

Distr.
RESTRINGIDA
E/CEPAL/SEM.15/R.4
19 de marzo de 1984
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Seminario sobre Comercio Internacional
de Servicios

Santiago de Chile, 12 al 14 de abril de 1984



LAS INICIATIVAS PARA LIBERALIZAR LAS CORRIENTES INTERNACIONALES
DE SERVICIOS E INVERSION Y LOS INTERESES DE AMERICA LATINA ★

★/ Este documento fue preparado por el Sr. Francisco Prieto, Consultor de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

84-3-344

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes the need for transparency and accountability in financial reporting.

2. The second part of the document outlines the various methods and techniques used to collect and analyze data. It includes a detailed description of the experimental procedures and the statistical tools employed.

3. The third part of the document presents the results of the study, including a comparison of the different methods and a discussion of the implications of the findings.

4. The final part of the document provides a conclusion and a list of references. It also includes a section on the limitations of the study and suggestions for future research.

Nota

Este trabajo fue preparado durante el cuarto trimestre de 1983, sobre la base de la información disponible a esa fecha. Para la presente revisión se dispuso de la versión definitiva del documento presentado por el Gobierno de los Estados Unidos ante el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, en relación al comercio en servicios.^{1/} En el mencionado documento, el Gobierno de ese país parece haber moderado algunos de sus planteamientos básicos. Dicha moderación se refiere, en particular, a aquellas iniciativas que permitirían vincular la liberalización del comercio de servicios con la eliminación de los obstáculos a las corrientes de inversión extranjera.

El estudio reconoce que los gobiernos han -tradicionalmente- separado los problemas del comercio de aquéllos relativos a la inversión y desarrollado disciplinas separadas para cada una de esas áreas. Sin embargo, el documento deja también planteada las dudas que tiene el Gobierno estadounidense respecto de las posibilidades reales de llevar adelante negociaciones sustantivas en materia de servicios y a la vez "evitar referirse al tema mucho más sensitivo de la inversión en servicios".^{2/}

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
A. LAS RAZONES DE LOS PAISES DESARROLLADOS	3
1. Desplazamientos sectoriales en la estructura productiva de los países desarrollados	4
2. Las corrientes de servicios y la balanza de pagos de los países desarrollados	5
3. Otras razones de los países desarrollados	6
B. ITINERARIO DE LOS ESFUERZOS POR LIBERALIZAR LAS CORRIENTES DE SERVICIOS	7
C. AMERICA LATINA Y LAS INICIATIVAS LIBERALIZADORAS DE LAS CORRIENTES DE SERVICIOS E INVERSION	9
1. Servicios propiamente tales	9
2. Las corrientes de inversión	12
D. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA UNA ACCION LATINOAMERICANA EN MATERIA DE SERVICIOS	15
1. En relación a los servicios	16
2. En relación a las corrientes de inversión	19
Notas	21

Introducción

Motivados por la creciente importancia económica y social de sus sectores terciarios, algunos países desarrollados -y muy especialmente los Estados Unidos- están desplegando intensos esfuerzos por promover un marco multilateral para las corrientes internacionales de servicios e inversión.

Citando como antecedente los acuerdos que rigen el comercio de mercancías (GATT), así como aquéllos que sistematizan las relaciones internacionales en lo monetario y financiero (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), algunos países desarrollados están propiciando la adopción de un conjunto de compromisos jurídicos, cuya finalidad sería la de remover los supuestos obstáculos que, según esos países, actualmente entran al intercambio internacional de servicios. La justificación conceptual de tales iniciativas descansa en la perfecta simetría -que según ellos existe- entre el comercio de mercancías y el comercio de servicios. De ese modo, todas las ventajas que se le atribuyen al ejercicio del libre comercio en el intercambio de bienes, tendrían idénticos efectos en los intercambios de servicios e inversión.

Como se verá más adelante, la verdadera naturaleza de las iniciativas en esta materia es bastante más compleja que la que se transparenta del discurso oficial. Por ende, sus repercusiones para el comercio y desarrollo de los países en vías de desarrollo y, en particular, para los de América Latina, deben ser estudiadas con el mayor cuidado y detenimiento.

El carácter altamente heterogéneo de los servicios, sus polifacéticas relaciones con el resto de la trama económica, política y social de los países, así como las profundas diferencias estructurales entre los sectores terciarios del Norte industrializado y los de los países en desarrollo, obligan a pensar una estrategia latinoamericana en materia de servicios que cautele -en la mejor forma posible- los intereses de la región. Para ello, será imprescindible conciliar los objetivos de equidad, eficiencia económica, seguridad

/y autonomía

y autonomía económica, defensa y promoción de estilos de vida propios y otras metas de la política económica de cada uno de los países, así como de la Región en su conjunto.

