

COMUNIDAD ANDINA: MARCO REGULATORIO SUBREGIONAL PARA EL
COMERCIO DE SERVICIOS E INVERSIONES Y CONVERGENCIA HACIA
NORMAS DEL SIGLO XXI

Juan Falconí Morales
(Ecuador)

Quito, Agosto de 2018

ABSTRACT

This paper reviews the state of services liberalization process at the Andean Community (Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru) and main characteristics of national negotiation strategies in several agreements beyond the GATS. It tries to do a first approach to the Andean Matrix related to commercial and economic policies in member countries which have different perceptions on these matters. According to the author's point of view, these differences are conditioning future developments of services, in particular in Bolivia and Ecuador. This article is also focused on the analysis of recent progress in terms of provision of modern services: telecommunications, financial services, e commerce and software and similar. These services -seen their importance- play an important role in the modernization of economies, taking into account last trends of technology and its influence on competitiveness, despite the presence of grey areas in terms of free trade. Nevertheless some questions are still pending of being responded for future services development. Several recommendations are made in order to advance in the convergence process and updating rules specially applied in the case of modern services as well.

CONTENIDO

Introducción.....	- 4 -
1. Dinamismo del Comercio subregional de Servicios.....	- 6 -
2. Avances y Desafíos en Materia de Gobernanza de Servicios	- 9 -
2.1. Avances.....	- 9 -
2.2. Una focalización del status andino según una matriz de referencia sobre la convergencia hacia la normativa Siglo XXI en sectores de servicios de alto impacto	- 16 -
3. Brechas.....	- 25 -
3.1. Nivel de liberalización intrarregional del comercio de servicios.....	- 25 -
3.2. Marcos regulatorios regionales y de facilitación al comercio de servicios	- 31 -
CONCLUSIONES y Propuestas de Avance Futuro en Gobernanza Regional de Servicios	- 31 -

COMUNIDAD ANDINA: MARCO REGULATORIO SUBREGIONAL PARA EL COMERCIO DE SERVICIOS E INVERSIONES Y CONVERGENCIA HACIA NORMAS DEL SIGLO XXI

Juan Falconí Morales

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objeto realizar una evaluación preliminar del desarrollo y gobernanza del sector servicios en los países de la Comunidad Andina (CAN): Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, en una coyuntura que ha confirmado, a nivel global, el rápido dinamismo general del sector y su papel decisivo en la modernización de las economías.

El sector servicios, en particular subsectores específicos como los que se analizan en este Foro, tienen un impacto directo en la productividad, la generación de empleo, el flujo de inversiones y otras variables clave, lo que puede determinar un nuevo dinamismo de las exportaciones de servicios (y de bienes), de la balanza de pagos y la consolidación de las actividades internas.

Visto el desarrollo de las redes de información y de la tecnología en ámbitos diversos, los países enfrentan el reto de alcanzar de adaptarse oportunamente a las nuevas tendencias, para promover el cambio de sus estructuras económicas; favorecer la competitividad de las producciones exportables; insertarse convenientemente en los mercados internacionales; y, sostener el progreso económico y social.

Se trata en esta nota de evaluar el estado de ese proceso, revisando las políticas y acuerdos que han puesto en práctica los países –en este caso, los de la CAN- para construir el marco que les permitirá acceder a formas superiores de internacionalización de los servicios y en especial de “ciertos” servicios clave.

Procura reflexionar sobre la vinculación estado-empresarios desde el punto de vista del estímulo que corresponde al suministro de servicios eficientes por parte de proveedores nacionales, bien sea en una suerte de “sustitución de importaciones” bajo reglas de mercado y en un marco de respeto a las normas internacionales de comercio, a las que se allanan los acuerdos regionales, interregionales y plurilaterales o de afianzamiento de las estructuras exportables ya iniciadas o en proyecto.

En el caso de la CAN el proceso muestra algunas especificidades en términos de su alcance y aplicación, lo que se analizará en la sección correspondiente.

Las “clásicas” reglas AGCS/OMC parecen ser, en términos de liberalización, aún insuficientes para promover el mayor comercio de los servicios entre los países, sin restricciones en términos de acceso a mercados, trato nacional, normas regulatorias y sectores involucrados. Los nuevos acuerdos apuntan en dirección a superar esas limitaciones, focalizando, quizá, su interés en los sectores intensivos en el uso de plataformas digitales, como las telecomunicaciones, servicios de computación e información,

servicios financieros, servicios de seguro, regalías y otros servicios empresariales¹ entre otros. Por la importancia y potencial que tiene el comercio de servicios modernos (y servicios tradicionales) dentro de la región, se justifica indagar de forma urgente en qué medida los regímenes regulatorios a nivel (sub)regional generan un ambiente propicio y habilitante para incentivar dicho comercio.

Es claro que el esfuerzo regional trascendente debe ser el estímulo al desarrollo e internacionalización de servicios eficientes, lo que tiene una serie de impactos positivos. Pero este es un proceso que demanda consistencia e inter relacionamientos sectoriales y productivos, así como un redimensionamiento del papel tradicional de las políticas inducidas por el estado, más aún ante el cambio tecnológico generado en los servicios en general y en las redes de información, lo que tiene alta ponderación en la modernización de la matriz productiva de los países.

Los riesgos de la apertura global en el marco de la CAN subsisten, pero de forma diferenciada. Esto, en buena medida se debe a matrices nacionales de interés comercial diferenciadas, un asunto que debería ser corregido por la vía de una agenda transicional del esquema de integración, que será mencionada. No obstante los avances en otros procesos, de los que ya forman parte Colombia y Perú, y no Bolivia y Ecuador, el sistema andino ofrece aún posibilidades ciertas de desarrollo a los países, que deben ser explotadas.

Esto, incluso a pesar de que las condiciones coyunturales a nivel mundial muestran la presencia de un conjunto de zonas grises, que podrían condicionar la dinámica de la liberalización en la prestación de servicios, no solo bajo las reglas del AGCS de la OMC, sino de los acuerdos más profundos, por ejemplo, de las que se derivarían del TISA (Trade Agreement in Services) y similares, tipo ADP, por ejemplo.

El hecho que Colombia y Perú, más Ecuador, formen ya parte del Acuerdo Comercial con la Unión Europea (UE) modula esa eventual restricción, aunque Bolivia y Ecuador no son parte del TLC vigente en la en aquellos dos países con los Estados Unidos de América, lo cual genera aún ciertos temores de incompatibilidad respecto de la normativa andina.

Un aspecto que cabe relieves es que los nuevos acuerdos de servicios negociados por los países priorizan de forma exclusiva la prestación transfronteriza, el denominado Modo 1. Este es un aspecto a ser tomado en cuenta, al menos en cuanto a perspectivas futuras del proceso para los países CAN, en términos del potencial aprovechamiento del nuevo tipo de mercado que parecería irse generando

¹ ECLAC, 'International Trade Outlook for Latin American and the Caribbean 2017: recovery in an uncertain context' (Briefing Paper, ECLAC) 75-119.

desde ahora², de forma particular en materia de telecomunicaciones y servicios financieros, banca y seguros, comercio electrónico, básicamente.

Quizá el riesgo más importante podría ser enfrentado por Bolivia y Ecuador, países que están al margen de este tipo de negociaciones y, sobre todo, de iniciativas de apoyo al nuevo contexto. El segundo e importante riesgo es la importancia que podría tener la negociación de normas regulatorias para los sectores de servicios: esto, en principio, podría contrariar los intereses de las políticas nacionales de servicios.

Una de las condiciones que parece aún ser clave en este proceso de adaptación a la modernización y a la competitividad en materia del desarrollo del sector, es la necesidad de, al menos en el caso de la CAN, diseñar un esquema de investigación estadística que permita generar información válida para el monitoreo del proceso. Son poco fiables los resultados de negociaciones que no tengan fundamentos cuantitativos apropiados.

El trabajo que se presenta sigue el esquema sugerido por la REDLAS, difundido con anterioridad. Se evalúa el comercio de servicios, por categoría (modernos y tradicionales, en la medida de lo posible); enseguida, se discute el grado de liberalización OMC en los países andinos; se identifican después los avances y brechas que registraría el proceso de convergencia hacia normas Siglo XXI y su influencia sobre el comercio de servicios; en fin, una última sección recoge los principales resultados de esta reflexión inicial y formula algunas propuestas de avance.

1. DINAMISMO DEL COMERCIO SUBREGIONAL DE SERVICIOS

En un trabajo, muy riguroso, de Ana María Palacio, *Marcos Regulatorios Sub-regionales de Servicios e Inversiones en la Alianza del Pacífico y Mercosur: Convergencia a Normas del Siglo XXI?* se presenta

² Este es un aspecto que tomará mayor importancia a futuro, sobre todo porque depende del nivel de competitividad que pueda ser generado por los países.

una “fotografía” de la posición de al menos 2 países andinos en materia de comercio internacional de servicios, Colombia y Perú. Ese detalle aparece en la tabla que se reproduce enseguida: la posición de esos países, que más activamente han participado en negociaciones comerciales referidas al sector, es, en términos mundo, bastante moderada.

La situación de Bolivia y Ecuador no es destacada, de lo que se conoce. De hecho, en materia de servicios la disponibilidad de información no es de lo mejor en la mayoría de países, en particular si se requiere estadísticas por modo de prestación. De ahí que en ocasiones se han comparado estas negociaciones con el proceso que en la literatura Walras denominaba *tattonement* (a ciegas) al describir la dinámica que precipita la búsqueda del equilibrio en los mercados. Ciertamente, los acuerdos de liberalización del comercio de servicios se basan buena parte de las veces en presunciones, lo que puede suponer riesgos de difícil control.

