

SECCIÓN TÉCNICO-ECONÓMICA

Comercio internacional y seguros*

REBECA HERRERA-DÍAZ**

SUMARIO

1. ¿CÓMO SE NEGOCIAN LOS SERVICIOS?
 - 1.1. Por modos de prestación de servicios
 - 1.2. Por listas
2. ¿CUÁL ES EL ESTADO DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGUROS EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS?
 - 2.1. Cronograma Modelo de Liberalización de los Seguros
 - 2.2. El rol de los seguros en el desarrollo económico
 - 2.3. ¿De dónde surge la necesidad de liberalizar el mercado asegurador?
 - 2.4. Liberalización de Servicios en el Acuerdo General de Comercio de Servicios AGCS

*Fecha de recepción: 1º de diciembre de 2007
Fecha de aceptación: 30 de junio de 2008*

* Artículo de investigación de la autora resultado de sus observaciones y preocupaciones en cuanto a la negociación de los seguros en el mercado del Comercio Internacional, durante un poco más de 6 meses de constante seguimiento al mismo. Año de inicio: 2006. Última actualización: Junio de 2008.

** Abogada de la Pontificia Universidad Javeriana, magíster en leyes en Derecho Bancario y Financiero de "The London School of Economics and Political Science". Actualmente es la Directora Jurídica de FASECOLDA. Correo electrónico: rherrera@fasecolda.com

- 2.4.1. Compromisos en el AGCS: Certeza de los negocios a futuro
- 2.4.2. La excepción de la regulación prudencial
- 2.4.3. La liberalización de los seguros en la Ronda Doha y el Cronograma Modelo del Financial Leaders Working Group FLWG
 - 2.4.3.1. Acceso a mercados y trato nacional
 - 2.4.3.2. Acceso a mercados - presencia comercial
 - 2.4.3.3. Acceso a mercados - movimiento de personas de negocios
- 2.5. Las mejores prácticas en seguros
 - 2.5.1. Transparencia
 - 2.5.2. Solvencia y enfoque prudencial
 - 2.5.3. Eliminación de los monopolios de seguros
 - 2.5.4. Independencia del órgano de supervisión
- 3. ANTECEDENTES DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGUROS EN COLOMBIA
 - 3.1. Inversión extranjera en el sector asegurador colombiano
 - 3.2. Consumo de seguros en el exterior
 - 3.3. TLC Andino-Estados Unidos
 - 3.3.1. Estructura del texto de negociación de servicios financieros
 - 3.3.2. Texto de disciplinas generales
 - 3.3.3. Peticiones de Estados Unidos en materia de seguros
 - 3.3.4. Respuestas de Colombia en materia de seguros
 - 3.4. Sucursales para banca y seguros
 - 3.4.1. *Consumo de seguros en el exterior*
 - 3.4.2. Comercio transfronterizo de seguros
 - 3.4.3. Cierre de la negociación
 - 3.5. Estado actual del proceso para crear una zona de libre comercio
- 5. NEGOCIACIONES DE SERVICIOS FINANCIEROS ANTE LA OMC -

CASO COLOMBIANO

- 5.1. Compromiso horizontal, aplicable a todos los servicios financieros
 - 5.2. Servicios de seguros y relacionados con seguros
 - 5.3. Servicios bancarios y demás servicios financieros (excluidos los seguros)
-
6. COMERCIO DE SERVICIOS FINANCIEROS EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES CAN
 - 6.1. Marco general de las negociaciones de servicios en la CAN
 - 6.1.1. Descripción de las medidas
 - 6.1.2. Futuro de las negociaciones
-
7. CONSIDERACIONES FINALES

RESUMEN

El presente artículo busca describir la forma en que los servicios de seguros ingresan al comercio internacional, es decir, cómo se comercian. El artículo no es un artículo relacionado con los seguros del comercio internacional.

El artículo parte de una breve descripción sobre cómo se comercian los servicios, según las normas de la Organización Mundial de Comercio, para de allí entrar a analizar el estado del arte en materia de liberalización de servicios de seguros en el ámbito internacional. El análisis se fundamenta en las recomendaciones del Grupo de Líderes del Sector Financiero, que emitió, hace algunos años, un documento de trabajo guía para que los países avancen en sus cronogramas de liberalización comercial.

Luego del análisis general sobre el comercio de servicios de seguros se presenta una descripción de los antecedentes en materia de liberalización comercial de seguros en Colombia para finalizar con los avances recientes en el ámbito interno y en los tratados de libre comercio que ha negociado el país.

Palabras clave: comercio internacional, normatividad OMC, liberalización comercial aseguradora.

ABSTRACT

This article describes how insurance services are included into free trade agreements. This article doesn't refer to international trade insurance products.

The article starts with a brief description on how insurance services are traded, according to WTO rules. In second place, it describes the recommendations of the Financial leaders Working Group, in which some guidelines are suggested to countries that are entering into financial liberalization processes.

Finally, the article presents the Colombian background on insurance services liberalization to conclude describing current developments in the unilateral arena and on free trade grounds.

Key words: *insurance trade, liberalization of insurance services, trade insurance, services.*

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es brindar los elementos para entender la negociación en materia de servicios de seguros en el *Tratado de Libre Comercio* (TLC) Andino-Estados Unidos, y los cambios normativos que ello traerá.

Igualmente, pretende brindar algunos elementos de actualidad en las negociaciones en materia de servicios de la ronda Doha de la *Organización Mundial de Comercio*, OMC, y de las negociaciones de servicios de la *Comunidad Andina de Naciones*, CAN.

Actualmente, Colombia se encuentra negociando acuerdos de comercio, que incluyen asuntos relacionados con el sector financiero con los países *EFTA* (European Free Trade Agreement, o AELE, en sus siglas españolas) (Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza) *CAN* (Bolivia, Ecuador y Perú), Canadá, Chile y la Unión Económica Europea (en bloque con los demás países *CAN*).

Los servicios financieros constituyen uno de los sectores más importantes del área general de servicios, gozando de un tratamiento especial dentro de la negociación dado su carácter estrictamente regulado y estar íntimamente vinculado con las condiciones macroeconómicas del país. Por ello, en la mayoría de los casos, el sector financiero es negociado en un capítulo especial y por una mesa específica de negociación, conformada por los representantes de los Ministerios de Hacienda y Finanzas, de los Ministerios de Comercio y de los Bancos Centrales o sus equivalentes en los países que son Parte de la negociación.

Al igual que las negociaciones que se desarrollan ante la OMC, las negociaciones de servicios de los tratados de libre comercio van inspiradas en los principios de Trato Nacional y Trato de Nación Más Favorecida. El principio de Trato Nacional se encuentra desarrollado por nuestra Constitución Política, según la cual debe existir igualdad de

trato a prestadores de servicios nacionales y extranjeros. El Trato de Nación Más Favorecida, también incluido en nuestra Constitución, se refiere a que se debe dar igualdad de trato a los extranjeros de todas las naciones con las cuales se tiene o se negocia un acuerdo comercial del mismo grado de integración.

2. ¿CÓMO SE NEGOCIAN LOS SERVICIOS?

1.1. Por modos de prestación de servicios

Desde la negociación del *Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS)*, en la OMC, se concluyó que para poder saber cómo se negocian los servicios, es preciso entender cómo se prestan los servicios.

De esta forma, se identificaron cuatro modos básicos de prestación de servicios:

- Modo 1: Comercio transfronterizo: Es la posibilidad de que un servicio se preste de territorio a territorio sin necesidad de que alguna de las partes involucradas en el negocio de prestación del servicio se desplace. (Ej.: vías electrónicas).
- Modo 2: Consumo en exterior: Es la posibilidad de que el consumidor se desplace y consuma el servicio en el exterior. (Ej.: servicios educativos).
- Modo 3: Presencia comercial: Es la posibilidad de que el prestador del servicio se desplace al territorio donde va a prestar el servicio incorporando una compañía nueva o estableciendo una sucursal. Este modo va íntimamente ligado con la inversión extranjera. (Ej.: bancos y compañías de seguros con capital extranjero).
- Modo 4: Movimiento de personas de negocios: Incluye la posibilidad de que el prestador del servicio envíe personal al territorio donde se va a prestar el servicio. (Ej.: Intermediarios de seguros).

Vale la pena señalar que en materia de comercio transfronterizo, los países que han negociado acuerdos de libre comercio no han hecho mayores compromisos en el caso de servicios de seguros. Sin embargo, sí han hecho compromisos amplios en materia de consumo de servicios de seguros en el exterior, como se verá más adelante.

1.2. Por listas

Los servicios se negocian por listas de negociación en las cuales se explica el tratamiento que se pretende dar a los distintos modos de prestación de servicios y su relación con los compromisos de Trato Nacional y Trato de Nación Más Favorecida.

