

Comercio de Servicios



Introducción

Los servicios, representan la mayor parte de la producción y el empleo en la mayoría de los países. El impacto en el empleo y en el Producto Interno Bruto (PIB) es significativo y más de la mitad de la inversión extranjera directa mundial anual tiene lugar en ellos.

El sector servicios engloba todo aquello que no produce bienes físicos; es decir desarrolla aquellas actividades económicas intangibles e invisibles que exigen una interacción directa entre el productor y el consumidor y que pueden apoyar o cambiar a los mismos bienes en su proceso productivo o a una persona, al satisfacer sus necesidades.

Los servicios facilitan la actividad económica en todos sus aspectos, por ejemplo:

- el transporte, las comunicaciones y los servicios financieros brindan el apoyo necesario para la realización de cualquier tipo de actividad económica;
- los servicios de enseñanza, salud y de esparcimiento influyen en la calidad de la mano de obra de la cual pueden disponer las empresas; y
- los servicios profesionales aportan conocimientos especializados para aumentar la competitividad de las empresas.

Antes de la Ronda Uruguay, el comercio de servicios no estaba regulado por ninguna normativa multilateral en el ámbito internacional hasta que se negoció el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el cual contiene un marco de normas y disciplinas generales, condiciones especiales relativa a determinados sectores y compromisos para la liberalización específica de sectores y subsectores.

El AGCS se inspiró básicamente en los siguientes objetivos:

- crear un sistema creíble y fiable de normas comerciales internacionales;
- garantizar un trato justo y equitativo a todos los participantes (principio de no discriminación);
- impulsar la actividad económica mediante consolidaciones garantizadas; y
- fomentar el comercio y el desarrollo a través de una liberalización progresiva.

El AGCS, no establece una definición puntual sobre "servicios", sino que trata de describir las formas en que se desarrolla el "comercio de servicios", y establece que estos se pueden suministrar a través de 4 modos, quedando incluidos prácticamente todos los servicios objeto de transacciones comerciales internacionales.

Debido a que los servicios contemplan una gran variedad de sectores y subsectores, la Secretaría de la OMC determinó una clasificación que comprende 12 sectores, que se identifican en el siguiente cuadro, para que los países construyeran sus listas de compromisos:

Cuadro No. 1
Lista de Clasificación de Sectores y Subsectores

- Servicios prestados a las empresas (incluidos los servicios profesionales y de informática);
- Servicios de comunicaciones;
- Servicios de construcción y servicios de ingeniería;
- Servicios de distribución;
- Servicios de enseñanza;
- Servicios relacionados con el medio ambiente;
- Servicios financieros (seguros y banca);
- Servicios relacionados con la salud;
- Servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes;
- Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos;
- Servicios de transporte;
- Servicios no incluidos en otro sector.

Fuente: Tomado de clasificación de la Secretaría de la OMC.

La cobertura del AGCS no incluye los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales, salvo los que se suministran en condiciones comerciales y en competencia con uno o varios proveedores de servicios. Aunque no se especifica una lista de servicios de esta naturaleza, sería normal esperar que en las economías de prácticamente todos los países, quedan exceptuadas varias funciones gubernamentales fundamentales, por ejemplo: la distribución de agua, la salud, la seguridad social y seguridad pública.

Además, de conformidad con el Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo, el AGCS no es aplicable a las medidas que afecten a los derechos de tráfico aéreo ni a los servicios directamente relacionados con el ejercicio de esos derechos.

Se describe a continuación, teniendo como base las disposiciones contenidas en AGCS, algunos elementos básicos que fundamentan las negociaciones y que son considerados a la hora de acordar compromisos u obligaciones por parte de un país, de tal forma que el usuario pueda en base a ello comprender e interpretar de mejor manera los compromisos u obligaciones establecidos en los Acuerdos o Tratados de Libre Comercio específicos suscritos por nuestro país (en adelante el Acuerdo).

Dentro de estos elementos se mencionan: los modos de prestación de servicios, las obligaciones y compromisos específicos, el acuerdo general de comercio de servicios y su relación con el tema de inversión, elementos que se consideran en la negociación de compromisos, utilizándose, en algunos casos, ejemplos que facilitan la comprensión de estos elementos, legislación aplicada y autoridades competentes.

