

MARCO REGULATORIO CENTRAAMERICANO PARA EL COMERCIO DE SERVICIOS E INVERSIONES

Martha Cordero

Este documento tiene por objetivo analizar la importancia del comercio de servicios y de la inversión -como proxi del comercio de servicios- entre los países centroamericanos, así como del marco regulatorio que lo sustenta y lo promueve. El documento también busca analizar la relevancia del comercio intrarregional de los servicios modernos en Centroamérica, los cuales incorporan mayor tecnología y en los que la propiedad intelectual forma una parte relevante de su valor.

El documento se realizó utilizando la siguiente metodología por apartado. En una primera parte del documento, se analizó la evolución y el tipo de servicios comercializado en el mercado intracentroamericano entre 2005 y 2016, a partir de la información estadística de comercio de servicios oficial disponible. Así también se utilizaron estadísticas sobre inversión intrarregional para identificar las inversiones de servicios recibidas entre 2010 y 2017. La utilización de estas últimas estadísticas permitió identificar el comercio de servicios del modo 3, en el cual el proveedor de servicios establece presencia comercial en el país importador.

En una segunda parte, se hizo una revisión de todos los documentos jurídicos que conforman el marco normativo del proceso de integración centroamericano con el fin de identificar aquellos que incluyen normativas sobre el comercio de servicios e inversión. Esta normativa centroamericana se analizó teniendo como referencia lo negociado en el marco del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y en los nuevos acuerdos multilaterales, los cuales incluyen nuevas normativas que favorecen la regulación de los servicios modernos. De esta manera, se identificaron aquellas disciplinas en las que la normativa centroamericana ha profundizado más en los temas negociados en el AGCS (categorizados como AGCS+); así como los nuevos temas y sectores que van más allá de lo negociado en el AGCS y que se incluyen en los nuevos acuerdos multilaterales (categorizados como AGCS-X).

Finalmente, en una tercera parte del documento, se identificaron los avances y desafíos de Centroamérica en materia de gobernanza de servicios, considerando la agenda actual centroamericana. Para llevar a cabo este capítulo se hizo una revisión y un análisis de fuentes secundarias. Así también se realizaron entrevistas a expertos centroamericanos en la materia. A partir de esta información y de los hallazgos identificados en los dos primeros capítulos se esbozaron las primeras líneas sobre las brechas y los desafíos que enfrenta Centroamérica para dinamizar el comercio de servicios intrarregional.

En las conclusiones del documento se enlistan los principales hallazgos. Se consideró que, aunque el marco normativo del proceso de integración centroamericana va más de lo negociado en el AGCS en materia de servicios, los países aún tienen temas pendientes en los que deben de avanzar, como lo son: transparencia, reconocimiento, política de competencia, protección al consumidor, protección de datos, políticas de innovación, transferencia transfronteriza de información, entre otros. Estos temas se han incluido sólo a nivel de la buena voluntad de las Partes, lo que inhibe su avance y deja su impulso a la acción de terceros países, como los Estados Unidos o la Unión Europea a través de sus acuerdos comerciales firmados con los países centroamericanos. Con la finalidad de incentivar el comercio de servicios modernos en la región, se propusieron algunas recomendaciones de política pública a nivel institucional, normativo y de acciones concretas, en esta sección, a través de las cuales se esperaba coadyuvar al fortalecimiento del comercio de servicios intrarregional y al impulso de la producción de servicios con mayor valor agregado.

Se considera que este es el primer documento en el que se hace un análisis profundo de la normativa centroamericana en comercio de servicios y se compara con la normativa internacional. El documento además ofrece estadísticas recopiladas directamente con los bancos centrales de la región, en función de las necesidades especiales de este estudio.

1. INTRODUCCIÓN

Este documento analiza la importancia del comercio de servicios y la inversión entre los países centroamericanos, así como del marco regulatorio que lo sustenta y lo promueve. El comercio de servicios en el mercado centroamericano ha sido más dinámico que el comercio de bienes entre 2005 y 2016, lo que muestra la creciente importancia que está cobrando el sector en la región. Conscientes de la importancia de este sector para sus economías, los países centroamericanos han participado en diversas negociaciones internacionales para su regulación y han implementado normas regionales desde la creación del mercado centroamericano en 1960. Algunas de estas normas son similares a las acordadas a nivel multilateral en el marco de la OMC. Sin embargo, los países centroamericanos también han implementado en su marco regional normativas que van más allá de los acuerdos multilaterales y que están incluidos en los llamados acuerdos del siglo XXI como el CTPP y CETA. Además, los países centroamericanos aún tienen algunos temas pendientes en los que deben trabajar a fin de aprovechar el avance continuo del comercio de servicios y su competitividad comercial, la cual incide en el avance de sus economías.

2. DINAMISMO DEL COMERCIO CENTRAOMERICANO DE SERVICIOS

En 2016, las exportaciones centroamericanas de servicios alcanzaron los 30 105 millones de dólares, representando el 0,62% del total exportado a nivel mundial y el 22,5% de lo exportado por América Latina. Durante el período 2005-2016, las exportaciones centroamericanas de servicios crecieron a un ritmo promedio anual de 9,2%, el cual fue superior al observado en las ventas de América Latina (6,5%) y del Mundo (5,7%). Sin embargo, las exportaciones centroamericanas de servicios siguen siendo muy inferiores a las de bienes. En 2016 las exportaciones de servicios representaron 12% del producto interno bruto (PIB) centroamericano, en tanto que las de bienes significaron el 20%.

Los mayores exportadores de servicios de la región centroamericana son Panamá y Costa Rica. El primero exportó el 41% del total de las ventas mundiales centroamericanas en 2016, mientras que el segundo participó con el 28% de las mismas. En ambos países, el porcentaje de estas exportaciones respecto a su PIB fue mayor que el promedio regional: 21% en el caso de Panamá y 15% en el de Costa Rica, en 2016. El tercer mayor exportador de servicios centroamericano es Honduras. En el último año este país participó con el 9,1% de las ventas totales de la región. Le siguieron en importancia Guatemala (8,9%), El Salvador (8,2%) y Nicaragua (5,2%). En términos de crecimiento, los exportadores de servicios más dinámicos de la región fueron Panamá y Nicaragua. Entre 2005 y 2016 el primer país registró una tasa de crecimiento promedio anual de 13% y el segundo de 11%. Ambas tasas fueron superiores a la del promedio centroamericano, la de América Latina y la del Mundo.

En ese mismo año, las importaciones centroamericanas de servicios alcanzaron los 15 230 millones de dólares, es decir, casi la mitad del monto de las exportaciones. Esta diferencia permitió a los países centroamericanos registrar un superávit de 14 866 millones de dólares en 2016. El porcentaje de las importaciones centroamericanas de servicios respecto al total mundial y al de América Latina fue de

0,32% y de 8,2%, respectivamente; y el dinamismo de estas importaciones fue menor al observado en las exportaciones. Entre 2005 y 2016 la tasa de crecimiento promedio anual de las importaciones fue de 7% (dos puntos porcentuales menos que el de las exportaciones).

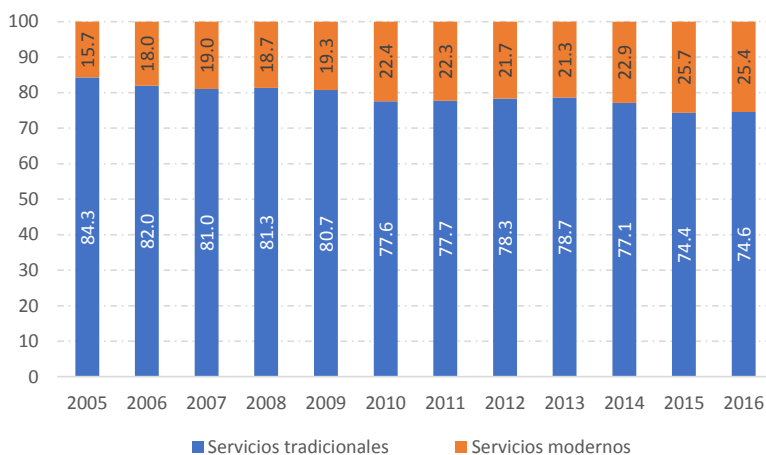
Panamá es también el mayor importador de servicios de la región, aunque en porcentajes inferiores al observado en las exportaciones. En 2016, Panamá importó el 29% del total de las compras de servicios de la región, seguido por Costa Rica (21%), Guatemala (20%), Honduras (12%), El Salvador (11%) y Nicaragua (7%). En todos los casos, a excepción de Honduras, el dinamismo de las importaciones fue menor al observado en las exportaciones. El mayor crecimiento se registró en Panamá, quien mostró una tasa de crecimiento promedio anual de 8,7% en sus importaciones mundiales de servicios, durante el período 2005-2016.