En las secciones siguientes se presentan las principales razones en que se fundan las iniciativas liberalizadoras de algunos países industrializados en estas materias. También se incluye una breve descripción de los pasos dados por estos países para implementar dichas iniciativas en los planos bilateral y multilateral. La sección C identifica algunos puntos de conflicto entre los intereses de los países desarrollados y los de América Latina -tanto en materia de servicios como de inversión. Finalmente, se presentan las conclusiones derivadas de los planteos descritos y se sugieren algunas ideas para una más equitativa cooperación internacional en materia de servicios e inversión.

A. LAS RAZONES DE LOS PAISES DESARROLLADOS

Más allá del discurso oficial que se ha sintetizado más arriba, los PDEM ^{3/} -y particularmente los Estados Unidos- tienen claras razones para tratar de mejorar las condiciones de acceso de sus industrias de servicios a los mercados extranjeros.

Por sus profundas implicaciones políticas y comerciales, parece pertinente ilustrar la clasificación de las transacciones internacionales de servicios que utilizan los PDEM antes de entrar a describir sus motivaciones liberalizadoras. Esta ha sido estructurada en base a la forma en que los servicios pueden ser transados internacionalmente, dando origen a dos grandes grupos.^{4/}

El primer grupo comprende aquellos servicios transados entre un proveedor residente en el país A y un consumidor residente del país B. Se habla, entonces, de comercio "a través de fronteras" y se incluyen en ese grupo: i) los servicios de tipo logístico, es decir, aquéllos que son necesarios para una mayor fluidez en los movimientos internacionales de bienes físicos, personas y/o informaciones (por ejemplo el transporte de carga y de personas, los seguros de mercancías, servicios portuarios, telecomunicaciones y otros; ii) los servicios al productor, es decir aquéllos que son provistos a clientes industriales en los propios países consumidores (servicios de administración y venta de tecnología, concesión de licencias, así como la venta de activos intangibles, tales como la propiedad intelectual y las marcas registradas); y iii) otros transados "a través de fronteras" para consumidores extranjeros (los servicios de ingeniería y diseño, las películas, los servicios de información y algunos aspectos de banca y seguros).

El segundo grupo se refiere a aquellos servicios para cuyo intercambio el proveedor y el consumidor se reúnen físicamente en un mismo país. Este encuentro puede darse: i) en el país del proveedor, como es el caso de la venta de servicios de turismo, salud y educación; ii) en el país donde reside el consumidor. En este último caso el proveedor -que tiene su origen en el país A- deberá

/establecer una

establecer una filial o subsidiaria en el País B, con el propósito de proveer "in situ" los servicios que están siendo demandados en el País B (los servicios de publicidad, contabilidad, asesoría legal, la reparación y el mantenimiento, el alquiler de equipos y algunos aspectos de banca y seguros). Por la vía de este último grupo de transacciones de servicios es que se incorporaría la temática general de las inversiones extranjeras.

Luego de esta breve nota metodológica, se explicitan las razones de los PDEM para pretender liberalizar las transacciones internacionales de servicios:

1. Desplazamientos sectoriales en la estructura productiva de los países desarrollados

Los países industrializados han experimentado una paulatina modificación de sus aparatos productivos 5/ por vía de la cual la contribución al PIB de sus sectores primario y secundario ha ido reduciéndose en términos relativos dando lugar a un crecimiento más acelerado de sus industrias de servicios. En 1979, más de los dos tercios de la actividad económica generada anualmente por esos países consistía en servicios.6/

El crecimiento de los servicios se fundó -preferentemente- en la expansión de actividades tales como las telecomunicaciones, el transporte, las actividades de esparcimiento, la informática, la ingeniería y otros servicios profesionales, etc. Dichas industrias se adaptan -en mejor medida que otras- para su "transacción" internacional según las formas descritas más arriba.

Los desplazamientos a nivel del producto agregado fueron seguidos por movimientos análogos en la fuerza de trabajo. En el caso de los Estados Unidos y Canadá, más del 70% de la mano de obra está empleada en el sector servicios y en Japón y Europa Occidental varía entre 50% y 60%.7/ En consecuencia, el eliminar los obstáculos a la expansión del comercio de los servicios aparece como crucial para aspectos como la ocupación de mano de obra y otros, que tienen implicaciones políticas y sociales importantes para los PDEM en los años por venir.

Desde el punto de vista macroeconómico, conviene recordar las ventajas ecológicas que emanan de una sociedad orientada a la producción y exportación de servicios. La consolidación de un sector servicios a expensas de los sectores primario y secundario, puede ayudar a resolver una gran cantidad de problemas ecológicos y energéticos en proporciones impensables para las estructuras tradicionales de producción. El refuerzo de estas actividades permitiría contrapesar la pérdida de dinamismo y eficiencia de algunas industrias como la del automóvil, cuya competitividad se ha visto mermada por las mayores regulaciones y normas para la protección del medio ambiente.

2. Las corrientes de servicios y la balanza de pagos de los países desarrollados

Según la OECD, el comercio de servicios entre los 24 miembros de la organización creció de 85 mil millones de dólares en 1970 a 300 mil millones de dólares en 1980. Para los Estados Unidos se estima que dicho comercio creció en más de 300% entre 1970 y 1981.^{8/} Sin embargo, las imperfecciones en los métodos de cómputo parecen subestimar considerablemente su verdadero valor.