A**MODOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

A diferencia de las transacciones internacionales de bienes que requieren un tránsito físico a través de las fronteras, los servicios se proporcionan en el ámbito internacional según uno o varios de los 4 modos de prestación de servicios, los cuales se ilustran y explican a continuación:

LOS 4 MODOS DE PRESTACION DE SERVICIOS**MODO 1. Suministro Transfronterizo. El servicio se mueve.**

El proveedor del servicio no se encuentra presente en el territorio del Miembro en el que se presta el servicio. Esa transacción es conceptualmente similar al movimiento transfronterizo de un bien.

Ejemplos: el aprendizaje a distancia, la banca electrónica, la telemedicina y muchos otros servicios prestados a través de una frontera.

**MODO 2. Consumo en el extranjero. El consumidor se mueve.**

El consumidor del servicio cruza la frontera para trasladarse al lugar en que se encuentra el proveedor con la finalidad de obtener el servicio.

Ejemplos: las vacaciones en el extranjero, la enseñanza en el extranjero o la atención sanitaria en el extranjero. Aunque muchas veces es necesario el movimiento real del consumidor, también quedan abarcadas actividades como la de reparación de embarcaciones en el extranjero, en las que solamente se "mueve", o está situado en el extranjero, un bien propiedad del consumidor.



MODO 3. Presencia comercial. Se mueve y establece la empresa.

El proveedor del servicio establece una presencia comercial a través de una empresa afiliada, filial, oficina de representación o sucursal de propiedad extranjera en el país en el que se encuentra el consumidor.

Ejemplos: los bancos o las empresas de telecomunicaciones extranjeras establecidos en países receptores. En muchos de los casos, tienen lugar corrientes de inversiones.



Modo 4. Presencia de personas físicas. Se mueven las personas proveedoras.

Abarca a las personas físicas o naturales, que son ellas mismas proveedoras de servicios y de igual forma a las personas físicas o naturales empleadas de proveedores extranjeros de servicios en el país huésped.

Por lo general, se manejan categorías de personas que son parte de este modo, como: profesionales independientes; personal transferido dentro de la misma empresa; personas en visita de negocios; y proveedores de servicios por contrato.

B

OBLIGACIONES Y COMPROMISOS ESPECIFICOS

OBLIGACIONES DE CARÁCTER INCONDICIONAL

Las obligaciones de carácter incondicional, son aquellas que deben cumplir todos los Miembros de la OMC en todos los sectores de servicios; entre las que se pueden mencionar:



- trato de nación más favorecida;
- transparencia;
- integración económica;
- reglamentación nacional;
- monopolios y proveedores exclusivos de servicios;
- prácticas comerciales;
- excepciones;
- subvenciones o subsidios;
- disponibilidad de recursos legales; y
- consultas.

Trato de la Nación Más Favorecida (NMF): Una de las obligaciones relevantes de resaltar y que a la vez es un principio básico del comercio, es el de *Trato de la Nación Más Favorecida (NMF)*, el cual

se constituye como la piedra angular del sistema multilateral del comercio. En materia de servicios, consiste en que las medidas que apliquen al comercio de servicios y signifiquen condiciones más favorables de acceso concedidas por un Miembro a un servicio o proveedor de servicios de otro Miembro deben otorgarse automáticamente a todos los demás participantes del sistema; es decir conceder un trato no menos favorable que el que se concede a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro Miembro o país.

Las exenciones a este principio fueron adoptadas por los Miembros al momento de su adhesión a la OMC, en principio, no deben exceder de un periodo de 10 años; pero cada 5 años los Miembros revisan estas exenciones. Para el caso de El Salvador, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y el Convenio para facilitar la integración financiera de los países del Istmo Centroamericano, son las exenciones a este principio que significa reservar el mejor trato a los países Parte de dichos Acuerdos.

OBLIGACIONES DE CARÁCTER CONDICIONAL


A diferencia de las obligaciones incondicionales, las obligaciones de carácter condicional deben cumplirse únicamente para los sectores comprometidos por los Miembros.

El ámbito de cobertura de estas obligaciones se circunscribe a los sectores y modos de suministro en donde un país ha contraído compromisos.