Los principales servicios de exportación centroamericanos son los tradicionales. En 2016 estos representaron el 74,6% del total exportado (véase gráfico 1). En tanto que los servicios modernos sumaron el 25,4% restante. Sin embargo, durante el período 2005-2016 el crecimiento de los servicios modernos fue mayor que el de los tradicionales. La tasa de crecimiento promedio anual de los servicios modernos fue de 14,1%, mientras que la de los servicios tradicionales fue de 8,0%.

GRÁFICO 1

CENTROAMÉRICA: EXPORTACIONES DE SERVICIOS TRADICIONALES Y MODERNOS, 2005-2016

(En porcentajes respecto al total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de la información la UNCTAD.

Los principales servicios tradicionales centroamericanos son los viajes, los cuales representaron más de la mitad del total de este tipo de servicios en 2016 (52% del total). A estos le siguieron en importancia los servicios de transportes (con el 31% del total), los relacionados con los bienes (14%), los de bienes y servicios de gobierno (2%), los servicios personales, culturales y creativos (0,3%) y los servicios de construcción (0,1%). En relación con 2005, la composición de los servicios tradicionales centroamericanos ha cambiado ligeramente en 2016 por el aumento de los viajes (46% en 2005) y la disminución de los servicios relacionados con los bienes (23% en 2005).

Por el lado de los servicios modernos destaca la exportación de los otros servicios empresariales, los cuales sumaron el 49% del total de este tipo de servicios en 2016. A estos servicios le siguen en importancia, los servicios de telecomunicaciones, informática e información (30 del total) y los servicios financieros (18%). Los servicios de seguros y pensiones y los de cargo por el uso de propiedad intelectual suman el 3% restante. En relación con 2005, la composición de las exportaciones centroamericanas de servicios en 2016 es prácticamente la misma; el único cambio se observa en la mayor importancia que tenían los servicios de telecomunicaciones, informática e información (44%, en 2005), en comparación con los otros servicios empresariales (37%, en 2005).

El país centroamericano con el mayor porcentaje de participación de los servicios modernos en sus exportaciones totales de servicios es Costa Rica. En 2016 el 47% de las exportaciones de servicios de este país se clasificaron como modernos. Su principal servicio moderno de exportación son los otros servicios empresariales, los cuales representaron más de un tercio de sus exportaciones totales de servicios y el 70% de sus ventas mundiales de servicios modernos. El resto de los países de la región presenta una tendencia a la exportación de servicios tradicionales. Guatemala y Nicaragua se especializan en los servicios de viajes, El Salvador y Honduras en los servicios relacionados con bienes, y Panamá en los de transporte y de finanzas.

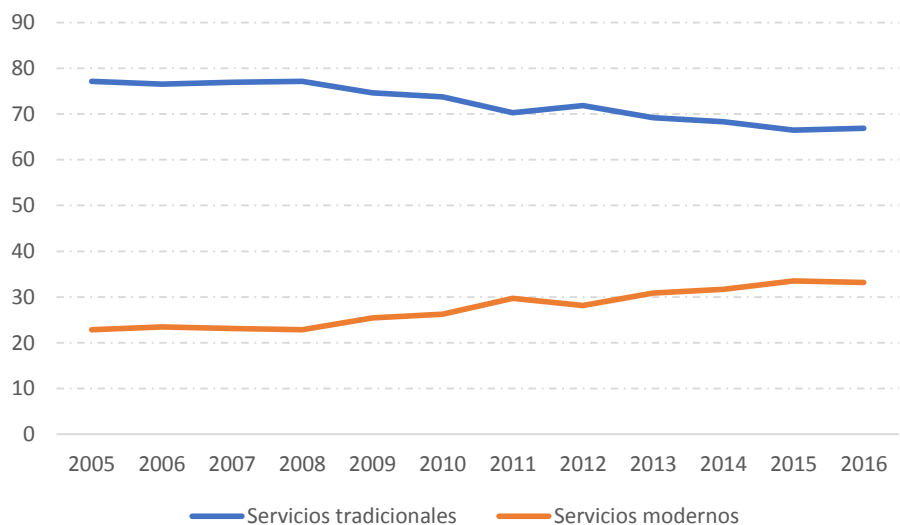
Sin embargo, durante el período 2005-2016 se observa un mayor crecimiento en las exportaciones de servicios modernos en comparación con los tradicionales, a excepción de Panamá. Los países más dinámicos en la exportación de servicios modernos fueron Costa Rica y Nicaragua. Las tasas de crecimiento promedio de estas exportaciones fueron de 18,7% y 18,3%, respectivamente, durante el período de estudio. En tanto que la dinámica de El Salvador (8,2% promedio anual), de Guatemala (7,7%) y de Honduras (6,6%) fue menor que la de los primeros dos países, pero igual de importante en comparación con la dinámica de sus exportaciones tradicionales. Solamente en Panamá se observó la misma tasa de crecimiento tanto en sus exportaciones de servicios tradicionales como en las de los modernos (13% promedio anual).

Esta misma tendencia a un mayor crecimiento en los servicios modernos y a una disminución en servicios tradicionales se observa en las importaciones de servicios centroamericanos (véase gráfico 2). Sin embargo, esta dinámica es menor a la observada en las exportaciones. Durante el período 2005-2016 la tasa de crecimiento promedio de las importaciones centroamericanas de servicios modernos fue de 10,7%, mientras que la tasa de las importaciones tradicionales fue de 5,6%.

GRÁFICO 2

CENTROAMÉRICA: IMPORTACIONES DE SERVICIOS TRADICIONALES Y MODERNOS, 2005-2016

(En porcentajes respecto al total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de la información la UNCTAD.

Los principales servicios modernos de importación por Centroamérica fueron los otros servicios empresariales, los cuales sumaron el 26% del total importado en este tipo de servicios en 2016). Otros de los servicios modernos importados fueron los cargos de uso de la propiedad intelectual (23% del total de servicios modernos), los servicios financieros (23%), los servicios de seguros y pensiones (18%) y los servicios de telecomunicaciones (11%). Dentro de ellos, la importación de servicios por cargos de uso de propiedad intelectual fueron los más dinámicos durante el período estudiado, con una tasa promedio anual de crecimiento de 17% entre 2005 y 2016.

En lo que respecta a la importación centroamericana de servicios tradicionales, destaca la compra de transportes y viajes. En 2016 los servicios de transporte sumaron el 62% del total de sus compras en este tipo de servicios, mientras los servicios de viajes representaron el 33% del total importado. Otras compras de servicios relevantes fueron las de bienes y servicios del gobierno, las cuales significaron el 4% del total importado. Finalmente, las compras de servicios relacionados con los bienes, la construcción y los servicios personales, culturales y creativos representaron conjuntamente el 2% restante.

Aun cuando el crecimiento de las importaciones de servicios modernos es mayor que el crecimiento de servicios tradicionales, el peso de las segundas en las compras totales de servicios por país sigue siendo mayor, aunque en niveles inferiores a los observados en las exportaciones centroamericanas. Esto muestra la importancia que van cobrando la importación de servicios modernos en las economías nacionales. La compra de servicios modernos representa alrededor de un tercio del total de las importaciones totales de servicios por país; mientras que las exportaciones de estos servicios representan menos del 20%. Solamente en el caso de Costa Rica la proporción de servicios modernos importados respecto al total importado es igual a la proporción de los servicios modernos exportados respecto al total exportado.

El mayor rubro de importación de servicios tradicionales por país son los transportes. Más del 60% de sus compras de servicios tradicionales son de este sector. En segundo lugar, se encuentra la importación de servicios de viajes, con alrededor del 30% de sus compras de servicios tradicionales.

Los otros servicios empresariales son el sector más importante dentro las importaciones de servicios modernos para Honduras, Nicaragua y Panamá. Estos países importan el 32%, 59% y 50% del total de sus compras de servicios modernos en ese renglón. Por su parte, para El Salvador y Guatemala el

sector de mayor relevancia es la importación de seguros y pensiones. Este sector representó el 27% y el 34% de sus compras de servicios modernos, respectivamente, en 2016. Finalmente, para Costa Rica el renglón más importante de importación son los cargos por el uso de propiedad intelectual, los cuales representaron el 48% de sus compras de servicios modernos en el mismo año.

