



Estudios sobre el ALCA

Santiago, Junio de 2003

Comentarios críticos al capítulo de servicios del borrador del ALCA

Claudio Lara Cortés

Los servicios (banca, seguros y finanzas, transporte, telecomunicaciones, correos, salud, turismo, distribución y tratamiento de agua, educación, electricidad, etc.) tienen una tremenda importancia no sólo para la economía sino también para las personas, ya que son productos que satisfacen necesidades, muchas de ellas básicas y vitales para sus vidas.

Precisamente por ello, las personas entienden que varios de esos servicios no tienen como meta el lucro, diferenciándose de los bienes o mercancías. Asimismo, comprenden que la prestación o venta de un servicio implica, en la mayoría de los casos, la presencia de la persona o empresa que proporciona el servicio. Dada estas características propias, tanto la producción de servicios, como su consumo son actividades que tienen lugar fundamentalmente a nivel nacional, esto es, en el interior de los países. Ello es independiente de si la empresa prestadora de servicios es local o extranjera, o de que existan algunos servicios que efectivamente se exportan o importan. No deja de sorprender, por tanto, que hoy se hable antes que nada de comercio

internacional de servicios y de acuerdos que promueven este supuesto comercio. Este es el caso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En su Declaración Ministerial de San José, el ALCA entregó un mandato claro al grupo de negociación de servicios: "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", y "asegurar la integración de las economías más pequeñas" a esta área.

La aplicación del acuerdo apuntaría exclusivamente a restringir o modificar todas las acciones gubernamentales que supuestamente restringen "innecesariamente" el comercio/inversión extranjera en servicios

Hay acuerdo entre los gobiernos en que tales disciplinas deben ser compatibles con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS o GATS en su sigla en inglés) que comenzó a implementar la Organización Mundial del Comercio (OMC) a inicios de 1995. El AGCS fue el resultado de

una larga y compleja negociación que se inscribió dentro de lo que se conoció como la Ronda de Uruguay (1986-1994). En estas negociaciones Estados Unidos impuso la idea de negociar un

Este texto ha sido publicado inicialmente por la Alianza Social Continental en la publicación "El ALCA al desnudo: Críticas al texto borrador del Área del Libre Comercio de las Américas de noviembre 2002". (www.asc-hsa.org)

FES Chile

Darío Urzúa 1763,
Providencia,
Santiago, Chile
Tel.: (56-2) 341 4040
Fax: (56-2) 223 2474
feschile@fes.cl
www.fes.cl

Claudio Lara Cortés, Economista, Coordinador del Programa de Economía y Comercio Internacional de la Oficina para América Latina y el Caribe de Consumers International, miembro de la Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable (ACJR).

acuerdo multilateral de servicios, donde destacaban dos grandes puntos; por un lado, el intento de hacer extensivo a los servicios todas las normas o reglamentos que se habían acordado para el comercio de bienes; esto es, tratar a los servicios como bienes. Por otro lado, se deja ver el interés norteamericano por cuestiones tan importantes como el acceso a los mercados de servicios por parte de las empresas transnacionales y la resolución de los problemas de operación al interior de los países, una vez logrado el acceso a esos mercados.

Este último punto significaba reconocer la necesidad de la presencia de una empresa en el mercado de otro país si quiere prestar un servicio. Esta es la razón de porque Estados Unidos introdujo en las negociaciones la idea de reemplazar el término inversión extranjera por el de "presencia comercial". El AGCS, después de aceptar estos planteamientos norteamericanos, reconocerá además, otras modalidades de prestación de un servicio:

- **Movimiento del proveedor:** el proveedor se desplaza al extranjero a prestar servicios; por ejemplo, una asesoría comunicacional.
- **Movimiento del consumidor:** el consumidor se desplaza al país proveedor del servicio; por ejemplo, un paciente que viaja a someterse a una operación quirúrgica.
- **Comercio Transfronterizo:** donde no hay desplazamiento físico de personas; por ejemplo, una conversación telefónica de larga distancia o una transferencia bancaria internacional.

- **Presencia comercial:** el proveedor de servicios se establece en el territorio de otro país; por ejemplo, una empresa de seguros o una empresa eléctrica.