COMPROMISOS ESPECIFICOS

Acceso a los Mercados: Este compromiso establece que los países, no deben mantener, ni adoptar medidas que restrinjan o limiten el acceso a los mercados que se identifican a continuación:

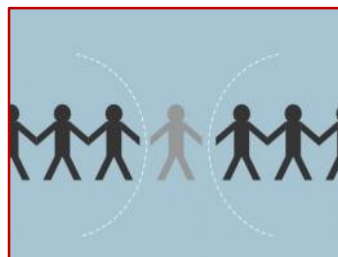
Cuadro No. 2
Medidas que Limitan el Acceso al Mercado en materia de Servicios

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de proveedores de servicios; ▪ Valor total de los activos o transacciones de servicios; ▪ Número total de operaciones de servicios o a la cuantía total de la producción de servicios; ▪ Número total de personas físicas que suministran un servicio; ▪ Tipo de persona jurídica o empresa conjunta; ▪ Participación de capital extranjero.
---	--

Por ejemplo, una medida puede establecer que en el sector bancario se expedirán licencias a seis bancos como máximo, sin especificar requisitos de nacionalidad. Aunque esa medida no es

discriminatoria, sigue siendo una restricción de Acceso a los Mercados y para que un país pueda mantenerla en un sector o subsector comprometido, habría que consignarla en la Lista de compromisos.

Trato Nacional: Este compromiso, implica que en los sectores identificados en la lista de compromisos, los países otorgaran a los servicios y a los proveedores de servicios de otro país, respecto a todas las medidas que afecten al suministro de servicios, un trato no menos favorable que el que se otorga a sus propios servicios o proveedores de servicios; es decir que debe de existir ausencia de toda discriminación por razón de la nacionalidad.



Estas limitaciones pueden ser subsidios, medidas fiscales discriminatorias, prescripciones en materia de residencia. La idea es que tanto nacionales como extranjeros tengan las mismas oportunidades de competir.

Como ejemplos típicos de medidas discriminatorias se identifican las siguientes:

- restricciones a la adquisición de propiedades por parte de extranjeros;
- ventajas fiscales otorgadas únicamente a los nacionales;
- prescripciones en materia de formación impuestas solamente a los proveedores extranjeros; o
- prescripciones en materia de idiomas que no guarden una relación directa con el ejercicio de una profesión.

ACUERDOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

El AGCS, contiene disposiciones especiales que permiten a los Miembros la excepción a la obligación de NMF, para fomentar la integración regional, cuando se participa en un proceso de negociación de un Acuerdo, con la finalidad de liberalizar el comercio de servicios.



Cabe observar que en el AGCS no hace referencia a las zonas de libre comercio o a las uniones aduaneras, sino al concepto más amplio de integración económica ya que pueden negociarse siempre que dentro de estos Acuerdos se cumplan, las siguientes condiciones:

- que tengan una cobertura sectorial sustancial (número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro);
- se establezca la ausencia o eliminación, en lo esencial, de toda discriminación entre las Partes por medio de la eliminación de las medidas discriminatorias existentes y/o la prohibición de nuevas medidas discriminatorias o que aumenten la discriminación, en el

sentido del trato nacional y no traducirse en el establecimiento de obstáculos al comercio contra países que no sean Partes; y

- que no se excluya ningún modo de suministro de servicios. En otras palabras, el acuerdo debe abarcar los cuatro modos de suministro.

C

EL AGCS Y SU RELACIÓN CON EL TEMA DE INVERSIÓN

El tema de inversión no es ajeno al comercio de servicios, ya que existe un tipo de comercio cubierto por el AGCS, que es el suministro de servicios por empresas extranjeras que se establecen en el país huésped para realizar actividades en él, es decir, mediante inversiones extranjeras (Modo 3). Es por esta razón que dentro de los Acuerdos negociados por nuestro país, se regula en el Capítulo de Inversión este modo de prestación de servicios.



Al respecto, se debe tener mucho cuidado en la definición de los términos de “inversión” e “inversionista”; ya que por medio de estos se establece el alcance de un Capítulo o un Acuerdo en esta materia; ya que determinan la medida y la manera en que se aplicarán las demás disposiciones que se negocien sobre el tema, ya que estas varían de acuerdo a la finalidad y circunstancias de las negociaciones.

D

ELEMENTOS QUE SE CONSIDERAN EN LA NEGOCIACIÓN DE COMPROMISOS

¿QUÉ ES UN COMPROMISO?

Un compromiso u obligación es una consolidación, una congelación en el tiempo de una medida de una situación, de una limitación a las obligaciones que se pactan en los diferentes Acuerdos y que son aplicables a un sector de servicios específico o a todos los que cubre un Acuerdo.