Comercio bilateral de servicios

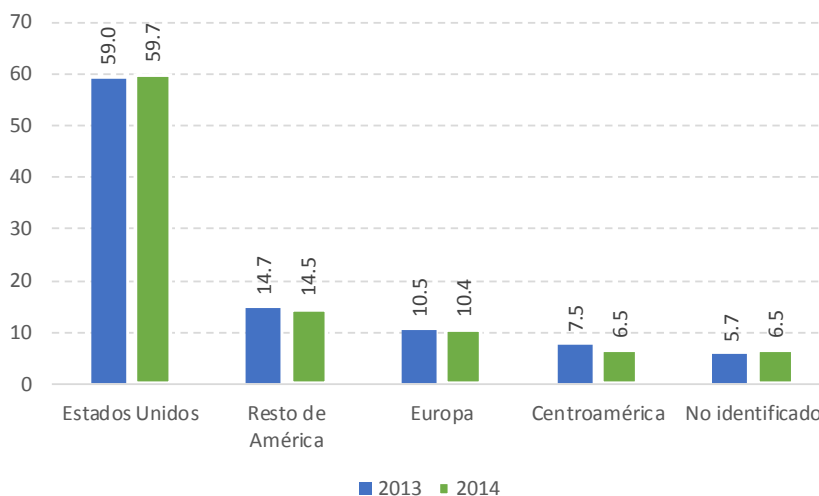
Costa Rica es el único país centroamericano que ha comenzado a generar estadísticas sobre el comercio de servicios bilaterales. Por el momento estas reportan el comercio internacional de servicios de Costa Rica por grandes regiones. En una segunda etapa, el Banco Central de Costa Rica tiene planeado trabajar en la producción de estadísticas de comercio bilateral a nivel país. Actualmente solo se ha publicado información para los años 2013 y 2014.

De acuerdo con esta información, el primer destino de las exportaciones de servicios costarricenses en esos años fue los Estados Unidos, al que se destinó cerca del 60% del total exportado, como se observa en el gráfico 3. A este país le siguieron en importancia: el resto de los países del continente americano, con casi 15% del total; Europa, con cerca del 11%; y finalmente los países centroamericanos, con cerca del 7% de sus ventas. El 9% restante de las exportaciones de servicios de Costa Rica tienen como destino otros países identificados y no identificados.

GRÁFICO 3

COSTA RICA: EXPORTACIONES MUNDIALES DE SERVICIOS POR REGIÓN SELECCIONADA, 2013 Y 2014

(En porcentajes respecto al total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de la información del Banco Central de Costa Rica.

En el caso de los países centroamericanos se observa la preponderancia de la región en el total de las ventas externas de servicios. Algunos ejemplos son: energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado (78% del total vendido por Costa Rica al mundo), los servicios de agua potable y alcantarillado (46%), los

servicios de recogida, tratamiento y eliminación de desechos (88%) y los servicios de alquiler de viviendas (72%). Todos ellos están clasificados como servicios tradicionales de mantenimiento y reparación y construcción que pueden suministrarse como comercio transfronterizo, de consumo en el extranjero o bien con presencia comercial en el país destino. La cercanía geográfica de Costa Rica al resto de los países centroamericanos sería un factor clave en la preponderancia de venta de este tipo de servicios a la región.

Otros países centroamericanos también son importantes en las ventas de otros servicios en las exportaciones de Costa Rica, aunque estos países no sean su principal comprador. Entre éstos destacan los servicios de transporte terrestre de pasajeros, los servicios de taxis, los servicios de estacionamientos, el suministro de comida y bebidas, los otros servicios de telecomunicaciones y los servicios de enseñanza. Sin embargo, a excepción de los servicios de telecomunicaciones, el resto sigue clasificándose en el tipo tradicional, relacionado con los viajes, turismo y servicios personales.

Inversión extranjera directa

Las estadísticas de inversiones extranjeras directas dan una idea de la posible presencia comercial de algunas de las empresas extranjeras que han invertido en el sector de servicios (modo 3)¹. Durante el período 2010-2017, Centroamérica recibió un total de casi 80 mil millones de dólares de inversión extranjera directa (IED). El 40,0% de este flujo tuvo como destino Panamá y un 25,5% se dirigió a Costa Rica. El restante se invirtió en Guatemala (11,6% del total de la región), Honduras (11,3%), Guatemala (8,3%), Nicaragua (8,3%) y El Salvador (3,1%). Aproximadamente, el 35% del total de la IED recibida por los países centroamericanos provino de la misma región centroamericana, principalmente de Panamá².

El Salvador no sólo es el país que mayor IED centroamericana ha recibido en el período 2010-2017, sino también es el país en el que esta inversión tuvo mayor importancia respecto al total captado. Como se observa en el gráfico 4, el 30% del total de la IED recibida por El Salvador provino de los países centroamericanos. Mientras que para Honduras este porcentaje fue de 19%, para Costa Rica de 7%, en Guatemala de 5%, y para Panamá de 5%. Para el caso de Nicaragua no se cuenta con datos que permitan medir la proporción de la IED centroamericana en la economía del país.

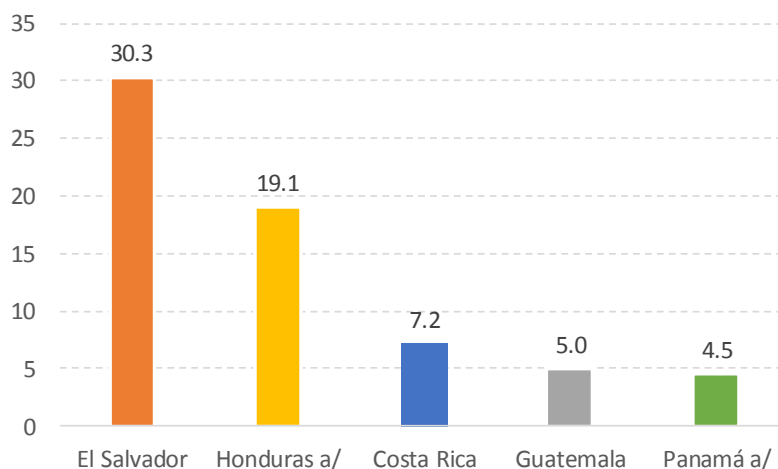
GRÁFICO 4

CENTROAMÉRICA: PORCENTAJE DE LA IED RECIBIDA DESDE CENTROAMÉRICA POR PAÍS, PROMEDIO 2010-2017

(En porcentajes respecto a la IED total por país)

¹ Modo 3 o *presencia comercial*. Este servicio ocurre cuando el proveedor del servicio (ubicado en el país B) suministra el servicio al consumidor por medio de una presencia comercial instalada en el país del consumidor (país A). Esta presencia comercial abarca a las personas jurídicas y entidades jurídicas como las oficinas de representación y las sucursales. Ejemplos de este modo de servicio son los servicios financieros que presta una sucursal o subsidiaria de un banco extranjero, los servicios médicos que presta un hospital de propiedad extranjera, los cursos que imparte una escuela de propiedad privada ubicada en el país A. Este tipo de suministro de actividades también puede considerarse como inversión extranjera que un país (el país A) recibe de otro país (país B). (AGCS; Manual de Estadísticas 2010; Molinuevo y Sáez, 2014).

² Es necesario tomar con cautela los datos sobre los flujos de IED provenientes de Panamá, ya que es común que estos flujos en realidad tengan un origen extrarregional y que estén utilizando a Panamá como puente para administrar y ejecutar sus inversiones.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de la información de los Bancos Centrales de los países centroamericanos.

Nota: a/ Corresponde al período 2010-2016.

De acuerdo con las cifras de IED del período 2010-2017 en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, se observa que una parte importante de la IED intracentroamericana se dirige a sectores mayormente relacionados con la industria manufacturera y el comercio al por mayor o menor (*retail*). Sin embargo, en el caso de El Salvador el sector financiero y de seguros fue el más relevante, debido a la IED que recibió de Panamá en ese período. En los casos de Costa Rica y Guatemala, los flujos de IED provenientes de Panamá se dirigieron principalmente al sector de manufactura.

En el caso de Costa Rica, los flujos de IED recibidos de los países centroamericanos, durante el período 2010-2017, fueron poco importantes tanto en términos relativos como absolutos. En términos relativos, la IED centroamericana recibida representó, en promedio, el 7,2% del total captado. La mayoría de esta inversión provino de Panamá (39,0% del total centroamericano, en promedio), seguido por El Salvador (25,0%), Honduras (13,4%), Nicaragua (13,1%) y Guatemala (10,0%). La mayoría de la inversión centroamericana recibida en Costa Rica tuvo como destino la industria manufacturera y las actividades inmobiliarias. Aunque también destaca la IED recibida en los sectores de comercio al por mayor, el alojamiento de servicios y comida, así como las inversiones en electricidad y agua.

El mayor inversionista centroamericano en el sector manufacturero en Costa Rica fue Guatemala. El 70% de los flujos de IED provenientes de Guatemala hacia Costa Rica se dirigieron a ese sector. La inversión del resto de los países centroamericanos en el sector manufacturero costarricense fue menor al 40%.

La inversión en actividades inmobiliarias relacionadas con los servicios de construcción, están presentes en las inversiones de todos los países centroamericanos en Costa Rica. Este es un sector que ha recibido mucha atención en los acuerdos intrarregionales centroamericanos, como se verá más adelante, y que forma parte de los servicios tradicionales.

