

NEGOCIACIONES DE SERVICIOS EN EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA)

Guillermo MALPICA SOTO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes y prenegociaciones del ALCA: 1994-1998*. III. *Avances en las negociaciones de servicios*. IV. *Perspectivas 2003-2006*. V. *Consideraciones finales: retos para México*.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende describir de manera general el desarrollo de las negociaciones en servicios en el marco del ALCA. En primer lugar, se describirán los antecedentes de la negociación desde el inicio del proyecto en 1994 hasta el inicio de las negociaciones en 1998. A continuación se explicarán los principios que rigen el comercio de servicios a nivel internacional, a manera de preparación para la tercera parte, que consiste en la explicación de los avances en la negociación de servicios en el ALCA. Una cuarta parte menciona las perspectivas de la negociación en los años que faltan para la meta de la entrada en vigor del ALCA. Finalmente, se hacen algunas conclusiones sobre la participación de México en este proceso, identificando las ventajas y los retos de nuestra participación en este proceso de integración hemisférica.

II. ANTECEDENTES Y PRENEGOCIACIONES DEL ALCA: 1994- 1998

El proyecto ALCA tiene su origen en la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994. Desde entonces, el ALCA es uno de los más de veinte temas que se discuten en esta reunión de 34 de los 35 jefes de Estado del continente americano, con la excepción del cubano. La Segunda Cumbre de las Américas se celebró en Santiago de Chile en abril de 1998, y la Tercera, en Quebec, en abril del 2001.

Algunos procesos previos de integración comercial en el continente fueron los siguientes:

- a) La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que comenzó en 1960 como un organismo intergubernamental para impulsar la integración en la región y que básicamente se enfocaba al comercio de bienes. Como resultado de este proceso hay una serie de acuerdos de alcance parcial y acuerdos regionales. Actualmente forman parte de la ALADI doce países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
- b) Mercado Común Centroamericano. Proyecto de integración lanzado en diciembre de 1960 entre Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. El comercio de servicios se abordaba de manera parcial, incluyendo acuerdos regionales en algunos sectores, como el de transporte, construcción o servicios profesionales.
- c) Comunidad Andina. Formada por el Acuerdo de Cartagena en 1969. La Comunidad Andina está formada por Venezuela, Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador. Desde febrero de 1995 entró en vigor un arancel externo común (formando entonces un mercado común) y desde 1998 se estableció la meta de lograr el libre comercio de servicios para el año 2005 (Decisión número 439 de la Comisión de la Comunidad Andina).

- d) Caricom. Comunidad y Mercado Común del Caribe, formado en agosto de 1973 por la firma del Tratado de Chaguaramas. Actualmente conformado por catorce países: Barbados, Guyana, Trinidad y Tobago, Jamaica, Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Saint Lucia, St. Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Bahamas, Surinam y Haití. Con la firma del Segundo Protocolo en 1998 comienza el proyecto para la liberalización de servicios.
- e) Mercosur. El Mercado Común del Cono Sur, creado en 1991 con la firma del Tratado de Asunción, está formado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. Con la adopción del Protocolo de Montevideo, en diciembre de 1997, comienza la liberalización del comercio de servicios, con la meta de alcanzar el libre comercio en no más de diez años.
- f) TLCAN. Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado por México, Canadá y Estados Unidos. Es de los llamados acuerdos de nueva generación, pues contiene, además de las disciplinas en bienes, disposiciones en otras materias, como servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras de gobierno. Este tratado ha servido de modelo para otros tratados en la región.
- g) Otros TLCs. A partir de la firma del TLCAN se han firmado gran cantidad de TLCs en la región, entre los que se pueden mencionar el TLC del G-3, entre México, Venezuela y Colombia, y TLCs bilaterales del propio México, Canadá, República Dominicana, Chile y Costa Rica, entre otros.

Volviendo al tema del ALCA, entre los objetivos acordados por los países de la región están los siguientes:

- Promover la prosperidad a través de la creciente integración económica y el libre comercio entre los países del hemisferio.

