

México frente a las negociaciones internacionales sobre servicios

*Luis Bravo Aguilera**

Si bien el sector de los servicios está incluido en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT como uno de los principales temas de discusión, no debe olvidarse que existen otros antecedentes, igualmente importantes, en los que México ha participado activamente en el debate internacional sobre este sector.

Cooperación mundial de servicios

Así, no deben olvidarse los esfuerzos realizados en la ALALC y en su sucesora, la ALADI, para buscar la integración económica en materia de transporte marítimo, financiamiento y otras

actividades de servicios, esfuerzo que se ha redoblado desde la reunión de las partes contratantes celebrada en Acapulco a mediados de 1986. También debe tomarse en cuenta el programa que la CEPAL ha establecido para lograr una mayor colaboración entre los países latinoamericanos en materia de servicios, el cual se inició con el proyecto Abramex, es decir, la posible cooperación entre Argentina, Brasil y México.

El SELA cuenta con una serie de comités de acción para la cooperación latinoamericana en varias actividades de servicios. Debe destacarse la labor de esta organización en el terreno de la informática y de su transmisión a larga distancia, es decir, la telemática y sus múltiples servicios.

La UNCTAD ha trabajado desde sus inicios en la cooperación internacional en algunos servicios. Éste es el caso del transporte marítimo, que ha desembocado en la firma del Código de Conducta para las Líneas Navieras y en la elaboración de un conve-

* Subsecretario de Comercio Exterior. Ponencia presentada en el primer Seminario Nacional sobre la Economía de los Servicios, celebrado en la ciudad de México del 24 al 27 de agosto de 1987 y organizado por la Secofi. La Redacción eliminó los párrafos de carácter coloquial y es responsable de los subtítulos.

nio sobre transporte multimodal. También ha tratado temas como los seguros y reaseguros, el turismo y muchos otros.

Más aún, la idea de estudiar el papel de los servicios en el desarrollo económico se planteó en la Reunión Ministerial del Grupo de los 77 efectuada en Buenos Aires en 1982. En el seno de la VI UNCTAD celebrada en Belgrado en ese año, con la activa participación de México, se emitió una resolución que dio a la UNCTAD el mandato de estudiar con profundidad el vínculo entre los servicios y el desarrollo.

Este mandato se fortaleció en la VII UNCTAD, concluida hace un mes en Ginebra, en que se pidió a esta organización que continuara analizando, entre otras cosas, los problemas en torno al comercio internacional de los servicios y prosiguiera sus programas de asistencia técnica a los países en desarrollo, solicitándose al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que considere con ánimo favorable las peticiones de aportación de suficientes recursos financieros con este fin.

Por otro lado, en la gran mayoría de los países del mundo el estudio de los servicios como un sector de importancia para el crecimiento y desarrollo económicos se fortaleció a partir de que en el GATT se vislumbra la posibilidad de celebrar negociaciones sobre su comercio internacional. Este proceso de estudio se aceleró desde la emisión de la Declaración de Punta del Este, hace once meses, con la que se inició la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales.

Estos estudios han mostrado hasta ahora que hay mucho más que analizar en el sector de los servicios que la simple formulación de una posición del país frente a la Ronda Uruguay. Dicho análisis se hará cada vez con mayor profundidad, por lo menos en lo que resta del siglo. En nuestro país, su resultado será la aplicación de medidas integrales de política económica tendientes a interrelacionar de manera óptima los diferentes sectores productivos de la economía mexicana, de manera que los servicios desempeñen un papel cada vez más destacado en el desarrollo económico del país.

Los antecedentes de la Ronda Uruguay son a la vez simples y complejos. Se ubican en la segunda mitad de la década de los setenta, cuando los responsables de la política comercial de Estados Unidos se percataron de que ese país tenía una ventaja comparativa en el comercio mundial de servicios.

Paralelamente, en esa época los países miembros de la OCDE —que agrupa a las naciones más ricas del mundo occidental— concluyeron acuerdos sobre el trato a la inversión extranjera y sobre el intercambio de invisibles, acuerdos que aceleraron el proceso de liberación del comercio exterior de los servicios entre los países desarrollados.

Estados Unidos por la liberación del comercio

A finales de la década pasada, en Estados Unidos se formaron importantes grupos de presión —integrados por empresas exportadoras de servicios o con intereses en este campo— para lograr una mayor liberación internacional de este sector.