Las inversiones de Panamá en las actividades financieras y de seguros en Costa Rica es baja, comparada con sus inversiones en otros países centroamericanos. En su lugar, destacan las actividades inmobiliarias y las de los servicios de electricidad y agua; las cuales son actividades ligadas a la construcción y catalogadas como servicios tradicionales. El desarrollo de estas actividades podría estar incentivado por la cercanía geográfica entre Costa Rica y Panamá.

Finalmente, en el caso de las inversiones de Nicaragua en el país vecino resaltan las inversiones en alojamiento de servicios y comida, las cuales podrían estar vinculadas con los servicios de viajes. Nuevamente, la cercanía geográfica entre ambos países es un factor importante en el desarrollo de este tipo de actividades tradicionales.

De acuerdo con información del Banco Central de El Salvador, el 30% de la inversión extranjera directa que este país recibió entre 2010 y 2017 provino de los países centroamericanos, especialmente de Panamá. Este último país fue el responsable del 85%, en promedio, de la IED proveniente de Centroamérica, y del 26% de la IED total. La mayor parte de esta inversión se destinó a las actividades de servicios financieros y de seguros. Guatemala fue el segundo mayor inversionista centroamericano en El Salvador (10% del total captado desde Centroamérica), seguido por Costa Rica y Honduras (2,6% y 2,5%, respectivamente).

Debido al peso que representa la IED de Panamá en El Salvador, el sector de mayor inversión centroamericana fue el financiero y de seguros (63% del total recibido), seguido por las actividades industriales (18%), el comercio (11%), los otros servicios (6%), y el resto de los servicios (1%). Sin embargo, por país se observa un patrón distinto de inversión. Para Costa Rica, Guatemala y Honduras la naturaleza de sus inversiones en El Salvador fue actividades de comercio (35%, 57% y 60%, respectivamente). En tanto, para Nicaragua, el principal sector receptor de inversión fue la electricidad (63% del total de sus inversiones).

Si se considera a Centroamérica en su conjunto, el mayor flujo de IED regional fue en el sector de servicios modernos y tuvo como destino a El Salvador. Sin embargo, este dato refleja el patrón de inversiones que tiene como origen a Panamá. En Costa Rica, Guatemala y Honduras, prevalece la inversión en el comercio de bienes y de servicios tradicionales como los servicios de mantenimiento y reparación, de manufactura y de transportes, por nombrar los más importantes.

En Guatemala, el mayor inversionista centroamericano es también Panamá de quien el país recibió el 33% del total de la IED centroamericana durante el período 2010-2017. A este país le siguieron en importancia: El Salvador (29% del total centroamericano), Costa Rica (19%), Honduras (16%) y Nicaragua (3%).

En términos generales, el principal sector de destino de la inversión de los países centroamericanos en Guatemala fue el comercial, al cual se dirigieron el 43,9% de los flujos de IED centroamericanos en el periodo en estudio. Este sector estuvo seguido por la industria manufacturera (38,1%), las otras actividades (7,2%), la electricidad (5,4%), los bancos y aseguradoras (4,1%) y las telecomunicaciones (1,4%). En este sentido, los flujos de IED centroamericanos en Guatemala siguen el mismo patrón observado en Costa Rica: predominan los flujos hacia actividades de manufactura y las relacionadas con el comercio de bienes. Las otras actividades, relacionadas con el comercio de servicios, como las telecomunicaciones y los bancos y aseguradas representan menos del 6%, en conjunto.

Bilateralmente, los países con mayores inversiones en la industria manufacturera en Guatemala fueron El Salvador (66% de su inversión total en el país) y Panamá (50%). En las actividades comerciales, los mayores inversionistas fueron Costa Rica (88% del total invertido en Guatemala) y Honduras (48%). Y finalmente, la mayor parte de la inversión de Nicaragua en Guatemala (94% del total) fue en el sector de electricidad.

3. AVANCES Y DESAFÍOS EN MATERIA DE GOBERNANZA DE SERVICIOS EN CENTROAMERICA

Las disposiciones sobre comercio de servicios en la integración centroamericana están contenidas básicamente en tres documentos jurídicos, aunque sólo uno de ellos tiene como objetivo principal la regulación e incentivo del comercio de servicios.

El primer documento en el que se alude al tema de servicios es en el *Tratado General de Integración Económica Centroamericana*, que dio origen al proceso de integración de la región en 1960 y permitió la constitución del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Si bien el Tratado General se aboca a la regulación del libre comercio de productos, incluye también algunos temas de servicios relacionados con el comercio de bienes. Los temas de mayor importancia son los relativos al transporte de mercancías y a las empresas de construcción. A cada uno de ellos se dedica un capítulo.

El capítulo IV del Tratado se aboca al tránsito y transporte de las mercancías. En sus disposiciones se otorga plena libertad de tránsito, a través del territorio de los miembros, para el movimiento de las mercancías y de los vehículos que las transportan; siempre que éstas se destinen a, o procedan de, cualquiera de los miembros. Se antepone que dicho tránsito se hará sin deducciones, discriminaciones, ni restricciones cuantitativas, lo que imprime al Tratado una visión moderna de la regulación de servicios, aun cuando fue firmado en 1960. Asimismo, se establece que las operaciones de tránsito se harán por las rutas legalmente habilitadas para este efecto y con sujeción a las leyes y reglamentos de aduana y de tránsito aplicables en el territorio de paso. También se menciona que las mercancías podrán estar sujetas al pago de tasas normalmente aplicables por la prestación de servicios, las cuales en ningún caso podrán exceder el costo de los mismos en forma que de hecho constituyan cargas o impuestos a la importación.³

La regulación de las empresas de construcción se trata en el capítulo V. En él se estipula que las partes otorgarán a las empresas de construcción de los otros Estados signatarios, el mismo tratamiento que a las compañías nacionales. Este tipo de empresas abarcan las dedicadas a la construcción de carreteras, puentes, presas, sistema de riego, electrificación, vivienda y otras obras que atiendan el desarrollo de la infraestructura económica centroamericana. El Tratado General concede una visión actual en la protección y no discriminación de las inversiones intrarregionales. Actualmente, como se vio en el apartado anterior, las inversiones intrarregionales en el sector de construcción son unas de las más importantes para Centroamérica.⁴

El segundo documento que abarca el tema de servicios es el Protocolo de Guatemala, el cual fue firmado en 1993 y tiene por objetivo dinamizar la integración centroamericana a través de la creación del Subsistema de Integración Económica. Mediante este documento los Estados se comprometieron a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana. Los temas de servicios y relacionados con ellos incluidos en este Protocolo fueron los derechos del consumidor, el desarrollo de infraestructura física y de servicios, la inversión, los servicios

³ A pesar de que las regulaciones en materia y tránsito de mercancías en Centroamérica se han contemplado desde la firma de este Tratado y que los países han firmado una serie de resoluciones y reglamentos al respecto, en la región persisten problemas debido a la incorrecta o nula aplicación de dichos instrumentos. Se espera que los avances en la Unión Aduanera Común coadyuven a solventar este problema.

⁴ Previo a la firma del Tratado General de 1960 los países centroamericanos, con el apoyo de la CEPAL, llevaron a cabo diversas actividades para impulsar la industria de la construcción centroamericana. De acuerdo con un documento de la CEPAL (CEPAL, 1957), el mercado de materiales de construcción era uno de los más dinámicos en 1957, por lo que era necesario modificar y crear elementos de carácter institucional que condicionaban su comercio intracentroamericano. En dicho documento se especificaba como parte de esas modificaciones la inclusión del tema en el tratado multilateral que se estaba negociando, es decir en el Tratado General de 1960. Posterior a la firma del Tratado no se tiene conocimiento de nuevos estudios sobre la evolución de esta industria. Sin bien la industria de la construcción ya era dinámica en 1957, la inclusión del capítulo V en el Tratado de 1960 creó un cuerpo institucional para facilitar su crecimiento en la región.

bancarios, la ciencia y tecnología, y la movilidad de factores productivos. En la mayoría de los casos sólo se hace alusión a los temas sin establecer compromisos obligatorios o reglas, dejando a la voluntad de las Partes su avance a futuro. Sin embargo, la inclusión de estos temas en el Protocolo demuestra la importancia que los países centroamericanos han otorgado desde los años noventa a la inclusión de los servicios en el proceso de integración.

