



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Documentos de trabajo

El mercado único europeo y la regulación en el sector de servicios

L. Rodríguez R.

Documento No. 16/93

Diciembre, 1993

**El mercado único europeo y la
regulación en el sector de
servicios**

Luis Rodríguez Romero

Documento No. 16/93

Diciembre, 1993

El autor es investigador en la Universidad Carlos III de Madrid.

El presente trabajo recoge el contenido de una conferencia auspiciada por la Comisión Sectorial para el MERCOSUR, la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay, la CEPAL-Montevideo y la Agencia Española de Cooperación Internacional en el mes de septiembre de 1993.

I.- INTRODUCCION

Dentro de al corriente general liberalizadora, ejemplificada en las propuestas de la última ronda del GATT, la CE se encuentra inmersa en un proceso explícito de revisión de la regularización del sector de servicios relacionado con los objetivos de consecución del mercado único.

Dicha iniciativa supone una novedad en un sector en el que la experiencia internacional ha sido normalmente de elevados niveles de protección y reserva del mercado interior, a través de un gran número de medidas restrictivas, explícitas o implícitas, que limitaban, y en parte siguen limitando, el alcance de la competencia internacional. La amplia variedad de medidas existentes: licencias, negación de establecimiento, tasas discriminatorias, utilización de compras públicas, subsidios a empresas locales, empleo de "standards" específicos, etc.; afectan a un gran número de actividades de servicios: sector financiero y seguro, sanidad, medios de comunicación, transporte, telecomunicaciones, servicios profesionales, educación, etc.; y se justifican acudiendo a argumentos propios de un marco internacional - soberanía nacional e identidad cultural, principalmente - o a través de las razones habituales para justificar la regulación en un plano nacional: monopolio natural, asimetrías de información, estabilidad, etc..

Es interesante el constatar la existencia de una larga tradición de acuerdos internacionales que han restringido la competencia en un plano internacional, respaldando y completando la situación regulatoria existente en un plano nacional. Estos acuerdos se han sustentando normalmente en asociaciones internacionales, encargadas de la "ordenación" de la competencia en un plano internacional, tales como "The International Telecommunications Union" (1934), "Bank for International Settlements" (1930), "International Civil Aviation Organization" (1947) o la "International Maritime Organization" (1958). De hecho, bajo la coartada de la coordinación internacional, el papel principal de este tipo de experiencias ha sido en gran medida la instauración de unas reglas de reparto de mercado internacional, acordes con el mantenimiento de los marcos regulatorios nacionales.

Dada la vinculación existente entre el mantenimiento de regímenes fuertemente restrictivos de los intercambios internacionales y la existencia de marcos regulatorios e intervencionistas en un plano nacional, la culminación de un proceso de integración económica debe de suponer necesariamente, como parece indicar el caso de la CE, la revisión de los marcos regulatorios nacionales introduciendo mayores cotas de competencia en los mismos.

En la presente exposición se atenderá en primer lugar el estado general de la situación regulatoria del sector de servicios dentro de la CE y las iniciativas globales adoptadas a este respecto. En segundo lugar, se considerará detalladamente las bases y características del principio general de "reconocimiento mutuo", uno de los fundamentos principales del reciente cambio de orientación de la política comunitaria en este campo. Y, finalmente, se revisará la incidencia del proceso desregulador en las principales actividades de servicios dentro de los distintos países de la CE

II. EVOLUCION DE LAS PAUTAS REGULATORIAS REFERIDAS A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS EN LA CE

El objetivo final del proceso de desregulación y promoción de los intercambios intracomunitarios en el sector de servicios sería, en último término, la aplicación del contenido de los artículos 48, 52 y 59 del tratado constitutivo de la CE, asegurando el libre movimiento de factores y bienes en la comunidad en lo referente a las actividades de servicios. De hecho, dada la especificidad, repetidamente referida, de este tipo de actividades, los subsectores de servicios habían quedado parcialmente marginados de los esfuerzos integradores anteriores, al no acomodarse a la estructura tradicional de protección arancelaria.

