

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R. 688 (Sem. 46/3) Add. 6
4 de octubre de 1988

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario sobre Situación y Perspectivas de la Participación de los Países de América Latina y el Caribe en la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), patrocinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) */

Santiago de Chile, 26 al 28 de octubre de 1988

**SITUACION Y PERSPECTIVAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE
EN LA RONDA URUGUAY**

Addendum

SERVICIOS

*/ Este Seminario se realiza en el marco del Proyecto CEPAL/UNCTAD/PNUD - RLA/87/019, "Asistencia para el desarrollo del comercio y negociaciones comerciales".

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

88-10-1415



INDICE

	<u>Página</u>
I. LA RONDA URUGUAY Y LOS "NUEVOS TEMAS": EL VERDADERO SENTIDO DE LAS NEGOCIACIONES SOBRE SERVICIOS	1
II. CONSTITUCION DEL GRUPO DE NEGOCIACIONES SOBRE SERVICIOS	2
III. COMENTARIOS GENERALES SOBRE LOS ELEMENTOS DEL PROFIN	3
1. Secuencia e interrelación de los elementos incluidos en el PROFIN	3
2. Sugerencias en torno a definir criterios de evaluación para los elementos del PROFIN	5
IV. CONCLUSIONES	8
Notas	9

I. LA RONDA URUGUAY Y LOS "NUEVOS TEMAS": EL VERDADERO SENTIDO DE LAS NEGOCIACIONES SOBRE SERVICIOS

A este respecto, parece conveniente puntualizar lo siguiente: Una de las diferencias más marcadas entre la Ronda Uruguay y las Rondas precedentes se funda en la inclusión de los llamados "nuevos temas": "Propiedad Intelectual", "Inversiones" y "Servicios".

Formalmente, dos de esos nuevos temas: "Propiedad Intelectual" e "Inversiones" habrían de ser objeto de negociación conforme a la Parte I de la Declaración de Punta del Este. Respecto de "Inversiones" se deberían resolver materias relativas a los aspectos vinculados con el comercio, i.e., fundamentalmente combatir el condicionamiento que los países anfitriones establecen para la inversión directa extranjera tipo "desempeño exportador". Por su parte, la inclusión de "Propiedad Intelectual" habría de abocarse esencialmente, al problema de las mercancías falsificadas. Sin embargo, esta separación de los nuevos temas entre los Grupos Negociadores de Mercancías y de Servicios no es más que una separación formal.

No cabe duda que la inclusión de los "nuevos temas" tiene por objeto facilitar la adaptación del marco multilateral existente a las nuevas y profundas transformaciones en la organización de la producción mundial y en los propios sistemas productivos. Dado que dichos cambios han ocurrido de preferencia en las economías desarrolladas y tan sólo en un puñado reducido de países en desarrollo, las iniciativas y modalidades de incorporación de estos temas responde preferentemente a los intereses de ese primer grupo de países.

Así, lo que formalmente se ha planteado en materia de "Propiedad Intelectual" y de "Inversiones" en la Parte I de la Declaración no permitiría más que un tratamiento parcial y muy marginal de dichos temas. Al parecer, las verdaderas iniciativas en esta materia se impulsarían más intensamente en el contexto de los trabajos correspondientes a la Parte II de la Declaración, esto es, en la negociación sobre comercio de "Servicios".

En efecto, el tema del comercio de servicios es por naturaleza extremadamente complejo. Tal complejidad surge preferentemente del hecho que la "internacionalización" de muchas de las actividades comprendidas en ese sector está estrechamente asociada a los movimientos internacionales de

capital (inversión directa extranjera), a la acción de las empresas transnacionales (establecimiento de filiales y subsidiarias) y al acceso a, y a la utilización de tecnologías (propiedad intelectual). Así, necesariamente la negociación sobre servicios deberá resolver cuestiones sobre "Propiedad Intelectual" e "Inversiones" que son de naturaleza mucho más profunda que las mencionadas en la Parte I de la Declaración.

