años. Esta excepción también se aplica en los casos de integración regional y de acuerdos bilaterales.²²

La segunda medida general es la transparencia. Esta consiste en la obligación de cada signatario de publicar todas las leyes, reglamentos y directrices administrativas que se refieran al Acuerdo o que afecten su funcionamiento. Además, cada miembro deberá informar anualmente al GATS sobre nuevas leyes, reglamentos o directrices que afecten al Acuerdo.

El artículo IV contiene la obligación matizada de facilitar la creciente participación de los países en desarrollo miembros en el comercio mundial de servicios.

El artículo V del GATS se refiere a los procesos de integración económica y establece que el GATS “no impedirá a ninguno de sus Miembros ser parte en un acuerdo por el que se liberalice el comercio de servicios entre las partes de esta, o celebrar un acuerdo de ese tipo, a condición de que tales acuerdos preferenciales tengan una cobertura sectorial sustancial, la eliminación de toda discriminación entre las partes y la prohibición de nuevas medidas discriminatorias o que aumenten la discriminación”.

El artículo VIII hace referencia a las normas que deben regir para los monopolios en servicios. El párrafo 1 dice que “Cada Miembro se asegurará de que ningún proveedor monopolista de un servicio en su territorio actúe, al suministrar el servicio objeto de monopolio en el mercado pertinente, de manera incompatible con las obligaciones del Miembro, en virtud del artículo II (Transparencia) y sus compromisos específicos”. Más aún, el GATS establece que “A solicitud de un miembro que

22. CEPAL (1996). De aquí en adelante el autor se apoyará preferentemente en el trabajo de la CEPAL, excepto cuando haga referencia explícita a otros trabajos.

tenga motivos para creer que un proveedor monopolista de un servicio de otro Miembro está actuando de manera incompatible con el párrafo 1 ó 2, el Consejo de Comercio de Servicios podrá pedir al Miembro que haya establecido o que mantenga o autorice a tal proveedor que facilite información específica en relación con las operaciones de que se trate”.

La CEPAL observa que en el caso del sector telecomunicaciones, los negociadores de los países industrializados están buscando normas más rígidas para restringir las operaciones de monopolios del Estado.

Los países en desarrollo lograron que en el artículo IX se manifestara que ciertas prácticas comerciales de los proveedores de servicios pueden limitar la competencia y, por ende, restringir el comercio de servicios, pero no se contemplan medidas específicas. Este es un punto de importancia para Centroamérica, donde a menudo se han escuchado quejas respecto de las prácticas restrictivas de las empresas navieras.

En cuanto a la reglamentación nacional, el lenguaje es ambiguo. Por un lado, aunque aparece en la sección de las reglas generales, la redacción está hecha de manera que pareciera indicar que las disposiciones del acuerdo en este tema solo se aplican a los sectores específicos designados por los países. Por otro lado, la redacción también parece indicar un compromiso general de prevenir las barreras al comercio de servicios que puedan aparecer en la aplicación de las normas nacionales.²³ En ese sentido, puede entenderse el párrafo 4 del artículo VI que dice: “Con objeto de asegurarse de que las medidas relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios, el Consejo de Comercio de Servicios, por medio de los órganos apropiados que establezca, elaborará las disciplinas necesarias. Dichas disciplinas tendrán la finalidad de garantizar que esas prescripciones, entre otras cosas: i) se basen en criterios objetivos y transparentes, como la competencia y la capacidad de suministrar el servicio; ii) no sean más gravosas de lo necesario para asegurar la calidad del servicio, y iii) en el caso de los procedimientos en materia de licencias, no constituyan de por sí una restricción al suministro de servicios.”

23. Díaz Mier (1996).

Compromisos específicos

La parte III del Acuerdo establece el marco en el cual se aplicarán las reglas de acceso a los mercados y trato nacional. El punto relevante es que estas reglas solo se aplican a los sectores, subsectores y transacciones que componen las listas nacionales de cada país.²⁴ Así, cada miembro sometió al Acuerdo una lista de los sectores en que el acceso al mercado y el trato nacional serían acordados.