COMPARATIVO POSICIÓN RELATIVA EN EL COMERCIO GLOBAL DE SERVICIOS (2016)

	País	(%) Exportaciones Mundiales de Servicios Comerciales	Ranking Mundial	*	(%) Importaciones Mundiales de Servicios Comerciales	Ran king Mundial	*
Alianza del Pacífico	Chile	0,20	59	38	0,28	48	32
	Colombia	0,16	64	41	0,23	56	39
	México	0,50	38	23	0,63	34	22
	Perú	0,13	69	44	0,17	65	45
Mercosur	Argentina	0,26	51	32	0,41	41	27
	Brasil	0,68	32	20	1,31	21	13
	Paraguay	0,02	135	108	0,02	134	107
	Uruguay	0,06	92	65	0,05	101	74
	Venezuela	0,03	115	88	0,30	50	34
Países de Referencia	Corea del Sur	1,91	17	9	2,32	11	7
	Tailandia	1,38	20	11	0,89	29	18
	Turquía	0,77	29	17	0,44	39	26
	Sudáfrica	0,29	49	31	0,31	46	30
	Estados Unidos	15,24	1	2	10,27	1	2
	Japón	3,51	7	4	3,89	7	4

1. Fuente: OMC, Perfiles de País

2. *Excluyendo Intra-EU Trade

En el caso de la CAN, todos los países son deficitarios en su posición global de comercio de servicios. Asimismo, la cuenta privilegiada en materia de intercambio con el resto del mundo es la cuenta *Viajes y Transporte de Pasajeros*, vinculada a los flujos turísticos, aunque en la práctica no necesariamente revela el comportamiento de *no residentes*, que es la variable que interesa para fines de análisis. Suele confundirse muchas veces con la cuantificación del gasto de las *llegadas (visitantes)*, en una cuenta que supera fácilmente el 60% en términos ponderados.

Como lo anota Palacio, los denominados *servicios modernos*, que interesan para este análisis, ponderan significativamente menos en el caso de Colombia y Perú, pero seguramente más que en Bolivia y Ecuador, donde no hay informaciones plenamente confiables y que sean resultado de encuestación regular.

En materia de inversiones, dirigidas por sector de servicios al exterior o como receptores de IED, la información es aún menos significativa.

Este es un vacío que debe corregirse con urgencia, como se plantea en la sección conclusiva. Incluso las estimaciones de la OMC reflejan las limitaciones de la información nacional.

Esto ha sido quizá una de las causas, entre otras, por las cuales la proposición de un esquema de desarrollo del suministro nacional de servicios en los países enfrente serias restricciones: en efecto, en los últimos años no ha habido, sobre todo en Bolivia y Ecuador, programas focalizados para estimular la provisión de servicios por parte de suministradores nacionales y tampoco se ha conocido con exactitud las características de la exportación o importación de servicios, pues no existen las mediciones del caso, salvo estimaciones “gruesas” que no dan cuenta exacta de la realidad. Es difícil observar las relaciones inter sectoriales.

De ahí la importancia de iniciar una discusión y precisión sobre el tema, pues la sistematización de la investigación estadística permitirá definir la situación del sector y los alcances de una política sectorial a futuro, de modo prioritario.

Cabe también señalar que mientras la participación del sector servicios en el PIB y en el empleo ha aumentado de modo persistente en los últimos años en los países, su tasa de crecimiento de la productividad por lo general permanece en niveles bajos, particularmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas involucradas en el sector, que tienen una importancia clave en el suministro a nivel global, al menos comparativamente a otros sectores de la economía, por lo que estadísticas básicas que permitan definir las tendencias clave son necesarias.

Debe relievase que el sector de servicios impacta sobre la economía como un todo, pues afecta su eficiencia y frontera tecnológica. Servicios tradicionales como transporte, logística y distribución/comercio al por mayor tienen vínculos con los diferentes bloques de producción de las economías. Si hay un aumento de la productividad de estos sectores se mejorará también la productividad de la producción de bienes finales.

De su lado, los servicios intensivos en conocimiento, como telecomunicaciones, software y servicios de ingeniería pueden estimular la capacidad de innovación de la economía y mejorar las posibilidades de la tasa de crecimiento potencial de largo plazo.

Finalmente, la manufactura y los servicios están cada vez más integrados, por lo que la competitividad del sector manufacturero, por ejemplo, depende en gran medida de la eficiencia y valor agregado en la producción de servicios. Restos aspectos deben conocerse con precisión.

De su lado, las cifras de organismos como la OMC son incompletas y asimismo reflejan una serie de ajustes. Solo se puede acceder a información idónea para transporte, viajes y otros servicios comerciales. Sobre esta base, estimar el impacto de la liberalización probable (sin cifras desagregadas), es prácticamente imposible.

2. AVANCES Y DESAFÍOS EN MATERIA DE GOBERNANZA DE SERVICIOS

2.1. Avances

Se inicia esta sección reiterándose que las negociaciones sobre liberalización del comercio de servicios en el marco de la OMC han experimentado una clara desaceleración en los últimos años. Varios factores concurrieron en esa dirección, sobre todo la posición que algunos países –en particular, desarrollados- han mantenido sobre la liberalización en otros sectores, el agrícola, por ejemplo, lo que impidió cumplir con los objetivos previstos en la Ronda de Doha. En la coyuntura, la posición de los EE.UU es, también, determinante.

Los servicios tienen, como se conoce, una creciente importancia en las economías modernas, sobre todo por la incorporación de nuevas tecnologías en la generación y suministro de servicios clave como telecomunicaciones, servicios financieros, comercio electrónico, circulación y distribución de los flujos de información y conocimiento, software, etc.

Este proceso, que se revela diferenciadamente en los países de la CAN, favorece por diversas vías la reconversión productiva general, pues la producción de bienes y otras esferas de la economía moderna –la generación de nuevos conocimientos, por ejemplo- depende cada vez más de los servicios y de su integración a dicho suministro.

Esto ha sido un estímulo al aumento de la productividad media de las economías. En el caso andino, el proceso se ha observado de forma parcial: la vinculación a mercados más competitivos solo ha sido práctica en los casos de Colombia y Perú. Bolivia y Ecuador han estado al margen de las nuevas tendencias, menos aún en el ámbito de los servicios que se analizan en este documento³.

³ En el caso del Ecuador, al menos se vinculó, en 2017, con un retardo de casi 10 años, al Acuerdo Comercial que Colombia y Perú habían ya suscrito y puesto en vigencia con la UE. Bolivia continúa al margen de ese Instrumento.

Diferenciadamente, pues la CAN ha mostrado objetivamente su percepción de la validez de los procesos de apertura. Esto, aunque las presiones externas, al menos bajo ciertos supuestos, tienen impactos positivos sobre la modernización y el comercio internacional, al menos si se observan en escenarios de consistencia de la política económica y su correspondiente lógica temporal e interrelaciones.

La consistencia macroeconómica y el monitoreo permanente de mercados-objetivo es de hecho una condición de partida. El concurso del sector público es asimismo importante, sobre todo como incitador y en la definición del marco jurídico y de la normativa regulatoria para el conjunto de subsectores, un aspecto en el los países de la CAN muestran también “virtudes” distintas y limitaciones, según sea el caso. Las negociaciones TISA (Trade in Services Agreement) y ADP, en las que participan sólo 2 de los 4 miembros, es una muestra de lo señalado.

Con relación al TISA, se trata –como se conoce- de un proyecto de profundización de los compromisos de liberalización establecidos en la Ronda Uruguay y de los acuerdos negociados con posterioridad a la definición de compromisos específicos según el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC. Se consideró como punto de partida lo adoptado en los Acuerdos Preferenciales de Comercio (APC), que los países llevaron adelante ante la desaceleración de la liberalización global OMC⁴. De hecho, la iniciativa TISA confirmó el agotamiento del esquema de negociaciones multilaterales: algunos países habían suscrito acuerdos preferenciales más profundos, distintos -en la práctica- del esquema AGCS.

Los años 2017-2018 han sido, sin embargo, años de cambio respecto de las expectativas sobre el comercio internacional libre. Hay -al parecer- riesgos de afectación al sistema internacional de comercio, que no son aún evaluados en detalle desde la perspectiva de las economías en desarrollo y desde la óptica de las negociaciones internacionales sobre servicios.

El papel controversial de los EE.UU; el nuevo orden que parece suscribir China en materia comercial; el BREXIT; la posible reforma de la OMC; y, el peso actual y posibilidades del comercio en el desarrollo y la modernización en las economías emergentes, entre otros aspectos, son campos de incertidumbre que deben ser explorados.

Varias reformas y los esfuerzos realizados en los últimos años en materia de liberalización autónoma de los servicios en los países en desarrollo, entre ellos, los de la CAN, podrían estar -en este escenario negativo- comprometidas en la coyuntura. La iniciativa TISA podría asimismo ser afectada, dependiendo del alcance de probables nuevas definiciones en materia de liberalización comercial de

⁴ Juan A. Marchetti y Martin Roy, *The TISA Initiative: an overview of market access issues*, OMC, Ginebra, Noviembre de 2013. Varias referencias de esta sección han sido adoptadas de este trabajo.

bienes y servicios. Un ejemplo de esa posible afectación –sus expectativas tampoco se han estudiado en detalle- se relaciona, por ejemplo, con el retiro de los EE.UU del Trans Pacific Partnership Agreement (TPP), a comienzos de 2018.