La discusión sobre servicios en el Grupo de Negociaciones de la Ronda Uruguay toma a su cargo entonces, el debate sobre los tres ingredientes principales para la estructuración de una nueva especialización internacional del trabajo. De allí, la enorme importancia de este tema para comprender los verdaderos alcances de las iniciativas planteadas y las repercusiones de éstos en el futuro de los países en desarrollo.

II. CONSTITUCION DEL GRUPO DE NEGOCIACIONES SOBRE SERVICIOS

La Parte II de la Declaración de Punta del Este preveía la constitución de un Grupo de Negociaciones sobre Servicios (GNS). El GNS celebró su primera reunión de trabajo el día 27 de octubre de 1986 bajo la Presidencia del Embajador de Colombia, Sr. Felipe Jaramillo. Las deliberaciones iniciales del GNS se centraron en la identificación de un cierto número de elementos que debían ser abordados durante 1987, de conformidad con los objetivos de la negociación. Se precisó que esa lista de objetivos no se entendería como exhaustiva y que, ni la formulación de los puntos ni el orden en que se enumeran prejuzgan la importancia relativa de ellos.

Así, con fecha 2 de febrero de 1987 se adoptó el "Programa para la Fase Inicial de las Negociaciones" (PROFIN). Los elementos incluidos en el PROFIN fueron los siguientes:

- "- Cuestiones de definición y estadística;
- Conceptos generales en los que podrían basarse los principios y normas relativos al comercio de servicios, incluidas las posibles disciplinas para sectores particulares;
- Ambito del marco multilateral para el comercio de servicios;
- Disciplinas e instrumentos internacionales existentes;

- Medidas y prácticas que contribuyan a la expansión del comercio de servicios o que la limiten, incluidos específicamente cualesquiera obstáculos que perciban los distintos participantes, y a las que puedan ser aplicables las condiciones de transparencia y liberalización progresiva".1/

III. COMENTARIOS GENERALES SOBRE LOS ELEMENTOS DEL PROFIN

1. Secuencia e interrelación de los elementos incluidos en el PROFIN

Tal como ha sido subrayado por varias delegaciones, hay una innegable interrelación entre los diferentes elementos que sirven de base a los trabajos del Grupo de Negociaciones sobre Servicios. El elemento dominante de este programa de trabajo es el que se refiere a los puntos relativos a la liberalización progresiva del comercio de servicios, y como deben estructurarse los distintos aspectos a fin de conciliarlos con el objetivo central de la negociación que es el de "promover el desarrollo de los países en desarrollo y el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales".

a) Problemas de Definición

Existen diversas propuestas para delimitar el ámbito de transacciones que se incluirían en el concepto de "comercio de servicios".

La primera definición entraña una visión restringida del comercio, limitándolo sólo a la prestación transfronteriza de servicios. Tal prestación ocurre entre residentes del país A y residentes del país B. Un ejemplo sería el comercio de programas de televisión. Esta definición sigue estrictamente los criterios de "localización" que definen al comercio de mercancías y es el que se aplica en las mediciones convencionales de Balanzas de Pagos tipo FMI.2/

La segunda definición se refiere al comercio de servicios como aquellas transacciones que para su materialización requieren del desplazamiento temporal ya sea del productor y/o del consumidor hacia otro país; un ejemplo de tal intercambio es el turismo. El turista que reside habitualmente en el país A se desplaza "temporalmente" al país B, donde realiza determinados

gastos. Dichos gastos son registrados en la Balanza de Pagos del país B como ingresos y en la del país A, como egresos.