- Establecer un área de libre comercio en la que serán progresivamente eliminadas las barreras al comercio de bienes y servicios y a la inversión.
- Alcanzar un acuerdo balanceado y comprehensivo.
- Facilitar la integración de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA.
- Procurar que nuestras políticas ambientales y de liberalización comercial se apoyen mutuamente.
- Asegurar, de conformidad con las leyes y reglamentos de cada país, la observancia y promoción de los derechos laborales.

Para conseguir los objetivos antes mencionados, se establecieron una serie de principios generales de negociación, entre los que destacan los siguientes:

- A. Las decisiones se tomarán por consenso. Este proceso de decisión es copiado del ámbito multilateral (OMC).
- B. Las negociaciones serán conducidas de una manera transparente. Por primera vez en una negociación, los borradores de texto están a la disposición del público a través de la página oficial del ALCA (www.ftaa-alca.org).
- C. El acuerdo será congruente con las reglas y disciplinas de la OMC.
- D. El ALCA deberá incorporar mejoras respecto a reglas y disciplinas de la OMC.
- E. El resultado de las negociaciones será un compromiso único (*single undertaking*). Este principio significa que los países deberán adoptar todos los resultados de las negociaciones en los diferentes temas, y no se podrá hacer una selección voluntaria de qué resultados adoptar y cuáles no. Esta decisión se tomó también de la última ronda de negociación en el GATT (Ronda Uruguay), que dio origen a la OMC en enero de 1995.
- F. Coexistencia con acuerdos bilaterales y subregionales. Este principio permite la coexistencia del ALCA con

acuerdos bilaterales y subregionales que tengan por objetivo un grado de integración mayor que un área de libre comercio.

- G. Los países podrán negociar y aceptar las obligaciones individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional. Por ejemplo, las partes del TLCAN negocian separadamente y los países miembros de Caricom negocian en bloque.
- H. Se debe otorgar atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas. Este principio se refleja en todos los textos del acuerdo.
- I. Todos los países deben asegurar que sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén conformes con las obligaciones del acuerdo. Al final de la negociación los países deberán ratificar los resultados por los mecanismos jurídicos nacionales, y para lograr eso deberán cumplir con este principio.

Se decidió entonces que, para avanzar en el logro de los objetivos, la estructura del ALCA contemplara un Comité de Negociaciones Comerciales, encargado de revisar e impulsar la negociación de manera general y de reportar a los ministros encargados del comercio sobre los avances en la meta de un área hemisférica de libre comercio para el 2005. A su vez, como resultado de la Segunda Cumbre de las Américas, se decidió la formación, bajo la supervisión del CNC, de nueve grupos de negociación en los siguientes temas: acceso a mercados (encargado de los aranceles, medidas no arancelarias, barreras técnicas al comercio, reglas de origen, normas y salvaguardias), agricultura, servicios, inversiones, derechos de propiedad intelectual, subsidios *antidumping* y derechos compensatorios, políticas de competencia, compras de gobierno y solución de controversias.

Para apoyar el trabajo de las negociaciones, pero sin constituir un grupo de negociación, se crearon los siguientes grupos y comités: Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas, Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil, Comité Conjunto de Expertos del Gobierno y del Sector Privado sobre Comercio Electrónico (que está suspendido por ahora), Comité Técnico de Asuntos Institucionales, Grupo Ad Hoc de Expertos sobre Facilitación de Negocios y Subcomité en Administración y Presupuesto.

Específicamente sobre el Grupo de Negociación sobre Servicios (GNSV), diremos por ahora que se constituyó con el objetivo de establecer disciplinas para liberalizar progresivamente el comercio de servicios, de modo que permita alcanzar un área hemisférica de libre comercio, en condiciones de certidumbre y transparencia.

El comercio de servicios

Antes de seguir con la descripción de los avances del ALCA en el tema de servicios, conviene dar una breve explicación sobre los principios que rigen el comercio de servicios, destacando sus particularidades.

En primer lugar, diremos que el comercio de servicios responde a un marco conceptual diferente al del comercio de bienes, como resultado de la naturaleza especial de los servicios, y también, como resultado del tratamiento que se ha dado a ellos en los marcos regulatorios nacionales y a nivel internacional.

