

CONTENIDO

i.	<u>La importancia del sector financiero para el ALCA</u>	3
ii.	<u>Los servicios financieros en la negociación</u>	3
1.	<u>Alcance y cobertura del acuerdo</u>	3
2.	<u>Modalidades de negociación</u>	5
3.	<u>Presencia comercial / inversión extranjera</u>	5
4.	<u>Tratamiento de las medidas prudenciales</u>	6
5.	<u>El trato especial y diferenciado</u>	7
6.	<u>Otros temas</u>	7
6.1.	<u>Tratamiento de los niveles de gobierno</u>	7
6.2.	<u>Servicios financieros nuevos</u>	8
6.3.	<u>Los nuevos estándares de transparencia</u>	8

La Federación Latinoamericana de Bancos, FELABAN, es una entidad sin ánimo de lucro, constituida en 1965 en la ciudad de Mar del Plata, República Argentina, que agrupa a través de sus respectivas asociaciones en 19 países del continente a más de 600 bancos y entidades financieras de América Latina¹

Como gremio aglutinante del sector financiero latinoamericano, de tiempo atrás FELABAN ha tenido un especial interés en las discusiones sobre la integración de servicios financieros en las negociaciones multilaterales y bilaterales de la región, en consideración a la creciente importancia que dichos procesos revisten.

Es así como, en 1996, bajo la iniciativa y el auspicio de la FEDERACION LATINOAMERICANA DE BANCOS, FELABAN, la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (ASOBANCARIA) y el Centro Latinoamericano de Estudios Internacionales (CLADEI) se llevó a cabo el estudio “Acuerdos de Integración de Servicios Financieros en América Latina. Perfiles de negociación hacia el ALCA”

En el trabajo aludido se efectuó una evaluación sistemática de los avances y dificultades que enfrentaron los procesos de integración en los países latinoamericanos en cuanto hace a la negociación de servicios financieros, las tendencias implícitas en dichos procesos de integración, los requerimientos de coordinación de legislaciones nacionales y los condicionamientos macroeconómicos que propician la integración de los mercados financieros, como puntos de reflexión en el delineamiento de los perfiles de negociación en el marco del ALCA.

En el año 2003, la Federación llevó a cabo el programa “Negociación de Servicios Financieros en el marco del ALCA”, el cual consistió en una serie de seminarios itinerantes realizados en diversos países de Latinoamérica que tuvieron como propósito sensibilizar al sector financiero sobre la importancia de involucrarse en este proceso de negociación y recabar sus inquietudes sobre el particular.

Como resultado de estos seminarios, se preparó el presente documento, el cual recoge la posición del sector financiero latinoamericano representado por FELABAN, en relación con dichas negociaciones, el cual fue entregado oficialmente en el Foro Empresarial de las Américas que tuvo lugar entre el 17 y el 21 de noviembre de 2003, en la ciudad de Miami, Florida.

¹ Representa un 87% de los bancos establecidos en la región. Con un total de activos de US\$ 876.000 millones.

i. La importancia del sector financiero para el ALCA.

La puesta en marcha de un acuerdo de libre comercio de la envergadura del ALCA va a alterar de manera sustancial las estructuras productivas y las relaciones económicas de los países participantes y de los latinoamericanos con el resto del continente. Desde la Iniciativa para las Américas, formulada por el expresidente George Bush en junio de 1990, el Área de Libre Comercio de las Américas se ha consolidado como un pilar fundamental de todos los gobiernos del continente en sus propósitos de alcanzar conjuntamente mayores niveles de desarrollo económico y justicia social.

Se espera con el acuerdo, que las nuevas libertades al comercio de bienes y servicios y el establecimiento de disciplinas comunes en las materias relacionadas con el comercio, conduzcan efectivamente a mayores niveles de desempeño económico en los países. Para este propósito es crucial tener en cuenta la importancia neurálgica del sector financiero para el normal y adecuado desempeño de las economías. Resulta evidente la capacidad de impacto que tiene en el crecimiento y el desarrollo y por ende, no debe obviarse un óptimo tratamiento del mismo en los acuerdos.

En el ALCA, por lo tanto, el gran reto que se presenta en las negociaciones para la liberalización del sector financiero es lograr fortalecer al bloque en su conjunto y de esa manera asegurar que dicho sector mantenga su función de intermediación hacia la actividad productiva y de apoyo al comercio internacional para los países miembros del acuerdo. Sólo de esa manera se puede asegurar que el sector financiero continental sea un verdadero instrumento del desarrollo de las economías americanas para dar sostenibilidad y continuidad a la integración continental en el largo plazo. El esperado desarrollo de las corrientes comerciales en el continente no será independiente de un adecuado proceso de intermediación financiera en los países del ALCA y la salud de los sistemas financieros nacionales será necesaria para influir positivamente en el comercio.