La tercera definición, está basada en el criterio de "propiedad", e implica desplazamientos permanentes del capital y/o mano de obra por vía del establecimiento de unidades productivas en los países importadores. Por ejemplo, las filiales extranjeras de bancos y empresas de seguros de propiedad de nacionales del país A que se establecen en el país B.

b) Identificación de Obstáculos al Comercio

La adopción de una u otra definición es, por lo tanto, crucial para alcanzar un consenso sobre lo que constituyen "obstáculos" en el comercio de servicios. Diferentes definiciones de comercio nos pueden llevar a catalogar un grupo distinto de acciones como entorpecedoras del intercambio comercial. Así, mientras las cuotas de pantalla, la reserva de mercado y el control de cambios pueden ser obstáculos para los intercambios comprendidos en la primera definición (Prestación Transfronteriza); la validación de títulos profesionales, las cuotas de viajes y las restricciones a la admisión temporal de equipos pueden obstaculizar el intercambio de servicios que ocurre conforme a la segunda definición de comercio (con desplazamiento temporal de consumidores y/o proveedores). Finalmente, las limitaciones a la propiedad extranjera y a las remesas de utilidades, los monopolios estatales y otros, podrían considerarse obstáculos según la tercera definición de comercio de servicios (con desplazamiento permanente de factores de la producción).

c) Selección de Normas y Principios para regular el comercio de servicios

Por otra parte, también se tiene que las normas y principios en que podrían basarse la transparencia y la liberalización progresiva adquirirán un sentido y una finalidad diferentes según sea la definición de comercio adoptada y el tipo de acciones que se identifiquen como obstáculos a ese comercio. Así, el sentido de los conceptos de "No Discriminación" y del "Trato Nacional", por ejemplo, podrá abarcar servicios y/o proveedores de servicios según sea la definición adoptada. En este último caso, el distanciamiento entre los criterios teóricos que fundamentan el comercio de servicios de aquel que se refiere al comercio de bienes se haría mucho más marcado. A su vez, ello haría mucho más difícil establecer algún tipo de analogía entre los

tratamientos multilaterales de unos y otros. Por otra parte, la discusión de las Normas y Principios no puede ignorar los Acuerdos e Instrumentos Internacionales que ya existen para varias actividades de servicios, como tampoco podrá excluir la consideración de las diversas leyes y reglamentos nacionales y sus fundamentos sociales, políticos y económicos en lo que atañe a los servicios.

d) Ambito de Aplicación: Acuerdo Marco y/o Acuerdos Sectoriales

Recién, una vez que se disponga de un acuerdo en materia de definición, de obstáculos al comercio y de normas y principios aplicables al mismo, podrán encararse asuntos vinculados con el ámbito de aplicación de un acuerdo sobre servicios. Al desarrollar este aspecto podrán evaluarse también las ventajas y desventajas que se asocian, ya sea con la adopción un acuerdo marco o bien de diversos acuerdos sectoriales según proceda.

Como puede desprenderse de lo anterior, la secuencia descrita parece ser inevitable y difícilmente podrá avanzarse en determinados elementos si previamente no han sido resueltos los aspectos conceptuales y de definición.

2. Sugerencias en torno a definir criterios de evaluación para los elementos del PROFIN

Las variadas preocupaciones de los países en desarrollo ante los cambios que se anticipan en el ordenamiento jurídico y económico del comercio internacional de servicios pueden sintetizarse en tres grandes temas:

a) Preocupación frente a la posibilidad que el nuevo ordenamiento propicie una nueva división internacional del trabajo en la que se refuerce la inequitativa distribución de los flujos de comercio internacional de servicios que existe en la actualidad. Tal como señala la información estadística disponible, dicho comercio está altamente concentrado en los países desarrollados.

b) Preocupación de que el limitado peso de los países en desarrollo en las exportaciones totales de servicios afecte las posibilidades de acelerar su crecimiento y desarrollo.

c) Que a través de la nueva división internacional del trabajo que perfila la creciente internacionalización de los servicios, se perpetúen los

mecanismos de dependencia económica, política y tecnológica de los países periféricos en relación a las economías centrales.