En general, se puede señalar que los países que conforman la CE han seguido en conjunto, aún teniendo en cuenta sus amplias diferencias internas, unas pautas regulatorias bastantes distintas de la de otras áreas económicas, en especial los EE.UU. En este último país la actividad regulatoria mantiene un estatus administrativo e, incluso, académico, claramente establecido a través de una amplia experiencia de conjugación de práctica y análisis, que se puede remontar a finales del siglo XIX¹. Como tal la actividad de regulación económica se encuentra claramente acotada y diferenciada dentro de las actuaciones del sector público en sus distintos niveles, relacionándose con la presencia de alguna imperfección de mercado y la subsiguiente intervención, normalmente a través de una agencia pública diferenciada, que no se limita al plano legislativo sino que se extiende al seguimiento y control del cumplimiento de la normativa legal, con todos los problemas de información que esto supone. En relación con dicha tarea ha ido surgiendo una actividad de investigación y reflexión académica sobre los medios y fines de la intervención, que ha dado lugar a una extensa y conocida literatura².

Por el contrario, ante posibles imperfecciones o fallos del mercado, los países europeos han recurrido normalmente a la nacionalización o planificación de la actividad afectada, incorporándola normalmente dentro de la propia estructura del sector público. Las labores de supervisión no han sido suficientemente diferenciadas de las labores de operación o, incluso, de las propias de regulación. Como consecuencia no existe, normalmente, una acumulación de conocimientos y experiencias reguladoras, acudiéndose a procedimientos informales o, incluso, a una implícita autorregulación. El resultado final es una amplia diversidad de situaciones, dependiendo de la propia historia del proceso regulador en cada actividad, lo que da lugar a una amplia heterogeneidad entre países e, incluso, entre diferentes actividades de servicios dentro de un mismo país.

Dada la complejidad de la situación regulatoria existente, junto al menor volumen relativo de los intercambios de servicios y su compleja vinculación con los movimientos de factores de producción, no es de extrañar que la CE en sus primeras etapas se centrara en los intercambios comerciales, sin atender a las restricciones existentes en el sector de servicios. A pesar de ello algunos de los países comunitarios iniciaron a finales de la década de los años setenta y

¹Véase: Majone, G. (1990).

principio de los ochenta experiencias liberalizadoras en algunas de las actividades de servicios, dirigidas a aumentar el grado de competencia en su mercado nacional, con el objeto explícito de incrementar el grado de eficacia de las actividades consideradas.

Dichas experiencias coincidieron con iniciativas en otros países extracomunitarios - EE.UU. y Japón - y se desarrollaron en países como Gran Bretaña y, en menor medida, Irlanda, Holanda y Alemania, afectando principalmente al sistema financiero, telecomunicaciones y transporte aéreo. Su ámbito de actuación fue, en principio, puramente nacional, aún cuando algunos de los procesos adquirieron una dimensión internacional inmediata al generar acuerdos bilaterales o multilaterales derivados de los procesos liberalizadores, tales como los desarrollados entre Gran Bretaña y Holanda o Gran Bretaña e Irlanda en transporte aéreo; o al fomentar procesos de competencia espacial en la atracción de nuevas actividades, como se dio en el sector financiero.

La coincidencia temporal de diversas iniciativas nacionales plantea la existencia de factores comunes desencadenantes de las mismas. Además de razones tecnológicas y de demanda que pueden haber posibilitado un mayor grado de competencia actual o potencial en el mercado, el tercero de los elementos señalado en el conocido trabajo de Kay y Vickers, factores ideológicos, parece haber jugado un papel destacado, debido a una mejora perceptible en el grado de valoración social en los países involucrados de aquellas soluciones con un menor grado de intervención pública.

Desde sus inicios el proceso liberalizador ha estado relacionado con procesos paralelos de carácter privatizador, que han afectado a algunas de las empresas públicas presentes en los sectores regulados, en especial en Gran Bretaña³. En principio, la privatización de las unidades productivas involucradas en actividades reguladas no puede considerarse como una condición necesaria o suficiente de un proceso liberalizador. No es una condición necesaria en la medida en que un cambio en el entorno competitivo condicionaría el comportamiento de todas las empresas participantes, cualquiera que sea el tipo de propiedad de su capital social. No es una condición suficiente, ya que la privatización de todas o algunas de las unidades participantes en el mercado puede exigir, tal y como demuestra la experiencia de Gran Bretaña en el sector de telecomunicaciones, compromisos iniciales de reserva de mercado durante algún período determinado⁴.