En 1981, a instancias de Estados Unidos, la OCDE destacó la necesidad de fortalecer la cooperación internacional en esta área, y en 1982 la delegación de ese país en la reunión anual de las partes contratantes del GATT sugirió analizar las restricciones al comercio de servicios y la aplicabilidad del Acuerdo General y de las normas conexas a este sector a fin de incrementar el comercio mundial de aquéllos de manera “ordenada y transparente”.

En 1984 entró en vigor la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos que, entre otras cosas, busca incentivar el comercio internacional de servicios y estimular a sus empresas de servicios en el comercio internacional. Esta Ley incluye un concepto de reciprocidad no aceptado internacionalmente, pues entre sus propósitos incluye “la expansión de las oportunidades comerciales en los mercados extranjeros de una manera que en lo sustancial sea equivalente a las acordadas por Estados Unidos”. Esto va en contra de lo acordado en el GATT para los países en desarrollo, en el sentido de que éstos otorgarán concesiones comerciales sólo en la medida en que sean compatibles con sus necesidades, financieras y comerciales, de desarrollo. La delegación de México ante la Ronda Uruguay defiende la necesidad de observar escrupulosamente este principio contenido en el Acuerdo General.

El GATT y los servicios

En la reunión de las partes contratantes de noviembre de 1984, la gran mayoría de los países desarrollados insistió en que el GATT se “actualizara” para incluir en su ámbito las transformaciones ocurridas en la economía internacional durante los últimos años, en especial la “terciarización” registrada en las economías nacionales y el rápido crecimiento del sector de los servicios en el comercio internacional.

Por su parte, la mayoría de los países en desarrollo sostuvo que las negociaciones en el GATT deberían circunscribirse al sector de los bienes, puesto que para los servicios era prioritario determinar de antemano la incidencia de ese sector en la economía en general y el desarrollo económico en particular, antes de iniciar negociaciones multilaterales sobre el tema.

En noviembre de 1985 se creó un Comité Preparatorio de la nueva Ronda de Negociaciones y en septiembre de 1986 se celebró en Uruguay la Reunión Ministerial que emitió la Declaración de Punta del Este.

En esa Declaración los ministros acordaron que “las negociaciones tendrán por finalidad establecer un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios, incluida la elaboración de posibles disciplinas para sectores particulares, con miras a la expansión de dicho comercio en condiciones de transparencia y de liberación progresiva y como medio de promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo. Este marco respetará los objetivos de política general de las leyes y reglamentaciones nacionales aplicables a los servicios y tendrá en cuenta la labor realizada por los organismos internacionales pertinentes”.

Debe destacarse que aunque las negociaciones sobre servicios se realizan formalmente al margen del GATT, en un foro *ad hoc*, las reuniones se efectúan en el edificio de ese organismo y su Secretaría actúa como secretaría técnica para las negociaciones. Este acuerdo se debió a la necesidad, señalada por muchas delegaciones, de desvincular las negociaciones de bienes de las de servicios, actitud que México apoya totalmente. En otras palabras, se busca que los resultados en las negociaciones de bienes en el terreno arancelario y no arancelario, en el campo de la agricultura y los productos tropicales, etc., no estén condicionados por el resultado de las negociaciones en el campo de los servicios y viceversa.

En todo caso, ha quedado claro que la revolución de los servicios en los países desarrollados está haciendo más eficientes, productivos y competitivos internacionalmente a otros sectores de su economía, sobre todo la industria manufacturera. Por ello, resulta falsa la profecía, ampliamente difundida, de que en el futuro los países desarrollados se especializarán en la exportación de servicios, y los países en desarrollo de reciente industrialización lo harán en la de manufacturas. En realidad, los primeros continuarán exportando bienes y servicios.

Ésta es, brevemente, la historia de las negociaciones que se están iniciando respecto a los servicios. México no participó de manera importante en esta parte de la historia, por no ser miembro del GATT. Su actuación se inició con su adhesión al Acuerdo General en septiembre de 1986, en vísperas de la reunión de Punta del Este.

Las negociaciones —o, más correctamente, las conversaciones— acerca de este sector en el Grupo Negociador de Servicios apenas se están iniciando. Hasta el momento se han celebrado tres reuniones en las que se han discutido:

Cuestiones de definición y estadísticas; conceptos generales en los que podrían basarse los principios y las normas relativas al comercio de servicios, incluidas las posibles disciplinas para sectores particulares; ámbito multilateral para el comercio de servicios (ramas o actividades que deberían ser objeto de las disciplinas comerciales multilaterales); disciplinas e instrumentos internacionales existentes, y medidas y prácticas que contribuyen a la expansión del comercio de servicios o que la limitan.