Por ejemplo, para los Estados Unidos, las cifras oficiales registraron 45 mil millones de dólares de exportaciones de servicios en 1980, pero el Departamento de Comercio estimó que el valor real de dichas exportaciones era de alrededor de 128 mil millones de dólares ^{9/} (comparado con 225 mil millones de dólares de exportación de mercancías). Un 72% de esos 128 mil millones de dólares correspondería a ingresos provenientes de filiales establecidas en otros países.

Cabe destacar que mientras las exportaciones americanas de servicios generaron un excedente, en ese año, de 35 mil millones de dólares, el intercambio de mercancías fue deficitario en 30 mil millones de dólares. De manera que los servicios fueron responsables del primer superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de los Estados Unidos desde 1976.^{10/}

Por otra parte, los servicios también sirven como instrumento para fomentar la exportación de bienes y equipos. Tal es el caso de

/la venta

la venta de servicios de ingeniería, los que habitualmente promueven las exportaciones de turbinas y otros equipos producidos en el país exportador de esos servicios.

La OECD ha estimado que de eliminarse los actuales obstáculos a la expansión de los servicios, el comercio de invisibles que tiene lugar hoy día entre los 24 países miembros de esa organización, podría triplicarse.^{11/}

3. Otras razones de los países desarrollados

Las mismas razones que explicaron el intenso proceso de transnacionalización de las empresas productoras de bienes durante los años 60 y 70, esto es -entre otras- el mejor aprovechamiento de las economías de escala que permite la globalización de las operaciones, las posibilidades de integración con otras actividades, así como la maximización de las ventajas diferenciales que ofrecen los distintos países en lo tributario, la remisión de utilidades, la dotación de recursos físicos, financieros y de mano de obra, etc., sirven también para explicarse las motivaciones que incitan a las empresas de servicios a transnacionalizar sus actividades. Este impulso se ve reforzado por la propia demanda que generan las transnacionales productoras de bienes por diversos servicios tales como auditorías, publicidad, banca, seguros, informática y otros.

La posibilidad de "amortizar" en mejor forma las cuantiosas inversiones que demanda la acumulación de los activos intangibles (prestigio, know-how y otros), que están en la base de las industrias de servicios, es otra razón que explica la necesidad de extender sus operaciones más allá de los mercados domésticos. La internacionalización de sus actividades permite obviar ciertas restricciones anti-trust y otras que limitan las actividades de bancos y compañías de seguros, o bien superar los problemas de sobredimensión de oferta que enfrentan al interior de sus propias economías.^{12/}

B. ITINERARIO DE LOS ESFUERZOS POR LIBERALIZAR
LAS CORRIENTES DE SERVICIOS

Los esfuerzos por liberalizar las corrientes de servicios han recorrido un itinerario marcado por las iniciativas de los Estados Unidos. Un dinámico y eficiente "lobby" de las principales empresas americanas de servicios, logró insertar la sección 301 en la Ley de Comercio de 1974. Esta sección no sólo incluyó los servicios como parte integral del comercio, sino que habilitó al Presidente de ese país para negociar la remoción de obstáculos para su comercio, así como para adoptar medidas de retorsión contra aquellos países que discriminan contra empresas americanas de servicios.

Otro eslabón importante fue el compromiso logrado por los Estados Unidos para que los 24 miembros de la OECD agilizaran sus trabajos para actualizar el Código para la liberalización de las corrientes de invisibles 13/, así como los trabajos que lleva a cabo el Comité sobre Movimientos de Capital e Invisibles. Pese a que existen códigos liberalizadores en el marco de la OECD, se estima que las "reservas" de los diferentes países los hacen bastante inoperantes.

A su vez, en la reunión Ministerial del GATT de noviembre de 1982, se recomendó a los países miembros "a que emprendan un examen a nivel nacional sobre las cuestiones del sector".14/

En septiembre de 1983, el Ejecutivo americano lanzó una ofensiva en materia de política de inversión internacional dirigida a "reducir las medidas gubernamentales extranjeras que impiden o distorsionan las corrientes de inversión".15/ Dicha ofensiva contiene definiciones muy precisas -tanto en lo multilateral como en lo bilateral. Respecto de lo primero, destacó la necesidad de reforzar los instrumentos pertinentes de la OECD y de extender su aplicación a otros países, especialmente a los países en desarrollo de industrialización reciente. También aboga por una más amplia adhesión a la Convención de París sobre la propiedad intelectual y por un refuerzo y mayor apoyo al Centro Internacional para la Resolución de Disputas del Banco Mundial. En lo bilateral, estipula su interés por promover la firma de tratados sobre inversión que incluyan,

/entre otras

entre otras, disposiciones sobre: Tratamiento nacional y de la nación más favorecida, transferencias y resolución de disputas, compensación en caso de expropiación, etc.16/

La coherencia y articulación de la política norteamericana en materia de servicios no tiene necesariamente un eco incondicional en el resto de los países desarrollados. Por ejemplo, los países de la CEE, cuyas exportaciones de servicios son tres veces superiores a las de los Estados Unidos, aún no tienen una política común al respecto.