El artículo XVI del acuerdo está dedicado al acceso a los mercados, aunque no se provee una definición del concepto. Se indica que: “cada Miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de los demás Miembros un trato no menos favorable que el previsto de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones convenidos y especificados en su Lista”. Las limitaciones prohibidas son: i) las relativas al número de proveedores de servicios; ii) las referentes al valor total de los activos o transacciones de servicios; iii) limitaciones al número total de operaciones de servicios o a la cuantía total de producción de servicios; iv) limitaciones al número de personas físicas que pueden emplearse en un determinado sector de servicios; v) medidas que restrinjan o prescriban los tipos específicos de personas que pueden suministrar el servicio, y vi) limitaciones a la participación de capital extranjero.

En cuanto al trato nacional, el Acuerdo indica en su artículo XVII que: “en los sectores inscritos en su lista y con las condiciones y salvaduras que en ella puedan consignarse, cada Miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro, con respecto a todas las medidas que afecten al suministro de servicios, un trato no menos favorable que el que dispense a sus propios servicios similares o proveedores de servicios similares”.

El carácter restrictivo de la aplicación de las cláusulas de trato nacional y acceso a los mercados, representado por el hecho de que solo se aplican a las listas concedidas por el Miembro, fue reforzado por provisiones que permiten al Miembro invocar otras calificaciones o condicio-

24. CEPAL (1996).

nes no especificadas para no conceder el trato nacional ni el acceso a los mercados.²⁵ Además, es posible que surjan problemas complicados de traslapamiento entre trato nacional y acceso a los mercados.²⁶

Liberalización progresiva

La parte IV del Acuerdo está dedicada al tema de la liberalización progresiva. El artículo XIX en su párrafo 1 establece que los Miembros entablarán sucesivas rondas de negociaciones, la primera de ellas a más tardar cinco años después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, y periódicamente después, con miras a lograr un nivel de liberalización progresivamente más elevado.

Sin embargo, en el párrafo 2 indica que el proceso de liberalización se llevará a cabo respetando debidamente los objetivos de las políticas nacionales y el nivel de desarrollo de los distintos Miembros, tanto en general como en los diversos sectores. Advierte que habrá la flexibilidad apropiada para que los países en desarrollo Miembros abran menos sectores, liberalicen menos tipos de transacciones, aumenten progresivamente el acceso a sus mercados, y fije a ese acceso condiciones encaminadas al logro de los objetivos del artículo IV que se refiere a lograr una participación creciente de los países en desarrollo.

Con el fin de organizar las investigaciones y las negociaciones sobre el tema de comercio de servicios, la Secretaría del GATT clasificó las actividades de servicios en 11 sectores que fueron después subdivididos en un total de 155 subsectores y 161 actividades. Los 11 sectores son: 1. Servicios prestados a las empresas, incluidos servicios profesionales y de computación; 2. Servicios de comunicaciones; 3. Servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos; 4. Servicios de distribución; 5. Servicios de enseñanza; 6. Servicios relacionados con el medio ambiente; 7. Servicios financieros (banca y seguros); 8. Servicios sociales y de salud; 9. Servicios de turismo y servicios relacio-

25. Hoekman (1995).

26. Hoekman (1995).

nados con los viajes; 10. Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos, y 11. Servicios de transportes.

El artículo XX establece en su párrafo I que cada miembro consignará en una lista, supuestamente para cada ronda, los compromisos específicos que contraiga de conformidad con la parte III del acuerdo (reglas generales, trato nacional y acceso al mercado). Con relación a los sectores en que se asuman tales compromisos, en cada lista se especificarán: i) los términos, limitaciones y condiciones en materia de acceso a los mercados; ii) las condiciones y salvedades en materia de trato nacional; iii) las obligaciones relativas a los compromisos adicionales; iv) cuando proceda, el marco temporal para la aplicación de tales compromisos, y v) la fecha de entrada en vigor de tales compromisos.

Una interpretación "proteccionista" de estas disposiciones iría en el sentido de afirmar que la liberalización será moderada por el hecho de cada país elegirá los sectores o subsectores de servicios que integrarán su Lista Nacional.²⁷ Otra interpretación posible es que las rondas se encaminarán a la reducción o eliminación de los efectos desfavorables de las medidas proteccionistas nacionales en el comercio de servicios.²⁸ Otros, insatisfechos con los resultados del Acuerdo en materia de liberalización, están apuntando en el sentido de hacer converger las negociaciones del GATs con lo alcanzado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).²⁹

En el presente trabajo no se entrarán a considerar las partes del Acuerdo relativas a temas institucionales (parte V) y de Disposiciones Finales (parte VI).