Un aspecto importante por considerar en el Protocolo de Guatemala es su permisión de llevar a cabo una integración gradual, flexible y progresiva entre los miembros. Lo cual implica que el avance del proceso de integración se basa en la voluntad de sus miembros. Es decir, los Estados tienen la posibilidad de asumir y profundizar sus compromisos en aquellos aspectos y materias que consideren relevantes y/o asequibles respecto a sus políticas internas. En este sentido, algunos países han avanzado con mayor celeridad que otros en la aplicación de ciertas medidas. Tal es el caso de los compromisos asumidos en materia de movilidad de personas, de transporte, entre otros.⁵

En el artículo 27, los Estados Parte se comprometieron a establecer mecanismos ágiles de protección de los derechos del consumidor mediante reglamentos derivados. Sin embargo, no existe en estos artículos ningún compromiso vinculante que obligue a las Partes a implementar dichas políticas en un tiempo y formas determinadas. Sin embargo, su mención en este Protocolo sentó las bases para iniciar un diálogo regional que conduciría a propuestas de regionales de cooperación.

En su artículo 28, sobre el perfeccionamiento de las políticas sectoriales, el Protocolo menciona que los Estados promoverán el desarrollo de la infraestructura física y de los servicios (particularmente energía, transporte y telecomunicaciones) para incrementar la eficiencia y la competitividad de los sectores productivos, tanto a nivel nacional, regional e internacional. En ese mismo artículo, las Partes convinieron en armonizar las políticas de prestación de servicios en infraestructura a fin de eliminar las dispersiones existentes en el ámbito tarifario. En el artículo 29, los Estados se comprometieron a definir una estrategia regional de participación privada en la inversión y en la prestación de servicios en infraestructura.⁶

Los temas de banca y seguros se cubrieron en el artículo 30. En él las Partes convinieron en armonizar sus legislaciones en materia de banca, entidades financieras, bursátiles y de seguros.⁷ Lo

⁵ Por ejemplo, en 2006 Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua firmaron el Convenio Centroamericano de Libre Movilidad (CA-4) que permite la libre movilidad entre los ciudadanos de los países firmantes sin mayor restricción que la presentación de sus documentos de identidad nacional. Recientemente se constituyó una Unión Aduanera entre El Salvador, Guatemala y Honduras, que busca facilitar el comercio de bienes y que abarca varios aspectos del comercio de servicios, como el transporte.

⁶ Posterior a la firma del Tratado General los temas de energía, transporte y telecomunicaciones siguieron avanzando en cada uno de los subcomités creados previos al tratado, bajo el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. Algunos de los proyectos de cada uno de los subcomités avanzaron con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En 1960 también se creó el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) con el objetivo de apoyar los proyectos de infraestructura.

⁷ Para atender este objetivo y otros de índole monetaria, los países centroamericanos crearon el Consejo Monetario Centroamericano (CMC) en 1964. Si bien desde su creación el CMC ha llevado a cabo diversas acciones en pro de la creación de un sistema regional, las mayores actividades para la armonización del sector financiero se llevaron a cabo a partir de 2004 con la ejecución del “Proyecto de Armonización y Fortalecimiento de los Sistemas de Pagos de Centroamérica y República Dominicana” (Rodríguez, 2015). Como parte de este Proyecto, en 2015 se firmó el Tratado de Pagos de 2006 que busca garantizar la seguridad jurídica de los sistemas financieros en toda la región reforzando sus marcos legales y reglamentarios. Para reforzar este Tratado, en 2014 los países Centroamericanos suscribieron el “Acuerdo de Cooperación para la preservación y fortalecimiento de la Estabilidad Financiera Regional” con el objetivo de lograr una mayor armonización regional de la legislación financiera (SECMCA, 2015). Sin embargo, su correcta aplicación sigue dependiendo de los avances en las legislaciones nacionales de cada país.

mismo se vislumbra en materia de propiedad intelectual e industrial, cuyos registros tendrían validez en todos los miembros.

En materia de movilidad de personas, las Partes acordaron armonizar sus legislaciones para el libre ejercicio de las profesiones universitarias en cualquier país de la región. En esta materia existe el Convenio sobre el Ejercicio de Profesiones Universitarias y Reconocimiento de Estudios Universitarios, del 22 de junio de 1962. Este Convenio es de aplicación plena en los Estados contratantes. En la actualidad, todos los países, a excepción de Nicaragua y Panamá, han ratificado el Convenio, lo que implica que los títulos universitarios son reconocidos entre los países centroamericanos y que los profesionales pueden ejercer en esos países, siempre y cuando cumplan con los mismos requisitos y formalidades que los nacionales. Actualmente es el Consejo Centroamericano de Acreditación de la Educación Superior (CCA), quien se encarga de regular y avanzar en la materia.

En el artículo 34, sobre mejoramiento de la productividad en el proceso de integración, las Partes se comprometieron a ejecutar una estrategia regional para procurar la incorporación de la ciencia y la tecnología en el proceso productivo. En esa estrategia acordaron considerar la capacitación tecnológica del recurso humano; el reforzamiento de la capacidad de investigación aplicada; el incremento, mejoramiento y diversificación de los servicios tecnológicos; el establecimiento de mecanismos de financiamiento para la innovación; y la colaboración entre las entidades de la región. Si bien, el artículo no se refiere exclusivamente al comercio de servicios, las actividades realizadas al amparo del artículo promueven también su avance.⁸

El tercer documento es el único dedicado exclusivamente a la regulación del comercio de servicios y la inversión en el mercado intracentroamericano. El *Tratado sobre inversión y comercio de servicios (TICS)* fue firmado en el año 2000 por las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En 2007 ese Tratado fue sustituido por el *Protocolo al TICS*. Sin embargo, en 2011 se adicionaron nuevos compromisos por medio de la firma de un *nuevo Protocolo al TICS*. El último Protocolo fue firmado sólo por Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras. Actualmente, el TICS está vigente solamente en los últimos tres países. Panamá se encuentra en proceso de negociación, después de su incorporación al Subsistema de Integración Económica Centroamericana en 2012. En Costa Rica no han sido ratificados ni el TICS, ni sus Protocolos. Actualmente se encuentran como proyecto de ley.

Entre los objetivos del Tratado y sus Protocolos figuran el propiciar un mercado más extenso y seguro para las inversiones y el intercambio de servicios en sus territorios, así como elevar la competitividad del sector servicios mediante el establecimiento de un marco jurídico en consistencia con el Tratado General de Integración Económica y el AGCS de la OMC de 1995. Si bien el Tratado confirma los derechos y obligaciones que los países han asumido en otros tratados, otorga superioridad a este sobre los otros.

El Tratado consta de 13 capítulos, divididos en cuatro partes. La primera de ellas considera los objetivos y las definiciones de aplicación general. La segunda abarca seis capítulos sobre inversión, comercio transfronterizo de servicios, telecomunicaciones (aplicable para todos excepto para Costa Rica), servicios financieros, entrada temporal de personas de negocios y excepciones (por cuestiones de

⁸ Para atender este objetivo el sistema de integración centroamericano cuenta con varias instituciones que a lo largo de su historia han implementado diversos proyectos para incorporar la ciencia y la tecnología en los procesos productivos de la región. Entre estas instituciones se encuentran la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centro América y Panamá (CTCAP), la Secretaría General de Coordinación Educativa y Cultura Centroamericana (CECC), el Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (Cenpromype), entre otras. Sin embargo, el avance de los sistemas de innovación en Centroamérica aún está incompleto. Para más información sobre este avance en la región véase: Padilla y otros (2012).

seguridad nacional, balanza de pagos y tributación). La tercera parte incluye dos capítulos referentes a la administración del Tratado y a la transparencia. Finalmente, la cuarta parte considera las disposiciones finales del Tratado.

El Protocolo de inversión y servicios de 2007 sustituyó al Tratado en todas sus partes. Este remplazo consideró dos aspectos. Por una parte, el compromiso de los países centroamericanos para profundizar su integración económica. Por la otra, el reconocimiento de la existencia de nuevos compromisos relacionados con el comercio de servicios y la inversión. En concreto, los países después de firmar el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (DR-CAFTA), tenían la necesidad de incorporar los compromisos ahí asumidos en el marco de la integración intrarregional.

El Protocolo contiene las mismas partes y capítulos incluidos en el TICS, pero realiza algunas modificaciones e incluye mayores precisiones. En el capítulo de telecomunicaciones, por ejemplo, se incluye un anexo de apertura gradual y progresiva del sector para Costa Rica. En el sector financiero se incluyen mayores precisiones sobre la nacionalidad de los administradores y miembros de junta, así como anexos en los temas de seguros. Para el comercio transfronterizo se incluye un artículo sobre la cooperación entre las Partes, así como disposiciones sobre acceso a mercados y denegación de beneficios. Todas estas modificaciones y precisiones responden a la adecuación del TICS a los nuevos acuerdos tipo AGCS+⁹ en los que los compromisos en materia de comercio de servicios e inversión son más profundos (véase cuadro 1).