La cobertura universal del acuerdo es un punto de partida y no un objetivo a alcanzar como en el GATS

Entre estas modalidades, teniendo en cuenta el surgimiento de grandes empresas transnacionales de servicios, los cambios tecnológicos y la implementación de políticas de liberalización del sector, especialmente en América Latina; obviamente destaca la cuarta. No cabe duda que hoy la mayoría de los servicios se provee internacionalmente a través de la radicación de las empresas en el extranjero. Desde el punto de vista donde se establece la empresa, se trata de un problema de inversión y no de comercio. De allí que, como lo reconoce la CEPAL, "el AGCS puede concebirse como una especie de marco para un acuerdo multilateral de promoción y protección de la inversión en servicios".²

Una vez introducido el tema de la inversión extranjera en el acuerdo de servicios, se trata de abordar el acceso a los mercados por parte de las empresas transnacionales y su libertad y protección al interior de los países. Para ello se recurre a los tres grandes principios que tiene el GATS: la no-discriminación; la liberalización progresiva; la transparencia y la reciprocidad.³ Esto es, la apertura de los mercados (liberalización) debe hacerse de manera gradual y transparente, asegurando que las empresas extranjeras no sean discriminadas y reciban el mismo trato que las nacionales.

Las modalidades de prestación de servicios y los 3 principios básicos que establece el GATS, son adoptadas por el ALCA. Así queda de manifiesto en el Primer Borrador del futuro Capítulo sobre servicios, que se publicó recién el 3 de julio del 2001 y que no presenta casi modificaciones en el Segundo Borrador dado a conocer recientemente (noviembre, 2002). El Capítulo contiene un total de 8 artículos donde se abordan temas como Ambito de Aplicación, Cobertura Sectorial, Trato de Nación Más Favorecida, Transparencia, Denegación de Beneficios, Trato Nacional, Acceso a Mercados y Definiciones. A estos capítulos se adiciona una larga "Sección Sobre Otros Temas Relacionados con los Anteriores", donde destacan cuestiones como regulación doméstica, reglamentación nacional, excepciones generales y relativas a la seguridad, trato especial y diferenciado, y restricciones y salvaguardias especiales, entre otras. También se anexa una comunicación del Mercosur que tiene carácter preliminar.

Cabe destacar que la mayor parte del contenido del capítulo, especialmente de los artículos, está entre corchetes, y en muchos de ellos hay más de una redacción. Esto significa que hasta ahora los países negociadores todavía no alcanzan un acuerdo definitivo sobre todos los temas. Llama la atención que en algunas cuestiones exista posiciones muy diferentes. Sin embargo, tales diferencias deben interpretarse dentro de un acuerdo básico que comprende la aceptación como "piso" del GATS de la OMC y el consenso secreto logrado por el grupo de negociación en octubre de 1999.⁴ En lo que sigue, desarrollaremos nuestros comentarios en torno a cinco temas que nos parecen fundamentales y

al final del trabajo, a modo de síntesis, plantearemos las conclusiones pertinentes.

Alcance del acuerdo: su carácter comprensivo

El “alcance” del acuerdo de servicios es uno de los primeros temas a considerar; es decir, qué es lo que cae bajo su competencia. Este tema se trata en el Capítulo 1 del Borrador. Existen tres propuestas al respecto, pero la tercera pareciera sintetizar las diversas definiciones y el espíritu del capítulo (liberalización progresiva de los servicios). Según ella, este acuerdo se aplicará a todas las *medidas* que afecten el comercio (inversiones) en servicios adoptadas o mantenidas por los gobiernos o autoridades (centrales, regionales o locales) de los países. Cabe destacar que aquí el concepto de medidas es muy amplio y se refiere a medidas “sea en forma de ley, decreto, reglamento, regla, procedimiento, decisión, resolución administrativa o en cualquier otra forma”.

El ALCA tiene que ver más con el comercio interno de servicios que con “comercio transfronterizo”

Es evidente entonces, que la aplicación del acuerdo apuntaría, exclusivamente, a restringir o modificar todas las acciones gubernamentales relativas a su institucionalidad que supuestamente restringen “innecesariamente” el comercio/inversión extranjera en servicios, incluyendo las medidas tomadas por autoridades regionales o locales. Sólo quedan fuera del campo de aplicación de este Capítulo las medidas relacionadas con “ciertos servicios de transporte aéreo” y “aquellos servicios suministrados

en el ejercicio de la autoridad gubernamental, de una manera no comercial” ni “competitiva”.

A su vez, dichas medidas o acciones gubernamentales se refieren a las aplicadas en todos los sectores de servicios, no se establecen excepciones a priori ni distinciones entre ellos. También comprende las actividades que realizan las empresas estatales, monopolios e, incluso, organizaciones no-gubernamentales. Esto es, la cobertura universal del acuerdo es un punto de partida y no un objetivo a alcanzar como en el GATS.