27. Para una interpretación en este sentido, véase CEPAL (1996).

28. Díaz Mier (1996).

29. Hoekman (1995).

LOS SERVICIOS EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO
DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN) Y EN EL
TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE MÉXICO Y COSTA RICA

Una breve reflexión sobre el tratamiento de los servicios en el TLCAN, aunque no sea el tema central de este trabajo, se torna necesaria porque la evolución de las políticas respectivas de los países de la región centroamericana estará condicionada en el futuro inmediato por la iniciativa del Area de Libre Comercio de las Américas, el Tratado de Libre Comercio de Costa Rica y México y las nuevas Rondas de Negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), todos los cuales, a su vez, están influidos fuertemente por los resultados del TLCAN.³⁰

La Quinta Parte del TLCAN está dedicado al tema de la Inversión, Servicios y Asuntos Relacionados y contiene seis capítulos. El capítulo XI está dedicado al tratamiento de la inversión, el capítulo XII al comercio transfronterizo de servicios, el XIII y el XIV a los sectores específicos de telecomunicaciones y servicios financieros, respectivamente; el capítulo XV contempla acuerdos sobre políticas de competencia, monopolios y empresas del Estado. El capítulo XVI está dedicado a la entrada temporal de personas.

Aunque el Tratado claramente separa el tratamiento de la inversión del comercio de servicios, la inclusión de estos temas en una sola parte del tratado puede indicar también que los negociadores percibieron la cercanía de sus conceptos. Esto indica, según Hoekman y Sauvé, que el Tratado de Libre Comercio expresa una comprensión clara de que la liberalización del comercio de servicios debe ir acompañada de disciplinas liberalizadoras de la inversión.

En todo caso, la posición mexicana es que el tratamiento de los servicios en el TLCAN se encuentra en los capítulos del XII al XVI.³¹

El capítulo XII, "Comercio transfronterizo de servicios" cubre actividades muy diversas. Por ejemplo, los servicios turísticos, la cons-

30. Conviene recordar que la Unión Europea ha puesto en marcha las más ambiciosas políticas de liberalización del comercio de servicios. Hoekman y Sauvé (1994).

31. Blanco (1994).

trucción, los servicios profesionales, los de computación, el transporte terrestre, las telecomunicaciones, los servicios portuarios, los aéreos especializados, los de reparación y mantenimiento, el comercio al mayoreo y menudeo, los servicios de telecomunicación de valor agregado, entre otros. Es decir, contrario al caso del GATS, el TLCAN liberaliza todos los sectores de servicios, excepto aquellos reservados por cada país. O sea, el TLCAN optó por la lista negativa, contrario al GATS que optó por la lista positiva.³²

La liberalización se basa en cuatro principios generales: a) trato nacional, incluido el mejor de los tratos; b) trato de nación más favorecida; c) no obligatoriedad de residencia, y d) el acceso al mercado, que en el capítulo XII llama a eliminar las restricciones cuantitativas, mientras que en el capítulo XV acuerda fortalecer las políticas en materia de competencia, monopolios y empresa del Estado.

En el caso del Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica, el comercio de servicios se trata en la parte tercera por medio de solo dos capítulos. El capítulo IX está dedicado a los principios generales sobre el comercio de servicios, mientras que el capítulo X está dedicado a la entrada temporal de personas de negocios. Esto es, a diferencia del TLCAN, no se encuentra un capítulo sobre servicios financieros, ni uno sobre telecomunicaciones. Tampoco existe un acuerdo específico en materia de políticas de competencia.

Sin embargo, el enfoque utilizado es bastante similar al del TLCAN. Entre las similitudes se encuentran la utilización de listas negativas y la aplicación general del trato de nación más favorecida, trato nacional, no obligatoriedad de residencia y la remoción de restricciones cuantitativas.

Un punto importante es que los principios generales sobre el comercio de servicios no contemplan una excepción para el caso de los procesos de integración regional. En el caso de Costa Rica, esto significa que los países integrantes del Mercado Común Centroamericano no podrán tener un trato preferencial con relación a México.