La justificación analítica y conceptual de tales inquietudes se funda en el cuestionamiento de las tesis ortodoxas que han pretendido validar una hipotética equitativa y ventajosa división internacional del trabajo. Tal división surgiría de la especialización de los países de conformidad con las ventajas comparativas de los distintos socios comerciales. No es el caso reiterar aquí el por qué dichas tesis son cuestionadas cuando se intenta utilizarlas en forma mecánica para respaldar políticas comerciales que atañen a los intercambios de mercancías. Lo que justifica una mayor cautela es la extrapolación incuestionada de tales planteamientos teóricos al campo de los servicios. Los exámenes más recientes respecto de los servicios y su relación con el proceso de desarrollo indican que tal extrapolación es altamente impropia, sobre todo cuando se examina el rol tan particular de los servicios en el devenir económico y social de los países. Debe tenerse en cuenta que muchos servicios son actividades complementarias del proceso productivo y se insertan en dicho proceso como insumos. Además, varios de ellos permean enteramente la organización económica, política y social de los países. Así, algunos servicios son tan determinantes que --conforme se les incorpore al proceso de crecimiento-- éstos llegan a moldear el estilo mismo del desarrollo económico y social de esos países. La creciente "desmaterialización" de la producción enfatiza, a su vez, el rol cada vez más importante de los servicios como generadores de valor agregado.

Esta nueva percepción sobre la función de los servicios en la economía viene, entonces, a cuestionar directamente la presunción de que una liberación a ultranza del comercio de servicios se identifique con un incremento en el nivel de bienestar de la comunidad internacional toda y con un mejoramiento de las condiciones en los países en desarrollo. Existen variadas razones que respaldan este cuestionamiento. La mayoría de ellas apunta a los conflictos potenciales entre los objetivos de "liberalización" y el de "promoción del desarrollo". Aquí se reseñan, a modo de "lista de control", las más importantes:

i) Externalidades: Los servicios, tal vez más que ninguna otra actividad económica, pueden generar importantes economías y deseconomías

externas según sea la forma particular en que son entregados a una economía. Ello significa que los precios privados suelen diferir notablemente de los precios sociales asociados con esas actividades. Dado que las ventajas comparativas sólo recogen las señales emitidas por los precios privados, éstos serían una mala guía para las decisiones concernientes con el bienestar de la comunidad. En consecuencia, una liberalización mayor podría provocar un acrecentamiento de las desventajas externas que no sería posible anticipar sobre la base de los precios privados.

ii) Eslabonamientos: Intimamente relacionado con lo anterior, los servicios se caracterizan por estar insertos en una compleja red de eslabonamientos (hacia delante y hacia atrás) con el resto de la actividad económica y con su ritmo de crecimiento. De allí que las ineficiencias y/o desventajas externas tienen un efecto multiplicado en el conjunto de las economías nacionales.

iii) Difusión Tecnológica: Los servicios, particularmente los asociados con las nuevas tecnologías de la información, son vehículos privilegiados para la diseminación tecnológica. De allí su importancia estratégica y su carácter determinante para moldear estilos de desarrollo. Una liberalización descontrolada puede impedir que tal diseminación ocurra en virtud de una mayor extranjerización de dichas actividades.

iv) Ventajas Comparativas Dinámicas: Los servicios, más que cualquier otro fruto de la actividad económica, tienen un alto grado de independencia en relación a la dotación de recursos físicos con que cuentan los países. De allí que este sea un sector donde es más factible la "creación" de ventajas comparativas y donde más se justifiquen argumentos del tipo de la "industria naciente". Una liberalización inadecuada puede frustrar el desarrollo de industrias nacionales incipientes.

v) Servicios, integración de distintas regiones y "descreme" de mercados: Los servicios cumplen un rol fundamental en la integración física y económica de las distintas regiones de un país. De allí que en muchos de ellos, según sea su forma de gestión, se recurre a los "subsidios cruzados" para financiar el suministro de servicios en áreas geográficas no rentables en el corto plazo. La mayor presencia de la competencia foránea puede provocar el

que proveedores extranjeros "descremen" el mercado nacional, saturando los mercados rentables y abandonando los menos atractivos.