Las listas de negociación de los servicios pueden ser:

- Lista positiva: Se incluyen en la negociación, únicamente los servicios listados. Cualquier servicio que no sea listado, no hace parte de la negociación.
- Lista negativa: Al inicio de la negociación, se entiende que todos los servicios entran en la negociación, salvo aquellos excluidos. Si no se excluye algún servicio, se entiende que el mismo está incluido en la negociación y le son aplicables todos los compromisos que se adquieran en la misma.

2. ¿CUÁL ES EL ESTADO DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGUROS EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS?

Los países cuyos mercados financieros tienen la mayor participación mundial crearon lo que se denomina el *Financial Leaders Working Group* (grupo de trabajo de los líderes financieros, FLWG), el cual desarrolló el Cronograma Modelo para la liberalización de los servicios financieros en dichos países.

En materia de seguros, se creó el Cronograma Modelo de Liberalización de Servicios de Seguros.

2.1. Cronograma Modelo de Liberalización de los Seguros

Este texto es el modelo de referencia para la liberalización de los mercados de seguros de todos los países del mundo que consignarán mayores compromisos de apertura antes de la finalización de la Ronda Doha de la OMC.

El documento parte de la base de que los servicios de seguros juegan un papel crucial en el desarrollo económico de las naciones. Una buena liberalización del mercado asegurador puede atraer inversión extranjera y conducir al desarrollo de otros servicios financieros, a la vez que puede promover el desarrollo económico, la seguridad financiera y el aumento de los niveles de prosperidad.

En muchos mercados hay gran potencial para el crecimiento del mercado asegurador. Se ha reconocido que la tendencia global de crecimiento de los mercados aseguradores es más rápida que la de los ingresos de las naciones, lo cual favorece a la promoción de cambios en la estructura del sistema de seguros.

Para los mercados de seguros emergentes, salvo algunas excepciones, es aplicable la regla según la cual el mercado asegurador tiene un crecimiento de tres o cuatro veces más que el crecimiento de toda la economía del país.

Para el caso colombiano, los siguientes cuadros muestran la relación crecimiento del *Producto Interno Bruto* (PIB) y crecimiento de la industria aseguradora. Los años resaltados

son aquellos en que se cumple la regla de que el crecimiento de los seguros triplica el crecimiento del PIB.

| Colombia, Producto Interno Bruto -PIB- | | | | |
|--|-------------------|----------------------------|-------------------|-------------|
| Precios corrientes y constantes de 1994 | | | | |
| 1990-2002p | | | | |
| Precios corrientes | | Precios constantes de 1994 | | |
| Período | Millones de pesos | Variación % | Millones de pesos | Variación % |
| 1990 | 24.030.173 | - | 56.873.930 | - |
| 1991 | 31.130.592 | 29,55 | 58.222.935 | 2,37 |
| 1992 | 39.730.752 | 27,63 | 60.757.528 | 4,35 |
| 1993 | 52.271.688 | 31,56 | 64.226.882 | 5,71 |
| 1994 | 67.532.862 | 29,20 | 67.532.862 | 5,15 |
| 1995 | 84.439.109 | 25,03 | 71.046.217 | 5,20 |
| 1996 | 100.711.389 | 19,27 | 72.506.824 | 2,06 |
| 1997 | 121.707.501 | 20,85 | 74.994.021 | 3,43 |
| 1998 | 140.483.322 | 15,43 | 75.421.325 | 0,57 |
| 1999 | 151.565.005 | 7,89 | 72.250.601 | -4,20 |
| 2000 | 174.896.258 | 15,39 | 74.363.831 | 2,92 |
| 2001 | 188.558.786 | 7,81 | 75.458.108 | 1,47 |
| 2002p | 204.529.738 | 8,47 | 76.914.134 | 1,93 |
| 2003p | 230.090.604 | 12,50 | 80.002.743 | 4,02 |
| 2004p | 255.984.373 | 11,25 | 83.173.768 | 3,96 |

| Primas emitidas en pesos constantes de 2004 | | |
|--|--------------------------|--------------------|
| Período | Millones de pesos | Variación % |
| 1990 | 2.659.631 | |
| 1991 | 2.441.395 | -8 |
| 1992 | 2.685.460 | 10 |
| 1993 | 3.386.360 | 26 |
| 1994 | 3.938.300 | 16 |
| 1995 | 4.255.999 | 8 |
| 1996 | 4.222.950 | -1 |
| 1997 | 4.453.731 | 5 |
| 1998 | 4.584.553 | 3 |
| 1999 | 4.539.087 | -1 |
| 2000 | 4.795.653 | 6 |
| 2001 | 5.318.680 | 11 |
| 2002p | 5.867.786 | 10 |
| 2003p | 6.124.710 | 4 |
| 2004p | 6.155.639 | 1 |

Fuente: DANE, 2004.

2.2. El rol de los seguros en el desarrollo económico

Una industria aseguradora pujante es uno de los elementos que permiten avanzar en materia económica, ya que:

- Los seguros facilitan los negocios. Ningún hombre de negocios, medianamente diligente, inicia una empresa o una actividad sin garantizar que su patrimonio y su inversión van a estar protegidos.
- Los seguros brindan servicios de gestión de riesgos. Las empresas y las personas necesitan transformar la exposición al riesgo de sus propiedades, su responsabilidad y lucro cesante, para así satisfacer óptimamente sus propias necesidades.
- Las aseguradoras ofrecen gestión de riesgos a través de la ley de los grandes números (*risk pooling*). Esta es la esencia del seguro, suscribir riesgos y recibir primas para invertir los recursos o reservas técnicas en carteras colectivas o fondos de riesgos. La creación de fondos de riesgo reduce la volatilidad. La reducción en la volatilidad hace que la prima de riesgo, que pagan los tomadores de los seguros, sea menor.
- Los seguros ayudan a movilizar los ahorros personales en aquellos casos en que se da la presencia comercial de las aseguradoras. Las aseguradoras mejoran las tasas de ahorro y mueven los ahorros domésticos hacia inversiones domésticas. A través de inversiones de largo plazo, calzadas con los riesgos y generalmente realizadas en el país de incorporación, los aseguradores se convierten en tenedores de acciones y administradores de portafolios de bonos de deuda.
- Finalmente, las aseguradoras juegan un rol importante en la distribución del capital y de los recursos económicos.

2.3. ¿De dónde surge la necesidad de liberalizar el mercado asegurador?

Todas las tendencias y los beneficios descritos con anterioridad reflejan el valor del aumento en la inversión extranjera en el sector asegurador. Sin embargo, históricamente los gobiernos, especialmente de países menos desarrollados, han señalado que un sector crítico como el de los seguros debe estar reservado para los prestadores de servicios nacionales los cuales gozarían de cierto nivel de proteccionismo. Las razones para adoptar esta posición son las siguientes:

En primer lugar, existen motivos estratégicos, ya que se pensaría que un mercado doméstico de los seguros fuerte lleva a un esquema local de supervisión más fuerte.

En segundo lugar, dado que las compañías de seguros juegan un rol en la movilización de los recursos hacia la inversión, los gobiernos desearían garantizar que las inversiones de los aseguradores coincidan con las prioridades públicas de gasto e inversión.

En tercer lugar, existen razones sociales, dado que las aseguradoras mantienen la seguridad financiera y la mejor calidad de vida de las personas.

Finalmente, existe el argumento de la industria "infante", asociado con la idea de que la liberalización del mercado asegurador va a traer efectos negativos en la balanza de pagos del país.

Todos esos argumentos sirven al tiempo o por separado, para sustentar la adopción de medidas restrictivas al comercio internacional de los seguros. Las medidas que se podrían adoptar son las siguientes:

- Restricciones a la entrada de nuevos aseguradores al mercado local.
- En aquellos casos en que se permita la entrada, se imponen restricciones según las cuales los aseguradores extranjeros pueden operar en el mercado local únicamente a través de *joint ventures* con compañías locales o adoptando formas jurídicas especiales.
- Las compañías de seguros extranjeras tienen obligaciones tributarias discriminatorias.
- El reaseguro debe ser tomado con un reasegurador doméstico determinado.
- Restricciones sobre la naturaleza de los activos sobre los cuales los aseguradores pueden tener sus fondos.
- Restricciones sobre la cantidad de operaciones de seguro y reaseguro que se pueden colocar en el exterior.
- Restricciones sobre las remesas que se pueden enviar a la casa matriz en el exterior.

Un reporte del Centro de Investigaciones sobre Políticas Comerciales del Reino Unido, mostró que la protección a la industria infante de los seguros en las economías emergentes hace que suban los precios de las primas y baje la calidad de la cobertura ofrecida, al mismo tiempo que impide el equilibrio de la balanza de pagos.