Es más, pese a haber aceptado el principio de que la liberalización del comercio de bienes ha sido benéfica para la economía mundial, aún se resisten a aceptar que tal nexo existe para los servicios. De manera que, por el momento, la primera prioridad de la CEE es mejorar la base estadística. Ello les permitirá poseer "una memoria colectiva respecto del sector como un todo".17/ Otro impedimento que ha identificado la Comunidad se refiere a la falta de presencia que han tenido hasta hoy los intereses del sector privado, elemento claramente diferente de la situación en los Estados Unidos.

Japón, por su parte, también anunció la formación de una comisión del sector privado, cuya misión es la de someter algunas proposiciones sobre las cuales exista algún grado de consenso.18/

En materia de seguros, por ejemplo, se sabe que países como Alemania Federal Italia y Francia son particularmente favorables a proteger sus industrias locales.19/ En lo bancario, el Canadá, Japón y Dinamarca también tienen políticas que favorecen a la actividad doméstica y los mismo ocurre con Australia respecto del transporte marítimo y con Francia en el caso de las empresas de auditoría.20/

C. AMERICA LATINA Y LAS INICIATIVAS LIBERALIZADORAS DE LAS
CORRIENTES DE SERVICIOS E INVERSION.

Frente a las iniciativas promovidas por los PDEM, es conveniente separar las propuestas en dos grandes temas: los servicios y la inversión.

1. Servicios propiamente tales

Es importante destacar que la naturaleza polifacética y cambiante de las relaciones entre los servicios y el desarrollo económico hace que -por una parte- la cantidad, calidad y precio de los servicios afecten la producción, distribución y formación de capital de una economía y que, por otra, la estructura de la producción y la distribución y formación de capital afecten tanto la demanda y costo de los servicios, como el grado de absorción de mano de obra del sector. De manera que "los servicios excesivos, caros y oligopólicos -una característica común de muchos países menos desarrollados- pueden ser nocivos para el crecimiento económico".^{21/}

Por otra parte, la mayoría de los servicios "transables" internacionalmente tales como seguros, banca, transporte y telecomunicaciones tiende a operar como verdaderos "lubricantes" del aparato económico y social de los países. Si bien es difícil cuantificar el impacto que ejercen en el tejido económico social, resulta más fácil intuir cómo ciertas políticas ineficientes respecto de la creación de demandas artificiales por vía de la intervención gubernamental o la concesión de poderes monopólicos o monopsonicos en ese sector, pueden redundar en servicios caros y de mala calidad. A su vez, éstos pueden elevar, directa o indirectamente, el costo de los insumos industriales, minerales y agrícolas, o bien generar obstáculos ya sea para su producción o para su comercialización, tanto en los mercados domésticos como internacionales.

Los países en desarrollo -y América Latina en particular- son importadores netos de servicios. Excluido el pago de intereses, el desequilibrio regional por concepto de invisibles alcanzó en 1980 a

/unos 14 000

unos 14 000 millones de dólares (esto incluye la remisión de utilidades); y es muy posible que de adoptarse criterios de medición similares a los aplicados por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, ese desequilibrio sea aún mayor.

Como se desprende de las secciones anteriores de este documento, el desempeño del sector servicios transado internacionalmente responde en gran medida a las características de productividad, competitividad, eficiencia y tamaño de los sectores domésticos de servicios. La propia naturaleza complementaria de los servicios hace que las economías con un avanzado desarrollo de sus sectores primarios y secundarios tiendan a tener un sector de servicios predominantemente "moderno" y con un alto componente de servicios "transables". Asimismo, economías de menor desarrollo relativo para sus sectores agropecuario e industrial, tenderán a tener un sector servicios más "tradicional" y con un menor número de actividades "transables". El reconocimiento de este desequilibrio estructural es clave para una percepción realista del cuadro que ofrece actualmente el mercado internacional de servicios. Es evidente que las capacidades relativas de los países para desarrollar y fortalecer sus actividades de servicios, tanto domésticos como transables internacionalmente, no están equitativamente distribuidas. Esto explica la casi total ausencia de empresas de servicios de países en desarrollo compitiendo -en igualdad de condiciones- con empresas de países desarrollados. La banca, los seguros, el transporte aéreo y marítimo, la publicidad y la auditoría, la informática y las telecomunicaciones, son todas actividades en las cuales dominan las empresas del Norte industrializado.

Las pocas empresas de servicios de países en desarrollo que tienen alguna participación en el comercio internacional de servicios parecen haberlo hecho gracias a un fuerte apoyo estatal.^{22/}

El alto grado de concentración del poder de oferta para los servicios transados internacionalmente, hace, al menos, dudar de las ventajas que derivaría América Latina de una liberalización global de dichas transacciones. Sobre todo si se tiene en cuenta la creciente

/tendencia hacia

tendencia hacia el "comercio administrado" que se observa en el intercambio de mercancías.