32. Hoekman (1995).

Antecedentes

El comercio de servicios no está contemplado en el Tratado de Integración Económica vigente.³³ Sin embargo, existen iniciativas para incluir el comercio de servicios financieros en las relaciones económicas intrarregionales. Así, el 12 de mayo de 1992, los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras emitieron el Acuerdo de Nueva Ocotepeque que, en su artículo número 3, exhorta a facilitar: i) el establecimiento y operación de sucursales y subsidiarias de bancos y financieras nacionales en los territorios de sus propios países; ii) la coordinación necesaria para la integración de las bolsas de valores, y iii) la armonización del tratamiento fiscal de los instrumentos e instituciones financieras.³⁴ Esta propuesta fue seguida de un seminario, con la participación de las autoridades monetarias, sobre integración financiera, realizado en San Salvador en noviembre de 1992, coordinado por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, el Banco Mundial y la Fundación de Estudios de Economía Aplicada de España.³⁵

Las propuestas en torno a la ampliación del proceso de integración centroamericana se fortalecieron en 1993. En ese año se convinieron los términos del Protocolo de Guatemala que llama a ampliar la integración para incluir los servicios. Ese mismo año, Nicaragua se agregó al Acuerdo de Ocotepeque y los Ministros de Transporte llamaron a la adopción de medidas facilitadoras del transporte.³⁶ En 1996, la cumbre Presidencial Centroamericana llamó a adoptar una estrategia regional para el desarrollo y promoción del turismo.³⁷

33. No obstante, debe observarse que el artículo XVI del Tratado de Integración sí contempla que los Estados Contratantes otorguen trato nacional a las empresas de construcción centroamericanas.

34. CEPAL (1993).

35. Banco Central de Reserva de El Salvador, sin fecha.

36. Una descripción más detallada se encuentra en CEPAL (1994).

37. CEPAL (1997).

En cuanto a la posición final de los países integrantes del MCCA en el GATS, los sectores de servicios presentes en las Listas Nacionales son los siguientes: Costa Rica presentó el mayor número de sectores (4), el resto de países presentaron dos (2) sectores cada uno. Los cinco países coincidieron en presentar los servicios prestados a las empresas y el turismo como parte de sus listas. En el caso de Costa Rica, también incluyó los servicios de educación y los servicios sociales y de salud, quizás pensando en una ventaja competitiva en esos sectores, mostrada por sus excelentes logros en esos campos. Notoriamente, ninguno de los países integrantes del MCCA presentó en sus listas los servicios financieros, el área en la cual existen compromisos liberalizadores más firmes en el GATS.³⁸

Por otro lado, la CEPAL, en un estudio publicado en 1995, propuso la ampliación de la integración centroamericana para incluir el comercio de servicios. El elemento liberalizador más importante en la propuesta de la CEPAL consistía en el otorgamiento de trato nacional a los proveedores de servicios centroamericanos. Sin embargo, la CEPAL, sin pronunciarse definitivamente, parecía inclinarse por la lista positiva de servicios.³⁹ El estudio de la CEPAL contenía propuestas para el caso de los sectores de servicios financieros y de transporte.

Los servicios financieros

La CEPAL empezaba por señalar que la liberalización del comercio de servicios supone que los habitantes de un país de la zona de integración puedan adquirir monedas, valores, acciones y otros instrumentos financieros emitidos en cualquiera de los otros participantes. La CEPAL añadía que los riesgos de inestabilidad macroeconómica constituyen un obstáculo para que se dé ese flujo de capitales. La CEPAL destacaba un punto que sigue vigente: todavía no se logra una tendencia estabilizadora sólida, lo cual constituye un freno para la integración financie-

38. CEPAL (1996).

39. CEPAL (1995).

ra. A su vez, la CEPAL no dividía en etapas rígidas la integración financiera, en el sentido de proponer, primero, la estabilización y, luego, la liberalización financiera. Más bien, observaba que podría haber complementariedad entre ambos procesos, pues la liberalización del comercio de servicios financieros podía servir como disciplina para el funcionamiento macroeconómico.