En el acuerdo sobre servicios del ALCA, la inversión extranjera y las empresas transnacionales encontrarían el mejor de los mundos posibles

El acuerdo cubriría adicionalmente “todo el comercio de servicios” o “todos los modos de suministro” de un servicio,⁵ los mismos que ya reconociera el GATS y que indicamos previamente. En estos modos caben todas las formas imaginables de prestación de servicios, sin distinguir entre personas/profesionales y grandes empresas locales o extranjeras. Admitiendo particularmente las incongruencias que presenta la modalidad de “presencia comercial” (inversión extranjera), algunos países proponen que ella sea considerada por el Grupo de Negociación de Inversión.

En suma, la aplicación del acuerdo adquiere un carácter comprensivo y universal en cuanto abarca todas las medidas gubernamentales relativas al suministro de servicios, a todos los sectores de servicios y a todos los modos de suministro; teniendo como eje la “presencia comercial”.

Al considerar la “presencia comercial” de empresas extranjeras en el territorio de cualquier otro país junto a “la prestación de servicios comerciales por parte del sector público”, que por lo general se dan en el ámbito local, regional o nacional; se hace evidente que la propuesta del ALCA tiene que ver más con el comercio interno de servicios que con “comercio transfronterizo”. Con ello, el acuerdo se involucra directamente en las actividades y regulación de servicios que ocurren al interior de los países. Así se hace evidente el carácter “invasor” del acuerdo de servicios del ALCA.

Trato Nacional y Acceso a Mercados

El acuerdo de servicios que se nos propone tiene que ver más con inversiones que con comercio propiamente tal. De allí que las obligaciones relacionadas a la inversión - Trato Nacional y Acceso a los Mercados- sean sus pilares básicos. Estos principios buscan asegurar condiciones favorables para la inversión extranjera y para las actividades de empresas transnacionales. Para lograr mejor este fin, se convertirán en “obligaciones generales”.

La definición del principio de Trato Nacional que aparece en el capítulo de servicios del ALCA (Artículo 6) fue adoptada del propio GATS (los servicios prestados por empresas extranjeras no pueden ser tratados en forma menos favorable que aquellos prestados por empresas nacionales). Sin embargo, en el GATS el Trato Nacional es un “compromiso específico” que adquiere un país, a ser aplicado sólo en un sector específico de servicios que se ofrece liberalizar (incluido en la lista de compromisos). En la propuesta del ALCA se pretende que sea aceptado como una “obligación

general” aplicable a todos los países del acuerdo y “a todos los subsectores y proveedores de servicios” (ver puntos de consenso del informe confidencial).⁶ De ser así, se establecerían excepciones, proponiéndose dos definiciones: una limitada a las economías más pequeñas y otra que agrega a los “países en desarrollo”.

Una vez privatizado un servicio público –aún parcialmente- deja de ser un servicio exonerado del ALCA

El Trato Nacional -y el Trato de Nación Más Favorecida- es insuficiente en sí mismo para asegurar una efectiva liberalización que favorezca a las empresas transnacionales de servicios. De allí la necesidad de discutir disciplinas adicionales relativas al acceso a mercados que también podrían convertirse en una “obligación general”. Con respecto a ello, en el borrador aparecen dos propuestas diferentes (artículo 7), aunque comparten la definición de que “cada Parte otorgará a los servicios y a los prestadores de servicios de las demás Partes, acceso a su mercado, a través de cualquiera de los modos de prestación” de servicios. Las diferencias se refieren a cómo facilitar “el desarrollo y fortalecimiento del comercio de servicios en las economías más pequeñas y en los países en desarrollo” y al compromiso de los países “a permitir el movimiento transfronterizo de capitales que forme parte esencial de un compromiso de acceso a los mercados”.

Eso no es todo. Se prohíbe, además, que los países apliquen “restricciones cuantitativas”: “ninguna de las Partes aplicará limitaciones” en ciertos aspectos (número de proveedores, valor total de activos, número total de personas físicas, etc.).

Con ello, se eliminan ciertas opciones políticas que tienen los gobiernos para regular los servicios, disminuyendo absoluta e incondicionalmente su autoridad democrática.

En síntesis, en el acuerdo sobre servicios del ALCA, la inversión extranjera y las empresas transnacionales encontrarían el mejor de los mundos posibles: el Trato Nacional y el Acceso a Mercados como “obligaciones generales” aplicables a todos los países comprometidos en el acuerdo, a todos los subsectores y proveedores de servicios y a todas las formas de suministro. En este sentido, el ALCA iría mucho más allá que el AGCS, ya que este último reconoce como obligación general sólo al principio de la Nación más Favorecida.