Por ellos, es necesario definir políticas de carácter nacional y regional como antecedentes de cualquier esfuerzo de liberalización del comercio de servicios. Estas se dirigirían, fundamentalmente, a identificar los modos más apropiados para reducir los impactos negativos -en el desarrollo de nuestros países- que puedan derivarse del excesivo poder de algunos países exportadores; ya que éstos gozarían de una indebida ventaja comparativa en condiciones de libre comercio.

Es claro que empresas de gran tamaño y que dominan varios mercados pueden aumentar su grado de poder monopólico en un mercado internacional más abierto, a través de una serie de prácticas comerciales, tales como sus políticas de precios, el grado y confiabilidad de los servicios, el patrón geográfico de sus actividades, el acceso diferenciado al financiamiento, etc. Estas prácticas les permiten subsidiar actividades en aquellos mercados más competitivos, usando para ello excedentes obtenidos en aquellos mercados en que tiene poder monopólico ("cross-subsidizing").

En tales casos, lejos de fomentarse una asignación de recursos más eficiente, la liberalización del comercio puede contribuir a reforzar el poder monopólico de ciertas empresas, disminuyendo, en consecuencia, el bienestar de los países, especialmente de los más débiles y menos desarrollados.

Por otra parte, no debe olvidarse que los países desarrollados no siempre defienden el argumento de las ventajas comparativas cuando éste contradice otros intereses. Para bienes tales como los productos agropecuarios, textiles, u otros como el petróleo y el acero, se reconoce explícitamente ya sea la imperfección en el grado de competitividad de dichos mercados o bien el predominio de otros intereses nacionales por encima de las consideraciones de pura eficiencia económica.

2. Las corrientes de inversión

Ha quedado claro en las secciones A y B que el interés predominante de algunos países industrializados -y en especial para los Estados Unidos- se refiere fundamentalmente a la liberalización de las condiciones para el establecimiento de filiales o sucursales productoras de servicios en otros países, y por esa vía, para las corrientes de inversión en general.^{23/} Para ello, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos está promoviendo una nueva metodología para las estadísticas de comercio por la cual se sustituiría el criterio de "localización" (empresa localizada en país A exporta a país B); por el criterio de "propiedad" (empresa en país B que es propiedad de A, "exporta" a país B).

"Bajo este concepto, una empresa es considerada como parte de la economía del país cuyos residentes poseen o al menos controlan esa empresa, y no como parte de la economía del país anfitrión...".

"El concepto de propiedad puede ser aplicado indistintamente a las transacciones de servicios y a las de mercancías...".^{24/}

Esta nueva modalidad haría transable una actividad no ya en términos de su trayectoria interfronteras, sino en función de las diferencias de nacionalidad entre los propietarios de los medios de producción del servicio y los consumidores del mismo, "cualquiera" sea la localización geográfica de unos y otros, incluido -por cierto- el que productores y consumidores residan en el mismo país. La aceptación de tales criterios admitiría la posibilidad que los países desarrollados puedan llamar "obstáculos del comercio" a las normas que regulan -por ejemplo- el "derecho de establecimiento" a las inversiones extranjeras en un país determinado y, por ende, adoptar frente a ellas, medidas de retorsión comercial y/o financiera.

La inversión extranjera es, a nuestro parecer, el verdadero trasfondo político y económico de todas las iniciativas que se promueven actualmente en materia de servicios. Sus proyecciones son de tal magnitud que realmente no parece aconsejable el considerarlos bajo el tema general de comercio de servicios, ya que debería -en propiedad-

/constituir una

constituir una temática enteramente separada de las cuestiones relativas a las corrientes comerciales.

Si bien es cierto que una de las formas predominantes utilizada para internacionalizar las actividades de servicios parece ser a través del empleo de filiales y sucursales en los mercados extranjeros, no parece aconsejable asimilar la discusión sobre sus implicaciones en materia de inversión directa extranjera a problemas puramente comerciales. Su agregación indiscriminada sentaría bases y precedentes con serias proyecciones sobre los criterios y tratamiento a la inversión extranjera en general, sea ésta en los sectores extractivos, agrícolas y/o manufactureros o en las actividades de servicios.

La preocupación se ve aún más justificada si se tiene en cuenta que la intención es establecer un marco multilateral de principios para la inversión, bajo la tutela del GATT. Concretamente, el extender la aplicación de la Cláusula de la Nación más Favorecida y del Derecho de Establecimiento a las corrientes internacionales de inversión.