A medida que se extienden los niveles de desarrollo económico, la magnitud de los riesgos grandes aumenta alarmantemente. Estos riesgos tienden a ser intensivos en capital, los cuales carecen de métodos adecuados de transferencia de riesgos en las economías proteccionistas. En muchos casos, la industria doméstica de los seguros no logra ofrecer coberturas a los riesgos que son cada vez más complejos. Por ello, en la mayoría de los casos, se acude a la experiencia internacional y a mayor capital, para desarrollar un mercado asegurador más profundo e innovador que cubra tales riesgos.

En el lado de los seguros de vida, el crecimiento del ingreso per cápita de los países lleva al aumento de las líneas personales de seguros. Sin embargo, los productos ofrecidos por los mercados locales son limitados en cobertura y son distribuidos a través de los métodos tradicionales de distribución, sin prestar mayor atención a la innovación en el marketing de los seguros.

Por otro lado, en la medida en que la población viva más, sus expectativas de seguro y de pensión aumentan. Sin embargo, el costo de los seguros y de las pensiones es más alto. En promedio, en los países miembros de la *Organización para la cooperación y el desarrollo económico* (OCDE), el 18,4% de la población era mayor de 60 años en el año 2000; las proyecciones llevan a que en los mismos países este porcentaje será del 34% en el año 2050. En los países asiáticos el reto es aún mayor, ya que en el año 2000, el 6,8% de su población era mayor de 60 años y las proyecciones indican que en el año 2050, este porcentaje será del 21,9%. Es decir, que los países asiáticos verán que su población mayor de 60 años se triplicará en menos de un siglo.

La solución a este reto, cualquiera que ella sea, requerirá grandes reservas, las cuales, a menos que sean conseguidas por el Estado a través de impuestos, tendrán que ser aportadas por el sector privado.

En algunos países, la solución más acogida es la del aseguramiento. La internacionalización de los mercados de seguros, ayuda en esta misión aportando estándares internacionales, *expertise* técnico, gerencial y tecnológico, altos estándares de cumplimiento regulatorio, capital extra para la inversión doméstica, aprovechamiento de curvas de aprendizaje y mejoramiento del nivel del know-how de la industria local de los seguros.

2.4. Liberalización de Servicios en el Acuerdo General de Comercio de Servicios AGCS

Es posible entrar en un proceso de liberalización del mercado asegurador de los países industrializados, sin hacer referencia al AGCS. Sin embargo, el AGCS ofrece una serie de ventajas prácticas ya que contiene referencias sobre los principios y las normas sobre acceso a los mercados; un sistema de compromisos vinculantes; un sistema de comparación sobre grados de apertura y un esquema de negociación. Igualmente, los cuatro modos de prestación de servicios están definidos en el AGCS, según se mencionó en el Capítulo 1 de este documento.

En relación con los modos de prestación de los servicios en el mercado asegurador, típicamente los riesgos comerciales más grandes que incluyen seguros marítimos, aviación y transporte internacional, por ejemplo, son asegurados por compañías de seguros ubicadas en centros de seguros desarrollados tales como Londres, sobre modos de comercio transfronterizo o consumo en el exterior.

Por otro lado, los seguros de vida individual y los generales son prestados a través del modo de presencia comercial.

A pesar de que en la apertura del modo 3 de presencia comercial es clave en la prestación de los seguros individuales, necesita ser complementado por apertura de los modos 1 y 2 (comercio transfronterizo y consumo en el exterior) en el área de reaseguro

para permitirle a los aseguradores, incorporados en el país donde se presta el servicio de seguro directo, contar con respaldo de capitales adicionales ofrecidos por el mercado reasegurador mundial.

2.4.1. Compromisos en el AGCS: Certeza de los negocios a futuro

Bajo el AGCS, cuando un país decide liberalizar un servicio a través de algún modo de prestación del mismo, consigna un compromiso en la lista correspondiente con la palabra "consolidado".

En materia de seguros especialmente, el AGCS brinda garantías de que estos compromisos no serán más proteccionistas a futuro, ya que existen líneas de seguros de muy largo plazo, como los seguros de vida y los de renta vitalicia, los cuales necesitan cierta estabilidad en las reglas de operación comercial.

Sin perjuicio de dicha estabilidad, es deseable que existan proyectos que tiendan hacia una mayor liberalización de los mercados.

2.4.2. La excepción de la regulación prudencial

La liberalización de los servicios según el AGCS está íntimamente ligada con el sistema de regulación en el país receptor del servicio. Para que la liberalización sea efectiva, la regulación del país receptor del servicio debe ser pro-competencia.

En materia de servicios de seguros el AGCS consagra la excepción de la regulación prudencial, según la cual los países que consignent compromisos en materia financiera en el AGCS conservan la soberanía para expedir regulación prudencial sobre el sector financiero. Esta excepción¹ se basa en motivos de protección al consumidor de los servicios financieros y de seguros y garantizar la estabilidad y la integridad del sistema financiero.

Las decisiones del órgano de regulación deben cumplir con los principios de transparencia, necesidad, proporcionalidad, publicidad y objetabilidad.

1 GATS Annex on financial services, containing the "Prudential Carve-Out".

2.4.3. La liberalización de los seguros en la Ronda Doha y el Cronograma Modelo del Financial Leaders Working Group FLWG

La Ronda Doha de negociaciones comerciales de la OMC inició en noviembre de 2001 en la capital de Qatar. La fecha inicialmente prevista para la terminación de las negociaciones era el 1 de enero de 2005. Sin embargo, la crisis desatada en noviembre de 2003, ocasionó el aplazamiento de las negociaciones. La Reunión Ministerial de Hong Kong, de noviembre de 2005 tampoco logró culminar con éxito esta Ronda de negociación.

El FLWG² y un grupo de compañías de seguros individuales, crearon el mencionado Cronograma Modelo para la Liberalización de los Servicios de Seguros, el cual fue llevado a la Reunión Ministerial de Hong Kong. De este modelo, se esperan mayores compromisos de liberalización por parte de Brasil, Rusia, China, India y México. Actualmente, Brasil, que era un monopolio de reaseguro, está entrando en un proceso de apertura, el cual se espera culminar en alrededor de tres años más. Rusia, está entrando en un modelo económico capitalista y ya se ven los primeros avances en materia de seguros. México, luego de la firma de la *Zona Libre de Comercio del Atlántico Norte* (NAFTA por sus siglas en inglés North Atlantic Free Trade Área) con Estados Unidos y Canadá, abrió su mercado a la libre inversión extranjera.

Colombia, no fue incluida dentro de la lista de países de los cuales se esperan mayores compromisos de liberalización.

A continuación se describen los principales aspectos del modelo.

2.4.3.1. Acceso a mercados y trato nacional

Existen unos derechos ya adquiridos. Con respecto a los servicios de seguros, los países no disminuirán el acceso a sus mercados de seguros y garantizarán el cumplimiento del trato nacional para las compañías extranjeras que operen en el país.

La garantía de trato nacional recae sobre iguales condiciones de competencia de aseguradores nacionales y extranjeros, que se encuentren en las mismas condiciones (ej.: presentes comercialmente); la aplicación de la misma normatividad y de los mismos impuestos y sobre la posibilidad de que las instituciones extranjeras realicen transferencias monetarias a su casa matriz en el exterior.

En materia de comercio transfronterizo, los servicios de reaseguros, seguros marítimos, aéreos y de transporte internacional y los servicios relacionados con estos servicios podrán

2 Financial Leaders Working Group, representa a las agremiaciones de seguros de Estados Unidos, Europa, Japón y Canadá.

contener compromisos para autorizar el comercio transfronterizo de los mismos. Estos compromisos podrían cobijar la intermediación de dichos seguros.

Adicionalmente, para los servicios de reaseguro se plantea la eliminación de las cesiones obligatorias; la eliminación de los porcentajes por ceder a los reaseguradores locales; la eliminación de los privilegios a los reaseguradores locales; la eliminación de los requisitos discriminatorios que obligan a que los reaseguradores extranjeros tengan que constituir garantías especiales; la abolición de los monopolios de reaseguro y el establecimiento de la garantía de las libertades de reaseguro y de los términos del contrato de reaseguro.

2.4.3.2. Acceso a mercados - presencia comercial

Las compañías de seguros del exterior se podrán establecer en el país receptor del servicio abriendo una subsidiaria, una sucursal, comprando una compañía de seguros, a través de un *joint venture* con una compañía local o abriendo una compañía nueva. La idea es que no existan restricciones para la presencia comercial de las compañías de seguros del exterior.

Se debe mantener especial atención sobre la relación que tendrá la compañía o la sucursal extranjera con su casa matriz en el exterior y la observancia de las normas sobre el uso de la marca del exterior en el país donde operará la compañía extranjera.