El desarrollo: la base de la posición de México en las negociaciones

Tomando en cuenta estos antecedentes y basándose en estudios preliminares sobre el sector, México está estructurando su posición ante las negociaciones sobre servicios que, como ya se indicó, aún se encuentran en su etapa inicial y, si no hay retrasos, deberán concluir en un plazo mayor que tres años.

El principio básico a seguir consiste en que México negociará únicamente aquello que contribuya a su desarrollo económico y no atente contra su soberanía. Todos los países, desarrollados y en desarrollo, comparten este principio, el cual está plas-

mado en la Declaración de Punta del Este, que señala que uno de los objetivos de las negociaciones es promover el avance de los países en desarrollo, respetando los objetivos de política general de las leyes y reglamentaciones nacionales aplicables a los servicios.

Otro principio que ha defendido la delegación mexicana es que las negociaciones se refieren al comercio internacional de servicios y no a la inversión extranjera en dicho sector. Este concepto lo comparten muchos países en desarrollo, en contraste con los países desarrollados, los cuales pugnan por la presencia de la empresa exportadora en el país importador, debido a que los servicios se producen y consumen generalmente en el mismo sitio. Sin embargo, los propios países desarrollados difieren entre ellos acerca de lo que se entiende por presencia comercial, es decir, sobre la magnitud de la inversión extranjera directa necesaria para incrementar el monto del comercio internacional de servicios.

Un elemento fundamental de la posición mexicana es que el concepto de desarrollo económico de los países en desarrollo esté integrado, desde el inicio, a los principios y normas relativos al comercio de servicios. En otras palabras, no se está solicitando un trato especial para los países en desarrollo, pues la experiencia de estos países en el GATT a propósito del comercio de bienes no ha sido la mejor, ya que se han derogado los artículos correspondientes del Acuerdo General.

Al respecto, baste un ejemplo. Si bien el sistema generalizado de preferencias (SGP) está inscrito en el contexto del GATT —y hay que reconocer que México ha aprovechado su existencia—, su legalización se estableció en lugar del artículo I del Acuerdo General referente al trato de la nación más favorecida. Esto ha permitido que los países desarrollados incluyan o excluyan productos del SGP prácticamente a su libre albedrío, lo que produce fuertes incertidumbres en los exportadores de los países en desarrollo y, por tanto, afecta sus programas de inversión y producción de esos bienes.

México no quiere tratamientos especiales, sino principios generales que tengan en cuenta sus necesidades de desarrollo. El país ha insistido en la necesidad de que se definan con precisión los servicios y el comercio de servicios, tanto para diferenciarlos de la inversión extranjera en servicios, como porque no es posible concebir principios y normas generales sin saber a qué se aplicarían. Lo mismo rige en el caso de eventuales acuerdos sectoriales en este campo, dado que los principios y normas pueden requerir cambios de acuerdo con la definición que se dé a una actividad específica.

México ha reiterado la necesidad de contar con estadísticas confiables sobre el sector, pues no es posible entablar negociaciones sin saber el efecto de éstas en la economía y en su ritmo de desarrollo. Por ejemplo, no se conocen exactamente los rubros que componen los “otros servicios” de importación, pero sí sabemos que es un renglón muy dinámico e importante en la cuenta corriente de México. Antes de negociar sobre cualquier servicio se debe saber con precisión de qué se trata, de dónde lo importamos y cuál es su efecto en la balanza de pagos y en el desarrollo económico. Al mismo tiempo; los datos estadísticos deben guardar relación con la definición de servicios que se adop-

te en las negociaciones. Por ejemplo, las estadísticas serán diferentes si se incluye o no la construcción en los servicios.

Por su parte, la gran mayoría de los países desarrollados considera que es posible negociar un marco de principios y normas generales sin necesidad de una definición precisa del comercio de los servicios ni de estadísticas más confiables. Estiman que se enfrentó la misma situación en 1947 cuando se negoció el GATT, sin una definición de lo que era el comercio de bienes y sin estadísticas apropiadas. Sin embargo, esta apreciación no es correcta si se considera que en esa época había, al menos, una teoría del comercio internacional de bienes generalmente aceptada, en tanto que ahora no existe teoría alguna del comercio de servicios que tenga una aceptación más o menos general.