La experiencia ha demostrado que el uso que se ha hecho del Acuerdo sobre Aranceles y Comercio ha ignorado sistemáticamente las realidades sobre las que descansa la actual división internacional del trabajo. Si bien -en teoría- ésta debería reflejar las ventajas comparativas de los distintos países, la realidad es que el Acuerdo ha ido creando paulatinamente un sistema de comercio administrado, en función de los intereses económicos y políticos de los países más fuertes. Ello no ha hecho más que erosionar las ventajas de un sistema comercial multilateral 25/ y reducir la credibilidad respecto de las verdaderas intenciones del discurso oficial sobre los principios rectores del GATT.

Bajo esa óptica, es difícil imaginar cómo el GATT, bajo su estructura actual, pudiera responder -eficaz y equitativamente- a los intereses de América Latina.

Es más, la inclusión de la temática de inversiones en las discusiones sobre servicios, agrega un elemento adicional a la extrema complejidad y heterogeneidad de la discusión de base. De manera que si tal tema ha de continuar en el mismo "paquete" negociador, se

/encontrar una

encontrará una razón más y de mayor peso para inclinarse por una segmentación "por industria" de las negociaciones multilaterales sobre servicios. Sólo de esa manera podrá asegurarse, entre otras cosas, que: i) la discusión se lleve a cabo en el foro más idóneo y apropiado para la industria específica; ii) que los principios en que descansen los acuerdos de servicios individuales no servirán de jurisprudencia para el tratamiento ni de la inversión directa extranjera ni de otras industrias de servicios; y iii) que el foro elegido reconozca en forma más equitativa los intereses de América Latina.

/D. CONCLUSIONES

D. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA UNA ACCION LATINOAMERICANA
EN MATERIA DE SERVICIOS

De lo expuesto, parece lógico concluir que América Latina deberá -ante todo- intentar separar en forma inequívoca las discusiones multilaterales sobre las transacciones de servicios, de aquéllas referidas a las corrientes internacionales de inversión. Es evidente que las proyecciones político-económicas de unas y otras impiden un enfoque común y que su presentación "en globo" sólo confunde respecto del verdadero trasfondo de las iniciativas sobre servicios.

En consecuencia, los comentarios que siguen se refieren, preferentemente, al comercio de servicios. Ellos serán seguidos de unos breves comentarios respecto de la inversión, en lo que ésta se relaciona con los servicios.

La adopción de cualquier política coherente y articulada en materia de comercio internacional de servicios deberá tener como eje central una definición cabal respecto de los modos concretos en que se insertan los servicios en el interior de la economía doméstica y las formas en que éstos se compatibilizan con los requerimientos de eficiencia económica y otras metas, tales como el pleno empleo de la mano de obra y la tasa de retorno del capital, la reducción de las presiones políticas de origen externo e interno, las preocupaciones respecto de la seguridad nacional y la autonomía económica, la preservación de una identidad cultural y de formas propias de vida y de consumo, etc.

Entre los antecedentes a considerar está la Plataforma de Buenos Aires. Allí el Grupo de los 77 adoptó una postura común para presentar el VI Período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. También se definió una posición general en torno a los servicios, 26/ que consistió en lo siguiente: i) potenciar las actividades de este sector en los países en vías de desarrollo; ii) evitar los efectos negativos para los países en vías de desarrollo, que tiene la actual estructura de las transacciones internacionales de servicios; y iii) aumentar considerablemente los ingresos de ese sector.

/A su

A su vez el Grupo acordó solicitar a la Secretaría de la UNCTAD la preparación de un programa de acción orientado a conseguir las metas arriba enumeradas. Adicionalmente, le recomendó lo siguiente:

i) Realizar estudios destinados a identificar y fijar prioridades respecto de los servicios de especial importancia para los países en vías de desarrollo.

ii) Proponer programas tendientes a lograr una mayor participación de los PVD en el comercio mundial de servicios.

iii) Proponer recomendaciones sobre mecanismos de cooperación multilateral que garanticen un trato especial y diferenciado y más favorable para los PVD, en materia de servicios.

iv) Copiar y difundir sistemáticamente la información sobre servicios.

La Conferencia, por su parte, adoptó una Resolución 27/ sobre el tema en la que se reconoce que el comercio de servicios requiere de mayor análisis y comprensión y se señala que la UNCTAD proseguirá sus estudios sobre las cuestiones involucradas -entre otras- sobre la función que desempeña el sector servicios en el proceso de desarrollo.

Los estudios de la UNCTAD deberán ser revisados en el 29º período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo.

En el plano regional, una reciente Decisión adoptada por el SELA 28/ propuso llevar adelante diversos estudios que permitan realizar "un análisis exhaustivo del papel de los servicios y las transacciones internacionales del sector en el proceso de desarrollo y en las economías de los estados miembros". También se decidió convocar a una Reunión Latinoamericana de Coordinación para el Tercer Trimestre de 1984, de la que debería surgir una posición conjunta sobre el tema.

Sobre la base de estos antecedentes se piensa que un programa latinoamericano de trabajo sobre estos temas, debiera tener presente lo siguiente:

1. En relación a los servicios

a) La naturaleza altamente heterogénea de los servicios dificulta la identificación de problemas o características específicas que permitan tanto su análisis global, así como la adopción de principios y criterios comunes a ser incluidos en un marco general.