Cuando la presencia comercial se realiza por medio de un *joint venture*, no deben existir límites sobre el porcentaje de las acciones del contratante extranjero, pues estos porcentajes sólo podrán ser determinados por el contrato de *joint venture*.

Los países permitirán el acceso vía presencia comercial, para la prestación de servicios de seguros obligatorios y deberán comprometerse a eliminar los monopolios designados para la prestación de los servicios de seguros.

Igualmente se permitirá la participación del sector privado en la prestación de servicios de pensiones y de administración de carteras colectivas. Aquellos países que permiten actualmente la prestación de servicios de pensiones por entidades del sector privado, deberán permitir el acceso a sus mercados vía presencia comercial, de prestadores extranjeros. El acceso que se le brindará a tales prestadores, se hará de manera no discriminatoria.

2.4.3.3. Acceso a mercados-movimiento de personas de negocios

De manera general, las restricciones sobre la nacionalidad o la residencia de los prestadores de servicios de seguros serán eliminadas.

Cuando la prestación del servicio se haga a través de presencia comercial, la compañía o la sucursal del exterior podrá seleccionar libremente su personal siempre y cuando, los funcionarios se encuentren físicamente en el país para la prestación del servicio y cumplan

con los requisitos de competencia, ética y preparación profesional previstos por la regulación del país.

Los países receptores de la prestación de los servicios deberán facilitar los procedimientos de visado para los funcionarios de las aseguradoras del exterior y que entran al país a prestar servicios auxiliares a la subsidiaria o la sucursal que opera en el país receptor. Este compromiso no recae sobre la prestación misma del servicio de seguro³.

2.5. Las mejores prácticas en seguros

La apertura planteada por el FLWG debe ir acompañada de la adopción, por medio de la regulación, de las mejores prácticas en los negocios de seguros. Ellas complementan y permiten la aplicación de los compromisos de liberalización de los seguros en el marco del AGCS anteriormente descritos y se refieren a los principios de transparencia, bases de regulación prudencial, eliminación de monopolios e independencia del órgano de supervisión.

2.5.1. Transparencia

El principio de transparencia se refiere a los siguientes aspectos:

- Que la regulación nueva y la existente, así como las modificaciones planteadas a la regulación existente, estén a disposición del público en todo momento⁴.
- Que la regulación nueva y las modificaciones a la regulación existente sean sometidos a comentarios del sector privado, antes de que las mismas sean publicadas. Para ello, se debe conceder un tiempo razonable para que el público haga sus comentarios.
- Que la regulación nueva y las modificaciones a la existente no entren en vigencia hasta que no transcurra un período razonable para que el sector privado se familiarice con dicha regulación y tome las medidas necesarias para su implementación. La excepción a esta regla es que se trate de regulación expedida en estados de emergencia o que exija celeridad, caso en el cual la regulación entrará en vigencia mínimo dentro de las dos semanas siguientes a su expedición.
- Que las denegaciones de autorizaciones sean motivadas a los interesados y se dé la debida oportunidad para que éstos hagan sus comentarios o mejoren su situación y así obtener autorización.

3 Esta obligación debe interpretarse en concordancia con los compromisos de servicios relacionados con el modo 4.

4 Esta obligación ha sido adquirida por todos los países firmantes del AGCS, Art. III.

- Que la información sobre el procedimiento para obtener licencias sea de conocimiento público.
- Que la información sobre la solvencia de las aseguradoras y reaseguradoras que ofrecen servicios de seguros en el territorio del país se encuentre a disposición de los clientes.
- Que la información sobre las aseguradoras o reaseguradoras que se encuentren en proceso de liquidación o en vías de entrar al mismo, sea pública⁵.
- Que todas las medidas tributarias que tengan que ver con la actividad aseguradora no entren en vigencia hasta tanto no sean reportadas al Consejo de Servicios de la OMC.

2.5.2. Solvencia y enfoque prudencial

Los países deberán proteger la estabilidad del mercado asegurador y al consumidor a través de regulación prudencial.

Los países miembros del FLWG, se comprometen a adoptar medidas que promuevan la prestación expedita de servicios de seguros. Estos compromisos tienen que ver con la adopción del esquema de libertad de pólizas y tarifas, salvo para los seguros obligatorios, y el establecimiento de un procedimiento ágil para obtener la autorización de nuevos ramos de seguros. Así mismo, está previsto que los países eliminen cualquier tipo de limitación sobre el número y la frecuencia en que se pueden prestar los nuevos servicios de seguros.

Con relación a las transferencias de pagos a la casa matriz en el exterior, los países se comprometen a no establecer ningún tipo de limitación cuantitativa.

2.5.3. Eliminación de los monopolios de seguros

El enfoque principal del FLWG es que no existan monopolios de seguros ni de reaseguros. Sin embargo, para los monopolios existentes están previstas las siguientes consideraciones:

En primer lugar, los monopolistas no deberán poder prestar servicios de seguros fuera del territorio en el cual está autorizada la existencia de dicho monopolio.

5 Esta obligación se encuentra contenida en el anexo sobre servicios financieros del AGCS, en su Art. 2 (b).

6 Esta obligación está contenida en el Art. VIII (2) del AGCS.

En segundo lugar, se deberán adoptar medidas estrictas de supervisión para que los monopolistas no abusen de su posición dominante⁶.

Finalmente, los monopolistas deberán mantener contabilidad y patrimonio separado con respecto a sus actividades como monopolista y como no monopolista. El objetivo de esta separación patrimonial, es que el exceso de las utilidades de la actividad monopolista no subsidie la actividad que se presta en condiciones de competencia.

2.5.4. Independencia del órgano de supervisión

El organismo de supervisión financiera y de seguros debe ser un órgano gubernamental independiente que garantice que las decisiones tomadas por el regulador son imparciales y objetivas y promuevan la competencia de los mercados.

Vale la pena señalar que según el FLWG, el órgano de supervisión financiera podría tener capacidad para conocer asuntos relacionados con la libre competencia.

3. ANTECEDENTES DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGUROS EN COLOMBIA

En este capítulo se analizan las condiciones de apertura comercial de la industria aseguradora colombiana.

Vale la pena señalar que la mayoría de asuntos aquí desarrollados parten de la base de las disposiciones del *Model Schedule for Insurance Services Liberalization* del FLWG⁷.

3.1. Inversión extranjera en el sector asegurador colombiano

Las disposiciones de la Constitución Política de Colombia de 1991 y las leyes 7 y 9 de ese mismo año, permitieron la libre inversión de capital extranjero en el sector financiero colombiano. Ello ocasionó un crecimiento importante en la participación del capital extranjero en el sector asegurador colombiano, llegando hoy, año 2008, a contar con una participación del 44%.

Por ello, se puede afirmar que en Colombia existe libertad de inversión extranjera en el sector asegurador. Sin embargo, en caso de que la institución aseguradora del exterior desee

7 La mayoría de los asuntos aquí relacionados hacen parte de los documentos preparatorios para la reunión sostenida entre ACLI, APESEG, AMIS y FASECOLDA en abril de 2004.

abrir una compañía nueva en Colombia, debe hacerlo adoptando la forma de sociedad anónima o asociación cooperativa. Por el momento, no se admiten las sucursales de compañías de seguros del exterior en el mercado colombiano.

Como se mencionó anteriormente, nuestra Constitución Política da Trato Nacional a los inversionistas extranjeros.

3.2. Consumo de seguros en el exterior

Las leyes colombianas, de tiempo atrás, han incluido la prohibición de la contratación de los servicios de seguros en el exterior según lo expresado por los Arts. 39 y 188 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Esta prohibición no es clara y parece recaer sobre el consumidor del seguro. Las leyes colombianas no mencionan expresamente la situación del prestador u oferente de servicios de seguros del exterior por lo que hoy en día, a pesar de la prohibición que aparentemente existe para el consumidor, se halla una gran proliferación de venta ilegal de seguros por parte de intermediarios de compañías de seguros del exterior, en el territorio colombiano.

La prohibición del consumo de seguros en el exterior tiene tres excepciones:

- Que el consumidor se encuentre en viaje internacional y contrate un seguro que lo ampare por el tiempo que va a permanecer en el exterior.
- Que la Superintendencia Bancaria, por motivos de interés general, autorice el consumo del seguro en el exterior.
- Que se trate de seguros relacionados con operaciones de comercio exterior.

Vale la pena señalar que las autorizaciones de la anterior Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera, en esta materia han sido muy puntuales y escasas.

Adicionalmente, en aquellos casos de seguros vinculados con operaciones de comercio exterior, según el Art. 427 del Estatuto Tributario, se debe declarar tal contratación para pagar IVA en Colombia sobre el valor de la prima pagada al exterior, el cual, en los casos de los seguros generales tiene una tarifa del 16%. Lo anterior significa que existe experiencia en las leyes tributarias colombianas sobre el consumo de seguros en el exterior.