Sin embargo, las condiciones de partida en el ALCA, con enormes diferencias entre los aparatos productivos de los países participantes, también proyectan un aprovechamiento diferencial de las oportunidades del mercado continental. Por ello, se deben tener presentes algunos preceptos para la negociación que permitan alcanzar la meta del fortalecimiento y consolidación del sector financiero continental.

ii. Los servicios financieros en la negociación

1. Alcance y cobertura del acuerdo.

El sector financiero y en particular la banca, hace posible la distribución eficaz de los fondos prestables entre los diferentes agentes y sectores del circuito económico, facilitando su crecimiento y desarrollo. Su función económica básica es entonces la

de canalizar los excedentes de capital hacia los agentes que los demandan para darles un uso productivo. El adecuado cumplimiento de esta función está estrechamente relacionado con la salud de las economías y sus principales precios: la tasa de interés, la inflación, la tasa de cambio y, por ende, con las principales orientaciones de la política económica.

Por estas razones, los servicios financieros, a diferencia de los muchos otros servicios que se ofrecen en una economía, son sujeto de mayor regulación que cualquier otra actividad productiva. Esto en principio parecería contradictorio con la búsqueda de una liberación de los servicios financieros, pero el crecimiento de las corrientes comerciales también está en función del desarrollo de este sector.

Los temores alrededor de la libre circulación de servicios financieros están basados en la estrecha vinculación de esta actividad con los flujos de capital internacionales. Las crisis financieras recientes (como la de Asia 1997) han minado la percepción a favor de un sector financiero más abierto y liberado, pues las economías emergentes o en desarrollo, han visto frenado su proceso de crecimiento al enfrentar fuertes restricciones en los fondos que lo financian. Una negociación exitosa deberá avanzar en la liberalización del comercio de servicios financieros al mismo tiempo que lograr un margen adecuado de manejo nacional que pueda reaccionar y preservar la estabilidad de las economías ante movimientos bruscos e importantes de los flujos de capital.

Para el caso latinoamericano hay que tener presentes dos aspectos básicos: La estructura dispersa de nuestras economías que también se refleja en el sector financiero y el nivel de compromiso que han adquirido los países respecto de la liberalización de su propio sector financiero en la OMC.

Con relación a la estructura, en el continente se aprecia una alta correspondencia del tamaño relativo de los sistemas financieros nacionales con el tamaño de los mercados domésticos y la diversificación de las economías. Además, analizando el grado de profundización bancaria que ostentan los latinoamericanos, se debe tener presente que en general, salvo aquellos que han desarrollado una estructura bancaria con operaciones extraterritoriales (banca off-shore), los países presentan una operación de orden nacional o muy orientada al mercado local, incluso con presencia de bancos extranjeros que en realidad operan localmente para atender el mercado doméstico. Esta situación debe ser atendida en la negociación con fórmulas que consideren esas diferencias de arranque para afrontar la liberalización, a través del principio de trato especial y diferenciado por grado de desarrollo.

De otra parte, el nivel de apertura que indican los compromisos adquiridos por los países en el marco de la OMC es muy bajo para todo el sector financiero en general cuando se refiere a la posibilidad de permitir las actividades transfronterizas. Con relación a la inversión extranjera directa en cambio, son notorios los niveles más altos de compromiso en la mayoría de los países del continente. Se hace entonces relevante el análisis del tratamiento de la presencia comercial en el sector específico

de los servicios ya que esta actividad está íntimamente ligada al flujo de capitales de inversión directa.

Estas consideraciones generales, sumadas a la experiencia de los servicios financieros en otros acuerdos internacionales, permiten sustentar la necesidad de que el sector financiero sea sometido a disciplinas autocontenidas en un capítulo separado en el marco del ALCA. Sólo de esta manera se puede garantizar un adecuado tratamiento de las especificidades del sector. Así mismo, es deseable que la liberalización tenga una cobertura universal en todos los subsectores financieros, salvo los que pertenecen al ámbito propio de la actividad gubernamental, y que se incorporen dentro del capítulo independiente normas para el tratamiento de todas las modalidades de prestación de servicios.

Con relación a este último punto cabe destacar que la larga discusión que se ha dado entre los grupos de negociaciones de inversiones y servicios del ALCA, sobre en cuál de los dos capítulos deben consignarse las normas sobre la presencia comercial, se resuelve al abarcar de manera comprensiva el modo 3 de prestación de servicios dentro del mismo capítulo autocontenido. Esto permite mantener el manejo integral del sector en las negociaciones.