Los acuerdos de servicios se negocian ahora en base a acuerdos y normativas de “nueva generación”. La revisión de esos textos muestra que la mayoría se alejan definitivamente del esquema AGCS, en varios ámbitos y disciplinas. Son, de hecho, acuerdos del tipo OMC+, lo que supone que si bien conllevan su orientación y normativa de base, tienen formas diversas y distintas opciones y alcance.

Negociación por listas negativas; compromisos solamente sobre prestación transfronteriza; negociación en capítulo específico de las inversiones y su acceso y reglas; transparencia; nuevos temas, son, entre otros, ámbitos distintos de negociación respecto al AGCS. En estos acuerdos han incursionado los países para favorecer la liberalización, a cambio, claro, de más oportunidades (y cesiones, claro).

También el Acuerdo de Servicios de la Alianza del Pacífico (ADP) es un acuerdo enfocado en la regulación de normas para prestación transfronteriza. La prestación transfronteriza involucra el comercio de servicios entre residentes de las Partes; a diferencia, la presencia comercial –negociada en el AGCS- sólo se establece cuando el suministro del servicio se hace en el país de residencia del comprador. Como la presencia comercial requiere el movimiento de factores de producción de forma permanente, resulta conceptualmente análoga al trato que se acuerda a la inversión extranjera directa, lo que hace necesario un Código de Inversiones.

En el caso de la CAN hay países que aún son renuentes a la participación en los nuevos acuerdos y en las negociaciones del TISA (en Bolivia y Ecuador la alternativa no ha sido siquiera planteada) y la ADP (Bolivia solamente). Esta situación parecería obedecer, fundamentalmente, en la práctica:

- a los temores que existen en relación a las condiciones que regirán en el comercio internacional; y,
- al desconocimiento del alcance de eventuales nuevas normas y condiciones, lo que precipita variadas interpretaciones sobre los probables impactos.

En el trabajo de Marchetti-Roy, citado, se señala que hasta antes del año 2000 habían sido notificados al amparo del artículo V del AGCS solamente 6 APC, cifra que aumentó a más de 100 desde entonces. Un conjunto de intrincados compromisos en el sector servicios, que aumentó de forma progresiva, reflejará necesariamente impactos sobre el PIB y el empleo (los servicios son ya en promedio superiores al menos al 50% en todos los casos) y en los flujos de inversión extranjera directa y otras ganancias.

Las negociaciones del TISA, de su lado, se formalizaron en octubre de 2013, con el concurso de 23 países: EE.UU, la Unión Europea, Australia, Canadá, Hong Kong, Chile, Costa Rica, Colombia, Perú, México, entre otros. Se focalizaron al inicio en la definición de su alcance y de las reglas en las que se basaría la formulación de compromisos: el tipo de listas, negativas, positivas, híbridas; trato nacional; disciplinas vinculadas al tratamiento de las empresas públicas; servicios gubernamentales; localización; solución de controversias, entre otros aspectos.

De hecho, una de las limitaciones que se enfrenta para evaluar estas negociaciones –aparte de su reserva- se relaciona, como ya se ha dicho, con la escasa información estadística disponible: como se conoce, los datos estadísticos sobre el sector servicios muestran limitaciones, sobre todo en términos de la precisión requerida (por Modo de prestación, por ejemplo), lo que hace que sea muy difícil precisar el alcance de las ofertas y los impactos probables de los compromisos asumidos⁵.

El TISA ha tenido realizaciones concretas. Las negociaciones han abordado sectores clave, en el que los montos transados históricamente alcanzan montos muy importantes. Dicho sea de paso, los servicios representan alrededor de 1/2-1/3 de las transacciones totales (bienes, servicios, rentas y transferencias), según las cifras más actualizadas, vale decir, al año 2016, según la OMC⁶.

Sin embargo, si se considera que la producción de mercancías depende en una proporción promedio importante de los servicios –de alrededor del 30%/40%, según algunas estimaciones- la participación detallada de los servicios en la producción de los bienes exportados por los países, es todavía difícil de ser estimada.

Las negociaciones del TISA se focalizan en sectores como las Telecomunicaciones, Servicios Financieros, Transporte, Tecnología de la Información y Comunicaciones, de la Distribución, Servicios Prestados a las Empresas, Servicios de la Construcción e Ingeniería, Servicios de la Enseñanza, del Medio Ambiente, de la Salud, Turismo, de Esparcimiento, Cultura y Deportivos, Comercio electrónico, entre los principales, un paquete muy importante de las transacciones totales, siendo aquellos los servicios que determinan el cambio de las estructuras económicas.

Todas las disciplinas “clásicas” del AGCS se encuentran en discusión: NMF, Trato Nacional, Listas de Compromisos, Regulación doméstica, Modo 4, previsiones institucionales, localización. El objetivo, una vez más, es ahondar los compromisos OMC, juzgados insuficientes, con el propósito –finalmente-

⁵ Este es un aspecto al que los países deben destinar importantes esfuerzos de forma urgente. CEPAL podría liderar un proyecto regional, cuyo impacto se reflejaría sobre todo en las estimaciones de Balanza de Pagos, Cuentas Nacionales, Cuentas Satélites, etc., no solamente en materia comercial.

⁶ Una vez más, las limitaciones estadísticas constituyen una restricción para los distintos análisis.

de examinar su multilateralización futura, a fin de garantizar la apertura global del mercado de los servicios⁷.

En estas negociaciones están involucrados los principales exportadores de servicios, a los que corresponde casi un 70% del monto global de suministros y países que participan en un 60% de las importaciones principales. Este es el nuevo mercado al que aspiran Colombia y Perú, mientras Bolivia y Ecuador aún marcan claras distancias, por lo señalado anteriormente.

Las negociaciones ADP van en dirección similar. Creada originalmente en 2011, la ADP tiene tres objetivos básicos. En primer lugar, promover una integración más profunda de las economías y alcanzar progresivamente la libre circulación de bienes, capitales, servicios y personas. En segundo término, lograr un mayor crecimiento económico, desarrollo y competitividad de los países miembros. Por último, consolidar al bloque como una plataforma política y económica con proyección al mundo y en particular a la zona Asia-Pacífico (al estilo de los denominados BRICs).

Para alcanzar esos objetivos, teniendo en cuenta que los países ADP han suscrito múltiples tratados comerciales a nivel mundo, lleva adelante un proceso de convergencia de tales acuerdos e iniciativas que los profundizan y complementan, en perspectiva de su mejor inserción en la economía global.

En la última cumbre de la ADP celebrada en Puerto Vallarta, México, Colombia, Chile, México y Perú, expresaron su beneplácito por el interés del Ecuador de vincularse al bloque en calidad de Estado Asociado y reiteraron su voluntad de iniciar de inmediato un proceso de análisis conjunto. Bolivia continuaría al margen.

Los países ADP aspiran sobre todo a atraer mayores flujos de inversión extranjera directa (IED), lo que depende del modelo de regulación que aplican y de la reducción de barreras para facilitar el emprendimiento de negocios, así como de mayores inversiones recíprocas. Esta visión va de par con el impulso acordado a la apertura comercial de bienes, servicios y capitales, y –algo innovador- al empeño por lograr una mayor integración financiera, uno de los ejes centrales del esfuerzo integrador.

Se promueve la integración financiera regional –servicios modernos- en ámbitos tan diversos como la gestión de la deuda, de fondos especiales, de los fondos de pensiones y de los esquemas de supervisión bancaria-financiera, entre otros. La creación de un mercado financiero único, de amplio alcance, implica un gran reto para los países. Ecuador debería estudiar desde ya cuál sería su posición al respecto.

⁷ Como se ha señalado antes, las negociaciones son reservadas, al menos respecto de los países no intervinientes en las negociaciones. De hecho, esto constituye una limitación en el análisis, aunque el objetivo TISA está definido de partida.

El Tratado ADP es, en la práctica, también un acuerdo comercial de los denominados de “última generación”. Está “cobijado” por las normas generales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pero tiene un alcance liberalizador mayor al que deriva de los compromisos de las correspondientes listas nacionales negociadas por los países ante la OMC.

De ahí que a la fecha la liberalización del comercio de mercancías –cero arancel- supera en la ADP el 90% de ítems. Hay metas similares en Servicios, materia en la que los países ADP son parte activa, además, de las negociaciones TISA.

¿Cuáles son las restricciones y temores frente a estas negociaciones?

Hay algunas: en primer lugar, como se ha señalado antes, la participación eventual en las negociaciones del TISA y ADP depende esencialmente de la matriz de intereses de los países respecto de sus percepciones sobre las alternativas que garantizarían su desarrollo económico. En el caso andino, Colombia y Perú conciben la apertura a los mercados internacionales como esencial en sus procesos de cambio, lo que no es suscrito por Bolivia y Ecuador, en el primero; y, Bolivia, en la ADP.

En segundo lugar, es cierto que las condiciones estructurales de los países intervinientes en el proceso TISA, de su lado, son muy distintas: de ello derivaría que, a su turno, las condiciones de competencia podrían sesgarse en favor de las economías desarrolladas. Sin embargo, si bien se podría suponer que esta condición de partida es cierta, la presión externa, nuevamente, podría inducir –como en otros casos- cambios en las formas del suministro interno –bajo ciertos supuestos- que permitan desarrollar a ciertos potenciales suministradores nacionales.

En general, si bien en el caso de los servicios no es posible aplicar esquemas de “sustitución de importaciones” como en el caso de los bienes, el acceso a estándares superiores de calidad y eficiencia pasa por el desplazamiento de las importaciones, lo que podría ser estimulado de concretarse las iniciativas en ciernes.