Sin embargo, se preguntará: ¿Qué sucede si de manera ilegal se contrata un seguro en el exterior?

Puede ocurrir que las autoridades colombianas nunca detecten tal hecho. Pero los problemas vienen cuando el colombiano intente ingresar al país los dineros recibidos como indemnización del seguro. En primer lugar, dicho consumidor cometió una

violación a las leyes financieras colombianas, por lo que si busca ingresar ese dinero como indemnización de un seguro del exterior, muy probablemente será multado por las autoridades colombianas. La opción restante es que ingrese esos dineros al país como ganancia obtenida en el exterior, por lo cual deberá pagar un impuesto de renta del 35%, más la sobretasa vigente hasta el año 2006, del 10%, más el impuesto complementario de remesa del 7%, lo cual de manera neta sería del 39% aproximadamente. Es decir, que deberá pagar a las autoridades colombianas un impuesto aproximado del 40% por el valor de esa indemnización obtenida de manera ilegal. Este es simplemente uno de los múltiples escenarios que pueden presentarse cuando hoy, en día, se toma ilegalmente un seguro en exterior.

El escenario más delicado jurídicamente hablando, es aquél según el cual dicho seguro no está amparado por las normas ni las autoridades colombianas, motivo por el cual, en caso de rechazo de la indemnización por parte del asegurador, el beneficiario no tendrá más remedio que buscar asistencia jurídica en el exterior.

En resumen, en el momento en que se escribe este documento existe una prohibición legal para el consumo de seguros en el exterior. Dicha prohibición parece recaer sobre el consumidor, pues las leyes colombianas no son lo suficientemente claras con respecto a la situación de los proveedores de seguros del exterior que de manera ilegal ofrecen tales servicios en el territorio colombiano, escondiendo la ilegalidad de su actuación frente a sus clientes.

3.3. TLC Andino-Estados Unidos

El 18 de mayo de 2004 se dio inicio a las negociaciones del TLC Andino-Estados Unidos en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, con la participación de las delegaciones de Colombia, Ecuador, Perú y Estados Unidos. En materia de servicios financieros, el equipo negociador estadounidense presentó un texto de negociación que es el que ha sido utilizado en las negociaciones del TLC con Chile y el *Tratado de Libre Comercio de Centroamérica* (CAFTA). La negociación del capítulo de servicios culminó al cabo de trece rondas de negociación en octubre de 2005.

3.3.1. Estructura del texto de negociación de servicios financieros

Normalmente, la forma en que se estructura una negociación de servicios financieros incluye: en primer lugar, un texto de disciplinas generales: en él se describen los compromisos básicos objeto de negociación. Es decir, se expresan las obligaciones generales de las Partes del tratado. En segundo lugar, se incluyen unos anexos que pueden ser de tres tipos:

- Un anexo de medidas disconformes: contiene todas las “reservas” de las Partes al tratado en materia de servicios financieros.
- Un anexo de compromisos específicos: contiene el desarrollo de los compromisos que las Partes adquieren según el texto de disciplinas generales, pero que involucran un cambio a la normatividad interna de las Partes.
- Otros anexos: los cuales no contienen ni medidas disconformes ni compromisos específicos, pero desarrollan otros temas de la negociación, como por ejemplo, las autoridades encargadas de supervisar el tratado o la lista positiva de los servicios que se prestarán vía comercio transfronterizo.

3.3.2. Texto de disciplinas generales

El texto de disciplinas generales de servicios financieros cuenta con 20 artículos los cuales, como se mencionó anteriormente, describen las obligaciones básicas de las Partes del tratado en materia de acceso a mercado, trato nacional, trato de nación más favorecida y comercio transfronterizo, principalmente.

- Artículo 1: *Ámbito de aplicación*. El Art.1 del texto expresa que entran en el ámbito de aplicación del capítulo de servicios financieros del TLC todo lo que sea considerado institución financiera por la legislación de las Partes, la inversión en el sector financiero de alguna de las partes y el comercio transfronterizo de servicios financieros.

En su numeral 2, el Art.1 invoca algunos artículos de los capítulos de servicios, inversión y solución de controversias, los cuales se aplican al caso de los servicios financieros mientras no exista norma especial del capítulo financiero.

En el numeral 3 se indica que se encuentran fuera del ámbito de aplicación del TLC, los servicios financieros relacionados con la Seguridad Social que hagan parte de los regímenes públicos. Sin embargo, tales servicios entran al ámbito de aplicación del TLC si dichos servicios son prestados en condiciones de competencia con el sector privado. Este último, es el caso de Colombia, por ello, fue necesario incluir un anexo de compromisos específicos en el cual se le da un tratamiento especial a todos los servicios financieros relacionados con el sistema colombiano de seguridad social.

- Artículo 2: *Trato nacional*. Describe la obligación de las Partes de otorgar el mismo trato a las instituciones financieras extranjeras, los inversionistas y los prestadores transfronterizos de servicios financieros que a las instituciones financieras, inversionistas y prestadores transfronterizos de servicios financieros nacionales en igualdad de circunstancias.
- Artículo 3: *Trato de nación más favorecida*. Ordena que las Partes deben darle igualdad de trato a las instituciones financieras de las otras Partes, los inversionistas y los prestadores transfronterizos de servicios financieros de las otras Partes, con respecto

al trato que se le da a las instituciones financieras de estados no Parte del TLC, los inversionistas y los prestadores transfronterizos de servicios financieros de estados no Parte del TLC, en las mismas circunstancias. En el TLC, Colombia incluyó una excepción según la cual, no se aplicarán a Estados Unidos los compromisos futuros que Colombia adquiera frente a sus socios de la CAN.

- Artículo 4: Acceso al mercado financiero de las Partes. El acceso al mercado financiero de las Partes no debe tener límites cuantitativos ni restricciones sobre el tipo social que deben adoptar las instituciones financieras para operar en el territorio de las Partes. Bajo este artículo es bajo el cual se desarrolla el compromiso de Colombia de permitir las sucursales para banca y seguros.

El compromiso de Colombia bajo el cual se permitirían las sucursales para banca y seguros del exterior se encuentra en el anexo 12.15. Las sucursales que se permitirían deberán contar con un capital mínimo, internado y monetizado en Colombia, cumplir con la misma normatividad de las compañías de seguros y los bancos legalmente establecidos en Colombia, estar sometidas a la supervisión y regulación de las autoridades colombianas y contar con un régimen de relación con su casa matriz en el exterior.

- Artículo 5: Comercio transfronterizo. Tiene tres numerales:
 - o Numeral 1: Desarrolla el compromiso de las partes de permitir el comercio transfronterizo puro (prestación de servicios de territorio a territorio) sobre los servicios listados en el anexo x.5.1. Es decir, que desarrolla el tema a través de una lista positiva. En dicha lista, se listan los siguientes seguros: seguros de transporte marítimo internacional, transporte aéreo comercial internacional y transporte de mercancías en tránsito internacional, reaseguro y retrocesión, corretaje de los seguros anteriormente descritos y servicios auxiliares a los seguros.

Bajo este compromiso se permitiría que los prestadores de servicios financieros de otra Parte, ofrezcan, promocionen y hagan publicidad únicamente sobre tales servicios en el territorio de la Parte. Adicionalmente, Colombia se reservaría la facultad de exigir requisitos regulatorios y de registro sobre los prestadores transfronterizos de servicios financieros.

- o Numeral 2: Desarrolla el compromiso de las Partes de permitir que sus habitantes y sus nacionales, donde quiera que se encuentren, contraten servicios financieros de prestadores de servicios financieros de otras Partes. Tal compromiso le da libertad de consumo a los consumidores pero le otorga a las Partes la facultad de regular lo relacionado con la oferta, la publicidad y la promoción de negocios financieros en sus territorios. Es decir que, de acuerdo con el numeral 1 se permite tal publicidad sobre ciertos servicios, pero bajo el numeral 2 se podría limitar y prohibir tal publicidad para los servicios no listados en la lista positiva del anexo 12.5.1.

Ya que en el caso colombiano no existe experiencia sobre el consumo de seguros en el exterior, fue necesario desarrollar este numeral en el anexo 12.15. Bajo dicho anexo, Colombia se comprometería a permitir el consumo de seguros en el exterior salvo aquellos relacionados con la Seguridad Social (rentas vitalicias, seguros previsionales de invalidez y sobrevivencia y riesgos profesionales), los seguros obligatorios y todos aquellos seguros en que el tomador, asegurado o beneficiario sea una entidad estatal.

Adicionalmente, Colombia conserva la facultad de establecer impuestos indirectos sobre el consumo de seguros en el exterior. Esta facultad es acorde con la práctica internacional sobre la materia, la cual ha quedado de manera expresa, entre otros, en el TLC firmado entre Chile y Estados Unidos en el año 2003.