vi) Volatilidad de los mercados internacionales: Las empresas exitosas de servicios conquistan mercados merced a una correcta combinación de precios, calidades, expedición de entrega, confiabilidad e imagen de marca. Sin embargo, ello no garantiza el suministro de ciertos servicios a países alejados de determinados circuitos más atractivos. Por ejemplo, el transporte aéreo puede llegar a determinado país pero al cambiar la situación en un país cercano de mayor importancia puede hacer suspender esa ruta. La liberalización fundada en la disponibilidad presente, puede dejar al país desprovisto de ciertos servicios en el futuro.

vii) Metas de desarrollo social: No hay duda que para el logro de ciertas metas sociales, tales como la preservación de un acervo cultural propio, es necesario asegurar la participación nacional en el suministro de ciertos servicios claves como la educación, el cine, la televisión y otros.

viii) Soberanía y Seguridad Nacional: Diversos servicios son fundamentales para la preservación de la soberanía y la seguridad nacional. Ciertamente, esos objetivos no pueden ser postergados a un segundo rango en virtud de consideraciones comerciales de corto plazo.

IV. CONCLUSIONES

Si bien en los párrafos anteriores se ha puesto énfasis en los riesgos que puede representar la apertura de los mercados nacionales a proveedores de servicios extranjeros, también es innegable que tras un nuevo marco multilateral para el comercio internacional de servicios pueden abrirse oportunidades interesantes para los países en desarrollo.

Para que ello ocurra sería necesario que dicho marco promoviera el logro de dos objetivos centrales:

Uno de dichos objetivos sería el que la presencia de servicios importados pudiera contribuir efectivamente a la modernización y transformación eficiente de los sectores nacionales de servicios. Una mayor competencia, así como la transferencia de nuevas tecnologías y nuevas formas de prestación de servicios, pueden ser elementos centrales en una estrategia orientada a

incrementar la eficiencia de los servicios locales y a reforzar un vínculo más estrecho y más armónico de éstos con los sectores productivos. Ello requeriría de un cuidadoso examen de las formas particulares que serían apropiadas para integrar la oferta externa de servicios en sectores claves de la economía. Ciertamente ello exige conocer a profundidad las principales debilidades del sector doméstico de servicios y explorar a fondo la manera en que la participación extranjera puede traducirse --en un plazo razonable-- en un sector nacional de servicios más fortalecido.

El segundo objetivo que debiera promover el nuevo marco multilateral para los intercambios de servicios es el de que, por esta vía, se pueden abrir interesantes oportunidades para la generación de divisas en los países en desarrollo mediante la exportación de servicios que hayan alcanzado un buen nivel de competitividad internacional.

La materialización de este último objetivo exigirá, por una parte, un examen acucioso de las actividades de servicios con potencial exportador y de las formas particulares para la prestación internacional de esos servicios. Por otra parte, habrá que promover, en el seno de los acuerdos pertinentes así como en los foros donde se estructura una nueva normativa para el comercio de servicios (tales como el G.N.S.) la inclusión de dichas actividades en el paquete negociador. También deberán promoverse acuerdos que faciliten la internacionalización conforme a las modalidades particulares de dichos servicios y la eliminación concertada de los factores que obstaculizan esa internacionalización.

El destino de los esfuerzos que realicen los países para el logro de estos objetivos puede favorecerse marcadamente, si para ello la región logra formular planteamientos de consenso y estrategias de negociación unificadas.

Notas

1/ GATT, Documento MIN.GNS/5, 2 de febrero de 1987.

2/ Tal como se ha desarrollado en otros trabajos, el criterio de "localización" define como comercio las transacciones entre individuos o instituciones con residencia en países distintos. Tal criterio ha sido cuestionado por otro basado en la "propiedad" según el cual el comercio ocurre según sea la nacionalidad de los propietarios de las unidades productivas envueltas en una transacción, independientemente del lugar físico en que éstas se encuentren.