Servicios Gubernamentales

Una de las principales preocupaciones que genera el Borrador del ALCA son los servicios gubernamentales. Como es sabido, muchos de los servicios siguen siendo suministrados hasta ahora por los Estados, ya sea a nivel federal, estadual o municipal, o bien por agencias gubernamentales; pero los ideólogos neoliberales entienden que estos servicios son para los “privados” oportunidades comerciales perdidas, competencia desleal o barreras a la entrada de servicios ofrecidos por empresas transnacionales.

En el Borrador se plantean 3 definiciones sobre “servicio suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales”. El denominador común de estas definiciones es su carácter residual y negativo: son servicios que **no** son suministrados en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios

prestadores de servicios (actividades de un banco central, por ejemplo).

Inversamente, ello quiere decir que los servicios gubernamentales ofrecidos de manera comercial quedarían sujetos a las disposiciones del ALCA, como también los brindados en competencia con otros proveedores. En los países del hemisferio, hay servicios que son suministrados exclusivamente por el Estado (previsión, por ejemplo) o hay muchos servicios que son proporcionados de manera mixta (Estado y sector privado), como la educación, salud, vivienda y seguridad ciudadana, entre otros. Siendo esto así, podría argumentarse que, en estos casos, el servicio público ofrecido por el Estado es de carácter comercial o que el servicio público prestado por el Estado compete con otros proveedores privados y, en consecuencia, ambas situaciones deberían estar comprendidas por el ALCA.

En el caso que los servicios sean proporcionados exclusivamente por el Estado, no cabe duda que se desatarán presiones para que los gobiernos los privaticen o permitan la competencia del sector privado local y empresas extranjeras, como de hecho ha venido ocurriendo. Esa labor la viene realizando en la región desde hace bastante tiempo el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano del Desarrollo (BID). Debe tenerse presente que una vez privatizado un servicio público –aún parcialmente- deja de ser un servicio exonerado del ALCA, pues ya no califica como “suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales”. De este modo, se amplían las oportunidades de inversión para los capitales privados, ya sean locales o transnacionales.

Regulación

Este es uno de los temas de mayor controversia, ya que la naturaleza del acuerdo apunta a restringir o modificar todas las medidas gubernamentales relativas a los servicios, incluidas las que tienen que ver con la regulación. Lógicamente, a mayor liberalización menor será la regulación. Por cierto, ello no significa terminar con la regulación y el derecho de los países a ejercerla. En efecto, en el Borrador del ALCA se reconoce este derecho (sección “regulación doméstica”), incluidos el Trato Nacional y el Acceso a Mercados, claro que sujetos a las obligaciones y compromisos del acuerdo. También se trata de hacer explícito ciertos beneficios para las empresas extranjeras, como el que “cada Parte eliminará, a partir de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, todo requisito de nacionalidad o de residencia permanente”.⁷

La nueva regulación busca reemplazar en el mediano plazo al Estado por el mercado como agente regulador

Por otro lado, “se establecerán las disciplinas necesarias” para asegurar que no existan “obstáculos innecesarios al comercio de servicios”.⁸ Al mismo tiempo, los gobiernos tendrán que demostrar que sus regulaciones son limitadas a lo necesario y que son compatibles con las otras disciplinas exigidas por el Acuerdo.

Es decir, no se está contra la regulación, sino que se estipula el “tipo” de regulación que debe garantizarse: una que proteja a los oferentes (empresas) y promueva tanto la competencia como “la utilización de mecanismos de mercado para alcanzar sus objetivos”. En verdad, la nueva regulación, que no es tan

nueva en muchos países latinoamericanos, busca reemplazar en el mediano plazo al Estado por el mercado como agente regulador, el primero deja de regular y la empresa comienza a *auto-regularse*. Así, la regulación estatal se va haciendo innecesaria, va perdiendo su razón de ser y desaparece progresivamente.

El tratamiento diferenciado no se hace extensivo a las economías que sin ser pequeñas se encuentran muy atrasadas

Este tipo de regulación en retirada supone la *mercantilización* de los servicios, su transformación en mercancías, sólo así podrían operar las fuerzas del mercado en el sector servicios.