Otro aspecto que debe ser analizado es el relativo al alcance de los sectores de servicios que serán finalmente objeto de la negociación: los sectores previstos son aquellos en los que la competitividad de los países desarrollados es mayor (servicios financieros, telecomunicaciones, servicios de la información), así como los suministrados por los gobiernos y, en particular, los compromisos adoptados bajo el denominado Modo 4.

Sectores y disciplinas clave, sobre todo si el esquema de negociación se basaría en la utilización de listas negativas, las que en principio ofrecen menos opciones en términos de reservas y gestión. Teniendo en cuenta el carácter liberalizador de tales acuerdos, un enfoque “híbrido” podría de todas maneras haber sido considerado, bajo ciertas condiciones, más aún en el caso de los servicios

provistos por los gobiernos, no negociados en el marco del AGCS, como algunos suministros en materia de educación y salud. Lo anterior implicará estudiar con cuidado la armonización de la reglamentación para el suministro, que es también uno de los fines de tales procesos.

En el caso del TISA, su relacionamiento con las negociaciones AGCS tampoco da lugar a certeza alguna. Hay varios escenarios: i) la multilateralización del posible acuerdo; ii) la liberalización NMF de compromisos bajo el esquema de normas de reglamentación que puedan acordarse; en fin, entre otras opciones, iii) un acuerdo TISA bajo el Artículo V del AGCS, lo que tendría otras implicaciones.

En suma, su impacto es impredecible, aún después de las 21 Rondas de Negociación celebradas. Bajo tales circunstancias, dependiendo incluso de que los EE.UU., uno de los promotores del acuerdo, pueda adoptar una posición contraria a la finalización de las negociaciones –recuérdese que EE.UU abandonó el TPP-, difícilmente pueden preverse sus efectos.

En fin, dada la importancia y potencial que tiene el comercio de servicios modernos (y servicios tradicionales) dentro de la región, es urgente indagar en qué medida los regímenes regulatorios a nivel (sub)regional generan un ambiente propicio y habilitante para incentivar dicho comercio.

“Es una esfera que aunque regulada de forma transversal tiene impacto sobre la gobernanza del comercio de servicios...Las disciplinas generadas al respecto en el marco de CETA y el CP-TPP cobran especial importancia para el comercio de servicios, dado que gran parte de barreras al respecto provienen de diferencias en los enfoques regulatorios o de inadecuada o insuficiente regulación. Si bien no se trata de un asunto enteramente nuevo, ya que existen acuerdos previos que se ocupan de estos temas, se logra un mayor nivel de detalle en el alcance de las disciplinas.

Los acuerdos de última generación promueven la reducción de incompatibilidades innecesarias a nivel de las regulaciones, buscando que las partes cooperen en las diferentes etapas del proceso regulatorio, aunque con enfoques un poco diferentes (Polanco & Sauvé, 2017).

Asimismo, buscan facilitar una eventual convergencia y reconocimiento de equivalencias en las regulaciones que puedan reducir los costos asociados a tener que cumplir con diferentes regulaciones en cada país. Su alcance es prioritariamente de disciplinas blandas. Es decir, sin obligaciones vinculantes las partes definen los objetivos que se pueden perseguir y las actividades a través de las cuales se puede llevar a cabo dicha cooperación, que pueden estar relacionadas con el proceso de planeación, desarrollo, revisión, implementación y vigilancia del cumplimiento de regulaciones...

Se busca un acercamiento entre las autoridades regulatorias, que además de construir confianza en los procesos adelantados por la otra parte en materia regulatoria, (que) permita el intercambio de información, incluyendo estudios, evaluaciones, metodologías, intercambio de experiencias, consultas

y discusiones conjuntas sobre desafíos regulatorios y su impacto en el comercio. También se prevé que las partes pueden adelantar consultas con el sector privado y otros grupos de interés para obtener sus perspectivas en relación con la implementación de actividades de cooperación regulatoria.

No obstante, algunas de las disciplinas sustanciales y procesales contempladas en estos capítulos despiertan preocupación llamando la atención sobre la necesidad de usarlas con precaución para evitar 'influencias inapropiadas' sobre los espacios de política y las decisiones regulatorias (Polanco & Sauvé, 2017).

A nivel multilateral las disciplinas relacionadas con inversiones en servicios se encuentran cubiertas por el AGCS a través de lo que se conoce como el modo tres de prestación de servicios o presencia comercial. El AGCS no cubre disciplinas conocidas como requisitos de desempeño y requisitos de desempeño a las exportaciones en el contexto de los servicios. Los APCs hacen frente a estas limitaciones mediante capítulos dedicados de inversión. De tiempo atrás muchos APCs incluyen capítulos especiales con reglas bastante detalladas sobre inversión que aplican transversalmente a las inversiones en sectores de bienes y servicios. Estos APCs incorporan también otros estándares de protección a las inversiones no comprendidos en las disciplinas multilaterales”⁸

2.2. UNA FOCALIZACIÓN DEL STATUS ANDINO SEGÚN UNA MATRIZ DE REFERENCIA SOBRE LA CONVERGENCIA HACIA LA NORMATIVA SIGLO XXI EN SECTORES DE SERVICIOS DE ALTO IMPACTO

Conviene precisar, como antecedente, que la CAN mantiene vigente un acuerdo de liberalización del comercio de servicios de ambigüedad doble: i) es un acuerdo que sigue las normas AGCS, en términos generales; y ii) de alguna forma, se diferencia del esquema OMC pues la apertura se acordó mediante la utilización de listas negativas. Es asimismo un acuerdo en el que falta negociarse compromisos sobre servicios financieros, completar lo relativo a telecomunicaciones y conexos y, sobre todo, ponerlo en funcionamiento pleno, algo que de hecho no ha ocurrido desde hace más de 10 años.

⁸ Véase, al respecto, Ana María Palacio Valencia, Marcos Regulatorios Sub-regionales de Servicios e Inversiones en la Alianza del Pacífico y Mercosur: Convergencia a Normas del Siglo XXI?, REDLAS, versión preliminar, 2018.

En el marco de ese acuerdo, Colombia y Perú reiteran que no habría restricciones para el suministro subregional de servicios en ese contexto; de hecho, la posición es diferente en el caso de Ecuador – que levanta dudas sobre la vigencia del acuerdo por razones constitucionales- y Bolivia, que aún sujeto a un trato preferencial no ha finalizado sus negociaciones en los plazos transitorios fijados.

Esto muestra una *diferenciación* clara, a lo que se ha hecho referencia antes: las controversias en la concepción de la política económica de los 4 países es un impedimento en tres direcciones: i) en el avance de un proceso “clásico”; ii) en el posible acceso a nuevas experiencias liberalizadoras; y, iii) en el retraso que muestra cualquier intento de asimilación a la modernidad Siglo XXI, más aún en sectores como los que son objeto de análisis privilegiado en esta nota, salvo al menos en los casos de Colombia y Perú, participantes directos de una liberalización más intensa, por diversas razones, que la que caracterizaría aún a Bolivia y Ecuador.

De hecho, esta diferenciación obedece a visiones distintas sobre la validez de la integración de los países a los mercados internacionales, lo que se refleja en las acciones que se han adoptado en estos años y que finalmente han llevado a una suerte de paralización de los avances esperados en materia de la integración andina.

Sobre la base de lo señalado, en el trabajo de *Ana María Palacio, Marcos Regulatorios Sub-regionales de Servicios e Inversiones en la Alianza del Pacífico y Mercosur: Convergencia a Normas del Siglo XXI?* que será discutido en este Foro, se categoriza con rigor el estado de la cuestión en lo relativo a la convergencia y sus perspectivas. Para el caso de la CAN, de un lado, 2 países, Colombia y Perú, que participan del TISA y de la ADP; de otro, hasta ahora, Bolivia y Ecuador, que paralizaron en los últimos años las acciones para un avance más dinámico hacia nuevas formas de competencia en los sectores más dinámicos y vinculados a la modernización.

Confrontando el esquema CAN con, a modo de referencia, los proyectos TISA y ADP, acuerdos posibles de “última generación”; y, en base a la matriz citada, se harán las observaciones propias para cada una de las disciplinas y criterios, que resultarían del estado que revelaría la política de liberalización en el marco de los servicios, para cada una de las partes, vale decir, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

COMUNIDAD ANDINA (CAN): COMPROMISOS HACIA UNA CONVERGENCIA SUPERIOR AGCS-+, 2017

-por disciplina y país (*) respecto acuerdo CAN/AGCS de liberalización de servicios-

Disciplina (AGCS+)	Criterios	Disciplina AGCS-X	Criterios
Comercio Transfronterizo de Servicios	Medidas para liberalización de servicios en términos de reglas de trato nacional, trato de nación más favorecida, acceso a mercados y denegación de beneficios, mecanismos de consolidación (standstill y ratchet)	Política de Competencia	Prescripciones sobre conductas anticompetitivas, armonización de normas de competencia, independencia de autoridad (CO y PE)
Regulación doméstica	Criterios para medidas sobre licenciamiento y requisitos y procedimientos de cualificaciones, registro, autorización para proveer un servicio (CO y PE)	Regulación del Mercado Laboral	Afirmación obligaciones OIT y disposiciones sobre mercado laboral
Reconocimiento	Promover negociaciones, criterios para la negociación y reconocimiento (guía), promover reconocimiento marcos regulatorios de protección de información personal	Comercio Electrónico	Prohibición derechos aduaneros sobre transmisiones electrónicas; no discriminación de productos digitales; validez de firma electrónica (soft law); obligación de adoptar o mantener medidas sobre mensajes comerciales no solicitados; disciplinas sobre código fuente, marco de cooperación en ciber seguridad y otros
Localización	Prohibición o limitación a los requisitos de presencia comercial local, residencia, nacionalidad para el prestador, residencia o nacionalidad para administradores y miembros de junta (sujeto a medidas disconformes) (CO y PE)	Protección al Consumidor	Obligación de adoptar o mantener leyes que protejan a los consumidores contra prácticas comerciales fraudulentas y engañosas, cooperación entre autoridades. Adopción de normas de protección al consumidor que participa en actividades comerciales en línea.