En cualquier caso, la privatización puede cumplir un papel destacado como señal del compromiso de las autoridades públicas en el proceso de liberalización, al retirar su vinculación y apoyo explícito a uno de los participantes en el mercado. De hecho, en ausencia de dicho compromiso parece necesaria una amplia introducción de las posibilidades de competencia en el mercado junto a un detallado seguimiento y control del comportamiento de los agentes públicos, con

³ Para un análisis y discusión del proceso privatizador, véase: Vickers, J.S. y Yarrow, G.K. (1988).

⁴ Véase: Beesley, M.E. y Laidlaw, B. (1989)

objeto de garantizar el proceso liberalizador.

Las experiencias liberalizadoras en algunos de los países de la CE, junto a las restantes iniciativas adoptadas en un plano internacional, constituyeron el precedente inmediato del programa de carácter multilateral adoptado en un plano comunitario dentro de los objetivos de consecución del mercado único.

La importancia concedida a la liberalización de los intercambios de servicios en dicho marco resulta evidente, no solo por el énfasis de las declaraciones públicas, sino, también, por el hecho de que 51 de las 279 directivas inicialmente propuestas por la Comisión se refieren específicamente a dicho sector⁵. De forma adicional, la actividad de la DG IV (Política de la Competencia) y del Tribunal Europeo de Justicia ha sido especialmente dinámica en este campo durante los últimos años, concretando la aplicación de la normativa general emanada de la Comisión e impulsando nuevas iniciativas e interpretaciones de elevado alcance liberalizador.

III. EL PRINCIPIO DE "RECONOCIMIENTO MUTUO"

La estrategia seguida por la política comunitaria en lo que se refiere a la liberalización de intercambios en el sector de servicios viene marcada por el cambio general de enfoque comunitario en materia de regularización deducido de la resolución del célebre "Cassis de Dijon" por el Tribunal Europeo de Justicia. Según la decisión adoptada en dicho caso los bienes legalmente en venta en uno de los estados de la comunidad, sólo pueden ver impedida su venta en otro por razones de seguridad o protección del consumidor. Una vez cumplidas las reglas generales referentes a dichas materias, la difusión de un bien producido en un país de la Comunidad en el resto de países es automática e inmediata, cualquiera que sea la reglamentación específica de cada uno de ellos.

El cambio de estrategia generado en la doctrina de dicha sentencia ha sido radical, suponiendo, de hecho, el abandono de la estrategia seguida en los años sesenta y setenta de armonización de disposiciones y regulaciones nacionales con objeto de lograr un marco homogéneo de intercambio, siendo sustituida por el principio de "reconocimiento mutuo" entre países una vez cumplidos los mínimos exigidos por razones de seguridad y protección al consumidor. Esta nueva perspectiva resulta mucho más ágil y menos dirigista que la reglamentación detallada seguida en la práctica anterior, ya que el papel de las autoridades comunitarias se restringe a fijar los "standard" mínimos exigidos, quedando libre la iniciativa nacional.

Por otra parte, el principio de "reconocimiento mutuo" plantea una interesante posibilidad de competencia entre regulaciones nacionales, diferente de la clásica competencia derivada del principio de trato nacional ("host country rules") empleado en las negociaciones del GATT. En

⁵ Véase: Messerlin, P.A. (1989)

este último caso, la igualdad de trato entre empresas nacionales y extranjeras fomenta cierta competencia a la hora de ofrecer condiciones regulatorias ventajosas que favorezcan la radicación de unidades productivas de otros países. En el caso de "reconocimiento mutuo" se está siguiendo realmente un principio contrario, según el cual resulta aplicable la regulación del país de procedencia ("home country rules"), por lo que se puede generar una ventaja comparativa de las unidades productivas nacionales en mercados exteriores a través de una regulación nacional menos restrictiva⁶.

Con independencia de los problemas prácticos de implantación de este principio, derivados principalmente de la dificultad de diferenciar entre aspectos regulatorios (propios del país de origen) y aspectos operativos (propios del país de destino), tal y como demuestra la "Segunda Directiva Bancaria", su aplicación puede no ser adecuada en todos los casos, dependiendo del problema específico del que surge la propia regulación.