El análisis de la CEPAL daba cuenta de los avances que se han registrado en la liberalización financiera. También señalaba que se habían registrado procesos espontáneos de integración, tales como la liberalización completa del uso de monedas nacionales para el comercio entre El Salvador y Guatemala, que se han colocado inversiones de empresarios de uno o varios países centroamericanos en entidades financieras de otro, y se ha registrado, si bien en forma moderada, la colocación de instrumentos financieros de un país en otro.

La propuesta de la CEPAL apoyaba las disposiciones contempladas en el “Convenio para facilitar la integración financiera de los Países del Istmo Centroamericano”, firmado por El Salvador, Honduras y Nicaragua para la liberalización del comercio de servicios financieros. En particular, la CEPAL consideraba convenientes las disposiciones tendientes a reconocer el derecho de establecimiento, sujetando a la empresa financiera foránea al marco regulatorio del anfitrión.

La CEPAL proponía reforzar esas políticas en los siguientes aspectos. Primero, incorporar explícitamente la liberalización del comercio transfronterizo de servicios financieros. Segundo, introducir la cláusula de trato nacional en el sentido adoptado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Tercero, eliminar la obligatoriedad de que los recursos captados por las sucursales sean invertidos en el país anfitrión. En cuarto lugar, abrir el sector financiero a la inversión extranjera. En quinto lugar, reforzar los marcos de supervisión prudencial del sector financiero, para lo cual cabría incorporar la adhesión al convenio de Basilea como requisito para participar en la integración. Por último, la CEPAL proponía complementar la liberalización financiera con la adopción de una legislación de competencia, con el fin de prohibir las prácticas no competitivas.

El transporte terrestre de carga

La CEPAL señalaba que 95% del comercio intrarregional de los países centroamericanos utiliza el transporte terrestre. Además, decía la CEPAL, el transporte terrestre de carga compite directamente con el marítimo para enviar los bienes exportados por los países centroamericanos a los Estados Unidos.

La propuesta de la CEPAL se encaminaba a lograr mayor competencia entre los servicios de carga de los países, eliminando barreras legales que lo impiden. El segundo elemento de la propuesta era introducir un contrato simplificado y estandarizado de transporte terrestre, con penas de incumplimiento claras. El tercer elemento consistía en la armonización de un mínimo de normas, de acuerdo con estándares internacionales.

LA AGENDA ACTUAL DE LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE SERVICIOS INTRACENTROAMERICANO

El comercio de servicios intracentroamericano no ha sido incorporado todavía de manera formal al proceso de integración centroamericana. Aun en el caso de los servicios financieros, en los cuales parecía haber un mayor grado de consenso entre autoridades y empresas, no se han registrado avances notables.⁴⁰ Al mismo tiempo, existen tanto la preocupación por la forma en que los nuevos acuerdos comerciales afectarán la situación de los proveedores de servicios centroamericanos, como la pregunta acerca de la forma en que la integración centroamericana puede contribuir a preparar mejor a los países del área para enfrentar el nuevo contexto internacional.⁴¹ Esto es particularmente urgente en el caso de los servicios financieros, uno de los sectores que

40. Linares, Federico (1996).

41. Linares, Federico (1996).

estarán sometidos a presiones liberalizadoras en las próximas rondas de negociación de la OMC.

Por otro lado, los países centroamericanos han decidido darle prioridad al desarrollo y a la promoción conjunta del turismo, uno de los sectores de servicios contemplados en el GATS. Consistente con la prioridad acordada al sector, todos los países centroamericanos incluyeron en sus listas nacionales el turismo. Los principales subsectores del turismo lo constituyen hoteles y restaurantes, agencias de viaje y, por último, guías de turismo.⁴² En cada uno de esos subsectores se han detectado insuficiencias de los países centroamericanos.⁴³ Por lo tanto, la liberalización del sector de turismo es un paso en la dirección correcta.