- o Numeral 3: Permite que las Partes adopten medidas prudenciales sobre la prestación transfronteriza de servicios financieros. En concreto, autoriza que las Partes exijan registro de los prestadores transfronterizos de servicios financieros y de los instrumentos financieros. Es preciso señalar que después de la X ronda de negociaciones del TLC, Estados Unidos presentó un anexo en el cual se define qué se entiende por instrumentos financieros para los efectos del presente numeral. Básicamente, se considera qué instrumento financiero incluye, pero no se limita a, cuentas de ahorro y corrientes, pólizas de seguros y reaseguros, derivados financieros u otros títulos valores.
- Artículo 6: Nuevos servicios financieros. Autoriza a que los servicios financieros que sean considerados nuevos en una Parte sean prestados sin mayores requisitos. Este tema fue manejado por medio de un entendimiento especial, en el cual Colombia aclara que este compromiso de nuevos servicios financieros no elimina su facultad de autorizar tal prestación de nuevos servicios financieros en el territorio colombiano por medio de leyes del Congreso, Decretos del Gobierno o Resoluciones del Banco de la República.
- Artículo 7: Tratamiento de cierto tipo de información. Permite que haya información financiera sobre la cual se deba mantener confidencialidad. Tal información es aquella relacionada con las cuentas individuales o aquella que vulnera asuntos de estrategia comercial de las instituciones financieras.
- Artículo 8: Altos ejecutivos y directivos. Obliga a las Partes a no mantener restricciones sobre la nacionalidad y la residencia de los altos ejecutivos y los directivos de las instituciones financieras.
- Artículo 9: medidas disconformes. Identifica dónde se encuentran y qué son las medidas disconformes que se pueden listar en el anexo de medidas disconformes como reservas al Capítulo de Servicios Financieros. Tales medidas se encuentran en el ámbito central, regional o local del Estado.

Las medidas disconformes son las reservas a los compromisos de trato nacional, trato de nación más favorecida, acceso a mercados, comercio transfronterizo y altos ejecutivos y directivos. Las medidas disconformes que se listen en los capítulos de servicios e inversión se entienden incorporadas al capítulo de servicios financieros a menos que exista medida disconforme especial sobre la materia en el capítulo de servicios financieros.

- Artículo 10: Excepciones. Las excepciones son las facultades que conservan las Partes para reglamentar ciertos aspectos del mercado financiero y que de alguna forma, podrían afectar la ejecución misma de las obligaciones del capítulo de servicios financieros:
 - Las Partes conservan soberanía con respecto a todo lo que se refiere a regulación prudencial.
 - Las Partes conservan la soberanía de regular sus asuntos monetarios, cambiarios o de crédito.
 - Las Partes conservan la soberanía de adoptar medidas que protejan la seguridad, la solvencia y la integridad del sistema financiero.
 - Las Partes podrán adoptar medidas que prevengan y controlen actividades fraudulentas y delictivas.
- Artículo 11. Transparencia y administración de ciertas medidas. En los procesos de regulación, las partes deben ser transparentes, es decir, que deben consultar con el sector privado los proyectos de normatividad, escuchar los comentarios del sector privado, publicar oportunamente la normatividad nueva y motivar las autorizaciones denegadas.
- Artículo 12: Entidades de autorregulación. Las entidades que ejerzan autoridad de autorregulación deberán cumplir con las obligaciones de trato nacional y trato de nación más favorecida.
- Artículo 13: Sistemas de pago y compensación. El acceso a estos sistemas debe basarse en las obligaciones de trato nacional y trato de nación más favorecida, siempre y cuando quienes deseen acceder, se encuentren en las mismas circunstancias de quienes tiene el derecho de acceso originalmente.
- Artículo 14: Disponibilidad expedita de servicios de seguros. Este artículo parece hacer referencia a que para la prestación expedita de servicios las Partes se comprometen a crear un régimen libre de tarifas y pólizas. Para el caso de Colombia, este artículo fue objeto de un compromiso específico, según el cual, el Gobierno Nacional se compromete a no hacer más gravoso para las compañías de seguros, el régimen de autorización de nuevos ramos, pólizas y tarifas.
- Artículo 15: Compromisos especiales. Además de las obligaciones del presente capítulo, el anexo 12.15 describe unos compromisos especiales de las partes. En el

caso de Colombia, estos compromisos se refieren a la apertura de sucursales para banca y seguros y la autorización del consumo de seguros en el exterior.

- Artículo 16: Comité de servicios financieros. Dispone la creación de un comité que es el encargado de resolver las consultas sobre el capítulo de servicios financieros, promover y velar su aplicación y participar en los procedimientos de solución de controversias.
- Artículo 17: Consultas. Describe el procedimiento de las consultas que deberá llevar el comité de servicios financieros.
- Artículo 18: Solución de controversias. Describe el procedimiento que se debe seguir en caso de controversia Estado a Estado. Este procedimiento es el general del capítulo de solución de controversias del TLC, salvo por que en este artículo se describe un procedimiento especial para seleccionar a los panelistas que dirimirán la controversia. Este artículo aclara que no podrán existir retaliaciones de incumplimientos en otros sectores sobre el sector financiero, ni viceversa.
- Artículo 19: Disputas sobre inversión en servicios financieros. Este artículo regula el procedimiento de solución de controversias inversionista-Estado. Este procedimiento recoge el procedimiento general del capítulo de inversión (el cual recoge el mecanismo de arbitramento CIADI del Banco Mundial). La innovación está en que para el caso de los servicios financieros se establecen unos plazos especiales y un mecanismo especial de selección de árbitros.
- Artículo 20: Definiciones. Brinda las definiciones sobre los principales conceptos del Capítulo de Servicios Financieros.

3.3.3. Peticiones de Estados Unidos en materia de seguros

Deduciendo de lo anterior, en materia de seguros, los principales intereses del equipo negociador estadounidense se resumen en los siguientes puntos:

- Comercio transfronterizo: Estados Unidos solicitó inicialmente la apertura del comercio transfronterizo de los ramos de seguros relacionados con el comercio exterior; el reaseguro y la retrocesión; y el corretaje de todos los seguros.
- Consumo de seguros en el exterior: Estados Unidos solicitó que Colombia autorizara el consumo de todos los seguros en el exterior.
- Presencia comercial: Estados Unidos solicitó que Colombia autorizara la apertura de sucursales de instituciones financieras del exterior para banca y seguros contando con el 100% de su capital apalancado en casa matriz en el exterior.

3.3.4. Respuestas de Colombia en materia de seguros

Ante tan amplias solicitudes del equipo negociador estadounidense, los negociadores del Gobierno Nacional, evaluaron la manera de hacer propuestas que no tuvieran un impacto tan profundo en las condiciones de ahorro nacional y protección al consumidor además de la operación del mercado asegurador colombiano.

Una de las medidas que se propone para preparar el mercado y la normatividad para la apertura, es que todos estos compromisos específicos entrarán en vigencia cuatro años después de la entrada en vigencia del TLC.

Vale la pena resaltar que ante tales solicitudes de Estados Unidos, la industria aseguradora colombiana manifestó su desacuerdo debido al impacto que una apertura del consumo en el exterior y del comercio transfronterizo de seguros podría tener sobre la disminución en el ahorro nacional, la desprotección al consumidor y la ausencia de competencia de las autoridades de supervisión financiera en Colombia.

Como se mencionó anteriormente, la posición de Colombia se encuentra consignada en los anexos 12.5.1 y 12.15.

3.4. Sucursales para banca y seguros

El equipo negociador del Gobierno Nacional, planteó que se aceptarían tales sucursales, siempre y cuando éstas mantuvieran un capital mínimo, internado y monetizado en Colombia; cumplieran con todos los requisitos de regulación y supervisión de las autoridades colombianas; estuvieran sometidas a las demás obligaciones que las compañías de seguros y los bancos cumplen en el país y que, en general, estuvieran sometidas a la misma normatividad que las compañías de seguros y los bancos que actualmente se encuentran legalmente establecidos en Colombia.

Es decir, que las únicas dos diferencias que tendrían tales sucursales con las compañías de seguros y los bancos que actualmente operan en Colombia, se derivan del hecho de que la sucursal no sería una persona jurídica autónoma. Tales diferencias son las siguientes:

- Las sucursales no estarían obligadas a tener una junta directiva en Colombia, ya que su Gobierno Corporativo se mantendría en el lugar de operación de su casa matriz. En este caso, en Estados Unidos.
- La casa matriz conservaría algún grado de responsabilidad por las operaciones de la sucursal en Colombia, a pesar de que ésta última estaría obligada a mantener un capital mínimo, monetizado e internado en el país.