Así, si el origen de la regulación reside en un problema de externalidades, la competencia entre regulaciones no tiene sentido, debiendo de existir un marco homogéneo referido al ámbito afectado por dicha externalidad con objeto de evitar comportamientos oportunistas. Si el problema original proviene de la presencia de una actividad en monopolio natural, la posible competencia regulatoria resultaría absolutamente irrelevante, a menos que las condiciones de monopolio natural realmente no existan, habiéndose adoptado dicha interpretación con objeto de mantener el mercado nacional libre de la competencia exterior. Por último, la competencia reguladora parece más adecuada para casos de asimetría de información en los que, como vimos en el segundo apartado, son posibles diferentes opciones, pudiéndose determinar a través de la competencia la más adecuada para los consumidores⁷.

En general, la aplicación del principio de reconocimiento mutuo ha seguido las pautas previsibles, siendo especialmente relevante en sectores con claros problemas de asimetrías de información como el sistema financiero o los servicios profesionales, resultando de escasa aplicación en sectores con ciertas condiciones de monopolio natural como telecomunicaciones y proponiéndose medios alternativos como son la creación de agencias por efectos externos de carácter general que requieren una aproximación unificada: European Environmental Agency, Centralized Air Control, European Drug Agency, etc.

IV- PRINCIPALES INICIATIVAS LIBERALIZADORAS

Las actividades de servicios más afectadas por el proceso de liberalización han sido, por otra parte, aquellas que se podrían considerar como "intensivas en regulación", es decir en las que

⁶Véase: Kay J. y Vickers, J. (1990)

⁷ Véase: Kay, J. y Vickers, J. (1990).

los aspectos regulatorios configuran gran parte de su actuación, destacando Telecomunicaciones, Sistema Financiero, Transporte y Servicios Profesionales.

En lo que respecta al Sector de Telecomunicaciones el alcance del proceso liberalizador es aún incierto dada la actitud reluctante de algunos de los gobiernos de la CE respecto a las iniciativas comunitarias. Dicha actitud se relaciona, sin duda, con la fuerte presencia histórica del sector público como operador del sistema en los distintos países comunitarios, ya sea a través de una vinculación directa a través de las Administraciones Públicas o por medio de empresas participadas. En el primer caso se hallaban a finales de los años setenta países como Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Alemania o Gran Bretaña; mientras que el segundo se encontraban Grecia, Portugal y España⁸.

Los argumentos a favor del mantenimiento de la regulación del sector son bien simples y bien conocidos, basándose de una u otra forma, en dos razones básicas. Por una parte, la existencia de fuertes economías de escala que dan lugar a una situación que se puede concebir como de monopolio natural. Por otra parte, la contradicción entre la competencia y la dimensión de servicio público del sector, en especial en lo que hace referencia a la universalidad del servicio. Este tipo de argumentaciones han sido objeto durante los últimos años de un profundo proceso de revisión, resultante de un replanteamiento de algunos de sus principios básicos.

Así, las nuevas posibilidades tecnológicas surgidas en el sector han llevado a una reconsideración de las economías de escala realmente existentes en el mismo, comprobándose en algunos casos la ausencia de rendimientos crecientes en tramos relevantes de la actividad productiva⁹. De igual forma, la visión agregada del conjunto de las telecomunicaciones ha sido sustituida por una visión desagregada que toma en cuenta la amplia diversidad de la base tecnológica y productiva de los diferentes servicios o actividades que concurren en el sector, lo que desaconseja soluciones uniformes y obliga a un planteamiento particularizado de cada uno de ellos. Finalmente, cada vez en mayor medida se cuestiona que la presencia de determinadas dimensiones de servicio público en el sector deba suponer un carácter público del mismo, subrayándose las posibles ventajas de sistemas abiertos de subsidios a operadores privados, con objeto de clarificar las opciones realmente seguidas y el coste de las mismas.

Ante semejante cúmulo de críticas y replanteamientos los operadores nacionales de los distintos países de la CE han adoptado en general una actitud defensiva, mezcla de mantenimiento e insistencia en lo que resta de los argumentos tradicionales de monopolio natural y una consolidación de su posición en el mercado con objeto de garantizarse una situación de control en caso de posibles liberalizaciones.

⁸ Véase: Ungerer, H. (1988).

⁹ Este argumento fue considerado con un elevado nivel de detalle en el proceso que culmina con la desmembración del Bell System efectuándose gran número de contrastaciones empíricas en dicho sentido. Véase Evans, D. (1983).