La idea del compromiso, es ayudar a la transparencia, a dar certeza del mercado al que presta el servicio. Un país puede realizar compromisos para que en el futuro no se tengan reformas a las leyes, reglamentos, actos administrativos que se apliquen a diferentes servicios o proveedores de servicios, generando confianza de que no habrá limitaciones para el acceder al mercado.

Para determinar la naturaleza y magnitud de los compromisos que puedan asumir los países se debe de tener en cuenta: los objetivos de las políticas nacionales y el nivel de desarrollo de los países, en general y en forma específica de cada uno de los sectores. Los países tienen flexibilidad a la hora de

acordar compromisos, atendiendo a una liberalización progresiva de los servicios de acuerdo a los intereses y sensibilidades de los sectores que se deseen comprometer a la luz de un Acuerdo.

Esta flexibilidad, puede reflejarse cuando:

- se comprometen menos sectores;
- se fijan condiciones de acceso que sean necesarias para alcanzar sus objetivos de desarrollo ; o
- que sean exigidas por la legislación o por los mismos sectores involucrados.

Los compromisos específicos se establecen en Anexos o Listas que se negocian en un determinado Acuerdo, que para el caso de sectores, según AGCS, se especifica la siguiente información:

- los términos, limitaciones y condiciones en materia de acceso a los mercados;
- las condiciones y excepciones en materia de trato nacional;
- las obligaciones relativas a los compromisos adicionales;
- cuando proceda, el marco temporal para la aplicación de tales compromisos; y
- la fecha de entrada en vigor de los compromisos.

En el caso de negociar listas de compromisos en los Acuerdos, se toman en consideración la información anterior, solo que se hace dependiendo del enfoque de listas de compromisos, el cual se decide según el marco general o directrices de cada negociación en particular, como se explica a continuación.

ENFOQUE DE LISTAS DE COMPROMISOS

Enfoque de lista Positiva: Este enfoque de lista positiva fue utilizado por primera vez en la negociación del AGCS y consiste en que los países incluyen los sectores de servicios y los modos de prestación que desean comprometer; por lo que aquellos que no sean incluidos en la lista de compromisos quedan automáticamente excluidos de la aplicación de las obligaciones sobre acceso a los mercados y trato nacional de un Acuerdo; es decir que lo que no se consigne en la lista, no queda cubierto por ese Acuerdo.



Este tipo de enfoque da mayor claridad y transparencia, ya que permite identificar mejor la regulación de un sector, una limitación o restricción, aunque no se indique un artículo o ley nacional determinada.

Con este enfoque se busca “consolidar” o “congelar” condiciones, lo que impide que un país otorgue un menor trato o un trato menos favorable que el consolidado en la “lista al prestador de servicios” que suministre un servicio en su territorio. Un país se obliga a no reducir su régimen en el futuro, por lo que no podrá imponer condiciones discriminatorias más fuertes.

Enfoque de lista Negativa: En la práctica los países de Centroamérica han utilizado este enfoque de lista negativa en los Acuerdo negociados, excepto en la negociación multilateral del AGCS de la OMC y en el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (ADA).



Este enfoque de lista negativa permite que todos los sectores estén abiertos por defecto, a no ser que ello sea especificado en las mismas listas que contienen las diferentes reservas, denominadas “medidas disconformes”. Este método consiste en listar las medidas (acuerdos, leyes y reglamentos) en donde existan limitaciones, reservas o alguna discriminación para servicios, prestadores o proveedores de servicios, inversiones o inversionistas.

El aspecto dinámico del enfoque radica en que favorece la inclusión automática de sectores de servicios que aún no han sido desarrollados y por medio del mismo, los países se obligan a no adoptar medidas nuevas, o más discriminatorias en lo que concierne al comercio de servicios e inversión con respecto a su contraparte negociadora.

Asimismo se acostumbra el uso de un listado de “reservas a futuro”, preservando cierto margen para la regulación futura y salvaguardando sectores considerados como sensibles. Realizar inclusiones en este listado de reservas a futuro, es una especie de permiso a los países, para no aplicar disposiciones de un Acuerdo, sin ser objeto de reclamaciones.

E

LEGISLACIÓN APLICADA AL COMERCIO DE SERVICIOS E INVERSION



Comercio de Servicios: Los servicios están regulados por medidas (leyes, reglamentos, actos administrativos) que tengan relación a la prestación de un servicio o a los proveedores de los mismos. Por ejemplo, si es el servicio de turismo, hay que tener en cuenta lo que se establezca en la respectiva Ley. Por ser el tema de servicios muy amplio, se puede tener una gran cantidad de medidas internas, que sean emitidas por el gobierno central, las municipalidades, u otros niveles de gobierno.