Adicionalmente, se planteó que este compromiso entrara en vigencia 4 años después de que entre en vigencia el TLC.

3.4.1. Consumo de seguros en el exterior

Ante la petición de Estados Unidos, el Gobierno Nacional propuso que los colombianos, personas naturales y jurídicas, podrían contratar seguros en el exterior y estarían obligados a declarar tal contratación y a pagar el impuesto de IVA correspondiente en Colombia. Lo anterior, reconociendo el mismo plazo de 4 años para que entre en vigencia el compromiso.

Esta propuesta incluye la posibilidad de que todos los seguros se puedan contratar en el exterior, salvo los siguientes:

- Las modalidades de seguros de renta vitalicia.
- Los seguros previsionales de invalidez y sobrevivencia.
- Los seguros de riesgos profesionales.
- Los seguros de salud complementarios del POS.
- Los seguros obligatorios.
- Todos aquellos seguros en que el tomador, asegurado o beneficiario sea una entidad estatal.

Sin perjuicio de la autorización del consumo (*consumption*) de seguros en el exterior, el prestador del servicio del exterior (Estados Unidos) no podrá hacer ningún tipo de oferta, publicidad o promoción en el territorio colombiano (*supply*), ya sea por correo físico, propaganda, comercial, Internet o "personas de maletín".

La negociación del consumo de seguros en el exterior entonces, reviste la modalidad de lista negativa.

Adicionalmente, el Gobierno colombiano se reservaría la facultad de establecer impuestos sobre el consumo de seguros en el exterior, para así evitar las asimetrías tributarias entre uno y otro mercado.

3.4.2. Comercio transfronterizo de seguros

Además de los compromisos adquiridos en materia de consumo de seguros en el exterior, dentro de las respuestas de Colombia se planteó que se consolidaría la lista positiva consagrada desde 1994 ante la OMC, según la cual se permite el comercio transfronterizo de los siguientes seguros:

- Los seguros de transporte marítimo internacional.
- Los seguros de aviación comercial internacional.

- Los seguros que amparan a las mercancías en tránsito internacional.
- El reaseguro y la retrocesión.
- El corretaje relacionado con los seguros mencionados en esta lista.

3.4.3. Cierre de la negociación

La negociación de la mesa de servicios financieros finalizó luego de 13 rondas de negociación, con un balance positivo para Colombia, ya que todas sus propuestas fueron aceptadas.

3.5. Estado actual del proceso para crear una zona de libre comercio

En el momento en que se escribe este documento las negociaciones del TLC se encuentran cerradas. Incluso, se realizaron algunos ajustes al texto general del TLC. El texto de negociación del TLC está definido y es un documento público. Asimismo, ya se surtió el trámite de aprobación por parte del Congreso de la República, tanto del texto general del TLC como de su Protocolo Modificadorio.

Los pasos por seguir para que el TLC entre en vigencia son:

- La revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional colombiana.
- La firma por parte del Presidente de la República.
- La aprobación por parte del Congreso americano.

5. NEGOCIACIONES DE SERVICIOS FINANCIEROS ANTE LA OMC-

CASO COLOMBIANO

Como se mencionó anteriormente, desde la firma del AGCS durante la ronda de Uruguay, Colombia consignó algunos compromisos en materia de comercio de servicios financieros.

Dado que la reunión ministerial de Hong Kong no logró mayores avances, todavía estamos a la espera que los países hagan ofertas mejoradas de sus compromisos en servicios, por lo cual Colombia entregará una oferta mejorando las condiciones de acceso a mercados, trato nacional y nación más favorecida, en los siguientes sectores de servicios:

- Servicios prestados a las empresas: Se planteará un mejor acceso para los prestadores de servicios legales, de contaduría y teneduría de libros y servicios de asesoría tributaria.
- Servicios de telecomunicaciones: Se consagrará una restricción de acceso a mercados según la cual, el sistema de concesiones únicamente aplicará para las empresas de telecomunicaciones legalmente establecidas en Colombia. Adicionalmente, se ampliarán los compromisos en materia de comercio transfronterizo y consumo de servicios en el exterior, conservando el régimen de Colombia Telecomunicaciones S.A.
- Servicios de construcción e ingeniería conexas: Se ampliarán los compromisos en modo 4, movimiento de personas de negocios. Se aclarará que no se hacen compromisos en materia de comercio transfronterizo, pues es anti-técnico pensar que estos servicios puedan ser prestados por vías transfronterizas.
- Servicios de enseñanza: Se liberalizan totalmente todos los modos de prestación de servicios.
- Servicios de cultura, esparcimiento y deportivos distintos de los audiovisuales: Se mejoran los compromisos de acceso vía presencia comercial.

Además de los compromisos que se ampliarán en estos temas, Colombia reitera su principio bajo el cual,

“la inversión extranjera se permite en todos los sectores de la economía, salvo la que se proyecte efectuar en actividades relacionadas con la defensa nacional y procesamiento y disposición de basuras tóxicas, peligrosas o radioactivas no producidas en Colombia”.

En materia de servicios financieros, no se hará propuesta mejorada por el momento pues se esperará la entrada en vigencia del TLC con EE.UU. Sin embargo, desde la ronda de Uruguay, Colombia tiene los siguientes compromisos:

5.1. Compromiso horizontal, aplicable a todos los servicios financieros

“Se permite el establecimiento de proveedores de servicios financieros del exterior exclusivamente bajo la modalidad de filiales o subsidiarias. Se excluyen otras modalidades, en particular las sucursales. La prestación del servicio debe hacerse de acuerdo con el objeto específicamente autorizado a la filial o subsidiaria, la cual adoptará la forma social exigida para el efecto por la legislación colombiana. Las oficinas de representación de entidades financieras del exterior no podrán prestar servicios financieros en Colombia. La prestación de servicios financieros en Colombia requiere de autorización estatal previa. Dicha autorización se concede con base en los criterios que sobre el particular contemplan las leyes colombianas y los principios de regulación generalmente aceptados a nivel internacional. En particular, la autorización para que operen en Colombia proveedores de servicios financieros estará sujeta a la

verificación por parte de la superintendencia respectiva del carácter, responsabilidad e idoneidad de las personas que participen en la operación como propietarios, directores o administradores. Adicionalmente, la superintendencia respectiva deberá verificar que las entidades solicitantes cuentan con los controles adecuados para prevenir el lavado de activos, para el manejo del riesgo y que se cuenta con una supervisión consolidada, conforme a los principios generalmente aceptados en esta materia a nivel internacional”.

5.2. Servicios de seguros y relacionados con seguros

No hay compromisos en los modos 1, 2 y 4, salvo por lo dispuesto con relación a los servicios de seguros de comercio exterior. En materia de los seguros vinculados con el comercio exterior, Colombia tiene compromisos de comercio transfronterizo sólo para las coberturas internacionales, es decir, para aquellas que comienzan o terminan en puerto colombiano. Sobre el modo 3 de presencia comercial la prestación de servicios de seguros está sujeta a la nota horizontal.

5.3. Servicios bancarios y demás servicios financieros (excluidos los seguros)

No existen compromisos en los modos 1, 2 y 4. Los compromisos en materia de modo 3 se rigen por la nota horizontal. Llama la atención que Colombia, a pesar de haber permitido el consumo de estos servicios en el exterior, en la reforma del año 91, no haya consolidado tal situación ante la OMC.

6. COMERCIO DE SERVICIOS FINANCIEROS EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES CAN

6.1. Marco general de las negociaciones de servicios en la CAN

En materia de servicios existen dos decisiones de la Comunidad Andina: la Decisión 439 que regula todas las disciplinas de la negociación y establece que a más tardar en el año 2005 deben quedar liberalizados todos los servicios; la decisión 510 que regula todo lo relacionado con el acceso a los mercados de servicios de los países andinos; y las Decisiones 629, 634, 659, 676 y 677 que amplían el plazo de la decisión 439 para los servicios financieros hasta el 28 de febrero de 2008 y establecen un marco especial de negociación.

6.1.1. Descripción de las medidas

El objetivo de las disciplinas reguladas en la Decisión 439 es el de alcanzar un mercado común andino de servicios en el cual haya tres elementos básicos:

- Libertad comercial: eliminación de todas las barreras de acceso a los mercados. Dichas barreras de acceso que se pretende eliminar son todas aquellas que versan sobre los cuatro modos de prestación de servicios de la OMC (comercio transfronterizo, consumo en el exterior, presencia comercial y movimiento de personas de negocios).

Esta libertad es aquella que se ha adoptado en las negociaciones ante la y acuerdos de comercio tipo NAFTA

Existe una disposición expresa en la Decisión 439 que incorpora las reglas de interpretación de la OMC a la CAN.