En el Protocolo de inversión y servicios de 2011 los países centroamericanos dieron un paso adicional adecuándose a los acuerdos tipos AGCS-X¹⁰, en los que se incluyen nuevos sectores y temas en el comercio de servicios e inversiones. Esencialmente, el Protocolo de 2011 incluyó el tema de comercio electrónico en el TICS. Las nuevas disposiciones se circunscribieron en los capítulos de inversión, comercio transfronterizo de servicios, servicios financieros, transparencia y cooperación. En sus disposiciones se considera la prohibición de los derechos aduaneros sobre transmisiones electrónicas; la no discriminación de productos digitales; y la cooperación en apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes), la seguridad cibernética y los certificados electrónicos, entre otros.

Otro de los temas propios de los acuerdos AGCS-X es el de inversiones, el cual está plenamente considerado en el TICS y sus Protocolos. Estos documentos incluyen los principios generales de inversión sobre nivel mínimo de trato, tratado nacional, trato de nación más favorecida, trato justo y equitativo y trato en caso de pérdidas. También consideran cuestiones sobre seguridad, limitación de los requisitos de desempeño, protección, alta dirección, transferencias, expropiaciones e indemnización, e intercambio de información. En la parte de solución de controversias se establece un mecanismo teniendo como referencia el Convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) o la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las controversias pueden ser entre inversionistas, o bien, entre un inversionista y un Estado.

En el capítulo sobre comercio transfronterizo de servicios se incluye tanto la normativa relativa a esta actividad como también disposiciones sobre movimiento de capitales, regulación doméstica, reconocimiento, localización y transparencia. Al igual que en inversiones, se consideran los principios de trato de nación más favorecida, trato nacional y se garantiza un acceso a los mercados; siempre y cuando

⁹ Por disciplina AGCS+, o disciplinas reforzadas, se entenderá aquellas que profundizan sobre las áreas de política abordadas en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC, yendo más allá de dichos compromisos (Palacio, 2017).

¹⁰ Por disciplinas AGCS-X, o disciplinas nuevas, se entenderán los desarrollos en áreas de política no abordadas en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC (Palacio, 2017).

no existan reservas o excepciones en esa actividad. También, se mantiene el acuerdo de movimiento de capitales sin restricciones, igual que en las inversiones. En la parte de regulación doméstica se establecen los criterios para otorgar licenciamientos de servicios. En el tema de reconocimiento mutuo, las Partes acordaron promover el reconocimiento de la educación y la experiencia del prestador de servicios a través de la firma de acuerdos o convenios entre ellas. En el tema de localización, se determina que ninguna Parte exigirá una presencia local del prestador de servicios lo que promovería el comercio transfronterizo de los servicios. Finalmente, en transparencia se promueve el establecimiento de mecanismos para responder consultas a en tiempos razonables.

CUADRO 1

MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: COMPROMISOS ASUMIDOS EN SUS ACUERDOS INTRARREGIONALES SOBRE COMERCIO DE SERVICIOS E INVERSIONES, POR TIPO DE COMPROMISO

Disciplinas AGCS+	Criterios	Disciplinas AGCS-X	Criterios
Comercio transfronterizo de servicios	X	Política de competencia	---
Regulación doméstica	X	Regulación del mercado laboral	---
Reconocimiento	X	Comercio electrónico	X
Localización (presencia residencial)	X	Protección al consumidor	***
Transparencia	X (AGCS)	Protección de datos	***
Telecomunicaciones	X	Transferencia transfronteriza de información	***
Servicios financieros	X	Disciplinas sobre localización	---
Entrada temporal y permanencia de personas de negocios	X (AGCS)	Políticas de innovación	***
Transporte marítimo	---	Sociedad de la información	---
Transporte aéreo	---	Investigación y desarrollo	---
Servicios relacionados con el transporte aéreo	---	Servicios de envío en competencia	---
Servicios profesionales	---	Servicios audiovisuales	---
Ayudas estatales (subsidios)	---	Energía (servicios relacionados)	---
Empresas estatales, monopolios o empresas con privilegios	***	Transporte de carga por carretera y servicios logísticos	X
Movimiento de capitales	X	Servicios ambientales	---
Impuestos	---	Educación y entretenimiento	---
		Convergencia regulatoria / Capacitación	---
		Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio para servicios	---
		Medidas de inversión	X
		Estadísticas de servicios	---
		PYMES	***

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, el Protocolo de Guatemala y el Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; así como de sus Protocolos.

Notas:

X/ El marco normativo centroamericano que regula el comercio intrarregional (incluye el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, el Protocolo de Guatemala y el Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios) incluye varios de los criterios considerados como parte de los acuerdos tipo AGCS+ o AGCS-X en la disciplina correspondiente. Dichos criterios se detallan en el Anexo de este documento.

(AGCS) El marco normativo centroamericano incorpora lo establecido en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios.

---/ El marco normativo centroamericano no incorpora ningún criterio de la disciplina correspondiente, de acuerdo con el Anexo de este documento.

***/ La disciplina se incluye parcialmente en el marco normativo centroamericano, aunque no se considera en un capítulo o apartado en específico.

El capítulo de telecomunicaciones incluido en el Segundo Protocolo incorpora los criterios de los acuerdos tipo AGCS+. En este sentido incluye medidas sobre acceso y uso de servicios públicos de telecomunicaciones, interconexión, portabilidad numérica, paridad de discado, salvaguardias respecto a proveedores importantes, organismos regulatorios, resolución de disputas y transparencia. Sin embargo, en algunos aspectos como la protección de datos y la transferencia transfronteriza de información abarca criterios correspondientes a los acuerdos AGCS-X, aun cuando éstos sean de carácter no vinculante u obligatorio. En 2007 los servicios de telecomunicaciones en Costa Rica estaban bajo el monopolio del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), por lo que el Protocolo contiene un anexo sobre los compromisos selectivos y graduales para la apertura del sector y modernización del ICE.

El tema sobre servicios financieros, correspondiente a las características de un acuerdo de servicios tipo AGCS+, está contenido en el capítulo 7 del Tratado y Protocolos. Al igual que para otros servicios, se parte del establecimiento de los principios de trato nacional, trato de nación más favorecida y acceso a mercados, con sus excepciones. Sin embargo, como parte del avance en este tipo de servicios se considera la inclusión de servicios financieros transfronterizos, servicios de seguros (excepto para Costa Rica, quien se comprometió a una apertura gradual del sector), de nuevos servicios financieros y acuerdos sobre la transferencia de información financiera. Asimismo, se incluyen normas sobre transparencia, reconocimiento, regulación doméstica, sistemas de pago y solución de controversias (vinculadas al proceso de solución del capítulo sobre inversiones).

La entrada temporal de personas de negocios también se considera como parte de los acuerdos de servicios tipo AGCS+ (véase cuadro 1). En el caso de Centroamérica este capítulo considera su autorización bajo el principio de reciprocidad, siempre y cuando no afecte desfavorablemente la solución de un conflicto laboral en curso o el empleo de cualquier persona. En su anexo abarca la entrada de visitantes de negocios, de comerciantes e inversionistas, y de transferencias de personal dentro de una empresa, sin exigir pruebas de certificación laboral y sin imponer restricciones numéricas. La entrada de visitantes de negocios se circunscribe solamente a las actividades de investigación y diseño; cultivo, manufactura y producción; comercialización; ventas; distribución; y servicios posteriores a la venta.

Finalmente, aunque la transparencia es un tema horizontal en el TICS, éste contiene un capítulo dedicado. Como parte de los criterios característicos de los acuerdos tipo AGCS+, el capítulo incluye acuerdos sobre la publicación y la administración de las medidas. En la parte de publicación, la Partes acordaron designar una dependencia u oficina nacional como Centro de Información para facilitar la comunicación entre ellas y se establecieron medidas para la publicación y el suministro de información, aunque de manera general. En la parte sobre la administración se establecen las garantías de audiencia y legalidad, los procedimientos administrativos para la adopción de medidas de aplicación general y los procesos de revisión e impugnación. Igualmente, las medidas son generales y se permite a las Partes cierta flexibilidad en el cumplimiento de las mismas.

En resumen, los instrumentos jurídicos en materia de servicios e inversiones entre los países centroamericanos van más allá de lo negociado en el marco del AGCS de la OMC como se observa en el cuadro 1. El establecimiento de reglas en materia de comercio transfronterizo, servicios financieros e inversión ha permitido el incremento de este tipo de servicios en la región. A lo largo de varios años se han creado empresas financieras regionales que a su vez han ayudado en la expansión de empresas productoras de bienes que hoy se consideran empresas transcenroamericanas. Sin embargo, los países aún tienen pendiente la ejecución de varios puntos de la agenda de comercio de servicios, como la formulación y aplicación de una política de competencia en todos los países, mejores políticas en materia

de transporte terrestre, la cooperación para la investigación y desarrollo en servicios, la protección del consumidor, reglas regionales para la imposición de impuestos y la generación de estadísticas de servicios, por mencionar las principales. Quedarían aún pendientes el avance de reglas en aquellas disciplinas que permitirían incentivar el comercio servicios modernos.