Como si todo esto fuera poco, las empresas locales y extranjeras pueden, además, acusar a los gobiernos en tribunales nacionales o procedimientos judiciales arbitrales o administrativos.⁹ Éstos deberían permitir “a petición de un proveedor de servicios afectado, la pronta revisión de las decisiones administrativas que afecten al comercio de servicios y, cuando esté justificado, la aplicación de remedios apropiados”. Las acusaciones también pueden proceder a través del mecanismo de resolución de disputas del ALCA, para garantizar la efectividad de las disciplinas y restricciones.

El Borrador de servicios prevé además el desarrollo de nuevas normas en tres áreas: salvaguardias, subsidios y competencia. Con respecto a lo primero, en situaciones coyunturales, se podrán “adoptar medidas de salvaguardia de manera no discriminatoria y bajo la condición de que serán eliminadas gradualmente conforme desaparezca la causa que las motivó”. En

segundo lugar, “las partes deben desarrollar disciplinas con el fin de evitar y compensar los efectos de los subsidios que distorsionan el comercio de servicios”. Por último, “cada parte deberá adoptar las medidas que sean necesarias para prevenir, evitar y sancionar las prácticas que distorsionen la competencia en el comercio de servicios en su propio mercado”.

Se estima que la negociación sobre estos tres asuntos provocará muchas dificultades y planteará temas complejos. Todo ello se verá agravado por la falta de datos que hay tanto en los países como en los organismos multilaterales sobre el llamado comercio de servicios. En el caso de la competencia, se estaría promoviendo un enfoque opuesto a las leyes o prácticas domésticas de países en desarrollo que favorecen a las empresas locales, con el argumento de que serían contrarias a la libre competencia y al principio de Trato Nacional, ya que modifican las condiciones de competencia a favor de algunos servicios o proveedores locales de servicios.¹⁰

En suma, con la regulación mínima se trata no sólo de facilitar y garantizar al capital extranjero el acceso a los mercados y la permanencia en ellos, sino además imponer un tipo de regulación que trata a los servicios como bienes (mercantilización) y que queda sujeta a las obligaciones y compromisos del acuerdo (regulación dependiente) junto con estimular la competencia y la utilización de mecanismos de mercado para alcanzar sus objetivos.

Trato especial y diferenciado

El proceso del ALCA presenta una asimetría estructural en términos económicos y políticos que sitúa a Estados Unidos frente a los países

restantes. No puede haber trato igual para miembros que son profundamente desiguales en cuanto a tamaño y niveles de desarrollo. El ALCA pareciera reconocer estas asimetrías, ya que cuenta con un mandato entregado al grupo de negociación de servicios,¹¹ el cual señala que “las Partes se comprometen a otorgar un tratamiento preferencial para las pequeñas economías y países de menor desarrollo relativo del hemisferio, en cuanto a: plazos, excepciones temporales en el cumplimiento de sus obligaciones y asistencia especial para facilitar el proceso de ajuste y mejoría de la competitividad”.

El objetivo último del Capítulo de servicios del ALCA es el intento de profundizar los procesos de liberalización y desregulación económica que se impusieron en la región después de la denominada crisis de la deuda externa

En varios de los Artículos del Capítulo sobre servicios del ALCA (ver Trato Nacional, por ejemplo), se hace especial referencia a las “economías más pequeñas” y se les concede un trato diferenciado. Pero este tratamiento diferenciado no se hace extensivo a las economías que sin ser pequeñas se encuentran muy atrasadas o en un desarrollo incipiente. Esta es, sin duda, una diferencia significativa que perjudicaría aún más a muchos de los países de la región que se encuentran en esta última condición. Incluso, el mismo trato especial y diferenciado hacia las economías más pequeñas corre el peligro de desaparecer si se imponen las visiones estadounidenses más radicales que se oponen a ello, ya que colocaría en cuestión el concepto de reciprocidad.

El ALCA: Más de lo mismo en los servicios

En realidad, el objetivo último del Capítulo de servicios del ALCA es el intento de profundizar los procesos de liberalización y desregulación económica (servicios) que se impusieron en la región después de la denominada crisis de la deuda externa. Bajo la implementación de estas políticas (“Consenso de Washington”), las privatizaciones de empresas públicas constituyen uno de los fenómenos de mayor significación durante los años noventa y comienzos de la presente década. Esta dinámica es de tal magnitud que las cifras que a ella se refieren no dejan de crecer continuamente hasta integrar una parte muy importante del movimiento de capitales de los mercados bursátiles y de la inversión extranjera en los diferentes países. Casi el 50% de la inversión extranjera materializada en la región latinoamericana durante los años noventa correspondió a privatizaciones. Ello pone de manifiesto que la venta de empresas públicas ha tenido en las firmas extranjeras sus principales compradores, como en Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú, Brasil, México, etc.