La Decisión Especial sobre Liberalización de los Servicios Financieros en la CAN, ya tiene un borrador el cual sigue la suerte de las negociaciones de servicios financieros del TLC Andino-Estados Unidos. Todavía no se han logrado consensos entre todos los miembros para acoger dicho borrador como Decisión. Como se menciona arriba, el plazo para que dicha Decisión esté lista y entren en vigencia sus compromisos vence el 28 de diciembre de 2008.

Uno de los principales aspectos por los cuales Colombia no ha acogido ninguno de los borradores que se habían presentado recae sobre el hecho de que en ninguno de ellos se encontraba alguna disposición referente a la capacidad que deben conservar las autoridades colombianas para adoptar medidas de control a los flujos de capitales de corto plazo. Esta posición de Colombia es considerada como vital por las autoridades monetarias y cambiarias nacionales. Los socios andinos no comparten esta posición.

La adopción de una medida de control a los flujos de capitales es una salvaguardia con unas causas específicas, las cuales deberían ser consignadas en la Decisión especial de la CAN en materia de servicios financieros.

Por otro lado, de llegarse a un consenso⁸ sobre la Decisión de Liberalización de los Servicios Financieros, dicha Decisión entraría en vigencia el día de su publicación, salvo disposición expresa de la misma.

- La liberalización de los servicios debe realizarse inspirada en los principios generales de Trato Nacional y Nación Más Favorecida. Su aplicación tiene en cuenta que en 1998 se consolidó el estado de compromisos y medidas disconformes de los países andinos los cuales, a futuro, se pueden liberalizar más. Dichas aperturas a futuro, jamás podrán "devolverse" a su estado inicial de 1998.

⁸ Las Decisiones de la CAN se toman por consenso.

- Armonización de normas y políticas en los temas que sea necesario: siempre se ha pensado que lo natural en un proceso de apertura de los mercados de servicios y, en especial, de los servicios financieros, es que ésta vaya acompañada de un proceso de armonización de las normas básicas de operación de dicho sector. En materia financiera, dichas normas son todas aquellas relacionadas con la regulación prudencial.

De manera especial, vale la pena señalar que en materia de supervisión de la actividad financiera en la región andina existe un proyecto de Decisión de la CAN el cual busca llamar la atención hacia la institucionalidad de la supervisión especializada del mercado de valores.

6.1.2. Futuro de las negociaciones

Como se mencionó anteriormente, la entrada en vigencia de las Decisiones de la CAN en materia de servicios se daría el 1 de enero de 2006. Esta apertura crearía un Mercado Común, el cual, según la teoría del comercio internacional es más profundo en materia de integración comercial que un Área de Libre Comercio.

Sin embargo, los plazos de apertura del mercado común se vieron aplazados.

Adicionalmente el futuro de la CAN es incierto debido a la retirada de Venezuela y los anuncios de Bolivia de revisar un posible retiro de la CAN.

Dado que dicho grado de integración comercial es más profundo que la zona de libre prevista en el TLC Andino-Estados Unidos, la cláusula de Nación Más Favorecida no tendría aplicación.

Sin embargo, dado que el TLC Andino-Estados Unidos tratará bastantes temas de liberalización de los servicios, los compromisos que los países andinos se concedan entre sí en materia de servicios podrían tener efectos sobre la cláusula de Nación Más Favorecida, siempre y cuando sean posteriores a la entrada en vigencia del TLC. Por ello, la inminencia de expedir una Decisión especial de la CAN en materia de servicios financieros, antes de la entrada en vigencia del TLC.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Los compromisos en el texto negociado en el texto del TLC con Estados Unidos y en los distintos foros de negociación aquí mencionados, llevarán a importantes cambios en la estructura de la legislación y la regulación del mercado financiero y asegurador en Colombia.

Indudablemente, será el sector asegurador el que enfrente mayores cambios con la apertura al consumo de seguros en el exterior planteada en el TLC con Estados Unidos.

Los servicios bancarios y demás servicios financieros (excluidos los seguros) verán cómo por medio de estos acuerdos internacionales se consolida el *statu quo* de la apertura planteada en las reformas de las leyes 9 y 7 de 1991.

No obstante ninguno de los compromisos que Colombia ha adquirido en el seno de las negociaciones internacionales ha entrado en vigencia, el Gobierno nacional presentará en el año 2008, un proyecto de Ley en el cual busca liberalizar de manera unilateral, los servicios de seguros de acuerdo a como fueron negociados en el TLC con Estados Unidos. Esta propuesta del Gobierno conservará el plazo de 4 años debido a los cambios a los cuales se enfrentará la industria aseguradora colombiana, serán significativos.

Estos cambios traerán importantes avances para el mercado local, siempre y cuando se mantengan las mismas condiciones tributarias y regulatorias para el consumo interno y el externo de los seguros y las sucursales, para el caso de la banca y los seguros, operen bajo las mismas condiciones que las compañías de seguros y los bancos legalmente establecidos en Colombia. Sin embargo, estos cambios podrían representar un menoscabo de las principales cifras de la industria aseguradora local en lo que concierne a las reservas técnicas, la inversión de las reservas técnicas, los impuestos y contribuciones que se pagan al Gobierno y, probablemente, las cifras de empleo del sector.

Si se mantienen las condiciones de competencia equilibradas, se limitaría, en algún grado, la fuga de ahorro nacional y la desprotección del consumidor que traerá el consumo de seguros en el exterior. Este esfuerzo debe ir acompañado de campañas que expliquen el verdadero papel de los seguros en una economía en desarrollo como la colombiana y los riesgos reales a que se enfrentará el consumidor que contrate seguros en el exterior, en donde no contará con la protección de las normas ni de las autoridades colombianas.

Por su parte, la gran ventaja que estos cambios tendrán en el sistema nacional de seguros, recae en el hecho de que se podrá regular la actividad de los prestadores de seguros del exterior de manera transparente y clara. Con lo anterior se eliminaría la situación actual de venta ilegal de seguros en el mercado colombiano por parte de prestadores y oferentes ilegales de tales servicios del exterior.

Sin embargo, a pesar de los efectos que podría traer lo negociado exclusivamente en el sector asegurador, lo negociado en las demás mesas de negociación en materia de acceso a bienes industriales y agrícolas, compras públicas e inversión, traerán mejores condiciones de crecimiento económico para el país, lo cual necesariamente se verá reflejado en un mayor crecimiento del sector asegurador nacional.

Destacados:

“Con la entrada en vigencia de los ajustes al grado de liberalización de la actividad aseguradora en Colombia se eliminaría la situación actual de venta ilegal de seguros en el mercado colombiano por parte de prestadores y oferentes ilegales de tales servicios del exterior”.

“Para los mercados de seguros emergentes, salvo algunas excepciones, es aplicable la regla según la cual el mercado asegurador tiene un crecimiento de tres o cuatro veces más que el crecimiento de toda la economía del país”.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos de Libros

“Servicios financieros” Capítulo 12. Tratado de Libre Comercio Estados Unidos - Chile.

Compilaciones

Association of Insurance Companies of Chile. “Considerations on the USA proposal to establish branches of US insurance providers in Chile”. *Chile-USA FTA negotiations, financial services, insurance*.

Organización Mundial de Comercio. (2001) “Comunicación de Colombia. Servicios financieros”. *S/CSS/W/96* 9 de julio de 2001.

Comunidad Andina de Naciones. “Proyecto de decisión. Liberalización del comercio de servicios financieros en la Comunidad Andina”. *Comisión de la Comunidad Andina*.

Proposed Model Schedule for future Insurance Commitments by wto Members. *Financial Leaders Working Group*.⁹

9 *The insurance associations subscribing to the Model Schedule include associations from all the Quad countries (Canada, the European Union, Japan and the United States). The full list of subscribing associations is as follows: American Council of Life Insurers, Reinsurance Association of America, American Insurance Association, International Insurance Council, Council of Insurance Agents and Brokers, Bureau International des Producteurs d'Assurances et de Réassurances (BIPAR), the World Federation of Insurance Intermediaries (WFI), the Marine & Fire Insurance Association of Japan, the Canadian Life and Health Insurance Association, the Comité Européen des Assurances (CEA) and its fifteen national member-associations from E.U. member states (Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, United Kingdom). In the case of the United Kingdom, the constituent U.K. member of the CEA includes the Association of British Insurers, the International Underwriting Association of London and Lloyd's.*

Libros

COOKE, JOHN. BURNS, TOM, (2003), Insurance Liberalisation and the Model Schedule. *Association of British Insurers*.

JUNGUITO, R. GAMBOA, C., (2004), "Preparación para las negociaciones en el área de servicios financieros". FEDESARROLLO, ANIF.

ZAHLER, R., (2002), "Metodología para la negociación en el área de servicios financieros". Chile.