Podemos definir el comercio internacional de servicios como el intercambio comercial entre los proveedores de un servicio en un país y los usuarios o consumidores de ese servicio en otro país.

Aun cuando el tema del comercio internacional de servicios es relativamente nuevo (no es sino hasta 1986, en la Ronda Uruguay, cuando el tema de servicios se incorpora en las nego-

ciaciones multilaterales), no es por ello menos importante que el comercio de bienes, por las implicaciones de su crecimiento en el desarrollo de los países. Algunas de las características que podemos mencionar para ilustrar la importancia del comercio de los servicios son las siguientes:

- a) Los servicios son un elemento básico para el crecimiento económico, la generación de empleo y el impulso del cambio tecnológico.
- b) Son también un insumo fundamental de la producción manufacturera al impulsar nuevos métodos y formas de organización de la producción (por ejemplo, conceptos como producción flexible, manufactura justo a tiempo y calidad total tienen que ver básicamente con la eficiencia de servicios relacionados con la producción).
- c) Las nuevas tecnologías basadas en información, conocimiento y organización se generan y distribuyen a través del sector de los servicios.
- d) El avance tecnológico en el campo de la informática y de las telecomunicaciones (por ejemplo, el internet, las transmisiones electrónicas de datos, las videoconferencias, las transferencias electrónicas de fondos) ha permitido que los servicios se puedan comercializar con mayor facilidad (por ejemplo, los servicios profesionales y financieros).
- e) Los servicios en México aportan más del 70% del PIB y el 60% del empleo. Estos porcentajes se refieren a servicios en general, no sólo al comercio internacional de servicios, y son aun mayores en los países desarrollados.

Uno de los problemas conceptuales para definir disciplinas aplicables al comercio de servicios es la definición de servicio. No existe una definición acordada internacionalmente para los servicios, dada su naturaleza tan variada e intangible. En muchos casos, es muy poco clara la línea divisoria entre un bien y un servicio asociado con él; por ejemplo, en el caso de la ener-

gía. Para salvar este problema, en lugar de definir un servicio se decidió hacer los compromisos dependiendo de la manera o modo de suministrar ese servicio. Se encontraron entonces cuatro maneras en que se puede suministrar un servicio, lo que se conoce ahora como modos de suministro:

Modo 1. Comercio transfronterizo de servicios. Sucede cuando ni el proveedor ni el consumidor de servicios se mueven de su país, sino que es el servicio quien lo hace. Por ejemplo, en el caso de servicios legales, podríamos hablar de comercio transfronterizo cuando una consultoría internacional responde alguna consulta a través del correo electrónico.

Modo 2. Consumo en el extranjero. En este caso, el consumo del servicio se desplaza al país del proveedor de ese servicio para consumir el mismo. Con el mismo servicio del ejemplo anterior, un caso de modo 2 sería cuando una persona va a un país a solicitar los servicios legales de alguna compañía internacionalmente reconocida.

Modo 3. Presencia comercial o establecimiento. En este modo el que se desplaza es el proveedor del servicio, estableciéndose en el país receptor para proveer algún servicio. Un ejemplo sería el establecimiento de alguna firma extranjera en México, mediante una inversión.

Modo 4. Movimiento de personas. En este modo, nuevamente se desplaza el proveedor de servicios, pero éste es una persona física, no moral, y se desplaza de manera temporal para proporcionar un servicio determinado. El ejemplo en este caso sería el de un abogado que viaja a otro país para participar en algún juicio en materia de derecho internacional o de derecho de su país de origen.

Una vez acordados los modos de suministro, cada tratado bilateral o multilateral debe definir qué principios de comercio internacional aplicarán a los servicios suministrados en los cuatro modos. Los principios de servicios más importantes para México, considerados en todos sus TLCs, son los siguientes:

- a) Trato nacional (TN). Bajo este principio, se dará a los proveedores de servicios de otro país el mismo trato que se da a los proveedores de servicios nacionales. Un ejemplo de violación a este principio es el requisito de que los notarios públicos en México tienen que ser mexicanos por nacimiento, excluyendo con esto a los extranjeros, de la posibilidad de prestar esos servicios.
- b) Trato de nación más favorecida (TNMF). Se refiere a que el mejor trato que se dé a los proveedores de servicios de un país determinado debe extenderse a los demás países. Una violación a este principio es, por ejemplo, una medida por la cual los proveedores de servicios financieros de Estados Unidos tienen mejor trato en México que los proveedores de servicios de otros países.
- c) No obligatoriedad de presencia local. Bajo este principio, una parte no puede imponer la obligación de que un proveedor de servicios extranjero se establezca o ponga una oficina de representación en el país destino como condición para prestar ese servicio de manera transfronteriza. Un ejemplo de violación sería una medida que estableciera la obligación de que un proveedor extranjero de servicios turísticos tuviera que establecer una oficina en México aun cuando sus servicios se proporcionaran por internet.

Cabe hacer la aclaración de que estos principios no se aplican de manera pura, porque existen muchas medidas (leyes, reglamentos) en los países que no cumplen con ellos y se debe establecer un mecanismo gradual para su eliminación. Bajo el esquema que México emplea en sus TLCs, cada parte menciona las medidas incompatibles con los principios de comercio en lo que se conoce como reservas. Todos los servicios que no están en estas listas, se entiende que están abiertos, y les aplican completamente los principios mencionados. Este enfoque se co-

noce como “enfoque de listas negativas”. Por ello, para entender el alcance del TLC en la provisión de un servicio determinado es necesario revisar tanto el texto del capítulo como las listas de reservas, que forman parte integrante del TLC y determinan el verdadero acceso a los servicios por parte de los proveedores de servicios extranjeros.

También vale la pena decir que la liberalización no quiere decir prohibición de regulación. Los países mantienen su derecho de establecer las medidas necesarias para alcanzar sus objetivos de política legítimos.

Otro tema que normalmente se incluye en los capítulos de servicios es el de reconocimiento mutuo, que se refiere a la posibilidad de que las partes lleguen a un acuerdo sobre los criterios que aplicarían mutuamente para lograr el reconocimiento de licencias y certificados para los proveedores de servicios, facilitando de esta manera la provisión del servicio. En el ámbito internacional, son comunes las negociaciones para lograr acuerdos de reconocimiento mutuo de licencias para el ejercicio profesional, y México tiene experiencia en este tema, principalmente bajo el TLCAN.

III. AVANCES EN LAS NEGOCIACIONES DE SERVICIOS

A partir de la Cumbre de Santiago, cuando se formaron los grupos de negociación y demás grupos y comités de apoyo, iniciaron las negociaciones, y desde entonces se han celebrado más de 120 reuniones de todos esos grupos, además de doce reuniones de viceministros en el CNC. Todo esto con el objetivo de alcanzar la meta de concluir el acuerdo a más tardar en enero de 2005.

En el GNSV se han celebrado desde su formación veintidós reuniones en las que se discute principalmente el texto del capítulo y las modalidades para la negociación de acceso a los mercados en servicios.

El borrador de texto, que está disponible al público por instrucciones de los viceministros en la séptima reunión del CNC celebrada en noviembre de 2002 en Quito, contiene una parte con seis temas, en los que hubo consenso sobre su existencia, más una sección de definiciones y otra sección con temas relacionados con los seis temas principales.

El capítulo de servicios, al igual que la mayoría de los capítulos, está todavía en una fase de trabajo, ya que no se han acordado los principios generales ni el alcance de éstos, pero se avanza en cada reunión limpiando el texto de corchetes y poco a poco se centran las discusiones en los temas de fondo. En el tema de modalidades de negociación, el principal debate está en el enfoque de listas (positivas o negativas) que se empleará para consignar los compromisos de los países en el ALCA.

También se está dando la discusión inicial sobre sectores específicos, es decir, algunos países han propuesto texto para tratar ciertos sectores como un capítulo aparte, por la especificidad de sus disciplinas. Tal es el caso de los temas de entrada temporal de personas de negocios (tema relacionado con el cuarto modo de prestación), de telecomunicaciones y servicios financieros. Vale la pena mencionar que esos temas también recibieron un trato especial en la negociación multilateral durante la Ronda Uruguay, estableciéndose negociaciones extendidas para alcanzar mejores compromisos en esos sectores o modos de suministro.