Chile, como es sabido, fue el país pionero del proceso privatizador (desde 1974) y hoy día las empresas transnacionales dominan casi todos los sectores importantes de servicios. Han penetrado incluso en la educación superior, presionando al alza el “precio” por obtener enseñanza universitaria. En efecto, entre 1996 y 2002, el costo de cursar una carrera universitaria aumentó 41,7% (34,9% en las universidades públicas y 44,1% en las universidades privadas). Eso implica que los aranceles se incrementaron anualmente en un 6% real, prácticamente el doble de

lo que sucedió en las costosas casas de estudios de Estados Unidos, y muy por encima del alza del PIB per cápita y del costo de vida del país. La mensualidad promedio de las universidades chilenas supera la media de los países latinoamericanos. Este aumento de los precios ha generado también un alto nivel de deserción que va de 30% hasta 50% de los alumnos que se matriculan. De continuar esta tendencia la gran mayoría de los jóvenes del país se verán privados de ingresar a la educación superior. Baste considerar que si hoy una familia media destina un tercio de sus ingresos a la educación superior, la proyección puede ser alarmante: al 2020 puede llegar a ser dos tercios. Y eso para financiar un solo hijo.

En el ALCA se trata de ir mucho más allá de los compromisos de liberalización adquiridos en el GATS

En varios países se argumentó que ahora es el sector servicios y no la industria el motor del desarrollo. Sin embargo, a pesar de la profunda liberalización, extranjerización y expansión de los servicios, la región ha sufrido tres crisis en menos de una década (en 1995, en 1998-1999 y la actual, que se caracteriza por el espectacular colapso de la economía argentina). La tasa promedio anual del PIB per cápita fue apenas de 1,2% entre 1991 y 2001, y de sólo 0,1% en los últimos 3 años. Muchas de las privatizaciones de servicios públicos han fracasado en el continente, empeorando la calidad de los servicios (frecuentes cortes de energía, por ejemplo) y provocando fuertes aumentos de precios (agua potable, por ejemplo), lo que restringe el acceso a los servicios, especialmente de los más pobres. La corrupción no ha dejado de estar presente en la mayoría de los casos de privatización. Por

su parte, los consumidores han quedado totalmente desprotegidos ante la inoperancia de los entes reguladores. No es de extrañar, entonces, el desencanto que muestran los latinoamericanos con las privatizaciones. Según una encuesta de opinión pública del BID realizada en 17 países de la región (mayo, 2002), el 64% piensa que las privatizaciones no han sido buenas.

Se trata de una propuesta que es en esencia absolutamente unilateral

Con estos resultados, es un absurdo de grandes proporciones el no reconocer el fracaso de las políticas de liberalización, privatización y desregulación que se han aplicado dogmáticamente en los servicios de la región. El ALCA no debe proponer más de lo mismo.

Conclusiones

No cabe duda que las negociaciones de nuevas normas y disciplinas sobre servicios que se están llevando a cabo en el ALCA buscan profundizar y ampliar el proceso de liberalización que ya está viviendo el sector en todos los países del hemisferio. Obviamente, se trata de ir mucho más allá de los compromisos de liberalización adquiridos por estos países en el GATS, ya que no tendría ningún sentido acordar un Capítulo de servicios similar a éste.

Con ese propósito, el Capítulo de servicios del ALCA se aplicaría a todas las *medidas* adoptadas por los gobiernos relativas a los servicios. Conceptos claves como el trato de Nación Más Favorecida, el Trato Nacional y el Acceso a Mercados no sólo adquieren un significado mucho más amplio sino que, ade-

más, se impondrán como “obligaciones generales” aplicables a todas las Partes del acuerdo, a todos los subsectores y proveedores de servicios y a todas las formas de suministro. Este estatus de obligaciones generales requeriría considerar mecanismos alternativos de liberalización diferentes al de “lista positiva” que adoptó GATS, como el de “lista negativa” o el enfoque híbrido, entre otros (ver Documento Confidencial). La sustitución del enfoque de lista positiva por el de lista negativa, implicaría realizar compromisos en todos los sectores y modos de suministro -a menos que estén incluidos explícitamente en listas de excepciones-, lo que ampliaría y aceleraría enormemente el proceso de liberalización de los servicios.