Brechas

Una de las principales tareas pendientes en el comercio de servicios es la generación de estadísticas bilaterales de comercio de servicios. Actualmente sólo Costa Rica tiene un proyecto de generación de estadísticas para el comercio de servicios. Este proyecto forma parte de los compromisos de Costa Rica con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como parte de su proceso de integración a la misma. En una primera parte del proyecto se tiene contemplado la generación de estadísticas de comercio de servicios por regiones y en una segunda parte, la generación de estadísticas por países. En el resto de los países centroamericanos no existen aún proyectos concretos para la elaboración de este tipo de datos, como tampoco están contemplados en los acuerdos regionales o bilaterales de los países centroamericanos con la excepción del Acuerdo de Libre Comercio entre México y Panamá (2015) donde se alienta a las partes a la generación de este tipo de estadísticas.

Otro tema pendiente a nivel regional, no sólo en el comercio de servicios, sino también en el de bienes, es la creación de una autoridad centroamericana de competencia y una norma que ayude a armonizar las políticas de competencia nacionales. Este es uno de los temas principales en la agenda regional y en el que los países han estado trabajando en los últimos años. Actualmente todos los países centroamericanos cuentan con una política de competencia, a excepción de Guatemala, en donde varios proyectos están en proceso de discusión. Este es otro de los temas que se han incentivado gracias a la firma de acuerdos con terceros países, especialmente debido a los compromisos asumidos con la Unión Europea. La existencia de una normativa regional de competencia contribuiría al mejor funcionamiento de los mercados centroamericanos y reforzaría también la competencia a nivel nacional (Escolán y Schatan, 2017).

En lo que respecta a los servicios de transporte de mercancías, éstos han estado restringidos a los centroamericanos desde la creación del mercado centroamericano. Sin embargo, en algunos casos las medidas preferenciales se aplican a nivel nacional y se establecen prácticas de no permisión de cargas de retorno, aun cuando todas las legislaciones restringen esta práctica conocida como “cabotaje interno”. En este caso, un transportista centroamericano que transporta carga hacia otro país centroamericano no puede captar carga en ese país destino hacia otro país centroamericano, por lo que tiene que regresar al país de origen sin carga. Esta práctica reduce la competitividad general del sistema logístico centroamericano y encarece el transporte de mercancías (BID, 2013).

En 1997, el Consejo sectorial de Ministros de Transporte de Centroamérica (COMITRAN), órgano del SIECA quien coordina y armoniza las acciones regionales en materia de transporte, elaboró un estudio sobre la competitividad e integración de Centroamérica en el sector transporte. En este estudio se consideraba que existían en Centroamérica instrumentos jurídicos que proporcionaban un marco jurídico para el transporte terrestre¹¹, pero que en algunos casos carecían de positividad en su aplicación. Por tanto, se recomendaba revisar el marco legal existente para desarrollar el marco general de una legislación

¹¹ Entre estos instrumentos se cuenta: el Acuerdo Regional para la Importación de vehículos por Carretera (San Salvador, 8 de noviembre de 1956), el Acuerdo Centroamericano de Circulación por Carreteras y el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana (Tegucigalpa, Honduras, 10 de junio de 1958), el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y sus protocolos.

regional específica en materia de transporte. Sin embargo, aunque se ha avanzado en materia de infraestructura logística regional, las mejoras en el marco legal han quedado pendientes.

Finalmente, en comercio electrónico, si bien Centroamérica presenta un avance en términos de legislaciones internas y compromisos internacionales¹², están pendientes, por una parte, la realización de estas tareas en algunos países centroamericanos, y por otra, la inclusión de otros temas relevantes del comercio electrónico necesarios para su promoción y seguridad. Entre esos temas se encuentran: la mayor asistencia a pymes para que puedan incursionar en y aprovechar el comercio electrónico, un mayor intercambio de información sobre aspectos regulatorios, la inclusión de reglamentación sobre uso de autenticación y de firmas digitales (que por el momento sólo se encuentra en sus acuerdos con y la Unión Europea¹³, pero no a nivel intrarregional), la regulación de mensajes no solicitados, la ciberseguridad y la prohibición de requerir el acceso a los códigos fuente. Todos ellos elementos importantes en la realización de transacciones electrónicas y del comercio transfronterizo (Michalczewsky y Ramos, 2017).

Agenda actual

Entre los temas que se encuentran en la agenda actual de trabajo de los países centroamericanos están: la ratificación del TICS por todos los países centroamericanos; la negociación de un acuerdo de competencia y la implementación de leyes nacionales de competencia; la puesta en marcha de un proyecto para facilitar el comercio y la competitividad en la región, el cual requiere un mejoramiento en el comercio de servicios; y, la aplicación de una política de movilidad y logística que también abarca los sectores de servicios, sobre todo en materia de transporte.

El TICS está pendiente de ratificación por parte de Costa Rica y Nicaragua. En Costa Rica el Tratado se presentó como proyecto de Ley a la Asamblea Legislativa, pero dada la dinámica de la misma y la prioridad de otros asuntos el proyecto sigue en espera de aprobación. En el caso de Panamá, como parte de su ingreso al Sistema de Integración Económica Centroamericana, el país ha ido negociando varios de los acuerdos previamente firmados entre los países centroamericanos. En el caso del TICS, Panamá ha terminado la negociación del acuerdo marco que contiene las disposiciones para los Capítulos de Inversión y Comercio de Servicios. Actualmente se encuentra en la fase de negociación de las reservas, las cuales incluyen el Anexo I sobre medidas disconformes con su legislación; Anexo II sobre las reservas a futuro y Anexo III sobre las reservas en servicios financieros.

En materia de política de competencia, los países centroamericanos deben avanzar en la negociación de un acuerdo centroamericano de competencia como parte de los compromisos que la región adquirió con la Unión Europea. Si bien el tema de política de competencia ha estado dentro de los temas

¹² De acuerdo con un estudio del BID (Michalczewsky y Ramos, 2017), El Salvador (en 2015), Guatemala (en 2008), Honduras (en 2015) y Panamá (en 2001) promulgaron una legislación doméstica inspirada en la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico publicada por la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional (CNUDMI) en 1996. Posteriormente, esta ley fue enmendada por la Convención sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales en 2005 y firmada por Honduras y Panamá, aunque solo el primero la ha ratificado. Estos avances a nivel internacional y la inclusión del tema a nivel regional y bilateral le confieren a la región centroamericana un mayor avance en materia de legislación del comercio electrónico que al resto de América Latina y el Caribe.

¹³ Aunque el tema de apoyo a las pymes también se incluye en los acuerdos bilaterales de Colombia con El Salvador, Guatemala y Honduras; en el de China con Costa Rica, en el de Estados Unidos con Panamá; en el DR-CAFTA; en el de México con Centroamérica; y en el de Singapur con Panamá, su inclusión apela a la buena voluntad de las partes para incentivar la cooperación entre las mismas.

principales en la integración centroamericana desde su creación, la firma del Acuerdo de Asociación Centroamericana con la Unión Europea (en mayo 2010) impulsó fuertemente los trabajos regionales (Schatan, 2017). Como parte del proyecto de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Modelo Normativo e Institucional para una Política de Competencia Regional, en 2012 se creó la Red Centroamericana de Autoridades Nacionales Encargadas del Tema de Competencia (RECAC) con el fin de desarrollar la Norma Regional Centroamericana (NCR), la cual se alcanzó en 2015. Bajo esta Norma se contempla la formación de una Autoridad Centroamericana de Competencia (ACC) con personalidad jurídica y capaz de llegar a resoluciones con efectos jurídicos plenos. Actualmente, la NCR es un borrador y se espera obtener el consenso político para su aprobación.

Los países también se encuentran implementando la Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio y Competitividad con énfasis en la Gestión Coordinada de Fronteras, la cual implica la coordinación interinstitucional de todas las entidades presentes en los pasos fronterizos entre los países centroamericanos. Esta Estrategia inició en 2015 y si bien se enfoca en el comercio de bienes, considera también aspectos relevantes para el comercio de servicios, sobre todo con la transparencia en la prestación de los servicios. Entre los puntos de la Estrategia que se relacionan con el comercio de servicios están: la agilización de controles migratorios, la transmisión electrónica de certificados fito y zoonosanitarios, la implementación de tecnología de registro de radiofrecuencia, la interoperabilidad de la información, los operadores, la comunidad fronteriza y seguridad, así como la creación de la Plataforma Digital de Comercio Centroamericano (PDC). De acuerdo con información del Ministerio de Economía de Guatemala, la región ha avanzado un 34% en las medidas de corto plazo, las cuales abarcan la declaración anticipada de mercancías, la agilización y coordinación de controles migratorios, la transmisión de certificados fito zoo sanitarios electrónicos, el registro por medio de dispositivos de radio frecuencia y la utilización de cámaras en los pasos de frontera. (<http://www.mineco.gob.gt/estrategia-centroamericana-de-facilitaci%C3%B3n-del-comercio>).