Inversión: La inversión, se regula de igual forma que el comercio de servicios; es decir por medio de medidas (leyes, reglamentos, actos administrativos) que regulan actividades económicas. Nuestro país es abierto a la Inversión Extranjera Directa, con un estándar alto de protección por medio de leyes especiales en la materia, que no discriminan a inversionistas nacionales y extranjeros. No obstante existen restricciones que la misma ley prescribe, como por ejemplo: la exclusividad de la inversión de nacionales en comercio e industria en pequeño, limitaciones en el derecho de

propiedad de la tierra, y otras relacionadas a máximos accionarios extranjeros en bancos, licencias para estaciones de televisión, radio, entre otras.

CON SOCIOS COMERCIALES

Nuestro país ha negociado a nivel bilateral y regional disposiciones (capítulos) en materia de servicios e inversión en todos sus Acuerdos, excepto en el Acuerdo con Chile, en donde hay una remisión a un Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones que se encuentra vigente entre ambos países. Asimismo se han incluido disposiciones relativas a la Entrada Temporal de Personas de Negocios, que viene a establecer condiciones y plazos de entrada para diversas categorías de personas naturales (Modo 4), tales como:



- profesionales independientes;
- personal transferido dentro de la misma empresa;
- personas en visita de negocios; y
- proveedores de servicios por contrato.

El estándar de tratamiento y protección de los inversionistas extranjeros, se consolidó e incrementó aún más con la negociación de Capítulos de Inversión dentro de los Acuerdos, tales como:




- El Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA- DR);
- Tratado de Libre Comercio entre Los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua;
- Tratado de Libre Comercio entre El Salvador y Honduras con la República de China (Taiwán);
- y
- Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá.


Además, sobre inversión nuestro país cuenta aproximadamente con 24 Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI), con países como: Alemania, Argentina, Canadá, Chile, Corea, España, Estados Unidos, Francia, Suiza, entre otros.

A nivel regional, el comercio de servicios y la inversión se regulan principalmente por medio del Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua (TICS).

F

ENTIDADES COMPETENTES

	<p>La Dirección de Política Comercial del Ministerio de Economía (POLICOM/MINEC), es la responsable de la negociación del Comercio de Servicios e Inversión dentro de un Acuerdo, incluyendo las negociaciones que se realizan sobre dichas materias, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).</p>
	<p>La Dirección de Administración de Tratados Comerciales del Ministerio de Economía (DATCO/MINEC), es responsable de la administración y correcta aplicación de las disposiciones relativas al Comercio de Servicios e Inversión contenidas en los Acuerdos.</p>
	<p>La Autoridad Marítima Portuaria, es responsable de promover el desarrollo de las actividades marítimas portuarias y la participación privada en la explotación de puertos y terminales marítimas, dentro de un régimen de libre competencia. Supervisa y controla los procesos de adjudicación y ejecución de contratos de concesión, regula los aspectos económicos de los puertos y garantiza la competitividad de sus servicios.</p>
	<p>La Superintendencia General de Electricidad y telecomunicaciones, es la encargada de ejercer una regulación eficaz para fomentar el acceso y garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones a la población, con respeto por el medio ambiente.</p>
	<p>La Superintendencia del Sistema Financiero, es la encargada de supervisar la actividad individual y consolidada del sistema financiero bajo el enfoque integrado, para contribuir a preservar la estabilidad, eficiencia y transparencia del mismo, cooperando de esa forma con la adecuada protección del usuario financiero.</p>
	<p>El Viceministerio de Transporte es la institución rectora del sistema de transporte y tránsito nacional que garantiza la movilidad de bienes y servicios, con seguridad, eficiencia y oportunidad, contribuyendo a la integración de regiones y el desarrollo económico y social sostenible del país.</p>
	<p>El Ministerio de Turismo, es la institución rectora en materia de turismo, le corresponde determinar y velar por el cumplimiento de la Política y Plan Nacional de Turismo.</p>

	<p>La Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, es la encargada de desarrollar la infraestructura de Puertos, Aeropuertos y Ferrocarriles a través de nuevos modelos de gestión, para prestar servicios seguros, eficientes y competitivos regionalmente.</p>
Otras instituciones	<p>Diversas instituciones, gremios profesionales, y cualquier otra entidad que regule algún servicio dentro de un Acuerdo.</p>