/ b) Lo

b) Lo anterior hace más aconsejable inclinarse -en una primera etapa- por una segmentación de las discusiones en servicios sobre la base de industrias específicas. Ello exigirá, por una parte, identificar los sectores más significativos para el desarrollo económico de la región, así como los foros más apropiados para su negociación multilateral. En este sentido, parece conveniente hacer un llamado a reforzar los trabajos de organismos especializados como UNCTAD, OMT, UIT y otros que ya están activamente trabajando en estas materias y que reconozcan en mejor forma los desequilibrios entre los sectores terciarios del Norte y del Sur.

c) La implementación de los trabajos sobre industrias específicas permitiría no sólo mejorar la precaria base estadística de que se dispone en esta materia, sino que debieran contemplar la solución de variados problemas conceptuales y de definición que surgen de la medición de las transacciones internacionales de servicios. Tal vez tanto o más importante, en materia de recolección de información, son los esfuerzos que se puedan llevar a cabo para sistematizar y regularizar un mecanismo de contactos con los diferentes productores domésticos de servicios así como con los principales grupos de usuarios. Esto aportaría una valiosa información la que, a su vez, facilitaría la adopción de posiciones de consenso tanto a nivel nacional como regional.

d) Los países debieran definir explícitamente aquellas industrias de servicios de tipo estratégico, cuya producción se considere conveniente reservar a la iniciativa doméstica (sea ésta pública o privada)

e) La diversidad de realidades de los países de la región -en los que prima un sector servicios "tradicional" con escasos componentes transables- por una parte, abre un amplio campo a la integración y cooperación regional y subregional. La consideración de este aspecto debe ser prioritaria en la estructuración de los estudios específicos, ya que muchas industrias que en la actualidad no presentan una clara viabilidad económica a escala nacional,

/pudieran alcanzarla

podieran alcanzarla por vía de las economías de escala que permite la integración. Por otra parte, también surgen complejidades derivadas de las características heterogéneas de la economía latinoamericana y que se reflejan en los distintos grados de desarrollo alcanzados por los países y en estructuras y tamaños de mercado muy dispares.

f) En cuanto a los estudios sobre el impacto de los servicios en el desarrollo global de la economía, creemos, por una parte, que deberían apoyarse los esfuerzos de los países para que avancen en la preparación de los mismos y por otra, enfatizar el rol polifacético de los servicios, así como las interacciones recíprocas entre éstos y la calidad, nivel y dinamismo de la actividad económica. Un elemento crucial debería ser la identificación de las economías y deseconomías externas que impliquen políticas alternativas para el desarrollo de los servicios, así como la definición de los elementos centrales de una estrategia dirigida a la "modernización" del sector en los países de la región.

g) Por la propia naturaleza multifacética de los servicios, éstos habitualmente constituyen actividades sujetas a numerosas regulaciones cuyas finalidades, por lo general, son las de neutralizar eventuales efectos negativos que estas actividades pudieran tener sobre otras metas económico-sociales que se fijan los países.

Muchas de estas regulaciones son justamente las que los países industrializados denominan "obstáculos" al comercio de servicios. De modo que una tarea importante a desarrollar es la formulación de criterios aceptados multilateralmente, que permitan diferenciar inequívocamente entre "regulaciones" a la industria y "obstáculos" al comercio de servicios.

h) Dependiendo de los avances que se logren en los puntos arriba descritos, se podrá adelantar en la identificación de problemas que puedan ser comunes a varias industrias de servicios y cuya solución pueda facilitarse mediante la cooperación internacional. Sólo entonces será posible intentar el desarrollo de un conjunto de normas multilaterales de aplicación general destinadas a regular esa cooperación.

(i) Dado

i) Dado que en el seno de los países industrializados tampoco parece existir consenso sobre cómo enfrentar la cooperación internacional en materia de servicios, es conveniente promover un estrecho seguimiento de los trabajos y políticas nacionales sobre la materia que permitan identificar coincidencias de intereses entre la región y algunos de esos países. Tales esfuerzos pueden reportar claros beneficios para la defensa de las posiciones regionales. Un elemento central debería ser el seguimiento de las regulaciones nacionales que afectan a las industrias específicas en esos países, así como la justificación oficial de las mismas. Particular atención debería prestarse a los trabajos de la Comunidad Económica Europea.

2. En relación a las corrientes de inversión

Por las razones expuestas en la sección C-b, éste parece ser el punto focal del interés de algunos PDEM por liberalizar los "servicios". Es cierto que, en parte, la internacionalización de los servicios está vinculada al derecho de establecimiento de filiales o subsidiarias en otros países, ya que sólo así puede efectuarse la venta de servicios en éstos. Sin embargo, es demasiado aventurado generalizar algunas argumentaciones que puedan tener validez parcial cuando se discute este tema, a la compleja y vasta problemática de las corrientes internacionales de inversión.