En resumen, se requiere un capítulo separado y autocontenido, que incorpore todos los sectores y modos de prestación. Para tal efecto, resulta imperativo que la negociación sea adelantada por especialistas y conocedores de la múltiple problemática del sector financiero y no exclusivamente por los negociadores de los ministerios de comercio o cancillerías.

2. Modalidades de negociación.

Otro centro de la discusión de la negociación de servicios en el ALCA ha sido la disyuntiva para la conformación de las ofertas de partida de los países entre el formato de lista positiva o de lista negativa.

Para el objetivo de atender las diferencias en los niveles de desarrollo y de una liberalización que sea amplia pero gradual, lo pertinente y recomendable en este debate es tener presente que muchos países requieren mantener reservas en sus compromisos que les permita atender situaciones de crisis y un margen suficiente respecto de su legislación nacional para dar gradualidad al proceso de liberalización. Esto sin perjuicio que los niveles de liberalización que finalmente se acuerden para la puesta en marcha del ALCA, se correspondan con un acceso a mercados en condiciones equitativas y preferenciales a los países en desarrollo.

3. Presencia comercial / inversión extranjera.

El modo de presencia comercial tiene una gran importancia en el desarrollo de las economías y los servicios financieros en los países de Latinoamérica. Como ya se mencionó arriba, la presencia comercial es tratada por los países en desarrollo con

una mayor apertura que los demás modos de prestación de servicios en el caso del sector financiero y bancario. Esta posición está estrechamente vinculada con la condición de países receptores de inversión que, en particular durante las últimas dos décadas, con el auge de las políticas de apertura y globalización, se ha convertido en uno de los pilares centrales en las políticas de crecimiento económico, ante la limitada capacidad de generar capitales de inversión.

Es por esa razón que los países latinoamericanos se muestran en general más propensos a políticas que incentivan la atracción de la inversión extranjera directa en todos los sectores, incluso en el sector financiero. Y, por las mismas razones, hay una tendencia generalizada a limitar el acceso de operadores de servicio en los modos transfronterizos. En este sentido, la banca extranjera instalada en Latinoamérica que busca atender los mercados locales, debe operar en función de ganar participación en los mercados domésticos o subregionales bajo las mismas reglas y condiciones de los bancos nacionales.

Hoy por hoy, la evolución de las negociaciones sobre servicios financieros plantea un reto implícito al incorporar compromisos más altos respecto del nivel de apertura para el modo 1. Los desarrollos tecnológicos recientes facilitan de manera considerable la operación transfronteriza de servicios financieros con lo cual en el futuro será menos probable que los operadores extranjeros realicen grandes inversiones para atender los mercados locales a lo largo del continente. Es más, este fenómeno podría derivar en un proceso de desinversión.

En definitiva, para la negociación del ALCA, los países deben propender por un adecuado balance entre modalidades de prestación de servicios que incentive la IED en el sector y, habida cuenta del desarrollo y la importancia previsible del modo 1, avanzar en la dirección de un régimen regulatorio transfronterizo orientado a asegurar la estabilidad del sistema. Mientras, los países en desarrollo deben conservar la capacidad de vigilancia sobre la operación del sector financiero en los mercados domésticos, al mantener las mismas condiciones de regulación para todos los operadores en el territorio.

4. Tratamiento de las medidas prudenciales.

A pesar del auge liberalizador que se viene experimentando en el continente y el mundo entero desde hace ya más de una década, persisten algunos temores en los sectores financieros respecto de lo que podría suceder en situaciones de crisis en el marco de una economía globalizada, donde los mecanismos de transmisión son más claros. La experiencia sobre lo sucedido en Asia en 1997, en Brasil y más recientemente en Argentina, dio la señal de alerta sobre la necesidad de mantener, en los acuerdos de libre comercio, mecanismos que operen como válvulas de escape para las economías que enfrentan este tipo de crisis.

Es por ello que uno de los temas que deben desarrollarse y quedar plasmado en el acuerdo ALCA se refiere precisamente a la posibilidad de que los países puedan recurrir a la aplicación de medidas prudenciales ante situaciones adversas y hasta adoptar medidas de salvaguardia financiera cuando la situación de crisis es inminente o ya se ha consolidado. Los mecanismos que se adopten deberán tener en cuenta adicionalmente que las condiciones que rodean las crisis financieras difieren según el país de que se trate.

Lo deseable entonces es que el ALCA incorpore mecanismos que permitan a los países tomar medidas de urgencia para enfrentar las crisis y que además sean reconocidas por los demás miembros del acuerdo.