<p>Transparencia</p>	<p>Publicación: de proyectos, oportunidad de comentar, tiempo de transición para entrada en vigencia, respuesta a preguntas sobre propuestas</p> <p>Publicación de medidas: criterios de donde publicar y explicación de propósito de medidas, respuesta a preguntas</p> <p>Administración de medidas: criterios para aplicación objetiva, razonable e imparcial de procedimientos administrativos, criterios para revisión/apelación de decisiones, criterios para requisitos, tasas y aplicaciones sobre autorizaciones</p> <p>(general o sujeto a medidas disconformes)</p> <p>(CO y PE)</p>	<p>Protección de Datos</p>	<p>Obligación de adoptar marcos legales de protección de información personal del consumidor en línea con base en principios internacionales, procurar que la regulación no sea discriminatoria, transparencia a través de publicación de regulación, promoción de compatibilidad en marcos regulatorios y/o reconocimiento de 'resultados regulatorios' (soft law).</p> <p>(CO y PE)</p>
<p>Telecomunicaciones</p>	<p>Medidas sobre acceso a instalaciones esenciales, acceso a redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones, interconexión, portabilidad numérica, roaming, no discriminación, transparencia, independencia y facultades suficientes del regulador en relación con prestadores, salvaguardias competitivas con relación a proveedores principales.</p> <p>(CO y PE)</p>	<p>Transferencia Transfronteriza de información</p>	<p>Permitir la transferencia incluida la información personal dentro del giro ordinario del negocio. Criterios de regulación para protección de objetivos legítimos.</p> <p>(CO y PE)</p>
<p>Servicios Financieros</p>	<p>Servicios que se pueden prestar por modo 1, tratamiento de nuevos servicios, trato nacional, transparencia, reconocimiento, medidas prudenciales</p> <p>(CO y PE)</p>	<p>Disciplinas sobre localización</p>	<p>Compromisos de no establecer requisitos de localización de instalaciones informáticas. Criterios de regulación para protección de objetivos legítimos.</p> <p>(CO y PE)</p>

Entrada Temporal y Permanencia de Personas de negocios	Facilitación y eliminación de visas, transparencia requisitos, tasas razonables y proporcionales al costo, intercambio de información sobre entrada de personas cobijadas, no restricciones al número ni test económico para personal clave.	Políticas de Innovación	Programas marco, intercambio de tecnología, expertos e información, cooperación
Transporte Marítimo	Obligaciones con prestadores de servicios marítimos internacionales: prestación de servicios de enlace, re-ubicación de contenedores vacíos, no adopción de acuerdos de reparto de cargamento. (CO y PE)	Sociedad de la Información	Intercambio de información, capacitación, diseminación de nuevas tecnologías (CO y PE)
Transporte Aéreo	Trabajar hacia un acuerdo de cielos abiertos en el foro adecuado (OACI). (CO y PE)	Investigación y Desarrollo	Proyectos de investigación conjunta, intercambio de investigadores, alianzas PPs, cooperación
Servicios relacionados con transporte aéreo	Cobertura de disciplinas sobre servicios a otros servicios aéreos (asistencia en tierra, servicios aéreos especializados, servicios de operación de aeropuertos) (CO y PE)		(CO y PE)
Servicios Profesionales	Transparencia en procedimientos para verificar competencia de profesionales de otra parte, licenciamiento temporal o programas especiales basados en los requisitos del país de origen para practicar (soft law), promoción de reconocimiento, criterios de facilitación de ejercicio en ciertas profesiones (servicios legales, ingeniería, arquitectura)	Servicios de Envío en Competencia	Determinación del alcance del monopolio postal, independencia del regulador, no abuso del monopolio, prevención de subsidios cruzados.

Ayudas Estatales (Subsidios)	<p>reporte sobre el valor y distribución de subsidios, consultas, provisión de información</p> <p>(CO y PE)</p>	Servicios Audiovisuales	<p>Promoción de la industria y de co-producción</p> <p>(CO y PE)</p>
Empresas estatales, monopolios o con derechos o privilegios (en servicios)	<p>trato no discriminatorio por entidades cubiertas (EC) a proveedores de servicios de otra parte, consideraciones comerciales para adquisición de servicios por ECs,</p> <p>(CO y PE)</p>	Energía (servicios relacionados)	<p>sujeto a listas permitir comercio transfronterizo de servicios relacionados con energía.</p> <p>(CO y PE)</p>
Movimiento de Capitales	<p>liberalización del movimiento, prohibición de nuevas restricciones, consultas para facilitación del movimiento de capitales</p> <p>(CO y PE)</p>	Transporte de Carga por Carretera y servicios logísticos	<p>para servicios listados no obligación de ruta específica y si hay por razones de seguridad que no sea discriminatoria. No discriminación en tasas y reflejo de costos, no requisito de autorización para creación y adquisición de presencia comercial, acceso a infraestructura, transparencia.</p> <p>(CO y PE)</p>
Impuestos	<p>Regla de no discriminación aplicable a medidas tributarias (NT & MFN, otras solo NT).</p> <p>Extensión de no discriminación a productos digitales para medidas tributarias (renta, ganancias de capital o sobre el capital gravable de empresas, impuestos sobre el valor de una inversión o propiedad) relacionadas con la compra o consumo del producto digital</p> <p>Disciplinas sobre requisitos de desempeño y no condicionamiento en la recepción de una ventaja aplicables a medidas tributarias.</p>	Servicios Ambientales	<p>Condicionamientos para listarlos servicios ambientales en MNCs (ej No posibilidad de listar MNCs de trato nacional para estos servicios en medidas futuras. Obligación de listar compromisos de Access a mercado en estos sectores. Listado de compromisos de acceso con standstill, mejoras de compromisos para facilitación en modo 4, no posibilidad de excepciones a NMF para estos servicios. (Alcance preliminar)</p> <p>(CO y PE)</p>

	(CO y PE)		
		Educación y Entrenamiento	Medidas para mejoramiento de niveles educativos, cooperación en desarrollo de capacidades
		Cooperación/ Convergencia Regulatoria	Marco cooperativo y de dialogo para expedición de regulación, intercambio de experiencias, información, datos, metodologías (CO y PE)
		Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) para servicios.	Prohibición de contenido local, prohibición requisitos transferencia de tecnología, (CO y PE)
		Medidas de Inversión	Estándares de protección a la inversión, NT, nivel mínimo de protección, expropiación, trato justo y equitativo, mecanismos de solución de controversias inversionista estado, u otro (i.e tribunal permanente). (CO y PE)
		Estadísticas de Servicios	Armonización, desarrollo de métodos de estadísticas y capacitación
		Pequeñas y Medianas Empresas	asistencia técnica, acceso a financiación, promoción de participación en comercio electrónico

(*) Se asume que los países citados en las distintas casillas se encuentran en proceso de mayor convergencia hacia los sistemas de gobernanza siglo XXI en materia de servicios. Se trata de revelar los avances frente a las disciplinas AGCS, en las disciplinas citadas y sobre todo para transparencia, regulación doméstica, etc., en el caso de telecomunicaciones, servicios financieros y movimiento de personas (disciplinas AGCS-plus). En la CAN, como se ha anotado, hay una clara diferenciación entre los 4 miembros, por lo que destacan los avances de CO y PE en las negociaciones TISA (reservadas) y ADP, frente al acuerdo andino. La ausencia de menciones supone la existencia de trabajos adelantados por todos los países miembros.

La matriz que ha sido especificada muestra que en la CAN la visión nacional de la política económica y comercial, en cada caso, es una restricción cierta a la integración a los mercados de servicios del mundo bajo las nuevas reglas y tendencias que se evidenciarían a futuro, al menos asumiendo que las zonas grises presentes no introduzcan imprevistos en el comercio internacional. Sin embargo, deja otras enseñanzas:

En primer lugar, el hecho, una vez más, de que su participación en negociaciones del tipo TISA y ADP depende esencialmente de la matriz de intereses de los países respecto de sus percepciones sobre las alternativas de desarrollo económico. En el caso andino, Colombia y Perú conciben la apertura a los mercados internacionales como esencial en sus procesos de cambio, lo que no ha sido el caso de Bolivia y Ecuador. Desafortunadamente, los últimos citados se han atado a concepciones que han sido sobrepasadas⁹. En estos países no hay, tampoco, la percepción de que la política comercial, para ser exitosa, debe estar en línea con pre condiciones macroeconómicas mínimas, consistencia temporal y sobre todo un marco jurídico y de regulación que sea respetado por los intervinientes en el mercado de forma estricta¹⁰.

En segundo lugar, es cierto que las condiciones estructurales de los países intervinientes en procesos tipo TISA y ADP son muy distintas: de ello derivaría que, a su turno, las condiciones de competencia podrían sesgarse en favor de las economías desarrolladas. Sin embargo, si bien se podría suponer que esta condición de partida es cierta, la influencia externa, como lo hemos reiterado, podría inducir –como en otros casos– cambios en las formas del suministro interno –bajo ciertos supuestos– que permitan desarrollar a ciertos potenciales suministradores nacionales. Un tema que implica una serie de pre condicionamientos, que pueden ser más discutidos¹¹.