Finalmente, en diciembre 2017 los presidentes del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) aprobaron una Política Marco Regional de Movilidad y Logística Centroamericana, la cual es un marco de referencia para la articulación de iniciativas nacionales de movilidad y logística para la construcción del Sistema Regional de Movilidad y Logística. La fase de implementación de esta política se contempla entre junio de 2017 y 2021. Los sectores que se consideran en esta Política Marco abarcan los servicios fronterizos y aduaneros, los servicios aeronáuticos, los servicios marítimos portuarios, el transporte ferroviario, la infraestructura vial y el transporte carretero, así como los servicios de logística urbana. En algunos de ellos, como los servicios aeronáuticos y de transporte se contempla modernizar instituciones y mejorar los marcos normativos.

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE AVANCE FUTURO EN GOBERNANZA DE SERVICIOS

Teniendo en cuenta el marco regulatorio actual y las estadísticas de servicios e inversión en el mercado centroamericano, se proponen tres tipos de políticas públicas. En primer lugar, aquellas que tienen que ver con las instituciones; en segundo lugar, las relacionadas con su marco legal, y tercero lugar, aquellas enfocadas en acciones concretas.

A nivel institucional es recomendable que las instituciones que tienen que ver con el comercio intrarregional, especialmente la SIECA, asuman una posición de liderazgo y proactividad para articular las acciones que los países centroamericanos llevan a cabo en materia de comercio de servicios. Enfocar acciones en materia de servicios desde la institucionalidad especializada de la región ayudaría a tener un

mejor mapa del estado actual de los servicios en la región, a mejorar la aplicación de su normativa actual y a fomentar la creación de políticas necesarias para apoyar la creación de servicios modernos.

En el marco legal se recomienda un avance en los compromisos de los países centroamericanos tanto a nivel de profundidad, como de alcance. En dos de los seis países, todavía no se ha ratificado el TICS. Si bien el marco legal en los demás países centroamericanos van más allá del AGCS, su nivel de compromiso en materias como transparencia, reconocimiento, política de competencia, protección al consumidor, protección de datos, políticas de innovación, transferencia transfronteriza de información, entre otros, se ha quedado en el nivel de la buena voluntad de las Partes. Eso inhibe el avance en estos temas y depende del impulso de terceros países. Por otra parte, existen temas que comienzan a figurar en sus acuerdos con terceros países, pero que aún no están incluidos en sus acuerdos intrarregionales. Entre estos están la regulación del mercado laboral, la protección al consumidor, la protección de datos, investigación y desarrollo, y educación y entretenimiento. Así también existen otros temas que los países deberían incluir para incentivar las actividades basadas en la creación de propiedad como los servicios audiovisuales, transferencia transfronteriza de información, sociedad de la información; así como otros en lo que podría haber potencial en la región como los servicios ambientales.

Finalmente, en las acciones concretas existen tres de gran importancia para la región. La primera de ellas tiene que ver con la generación de estadísticas, la segunda con el apoyo a las pymes para su inserción en el comercio de servicios y la tercera con la infraestructura.

Actualmente, se estima que el comercio de servicios intrarregional y extrarregional es importante, pero no se tiene una idea precisa de los montos o de sus actividades y, por lo tanto, no se puede evaluar a profundidad la pertinencia del marco legal actual o de la necesidad de modificaciones al mismo. Por tanto, se considera importante que los países centroamericanos trabajen conjuntamente para la armonización, desarrollo de métodos estadísticos y capacitación en estadísticas de comercio de servicios y de inversión bilaterales. La existencia de éstas es un elemento fundamental para el desarrollo de políticas públicas adecuadas a la situación económica y a las necesidades de la región.

Considerando que los mercados centroamericanos están compuestos fundamentalmente de pymes y que el acceso de éstas a los avances tecnológicos es bajo, es fundamental que los países centroamericanos ejecuten políticas de apoyo a las pymes. Las nuevas industrias de la llamada economía naranja se están desarrollando en este tipo de empresas, por lo tanto, requieren políticas regionales y acciones concretas en materias de asistencia técnica, acceso a financiamiento y promoción del comercio electrónico.

Y finalmente, en infraestructura se requieren mejoras en la red y cobertura de telecomunicaciones e internet, ya que existen sectores de la población que aún no tienen acceso a los mismos. La mejora en estas redes no sólo es importante para la expansión del comercio de servicios, sino también para la implementación de sistemas de apoyo y regulación del comercio en la región. Así mismo, se requiere una mejor infraestructura en todos los tipos de transportes: carreteras, puertos y aeropuertos, a través de los cuales se lleva a cabo tanto el comercio de bienes, y que son en sí mismas una parte importante del comercio de servicios en la región.

Bibliografía

Banco Central de Costa Rica (2009), «Comercio de Servicios en Costa Rica: modo de suministro»

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros (2013), «Transporte automotor de carga en Belice, Centroamérica y República Dominicana: Análisis de desempeño y recomendaciones de política», Inter-American Development Bank, marzo.
- Consejo Monetario Centroamericano (2015) Consejo Monetario Centroamericano 50 aniversario 1964-2014. Consejo Monetario Centroamericano, Centroamérica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1957) Informe sobre la reunión sobre problemas de vivienda, industrias de edificación y materiales de construcción en Centroamérica y Panamá, Naciones Unidas, CEPAL, Costa Rica, noviembre.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2010), *Manual de Estadísticas del Comercio Internacional de Servicios, 2010*, Naciones Unidas, Nueva York, Naciones Unidas, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo Eurostat, Oficina de Estadística de la Unión Europea Fondo Monetario Internacional Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos Organización Mundial del Comercio Organización Mundial del Turismo.
- Escolán, Celina y Claudia Schatan (2017), «Panorama y retos de la política de competencia en Centroamérica», *Estudios y Perspectivas, Sede Subregional en México*, No. LC/L.4165/Rev.1, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, p. 60, mayo.
- Gutiérrez, Javier A. (2018), «Entrevista con el Director Ejecutivo de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana sobre los marcos regulatorios de servicios e inversiones en el Mercado Común Centroamericano (MCCA).»
- Mercado Común Centroamericano (MCCA) (1960), «Tratado General de Integración Económica Centroamericana».
- Michalczewsky, Federico y Alejandro Ramos (2017), «E-regulación en América Latina», *Conexión Intal*.
- Molinuevo, Martín y Sebastián Sáez (2014), *Regulatory assessment toolkit: a practical methodology for assessing regulation on trade and investment in services*, Washington, DC, World Bank.
- Monge, Francisco, Alina Gómez y Natalia Porras (2018), «Entrevista con Francisco Monge, Arlina Gómez y Natalia Porras del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX)».
- Organización Mundial del Comercio (1995), «Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios».
- Palacio, Ana (2017), «Avances en la gobernanza regional del comercio de servicios: los casos de la Alianza del Pacífico y MERCOSUR», *Serie Comercio Internacional*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Padilla, Ramón; Gaudin, Yannick y Patricia Rodríguez (2012) “Sistemas nacionales de innovación en Centroamérica”, Serie Estudios y Perspectivas No. 140, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Sede Subregional de la CEPAL en México, noviembre.
- Pierce Porras, Allison, Alejandra Ramírez Vargas y Adriana Sandí Esquivel (2017), «Costa Rica: exportaciones de servicios y sus principales mercados de destino».
- Rodríguez, Ricardo (2010) “Tratado de sistema de pagos en Centroamérica y su importancia para la integración financiera de la región”, en Revista derecho comunitario internacional y derechos humanos, Universidad de Costa Rica, Maestría Derecho Comunitario y Derechos Humanos, Costa Rica, octubre.
- Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA) (2015) “Los sistemas bancarios en Centroamérica”, en Estado de la Región, quinto informe, Consejo Nacional de Rectores, La Defensoría de

los Habitantes, PRESACA II-PRESISAN y Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana PAIRCA II, Centroamérica.

SIECA (2011), «II Protocolo Tratado sobre inversión y comercio de servicios (TICS)».

--- (2007), «Protocolo al Tratado sobre inversión y comercio de servicios (TICS)».

--- (2000), «Tratado sobre inversión y comercio de servicios (TICS)».

--- (s/f), «Acuerdo No. 01-2015 | Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio – SIECA».

--- (s/f), «Protocolo de Guatemala».

Fuentes estadísticas consultadas:

Banco Central de Costa Rica, www.bccr.fi.cr.

Banco Central de Reserva de El Salvador, www.bcr.gob.sv

Banco Central de Guatemala, www.banguat.gob.gt/

Banco Central de Honduras, www.bch.hn/

CEPALSTAT, interwp.cepal.org/cepalstat/

Instituto Nacional de Estadística y Censo – Panamá, www.contraloria.gob.pa/inec

UNCTADSTAT, unctadstat.unctad.org