Ahora bien, el desarrollo del sector turismo está condicionado por otro conjunto de sectores, esencialmente de servicios. Así, resulta que para el desarrollo del turismo se necesitan, entre otros, buenos servicios financieros y de telecomunicaciones, transporte, electricidad y aeropuertos.⁴⁴

Por tanto, parece aconsejable que Centroamérica se encamine hacia una liberalización del comercio de servicios. De hecho, cada país ha puesto en práctica medidas liberalizadoras en varios sectores. Otros las han complementado, o están en vías de hacerlo, mediante la adopción de disciplinas liberalizadoras de la inversión. Pero esto se ha realizado por cada país en forma separada. Ciertamente, las diferencias nacionales de marcos regulatorios y las realidades políticas diferentes de cada país inevitablemente imponen ese enfoque. Sin embargo, podrían gestarse foros mixtos de instituciones de investigación y gobiernos para intercambiar experiencias respecto de los procesos de liberalización de los sectores de servicios.⁴⁵ Los temas son complejos, pero, precisamente por la variedad de experiencias que encierra la región centroamericana, puede convertirse en un campo fértil de aprendizaje

42. Hoekman (1995).

43. Porter (1996).

44. Porter (1996).

45. Los países centroamericanos ya poseen una infraestructura institucional para algunos de los temas, por ejemplo: la Reunión de Ministros del Transporte, el Consejo Monetario Centroamericano y el Consejo de Superintendentes de Centroamérica.

y de formación de consensos a escala regional, que eventualmente se traducirían en posiciones comunes en las negociaciones extrarregionales que se avecinan.

Por otro lado, los países centroamericanos deberían encaminarse hacia la liberalización completa del comercio de servicios intracentroamericanos. Esto serviría también de laboratorio y los prepararía para definir los términos en que una zona preferencial del comercio de servicios podría sobrevivir en el futuro.

Los elementos básicos de una liberalización del comercio intracentroamericano de servicios consistirían en la adopción de listas negativas, trato nacional, no obligatoriedad de residencia, adopción de programas de liberalización en sectores específicos y disciplinas liberalizadoras de la inversión.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Central de Reserva de El Salvador, *Experiencias en la integración de sistemas financieros*, sin fecha.

Bhagwati, Jagdish, "Los servicios", *La Ronda Uruguay, manual para las negociaciones comerciales multilaterales*, Banco Mundial, 1987.

Blanco, Herminio, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*. Fondo de Cultura Económica. 1994.

CEPAL, *Integración centroamericana: Documentos básicos, 1934-1992* (LC/MEX/R.424). 1993.

— *Centroamérica: Evolución de la integración económica durante 1993* (LC/MEX/L.257). 1994.

— *El regionalismo abierto en América Central* (LC/MEX/L.261). 1995

— *El acuerdo general sobre el comercio de servicios: Retos y oportunidades para América Latina y el Caribe* (LC/R.1588/Rev.1). 1996.

— *Centroamérica: Evolución de la integración económica durante 1996* (LC/MEX/L.321). 1997.

- Díaz Mier, Miguel Ángel. *Del GATT a la Organización Mundial de Comercio*, Editorial Síntesis, Madrid. 1996.
- Drake, William J. y Kalypso Nicolaidis. "Ideas, interests, and institutionalization: trade in services and the Uruguay Round", *International Organization*, 46, 1, Invierno. 1992.
- Hoekman, Bernard. "Tentative first steps: an assessment of the Uruguay Round Agreement on Services", *Policy Research Working Paper 1455*, Banco Mundial. 1995.
- Hoekman, Bernard y Pierre Sauvé. "Regional and multilateral liberalization of service markets: complements or substitutes?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 3, septiembre. 1994.
- Linares, Federico. *Integración de los mercados financieros centroamericanos*, II Congreso Bancario Centroamericano, San José, Costa Rica. 1996.
- McKinnon, Ronald. *Money and capital in economic development*. The Brookings Institution. 1973.
- Patrick, Hugh T. "Financial development and economic growth in underdeveloped countries", *Economic development and cultural change*, Vol. XIV, No. 2, enero. 1966.
- Porter, Michael. *The tourism cluster in Costa Rica, Guatemala, and Nicaragua*, Managua, Nicaragua. 1996.
- Sapir, Andre. "North-South issues in trade in services", *The World Economy*, Vol. 8, No. 1. 1985.
- Schumpeter, Joseph A. *Teoría del desenvolvimiento económico*, Segunda edición, Fondo de Cultura Económica, especialmente el capítulo III. 1957.
- Shaw, Edward S. *Financial deepening in economic development*, Oxford University Press. 1973.
- Smith, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica. 1992.
- Swann, Denis. *La economía del Mercado Común*, Alianza Universidad, Madrid. 1984.