Otro aspecto que debe ser analizado es el relativo al alcance de los sectores de servicios que serán finalmente objeto de la negociación: los sectores previstos son aquellos en los que la competitividad de los países desarrollados es mayor (servicios financieros, telecomunicaciones, información), así como los suministrados por los gobiernos y, en particular, los compromisos adoptados bajo el denominado Modo 4. Sectores y disciplinas

⁹ Me refiero sobre todo al debate apertura-libre cambio, esencialmente.

¹⁰ El marco jurídico es esencial y debe estar en armonía con la intención de favorecer el desarrollo de economías de mercado: la contradicción en el caso de Bolivia y Ecuador es que sus lineamientos, a mi juicio, no son compatibles con tales fines.

¹¹ Sobre el tema, el trabajo incluye una serie de propuestas de acciones concretas público-privadas.

clave, sobre todo si el esquema de negociación se basaría en la utilización de listas negativas, las que en principio ofrecen menos opciones en términos de reservas y gestión.

Teniendo en cuenta el carácter liberalizador TISA y ADP, un enfoque “híbrido” podría de todas maneras haber sido considerado, bajo ciertas condiciones, más aún en el caso de los servicios provistos por los gobiernos, no negociados en el marco del AGCS, como algunos suministros en materia de educación y salud. Lo anterior implicará estudiar con cuidado la armonización de la reglamentación para el suministro, que es también uno de los fines de estos procesos.

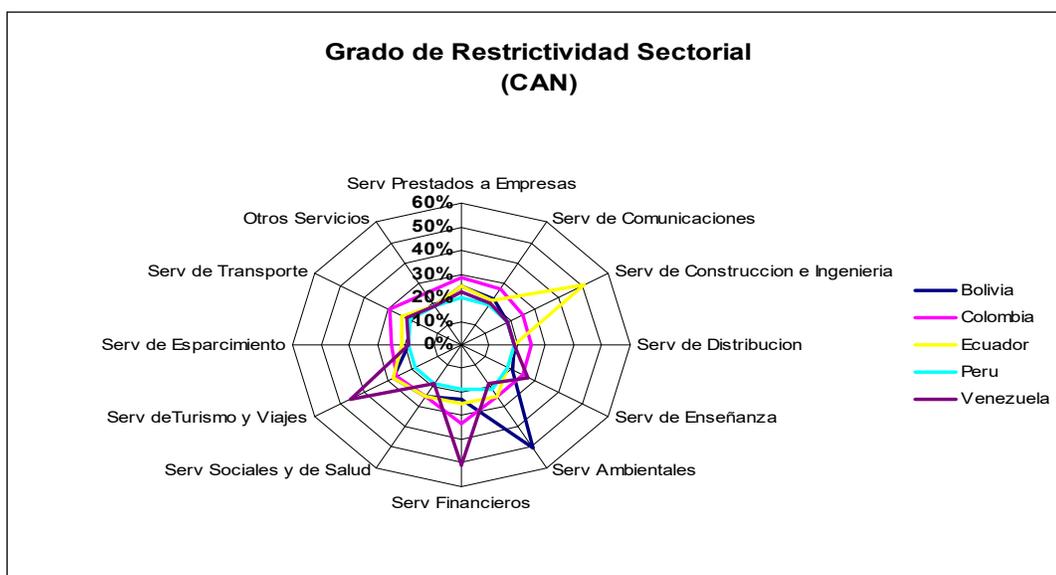
Es importante, en consecuencia, promover el intercambio de información entre países en desarrollo, que tienen, finalmente, similares intereses y que podrían aportar criterios válidos para la toma de decisiones y/o definición de nuevas opciones, sean partícipes o no de la negociación. En este caso, el papel de la CEPAL podría ser determinante.

Si se consideran los compromisos asumidos por los países andinos en el marco del AGCS, Colombia y Perú deberían formalizar mayores compromisos plenos en el marco de los ACPs. El caso de Bolivia es similar. Para Ecuador, ese esfuerzo sería menor, por las condiciones de su acceso a la OMC, posterior al término de la Ronda Uruguay, como se precisa en la sección siguiente.

El privilegio del Modo 1, prestación transfronteriza, en las negociaciones, demanda especial atención. Los compromisos asumidos por los países bajo este modo de prestación son aún limitados. Las normas sobre Inversiones deben asimismo ser evaluadas.

Es también analizar el “grado de restrictividad sectorial” para la clasificación OMC. Para ello, se define el “grado de restrictividad sectorial” como 100% (menos) el “grado de liberalización sectorial”, siendo este último la sumatoria de los puntajes de AM y TN de cada subsector (Ej. Servicios de Construcción e Ingeniería/puntaje total posible de ese mismo subsector).

El gráfico siguiente daría cuenta del caso de un esquema de integración, el de la CAN, en el que en teoría se han liberalizado internamente todos los sectores de servicios en base a una estrategia de listas negativas.



Fuente: CAN. Decisión 510.

Las líneas más alejadas del centro, en el gráfico, son un indicativo de que el subsector está más protegido o presenta un menor grado de liberalización. En el caso de la CAN, Bolivia presenta un grado de restrictividad por encima del promedio en los Servicios Ambientales; Colombia en el de los Servicios Financieros; Ecuador en los Servicios de Construcción e Ingeniería. Perú, por su parte, no presentaría sectores de servicios que se separen visiblemente del promedio en cuanto a su nivel de restricción.

3. Brechas

3.1. Nivel de liberalización intrarregional del comercio de servicios

Limitar el comercio de servicios equivale a la aplicación de un arancel implícito a las exportaciones de mercancías. Si se imponen limitaciones al acceso a servicios eficientes, la producción y el comercio de bienes puede afectar el desempeño micro y macroeconómico en los países, máxime cuando los servicios son un componente fundamental de la producción de bienes para la exportación y de los bienes en general.

Se trata, entonces, de neutralizar la desventaja relativa que tienen los proveedores marginales y el hecho de tal posición relativa podría ubicarles en condición de importadores netos (lo cual no necesariamente es perjudicial), a fin de propiciar un orden interno que ofrezca oportunidades y/o previsibilidad a suministradores externos, lo que podría estimular la presencia comercial, vía inversiones, con los efectos que derivan de tal escenario. Esto, junto a un conjunto de políticas públicas que favorezcan a potenciales suministradores

nacionales, para lo cual, como se ha anotado supra, la pre-condición es la vigencia de políticas creíbles en el plano interno, que sean apreciadas positivamente por los inversionistas nacionales y extranjeros.

También debe tenerse en cuenta que la liberalización no puede ser confundida con desregulación. La liberalización del comercio de servicios pretende, más bien, asegurar que las regulaciones que existen y que deben ser normadas por los Estados no sean discriminatorias contra los proveedores extranjeros en relación a los nacionales. La liberalización, bajo cualquier esquema, es consistente con la regulación de los servicios con fines de protección al consumidor, manejo prudencial de la economía, control de los monopolios y otros objetivos complementarios.

En suma, la liberalización sería positiva, incluso en el caso extremo de que un país en desarrollo no tenga ventaja comparativa alguna en materia de servicios: en este hipotético caso podría ganar como resultado de que la tendencia a la especialización en la producción de bienes en los cuales posee esa ventaja, que habría de darse. De hecho, el supuesto detrás de esta formulación es que el comercio de servicios se liberalizaría a escala mundial, a fin de favorecer precisamente la especialización.

En lo que concierne a los compromisos andinos en el AGCS, la Tabla 1 presenta un primer resumen:

Compromisos de los países de la Comunidad Andina en el ámbito del AGCS-OMC

Modos de suministro	Acceso a los mercados				Trato nacional			
	1	2	3	4	1	2	3	4
BOLIVIA								
2. Servicios de comunicaciones	9 Pt	8 N	9 Pt	8 Pt	8 N	8 N	8 N	8 Pt
7. Servicios financieros	3 N	3 N	8 N	1 N	2 N	2 N	10 N	5 Pt
8. Servicios sociales y de salud	-	1 N	1 N	1 Pt	-	1 N	1 N	1 Pt
9. Servicios de turismo y servicios relacionados con los Majes	-	2 N	2 N	2 Pt	-	2 N	2 N	2 Pt
10. Servicios de esparcimiento y deportivos	3 N	3 N	3 N	3 Pt	3 N	3 N	3 N	3 Pt
COLOMBIA								
1. Servicios prestados a empresas	54 N	62 N	60 N	-	54 N	62 N	60 N	-
2. Servicios de comunicaciones	8 N	10 N	1 Pt	1 N	9 N	10 N	9 N	1 N
3. Servicios de construcción	6 N	10 N	10 N	-	6 N	10 N	10 N	-
7. Servicios financieros	1 N	1 N	4 N	-	1 N	1 N	4 N	-
9. Servicios de turismo y servicios relacionados con los Majes	2 N	3 N	3 N	-	2 N	3 N	3 N	-
ECUADOR								
1. Servicios prestados a empresas	6 N	17 N	17 N	17 Pt	6 N	17 N	17 N	17 Pt
2. Servicios de comunicaciones	8 N	9 N	9 N	9 Pt	8 N	9 N	9 N	9 Pt
3. Servicios de construcción	1 N	1 N	1 N	1 Pt	1 N	1 N	1 N	1 Pt
4. Servicios de distribución	-	1 N	1 N	1 Pt	-	1 N	1 N	1 Pt
6. Servicios relacionados al medio ambiente	4 N	4 N	4 N	4 Pt	4 N	4 N	4 N	4 Pt
7. Servicios financieros	1 N	1 N	6 Pt	6 Pt	1 N	1 N	6 Pt	6 Pt
8. Servicios Sociales y de salud	1 N	1 N	1 N	1 Pt	1 N	1 N	1 N	1 Pt
9. Servicios de turismo y servicios relacionados con los Majes	2 N	2 N	2 N	2 Pt	2 N	2 N	2 N	2 Pt
10. Servicios de esparcimiento y deportivos	3 N	3 N	3 N	3 Pt	3 N	3 N	3 N	3 Pt
11. Servicios de transporte	-	7 N	7 N	7 Pt	-	7 N	7 N	7 Pt
PERÚ								
1. Servicios prestados a empresas	1 N	1 N	3 N	1 N	-	-	7 N	1 N
2. Servicios de comunicaciones	7 N	7 N	4 Pt	8 N	8 N	8 N	8 N	-
4. Servicios de distribución	1 Pt	1 Pt	2 N	-	-	-	2 N	-
7. Servicios financieros	-	1 Pt	14 N	-	-	1 N	16 N	-
9. Servicios de turismo y servicios relacionados con los Majes	-	-	2 Pt	-	-	-	2 N	-
10. Servicios de esparcimiento y deportivos	-	-	1 N	1 Pt	-	-	2 N	-
11. Servicios de transporte	2 Pt	-	1 Pt	-	-	-	2 N	-