Además de la discusión del borrador del capítulo de servicios y sus posibles temas sectoriales, se está llevando a cabo la negociación de los compromisos de acceso en los diferentes grupos de negociación relacionados con este tema: servicios, inversión, acceso a mercados de bienes, agricultura y compras de gobierno. Del 15 de diciembre de 2002 al 15 de febrero de 2003 los países tenían el mandato de entregar sus ofertas iniciales en esos grupos, y del 16 de febrero al 15 de junio se deberán intercambiar las solicitudes de mejora de dichas ofertas, con lo

que empieza la última fase de negociación. Cabe mencionar que desde mayo de este año Puebla es la sede temporal del ALCA hasta la conclusión de las negociaciones. Las sedes temporales anteriores fueron Miami y Panamá.

IV. PERSPECTIVAS 2003-2006

Las negociaciones han avanzado hasta ahora conforme al calendario establecido por el CNC. Sin embargo, los temas de fondo y los asuntos más delicados requerirán una definición muy pronto, y algunas diferencias sobre el alcance del ALCA entre los países participantes pueden poner presión en la conclusión a tiempo de las negociaciones. Entre los determinantes de una negociación exitosa podemos mencionar los siguientes:

- Coexistencia de acuerdos subregionales y bilaterales con ALCA. Este es un principio de la negociación que varios países consideran esencial para participar en el ALCA, sobre todo los bloques que tienen como meta un nivel de integración mayor que el ALCA.
- Recursos financieros y de cooperación para la preparación de algunos países. Es evidente la diferencia en los tamaños de las economías y los niveles de desarrollo de los países participantes, por lo que será necesario apoyar a las economías más pequeñas en la construcción de capacidad humana para participar de la mejor manera posible en la negociación.
- Asuntos institucionales. Se deberá determinar un organismo encargado de la vigilancia del acuerdo, de la operación de los distintos temas y del seguimiento a los problemas que se presenten cuando el acuerdo entre en vigor. Un grupo se encarga de estos temas, en constante contacto con el CNC.

V. CONSIDERACIONES FINALES: RETOS PARA MÉXICO

Algunos críticos del proceso mencionan que con la negociación del ALCA México perderá los beneficios de sus tratados bilaterales con los países del hemisferio. Sin embargo, es claro que la participación de México en el ALCA se dio como resultado de un análisis detallado de los beneficios y posibles problemas o desventajas y que el balance final fue positivo, lo cual justifica la participación activa de nuestro país en este proceso. Acceder al ALCA representa acceder a un mercado de 800 millones de personas y 13 billones de dólares, lo que constituiría el bloque comercial más grande del mundo. Algunas otras ventajas de México en el ALCA se describen a continuación:

- El ALCA establecerá reglas claras y transparentes que proporcionarán mayor certidumbre a los agentes económicos de los países miembros.
- Permitirá incrementar el intercambio comercial y promoverá las inversiones y alianzas estratégicas entre las partes.
- El ALCA ofrecerá a México un marco legal en su comercio con los países participantes en el proceso con los que aún no tenemos un TLC. (22 países: Argentina, Brasil, etcétera).

Como conclusión, es importante destacar los siguientes puntos relativos a la participación de México en procesos de negociación comercial y en especial en el proyecto de un área de libre comercio de América:

- a) Es prioritario llevar a cabo una tarea de divulgación sobre los TLCs que tiene México en vigor, para consolidar el aprovechamiento de ellos por parte del sector privado, diversificando los mercados de destino, y la gama de bienes y servicios exportados.
- b) La participación de México en el ALCA tiene por objeto sostener a México a la vanguardia del proceso de globalización internacional:

- i) Manteniéndose como uno de los principales destinos de la IED mundial.
 - ii) Generando creciente tecnología doméstica y atrayendo más tecnología de punta, que mejore la competitividad de los productos mexicanos.
 - iii) Adicionando cada vez mayor valor nacional a las exportaciones.
 - iv) Incorporando más PyMES a las corrientes de comercio e inversión internacional.
- c) La estrategia comercial de México está incluida en la estrategia económica general, de contribuir a la generación de cada vez más empleos y cada vez mejor remunerados.