5. El trato especial y diferenciado.

Las reconocidas diferencias en los tamaños y desarrollos de los diferentes sectores financieros en los países del continente, plantean la posibilidad de que se genere un aprovechamiento no equitativo de los beneficios del acuerdo. Por lo tanto se hace necesario que el acuerdo incorpore, también para el capítulo de servicios financieros, un tratamiento diferencial de acuerdo al tamaño y desarrollo relativo de los países.

Se mantiene en todo caso una disyuntiva: Si el TED será un mecanismo de aplicación sólo durante el período de transición o será un principio de aplicación permanente en función del estado de desarrollo de las economías. En efecto, el TED por la vía de aplicación de plazos diferenciales para el acceso a los mercados se elimina una vez que se logra la liberalización total en todos los países, mientras que los mecanismos adicionales como la cooperación, pueden tener un carácter permanente.

El carácter de principio del ALCA que ostenta el TED, permite considerar un trato permanente en el tiempo y no exclusivo del período de transición. Se pueden desarrollar mecanismos más sofisticados como el relativo al acceso a los mercados según niveles de gobierno, donde se propone que los países en desarrollo puedan tener un trato no discriminatorio en el nivel estadual en los países que tienen un gobierno federativo.

6. Otros temas

6.1. Tratamiento de los niveles de gobierno

Dentro de los aspectos que tienen incidencia transversal en todos los temas que se negocian en el ALCA, el tema de los niveles de gobierno que se comprometen en el acuerdo llama al debate entre países con estructura territorial centralizada y los de estructura federada.

Para el caso de los servicios financieros el tema adquiere relevancia por lo que sucede con los países que tienen regulaciones de nivel subnacional con un nivel de compromiso distinto del nacional. De no superarse esa situación durante la negociación del ALCA, lo más probable es que se establezca un desbalance en el nivel de acceso en contra de los operadores de servicios financieros, en países que no extiendan los compromisos a los estados o provincias federados.

Una fórmula para enfrentar este dilema, es la posibilidad que se establezca un mecanismo de TED para que los países en desarrollo puedan tener, no un trato nacional como es entendido en el acuerdo, sino un trato igualitario al nivel estadual. Esta fórmula sería de gran atractivo para los países que tienen un importante ingreso de remesas del exterior, originadas en las actividades privadas de connacionales residentes en otros países del ALCA.

En todo caso, este tema se constituye en un gran reto para los negociadores de los países con gobierno centralizados o que, siendo federativos, su sector financiero opera bajo regulación de nivel nacional.

6.2. Servicios financieros nuevos.

El gran desarrollo de los servicios financieros en las economías más grandes del continente conlleva un gran riesgo para los menos desarrollados, cuando se trata de establecer condiciones de trato nacional a servicios financieros de otra parte, aunque éstos no estén contemplados en la legislación nacional del país receptor y sin que medie ninguna modificación legislativa.

Esta condición podría oponerse a la gradualidad requerida para mejorar la capacidad competitiva de las empresas de países de menor grado de desarrollo relativo en sus sistemas financieros. En efecto, el ingreso de productos y servicios no contemplados aún en muchas legislaciones nacionales desde los mercados financieros de las economías más grandes, equivale a una liberación inmediata en una buena porción de la actividad financiera.

6.3. Los nuevos estándares de transparencia

En un sector tan sujeto a regulaciones, es imperativo comprometer altos niveles de transparencia para evitar prácticas discriminatorias hacia los demás socios del acuerdo. El acuerdo de la OMC contempla para tal efecto, la obligación de los miembros de poner en conocimiento público todas las normas que atañen a la actividad correspondiente. Los países han manifestado la necesidad de mejorar estos compromisos por las grandes disparidades que se presentan en los procedimientos nacionales para la publicación y divulgación de las normas. Esto, sin duda, es indispensable para alcanzar niveles más equitativos en las condiciones de acceso de todas las partes.

Sin embargo, el objetivo de mayor transparencia no debe traducirse en que los acuerdos que se logren comprometan la autonomía regulatoria de los países y se debe evitar adoptar compromisos con una ventana abierta a posibles presiones externas en los procesos legislativos de los países.

* * *

Con estas proposiciones, la Federación Latinoamericana de Bancos desea contribuir al exitoso desarrollo de las negociaciones del ALCA y reitera su apoyo al proceso, pues vemos en el ALCA la oportunidad propicia para otorgar una dimensión estratégica al sector financiero del continente, para hacerlo sólido y competitivo frente a otros bloques en el mundo y para potenciar su capacidad de motor en la actividad comercial en todas las Américas.