* Tipos de compromiso: N= compromiso(s) pleno(s); Pt= compromiso(s) parcial(es); - sin consolidar. Fuente: Secretaría General de la CAN. Compromisos consignados por los Países Miembros de la CAN en el Foro OMC. Documento Interno de Trabajo.

El anterior es un detalle del estado de los compromisos AGCS de los 4 países andinos, a la fecha. Se complementa el análisis con un ejercicio de cuantificación del grado de liberalización del sector servicios, siguiendo la metodología propuesta por Bernard

Hoekman¹². Se realiza el mismo ejercicio, como referencia, para los compromisos de los Estados Unidos en el marco del AGCS y del TLC suscrito con Colombia y Perú¹³.

Hoekman aborda la cuantificación ante la ausencia de este tipo de informaciones para el sector de servicios. Estima una suerte de aranceles ad valorem sobre servicios a partir de la creación de una escala para los compromisos sectoriales incluidos en la lista de compromisos específicos de los Países Miembros de la OMC. El objetivo es llegar a definir indicadores sobre: (i) el grado de consolidación de compromisos; y, (ii) la participación de los sectores en los que las consolidaciones se refieren al “libre comercio”.

Para la evaluación de los compromisos específicos se introdujo en una hoja de cálculo los 155 subsectores de servicios considerados en la clasificación W/120 de la OMC, la misma que al considerar los 4 Modos de suministro muestra un total de 620 compromisos posibles para Acceso a los Mercados e igual número para el Trato Nacional.

La metodología supone la clasificación de los compromisos en tres categorías¹⁴: (1) “ninguna”, que implica que no se aplican restricciones para un subsector y modo determinado; (2) “sin consolidar”, que supone que ningún compromiso ha sido comprometido en el respectivo subsector y modo; y (3) “otro”, en cualquier caso intermedio, es decir, en aquellos casos en los que se ha consolidado un compromiso/restricción puntual.

La asignación de puntajes o valores a los compromisos específicos se realiza de la siguiente manera: el valor “1” es asignado en los casos en los que el país no aplica restricción alguna para el respectivo subsector y modo de suministro, es decir, cuando ha consignado la caracterización “ninguna” en su lista. El valor “0” se asigna en los casos en los que el país consignó “sin consolidar” o no incluyó el respectivo subsector en su lista nacional. Finalmente, el valor “0.5” es atribuido en los casos que implican la consolidación de compromisos o restricciones específicas.

¹² Véase, al respecto, Bernard Hoekman, *Assessing the General Agreement on Trade in Services*”, en Will, Martin & L. Alan Winters eds., *The Uruguay Round and the Developing Economies*. Discussion Paper No. 307, World Bank, 1995

¹³ Ello posibilitó, en otro trabajo, la estimación, en base a un modelo de equilibrio general computable, del impacto de la liberalización en el marco del TLC Andino – Estados Unidos, incluyendo específicamente el cálculo de efectos de la liberalización del sector servicios.

¹⁴ La clasificación aplica tanto para la columna de Acceso a los Mercados como para la de Trato Nacional.

Para cada país se tiene 620 puntos como máximo posible en cada columna (de AM o TN). El “grado de liberalización” de AM está dado por la suma de los puntajes, dividido por el máximo posible. Es decir

$$\sum X_{AM_i} / 620$$

El “grado de liberalización” para el TN se obtiene de la misma forma, mientras el “grado de liberalización total” se obtiene de la suma de puntajes de ambas columnas, dividido entre el puntaje total posible:

$$\sum (X_{AM_i} + X_{TN_i}) / 1240$$

La Tabla 2 presenta un resumen de los compromisos negociados por los países andinos y los EE.UU, a modo de ejemplo, en el marco del AGCS. Dentro de las limitaciones de AM, del total de concesiones posibles en el sector servicios, los países andinos negociaron un promedio del 20.9%. Bolivia es el país que menos compromisos negoció (77) en comparación con Ecuador, que negoció 202. Estados Unidos, el ejemplo de referencia, negoció el 60.7% de los 620 compromisos posibles de AM.

Si se consideran solamente los compromisos que se clasificaron en la categoría de “ninguna”, los cuales brindan un acercamiento mayor al grado de consolidación del sector servicios, éstos, en promedio, corresponden al 50.7% del total de compromisos asumidos por los países andinos, mientras que el indicador llega a 63.6% para Estados Unidos. El país andino que más subsectores comprometió bajo la categoría “ninguna” fue Ecuador (141), mientras que Perú fue el que menos compromisos negoció sin restricción.

Tabla 2
Cobertura Sectorial de los Compromisos Específicos de Servicios negociados en la OMC (*)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Promedio CAN	Estados Unidos
Acceso a Mercado							
Total de posibles ítems a firmar en el sector	620	620	620	620	620	620	620
Total de compromisos negociados	77	133	202	100	136	129.6	376
Total de compromisos negociados sin ninguna restricción	39	72	141	28	69	69.8	239
Número compromisos negociados en relación al máximo posible	12.42%	21.45%	32.58%	16.13%	21.94%	20.90%	60.65%
Participación de los compromisos en los cuales no hay restricción en relación al máximo posible	6.29%	11.61%	22.74%	4.52%	11.13%	11.26%	38.55%
Participación de los compromisos en los cuales no hay restricción en el total de compromisos negociados	50.65%	54.14%	69.80%	28.00%	50.74%	50.66%	63.56%
Cobertura sectorial, ponderada por 'restringibilidad'	9.35%	16.61%	27.66%	10.40%	16.53%	16.11%	49.60%
Trato Nacional							
Total de posibles ítems a firmar en el sector	620	620	620	620	620	620	620
Total de compromisos negociados	74	126	202	94	135	126.2	375
Total de compromisos negociados sin ninguna restricción	51	79	141	56	84	82.2	327
Número compromisos negociados en relación al máximo posible	11.94%	20.32%	32.58%	15.16%	21.77%	20.35%	60.48%
Participación de los compromisos en los cuales no hay restricción en relación al máximo posible	8.23%	12.74%	22.74%	9.03%	13.55%	13.26%	52.74%
Participación de los compromisos en los cuales no hay restricción en el total de compromisos negociados	68.92%	62.70%	69.80%	59.57%	62.22%	64.64%	87.20%
Cobertura sectorial, ponderada por 'restringibilidad'	10.08%	16.53%	27.66%	12.26%	17.74%	16.85%	56.94%
Compromisos sin restricciones en AM y TN con respecto al máximo posible	7.26%	12.18%	22.74%	6.77%	12.34%	12.26%	45.65%
Cobertura sectorial en AM y TN, ponderada por 'restringibilidad'	9.72%	16.57%	27.66%	11.33%	17.14%	16.48%	53.27%

(*) Incluye Venezuela, hasta 2007 Miembro de la Comunidad Andina
 Fuente: OMC. Compromisos Específicos.

En lo que se refiere a las limitaciones al TN, la situación no varía. Bolivia sigue siendo el país que menos concesiones comprometió en las negociaciones, pero, en este caso, además, es el país que menos compromisos realizó sin restricción alguna. En el otro extremo se encuentra Ecuador, con 202 compromisos negociados, de los cuales 69.8% corresponden a compromisos sin restricciones. Estados Unidos negoció un mayor número de compromisos sin restricciones al TN en comparación con los de AM.

En la Tabla 3 se muestran los resultados de las puntuaciones asignadas a los compromisos de las listas, los cuales se han resumido en un índice de cobertura sectorial que refleja el grado de consolidación de compromisos de cada país. Este indicador no varía mucho entre las limitaciones de AM y TN. El promedio para los países andinos es de 16.5%, cifra inferior a la correspondiente a los Estados Unidos (53.3%).

Debe aclararse que para el caso de los compromisos específicos en el marco de la OMC, las listas no revelan la medida en que implican liberalización, pues virtualmente todos los compromisos consisten en consolidar (parte de) el statu quo. En la mayoría de los casos, los países desarrollados consolidaron un nivel de apertura similar al statu quo, mientras que los países en desarrollo lo hicieron de una sola parte del mismo. Es por ello que en esta sección no se hace referencia al “grado de liberalización” sino al “grado de consolidación”.