De esa forma se lograría maximizar la liberalización de los servicios, pero ello se opondría al mismo objetivo de la negociación, cual es “liberalizar *progresivamente* el comercio de servicios”. Los países en la región no podrían liberalizar sus servicios al ritmo y en los sectores elegidos por ellos según una “oferta voluntaria”. Con ello se sobrepasaría el principio de flexibilidad del GATS (artículo XIX) que permite a los países en desarrollo abrir menos sectores y liberalizar menos transacciones de acuerdo con su grado de desarrollo. Esta situación se vería tremendamente agravada en caso de no concederse trato especial y diferenciado a las economías más pequeñas-, dada la resistencia de las posiciones estadounidenses más radicales que se oponen a ello.

Claro que no se trata sólo de un problema de asimetrías entre países que concurren al acuerdo, sino también de una propuesta que es en esencia absolutamente unilateral. En efecto, todas las obligaciones y compromisos del acuerdo se relacionan directamente con las

empresas locales o extranjeras de servicios y no con los consumidores de servicios. Para los expertos que negocian secretamente el acuerdo, el proveedor de servicios puede existir sin el consumidor.

Se ha ido imponiendo el convencimiento de que los términos del acuerdo serán impuestos por Estados Unidos, quién defiende las posiciones más radicales de liberalización

Además, según las nuevas definiciones, la gran mayoría de los servicios gubernamentales podrían estar comprendidos en el acuerdo. Igual o más preocupante aún, es el tema de la regulación, la que se “achica” y modifica en función de las obligaciones y compromisos del acuerdo de servicios. Esta nueva regulación dependiente supone la mercantilización de los servicios y la modificación de las condiciones de su prestación (predominio de la competencia). Las limitaciones que imponen tanto las obligaciones y compromisos del acuerdo como la mercantilización de los servicios significan, en definitiva, una creciente erosión sobre la soberanía de cada nación para regular los servicios. En último término, las decisiones democráticas de las políticas sectoriales y de desarrollo, donde todavía subsisten, se verán afectadas.

Es cierto que no todo está decidido en el Capítulo de servicios del Borrador, y que existen varias propuestas de redacción en la mayoría de los artículos, pero se ha ido imponiendo el convencimiento cada vez más generalizado de que los términos del acuerdo serán impuestos por Estados Unidos, quién defiende las posiciones más radicales

de liberalización, y de que el desenlace de “tómelo o déjelo” es, prácticamente, una fatalidad.

En este nuevo escenario, las propuestas alternativas no sólo tienen que dar cuenta del tremendo poder estadounidense que condiciona el futuro del acuerdo, sino también del poder y la convicción neoliberal que han demostrado tener la mayoría de los gobiernos de la región para imponer a sus pueblos una mayor liberalización y mercantilización de los servicios.

. Esta realidad en curso nos plantea el desafío de avanzar propuestas alternativas integrales, que abarquen reivindicaciones que vayan desde la recuperación de la soberanía regulatoria y democrática hasta el consumo de los servicios como un derecho, pasando por el problema de la propiedad, el control del capital extranjero y la necesidad de nuevas políticas de competencia o anti-monopólicas, entre otras cuestiones. Todo ello requiere como requisito examinar de manera crítica la mercantilización de los servicios,

para acordar una propuesta que apunte a detener su gravísima extensión a servicios vitales –agua, salud, educación y cultura– y a hacer retroceder su imperio en servicios ya mercantilizados. La consigna “el mundo no es una mercancía” o los “servicios no son una mercancía” sintetiza lo anterior y adquiere plena vigencia.

NOTAS

²CEPAL (2001): La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 2000. Pág. 30-31. Santiago, Chile.

³ La “no-discriminación” alude a dos distintos principios. Uno es el tratamiento de nación más favorecida (NMF), y el otro es el trato nacional (TN). El primero establece que cualquier ventaja, favor o privilegio o inmunidad concedido a un prestador de servicios originario de otro país, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo servicio similar originario de otras partes. El trato nacional dispone que los servicios extranjeros no sean tratados en forma menos favorable que aquellos prestados por empresas nacionales. El segundo y tercer principio, la *liberalización progresiva* y la *transparencia*, reconocen las diferencias de capacidades entre países para liberalizar sus mercados, establece que la liberalización, una vez lograda, debe ser irreversible (*statu quo*) y que las restricciones restantes sean eliminadas gradual y completamente.