No hay razones para pensar que cualquier avance que logren los países desarrollados en materia de filiales y subsidiarias no será usado en el futuro como vehículo para extender su aplicabilidad a la inversión directa en general.

La región conoce una conflictiva historia en materia de inversiones extranjeras. Aún no ha sido posible esclarecer a cabalidad el verdadero impacto que ella ha tenido en el desarrollo económico de la región. Con excepción de la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena todavía no ha sido posible adoptar un consenso regional en esta materia. La experiencia del Grupo Andino es un antecedente importante a considerar para las discusiones sobre inversión.

/Por estas

Por estas razones es necesario evitar un tratamiento global de las cuestiones relativas a filiales y subsidiarias y más bien restringir su consideración en los foros multilaterales sólo en aquellos casos en que diga relación con cuestiones relativas a una industria de servicios en particular. Ello permitiría encontrar soluciones específicas, cuya aplicabilidad estaría ceñida a las necesidades propias de la industria de servicios en cuestión.

En relación a las corrientes de inversión en general, así como a los tratados bilaterales que promueven algunos países industrializados, sería aconsejable que, previamente a la adopción de nuevos compromisos, los países latinoamericanos institucionalizaran un mecanismo de consultas e intercambio de informaciones que permitiera, no sólo el aprovechamiento colectivo de experiencias individuales, sino coadyuvar a la cimentación de un consenso regional para un tratamiento común de esta materia.

Notas

- 1/ U.S. National Study on Trade in Services, aceptación del Gobierno de los Estados Unidos al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, diciembre de 1983.
- 2/ Ibid., p. 71
- 3/ Países desarrollados de economía de mercado.
- 4/ "Trade in services", OECD Observer, julio de 1981.
- 5/ Por ejemplo, Víctor R. Fuchs, The Service Economy, National Bureau of Economic Research, 1976.
- 6/ F. Prieto, El comercio internacional de servicios, E/CEPAL/R.341, 19 de agosto de 1983.
- 7/ Brian Griffith y Kate Phylaktis, "Time to open up the international service lanes", South, junio de 1983.
- 8/ William E. Brock, A Simple Plan for Negotiating on Trade in Services, Office of the USTR (United States Trade Representatives).
- 9/ Christopher Madison, "Now it's the services industry's turn to press for removing trade barriers", National Journal, 31 de octubre de 1981.
- 10/ Bob Gatty, "Invisibles loom large on the export scene", Nations Business, enero de 1982.
- 11/ "A blind eye to invisible trade", The Economist, 11 de julio de 1981.
- 12/ "World insurance: the risk of not making it into the next century", The Economist, 8 de octubre de 1979.
- 13/ Este código data de 1951, en la época de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECD) y fue actualizada por última vez en 1980, con la signatura OECD doc. c(83)10 Scale, 10 de febrero de 1983.
- 14/ GATT, Declaración Ministerial, W/38/4, 29 de noviembre de 1982.
- 15/ Declaración del Presidente Ronald Reagan, del 9 de septiembre de 1983.
- 16/ Contrato tipo respecto de la inversión entre los Estados Unidos y otros países: Treaty between the United States of America and concerning the Reciprocal Encouragement and Protection of Investment, 11 de enero de 1982.
- 17/ Paul Cheesnight, "GATT consensus may soon emerge on code for trade in services", Financial Times, octubre de 1983.
- 18/ Nancy Dunne, U.S. Set to Propose Freer Trade in Services to GATT, 11 de noviembre de 1983.
- 19/ "Too many barriers to trade", The Economist, 2 de junio de 1979.
- 20/ "A blind eye to invisible trade", The Economist, 11 de julio de 1981.
- 21/ Marcos Mamalakis, "Una estrategia de desarrollo relacionada con los servicios: algunas consideraciones básicas", El trimestre económico, Nº 199, julio/septiembre de 1983.
- 22/ Téngase presente que en muchos países en desarrollo son comunes los monopolios estatales en telecomunicaciones, transporte aéreo y marítimo, reaseguración y otros.
- 23/ El Departamento de Comercio de los Estados Unidos estimó que en 1980 el país percibió alrededor de 92 mil millones de dólares por exportaciones de servicios a través de filiales y subsidiarias contra tan sólo 36 mil millones de dólares por concepto de exportaciones "a través de las

24/ Lederer y Lederer y Sammons, International Services Transactions of the United States Proposals for Improvement in Data Collection, preparado por el Departamento de Estado y Comercio y la Oficina del STP, enero de 1982.

25/ Para una síntesis crítica sobre el desempeño del GATT, véase el documento titulado, Proteccionismo, relaciones comerciales y ajuste estructural, TD/274/UNCTAD, 6 de junio de 1983.

26/ Resoluciones de la Sexta Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y la Plataforma de Buenos Aires.

27/ Resolución 159 (VI) de la Conferencia de Belgrado.

28/ Decisión No 153 del SELA, titulada "Concertación latinoamericana en materia de servicios", septiembre de 1983.