Ésta es la posición que, a grandes rasgos, México ha mantenido hasta el momento en las negociaciones sobre servicios en la Ronda Uruguay. Ha sido y será una posición en que se mantienen los principios generales sostenidos por el país en materia de comercio internacional, pero no por ello deja de tener una dosis importante de pragmatismo dado lo novedoso del tema. Por ejemplo, de haberse negado a negociar sobre el tema México habría quedado al margen de decisiones que pueden ser de enorme importancia incluso ya entrado el siglo XXI.

Los servicios en la economía mexicana

Es mejor conocer con anticipación las fortalezas y debilidades del país al tiempo que se van desarrollando las negociaciones. Todavía es necesario, sin embargo, profundizar en su análisis. México puede exportar nuevos servicios en el campo de la información. Por ejemplo, una parte importante de las empresas de microcomputadoras está exportando o tiene planes de exportar *software*, especialmente a América Latina, pero también a Estados Unidos y otros países desarrollados. Más aún, en el futuro próximo el *software* empezará a exportarse por vía telefónica.

Ingenieros mexicanos están diseñando en México circuitos integrados, los llamados *chips*, tanto para el mercado nacional como para su exportación, aunque se producen en el extranjero.

Asimismo, Colombia combina la exportación de servicios médicos y turísticos al atender a pacientes extranjeros en lugares turísticos de ese país. Por otra parte, en algunas naciones del Caribe se captura la información de las operaciones mundiales de líneas aéreas estadounidenses.

Un valle italiano, con varios pueblos especializados en la industria de la confección de lana y cuero, empezó a tener problemas económicos en razón de que las ventas de sus productos se empezaron a reducir significativamente. Esta situación se resolvió mediante la instalación de una computadora central con terminales en cada uno de los talleres de los diferentes pueblos. La computadora central contiene información sobre los diseños de moda, inventarios, proveedores, clientes, situaciones financieras, etc. El valle es ahora un importante exportador de confecciones; pero lo más notable es que la tecnología moderna en servicios no afectó ni los métodos tradicionales de producción ni el modo de vida de sus habitantes.

Un punto que México presentará a discusión es que se consideren como servicios al trabajo migratorio y a la industria de maquila.

Este tipo de ejemplos puede repetirse hasta el cansancio, pero lo importante es determinar con precisión:

1) Los subsectores y actividades de servicios en que México tiene una ventaja comparativa internacional y que pueden conquistar nuevos segmentos del mercado mundial.

2) Los efectos que podría tener en la economía mexicana un cambio en el volumen o la composición de las importaciones y exportaciones de servicios.

3) Las posibilidades de fortalecer el sector de los servicios en México, a fin de hacer más productiva y eficiente la economía mexicana.

Al respecto, dentro de poco, con el apoyo financiero del PNUD, el Gobierno mexicano iniciará la elaboración de un estudio nacional sobre el sector de los servicios que buscará responder a los tres puntos citados. Es claro que este estudio nacional proporcionará a México importantes elementos de juicio para establecer su posición frente a las negociaciones sobre servicios en la Ronda Uruguay; pero su objetivo principal es determinar la contribución de los servicios al productor al desarrollo económico del país y la manera de incrementarla. El proceso de reconversión industrial será tanto más exitoso cuanto más puedan integrarse a él servicios modernos productivos y eficientes.

No haber participado en la primera revolución industrial de hace casi dos siglos sumió a México en el atraso económico durante casi 150 años. No hay que permitir que ocurra lo mismo con la actual revolución de los servicios, que afecta no sólo a un sector, sino a la economía en su conjunto. Tampoco se basa en técnicas tradicionales, sino que su dinamismo surge de las tecnologías más modernas. Finalmente, no es un fenómeno coyuntural, sino que transformará la economía mundial en lo que resta de este siglo y gran parte del próximo.

Las negociaciones que se están celebrando en la Ronda Uruguay tardarán todavía más de tres años. Sin embargo, México no debe esperar todo este tiempo para realizar estudios y definir posiciones; es necesario, por tanto, que todos los sectores de la vida económica del país —investigadores, técnicos, obreros, empleados y servidores públicos— participen con sus ideas y sugerencias para atender y formular los planteamientos que en su momento deberá defender la delegación de México en la Ronda Uruguay. También hay que señalar que cuando se realicen las negociaciones sobre un servicio en particular, se incorporarán en la delegación de México los representantes de las dependencias que lo tienen a su cargo, después de escuchar a todos los sectores interesados.

Por último se debe subrayar lo señalado por Héctor Hernández Cervantes, titular de la Secofi, de que no se negociará nada que vaya en contra de los intereses de la nación y su soberanía. Ésta fue la forma en que se manejó la adhesión de México al GATT, y así se procederá en la negociación de los servicios. □