⁴ Este consenso contiene seis elementos: 1) *Cobertura sectorial*: cobertura universal de todos los sectores de servicio, los gobiernos mantienen el derecho a regular los servicios y se establecen ciertas excepciones en el acuerdo; 2) *Tratamiento de Nación Más Favorecida* (NMF): el acceso otorgado a inversionistas /empresas de un país del ALCA deberá ser otorgado a inversionistas/empresas de todos los demás países del ALCA. Ello se aplica a todos los subsectores y proveedores de servicios; 3) *Trato Nacional* (TN): deberá concederse a los inversionistas/empresas de todos los países del ALCA el mismo tratamiento que se da a los proveedores de servicios nacionales y locales. Ello se aplica a todos los subsectores y proveedores de servicios; 4) *Acceso a mercados*: disciplinas adicionales al TN y al principio de la NMF relativas a medidas que restringen la posibilidad de los proveedores de servicio de ingresar a ciertos mercados; 5) *Transparencia*: deben incluirse disciplinas en esta área, que “hagan de conocimiento público todas las medidas pertinentes que podrían incluir, entre otros elementos, nuevas leyes, reglamentos, directrices administrativas y acuerdos internacionales adoptados por todos los niveles de gobierno que afecten al comercio de servicios”; 6) *Denegación de beneficios*: “los miembros del ALCA contarán con la capacidad para denegar los beneficios del acuerdo de servicios a un proveedor que no cumpla con los criterios establecidos”. Los criterios incluirán propiedad, control, residencia y actividades empresariales sustanciales.

⁵ En el borrador “se define el *comercio de servicios* como el *suministro de un servicio*”; pero al *suministro de un servicio* se le da una connotación muy amplia, ya que “abarca la producción, distribución, comercialización, venta y prestación de un servicio” (ver Artículo 8). Es decir, se entiende por comercio de servicios no la compra y venta de un servicio, sino toda la cadena de un mercado de servicios, comenzando por su producción. De esta manera se amplía aún más el ámbito de aplicación del acuerdo.

⁶ Ello supone la adopción de la modalidad de “Lista positiva” para liberalizar los servicios.

⁷ Ver punto 3 de la sección “Otorgamiento de [permisos, autorizaciones] [licencias y certificados]”.

⁸ Consultar punto 6 de la sección “regulación doméstica”. En este punto se introducen disciplinas que asegurarán que “las medidas relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios”. Por lo demás, tales disciplinas se aplicarían horizontalmente, en cualquier sector de servicios.

⁹ Véase punto 5 de la sección “regulación doméstica”.

¹⁰ Véase punto 6.4 del Artículo sobre “Trato Nacional”.

¹¹ Consultar el apartado sobre “Trato Especial y Diferenciado” que aparece al final de la “Sección Sobre Otros Temas Relacionados con los Anteriores”.

Publicaciones anteriores de la Serie Estudios sobre el ALCA:

- Nr. 1. El Proyecto del ALCA visto desde Europa.
Susanne Gratius, Octubre 2002
- Nr. 2. Brasil y el ALCA. El estado del debate desde la victoria de Lula.
Fátima V. Mello, Noviembre 2002
- Nr. 3. El ALCA en la perspectiva de Colombia.
Jorge R. Pulecio, Noviembre 2002
- Nr. 4. Argentina y el ALCA.
Pablo Bustos, Diciembre 2002
- Nr. 5. México y el ALCA: Una discusión bajo la sombra del TLCAN y de los EEUU.
Gerold Schmidt, Febrero 2003
- Nr. 6. La política de cohesión de la Unión Europea - ¿Un modelo a seguir por un ALCA futuro?.
Christian Weise, Febrero 2003
- Nr. 7. Debate en torno al ALCA: Caso Peruano.
Alan Fairlie Reinoso, Marzo 2003
- Nr. 8. Bolivia y el ALCA: El debate sobre la integración hemisférica.
Raúl Barrios, Marzo 2003
- Nr. 9. Ecuador y el ALCA: Un mar de dudas.
Javier Ponce, Marzo 2003
- Nr.10.El ALCA y las Normas Laborales.
Pablo Lazo G., Abril 2003
- Nr.11.Las negociaciones agropecuarias en el ALCA.
Eduardo Gudynas y Gerardo Evia, Mayo 2003
- Nr.12. El ALCA, ¿réquiem a las políticas de desarrollo en América Latina y el Caribe?
Una mirada desde las economías pequeñas.
CIECA, Mayo 2003

Estos estudios están disponibles en su versión PDF en www.fes-alca.cl

FES-ALCA

Informaciones sobre el Area de Libre Comercio de las Américas

*Le invitamos a visitar el nuevo sitio de
la Fundación Friedrich Ebert sobre el
tema ALCA : www.fes-alca.cl*