Tabla 3

Cobertura Sectorial de los Compromisos específicos en la OMC, ponderada por contribuciones sectoriales al PIB (*)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Promedio CAN	Estados Unidos
Acceso a Mercado							
<i>Cobertura sectorial, ponderada por 'restrictividad'</i>	9.35%	16.61%	27.66%	10.40%	16.37%	16.08%	49.60%
<i>Cobertura sectorial ponderada por restrictividad y contribución al PIB</i>	8.25%	15.37%	26.95%	14.75%	16.71%	16.41%	57.80%
Trato Nacional							
<i>Cobertura sectorial, ponderada por 'restrictividad'</i>	10.08%	16.53%	27.66%	12.26%	17.50%	16.81%	56.94%
<i>Cobertura sectorial ponderada por restrictividad y contribución al PIB</i>	8.31%	15.25%	26.95%	16.03%	17.87%	16.88%	68.74%

(*) Incluye Venezuela, hasta 2007 Miembro de la Comunidad Andina. Los indicadores en relación al PIB deben ser actualizados

Fuente: OMC. Compromisos Específicos.

Tomando como referencia la importancia relativa de los subsectores de servicios en el PIB a la fecha de término de las negociaciones, la Tabla 3 reporta la cobertura sectorial ponderada

por el tamaño de cada uno de los 155 subsectores¹⁵. Este indicador se reduce para Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador, lo cual podría indicar que los compromisos fueron consolidados en actividades que, entonces, a la terminación de la Ronda Uruguay, no tenían importancia significativa en términos del PIB. El ejercicio debería ser actualizado a la luz de nuevas informaciones sobre las cuentas macroeconómicas en los países.

3.2. Marcos regulatorios regionales y de facilitación al comercio de servicios

En el caso andino, a lo largo de este trabajo se ha mostrado claramente la diferenciación existente, que se refleja en la práctica de la política comercial de servicios. Colombia y Perú, de un lado; Bolivia y Ecuador, de otro.

Los primeros han definido su opción integradora al mercado mundial y a las tendencias de cambio que registran los ACPs; los segundos, tienen aún un amplio conjunto de transformaciones pendientes.

En materia de los sectores de servicios privilegiados en esta nota, los programas de avance se adaptarán a las presiones que imponen las negociaciones de las que son partícipes. En materia subregional, los progresos son limitados y por ende el mercado andino no es determinante, a pesar de las posibilidades que ofrecería en otras circunstancias.

Sin embargo, tampoco el futuro es garantía plena de realizaciones: hay una gran incertidumbre sobre las perspectivas del comercio internacional global, de lo que no escapa el sector servicios. En ese sentido, la Agenda actual de trabajo en servicios deberá experimentar cambios sensibles, determinados por el seguimiento que realice cada uno de los países y su influencia sobre las matrices de interés comercial que han normado su desempeño en los últimos años.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE AVANCE FUTURO EN GOBERNANZA REGIONAL DE SERVICIOS

En el presente trabajo se ha procurado evidenciar los beneficios económicos a los que podría conducir la liberalización del sector de servicios. Estos beneficios se traducirían, bajo algunas condiciones, en un aumento de las exportaciones y de las importaciones, un incremento en el bienestar y el empleo, así como en variaciones positivas del PIB.

En esta línea se encuentran las opiniones algunos autores, Alan Winters y Dani Rodrik, entre otros, opiniones que han sido recogidas en un informe especial de la CEPAL (Machinea y Vera, 2006). Esos autores hacen referencia a la importancia de la interrelación entre todas las

¹⁵ Se utilizó los pesos estimados por Hoekman (1995) para cada subsector.

políticas económicas de un país para reforzar la relación entre la apertura comercial y el crecimiento económico. Si bien existe evidencia de que la apertura induce a la mejora del desempeño económico, también resulta indiscutible el hecho de que los beneficios de la liberalización comercial dependen, a su vez, de otras políticas e instituciones que los refuercen. Es decir, la liberalización comercial resulta ser una condición necesaria más no suficiente para generar beneficios a la economía. En el ámbito de los servicios este supuesto es válido y en la coyuntura, independientemente de los estímulos que pretenda ofrecerse a determinados sectores, debe ser considerado.

Machinea y Vera rescatan esto último. La relación entre la apertura y el crecimiento es directa y, al parecer, la causalidad va de lo primero a lo segundo. No obstante esto, importa, además, la manera y el contexto que caractericen a dicha apertura y la forma cómo los cambios, producto de la misma, se interioricen en las economías. Asimismo, el vínculo positivo entre las exportaciones y el crecimiento económico obedecerá al tipo de exportaciones y a su potencial para generar efectos multiplicadores y encadenamientos entre los diversos sectores de la economía.

Hay que tomar adecuadamente en cuenta las características y peculiaridades nacionales; las políticas de reajuste económico y apertura tienen que considerar que no existen ajustes automáticos de mercado que compensen la afectación de instituciones y empresas tradicionales.

Una economía de mercado abierta necesita, para crecer, instituciones bien establecidas, un sistema legal funcionando adecuadamente, derechos de propiedad, leyes anti - monopolio efectivas y disponibilidad y libertad de información. Una agenda de transformación no debería estar limitada al equilibrio económico y a la expansión de la economía de mercado sin incluir temas como la preservación del empleo y de los servicios sociales básicos y un ataque directo a las situaciones de extrema pobreza”¹⁶.

La posibilidad de enfrentar la apertura depende de la vigencia de al menos tres principios claves:

- i) un entorno macroeconómico estable;

¹⁶ Ibid.

ii) una política comercial agresiva y enmarcada en un programa económico de largo plazo; y,

iii) la aplicación de reformas estructurales que conduzcan a la modernización, en medio de un esquema redistributivo, más equitativo.

También se demanda proactividad. Como se anota en varios trabajos¹⁷, la negociación comercial moderna es diferente de la del pasado: entonces, los países aceptaban pasivamente la asignación de productos y mercados que derivaban del desmonte de aranceles y otras barreras. En las circunstancias actuales los países deben defender los espacios ya ganados, pero también acceder a nuevas ventajas. De ahí se desprende la importancia de la estrategia “país por país” y “producto por producto”.

Finalmente, todos los planes deberán fundamentarse en un marco de credibilidad, estabilidad y consenso, junto a la redefinición general del esquema convencional en el que se ha sustentado la evolución de la economía¹⁸.

Algunos sectores deberán aceptar que no serán “ganadores” en el proceso, por el retraso de competitividad que enfrentan desde hace tiempo, para lo cual la estrategia deberá precisar las posibilidades de recambio.

Los servicios no se exceptúan de este enfoque. Pero, ¿cómo avanzar hacia el cambio y el seguimiento positivo de las nuevas tendencias y de la modernidad? Algunas propuestas se destacarían para el caso de la CAN:

- La importancia de superar la *diferenciación* existente en cuanto a las visiones nacionales de la política económica y comercial, en perspectiva de la modernización y de la *vigencia efectiva* del esquema andino de integración. Una *Agenda Transicional* podría ser la vía para el logro de ese objetivo y la adopción de definiciones respecto del proceso.
- En términos de la convergencia hacia la puesta en práctica de políticas para el desarrollo de servicios clave: telecomunicaciones, servicios financieros, de la información, software, medio ambientales, comercio electrónico y otros, la perspectiva subregional implica precisar los intereses conjuntos. Un aspecto clave debería ser el inicio de una posible armonización de normas regulatorias y la propuesta, de ser el caso, de esquemas de desarrollo conjunto, en

¹⁷ Véase, por ejemplo, Martín Redrado. *Exportar para crecer*. Planeta, Buenos Aires, 2003.

¹⁸ *Ibíd.*

función de la demanda de los procesos más avanzados de negociación en los que participen los países andinos.

- Debe ser urgido un proceso continuo y una estrategia de aplicación consistente en el tiempo, no obstante las “zonas grises” presentes en el comercio internacional libre, en la coyuntura.
- Es asimismo importante avanzar en una reflexión sobre las limitaciones del AGCS de la OMC, en función de las tendencias observadas en los últimos años. Esto debería ser inscrito en el marco de las posibles reformas que experimentaría la OMC, globalmente, y como iniciativa andina concertada, de ser posible.
- El relacionamiento sector público-sector privado en la promoción y desarrollo del sector servicios tendría que ser objeto de una práctica orientadora y por la innovación, sobre la base de la reformulación de las estrategias clásicas. Esto es particularmente importante en el caso de Bolivia y Ecuador.
- Importaría adoptar decisiones definitivas sobre el proceso andino de liberalización del comercio de servicios y finalizar las respectivas negociaciones. Esto podría abrir la puerta a nuevas opciones.
- Sobre esta base, cabría definir un nuevo escenario de participación en negociaciones comerciales de servicios, que estimulen el proceso de convergencia y modernización en las economías.
- Debería ser posible avanzar en la estimación de impactos en diversos escenarios de apertura del comercio de servicios, en particular en el marco del TISA y de la ADP, esquemas en los cuales los países andinos participan o tienen expectativas de ello a corto y mediano plazos.
- Es fundamental el desarrollo de la investigación estadística en materia de servicios, de forma regular, con el propósito de identificar sus características y las relaciones intersectoriales vigentes en las economías nacionales, en perspectiva de la modernización del sector y de las oportunidades que podría ofrecer a futuro.
- También es urgente identificar posibilidades de cooperación a nivel andino y general, bajo los objetivos que han sido descritos.
- Crear entidades volcadas al desarrollo de los servicios modernos
- En fin, mejorar la definición de *Matrices de Competitividad de los Servicios* en función de los indicadores disponibles y de los instrumentos de las cuentas nacionales (Tablas Oferta-Utilización) para definir oportunidades de comercio y estrategias de negociación.

JFM/

Agosto 15, 2018