Dado lo anterior, resulta comprensible el difícil equilibrio que pretenden mantener las dos Directivas comunitarias referentes al sector. En la primera se establece la liberalización de los servicios denominados de valor añadido mientras que los actuales operadores mantienen el monopolio en los servicios básicos. En la segunda, "oferta de red abierta", se intentan establecer las condiciones generales de homogeneidad en el funcionamiento de un sistema liberalizado, atendiendo a la armonización técnica, fijación de standards y principios básicos de tarificación basada en costes.

La aplicación en estas directivas plantea amplios grados de libertad dada la indefinición de algunos de sus elementos y el fuerte dinamismo tecnológico e innovador del sector, lo que obliga a una reformulación y adaptación de algunos de sus principios básicos. Esto ha dado lugar a evoluciones muy distintas dentro de los países comunitarios, que van desde un elevado grado de liberalización, permitiendo incluso la existencia de más de un operador (Gran Bretaña), hasta posiciones más defensivas y conservadoras consistentes en alargar lo más posible la introducción de cualquier tipo de liberalización.

Pasando a considerar el Sector Financiero, se puede establecer que dicho sector es, sin duda donde, dadas sus características, ha tenido un mayor alcance la introducción del nuevo principio de "reconocimiento mutuo". Dicho principio se recoge en la principal Directiva que afecta al sector (Segunda Directiva Bancaria) en la que se distingue entre el "trato nacional" concedido a las subsidiarias de bancos de la CE establecidas en un país determinado y la aplicación de la reglamentación del país de origen ("home country rules") a las sucursales de estos mismos bancos. En el primer caso la subsidiaria establecida se considera como una empresa nacional, mientras que en el segundo se trataría de un intercambio comercial de servicios que según el principio de "reconocimiento mutuo" debe ser regido por la reglamentación del país de origen.

Esta segunda directiva ha sido completada con otras referentes a activos financieros y servicios de inversión, así como con un conjunto de disposiciones que configuran la armonización de standards de seguridad y protección al consumidor que, como dijimos, deben acompañar la aplicación del principio de "reconocimiento mutuo". El resultado final una vez completado el mercado interior, aún no es totalmente claro y evidente, quedando por solventar numerosos problemas planteados por la aplicación práctica de los principios generales establecidos, así como el tipo de estrategias competitivas generadas por los mismos.

En lo que se refiere al Sector de Transporte, la actividad más afectada por el proceso liberalizador ha sido el transporte aéreo, en el que los iniciales acuerdos bilaterales de incremento de la competencia en algunas rutas internacionales que afectaban a países de la comunidad, ha sido sustituido por un esfuerzo multilateral liberalizador que continúa en estos momentos.

En general el sector de transporte aéreo en la CE ha estado históricamente fuertemente segmentado entre dos submercados con comportamientos claramente diferenciadores. Por una parte las compañías de vuelos de carácter irregular (charter), actividad caracterizada por un

elevado grado de competencia, con bajas barreras a la entrada y un elevado dinamismo en el comportamiento de los agentes para ajustarse a las características de la demanda, dominada por un conjunto de grandes "tour-operators" internacionales. Por otra parte, el submercado de vuelos regulares, fuertemente regulado a través de acuerdos internacionales que establecen la oferta total, el precio y el reparto de la cantidad ofrecida entre las compañías nacionales de los países involucrados (Compañías de bandera)¹⁰.

Esta situación comenzó a transformarse a principios de la década de los años ochenta bajo el impulso de la política liberalizadora seguida en Gran Bretaña y su extensión, ya mencionada, a través de acuerdos bilaterales a las rutas Londres-Dublín y Londres-Amsterdam. Los efectos iniciales de dichas liberalizaciones, sobre el nivel de precios principalmente ¹¹ así como los resultados iniciales de la liberalización producida en EE.UU.¹², conformaron el marco necesario para iniciar un esfuerzo multilateral liberalizador dentro de los objetivos de mercado único. Además de la actuación de la comisión en dicho proceso, ha tenido una gran importancia el papel de la Dirección General de la Competencia (DG.IV) así como las decisiones del Tribunal Europeo de Justicia en lo que respecta a la aplicabilidad de la legislación general sobre la competencia del sector aéreo.

La liberalización en el marco comunitario ha pasado por diferentes fases a partir de 1987, en las que se ha ido desmontando el marco de acuerdos regulatorios existente, introduciendo paulatinamente crecientes dosis de competencia en el sector. Así, se han ido revisando los acuerdos de reparto de capacidades, se ha ido abriendo el acceso a las distintas rutas y como objetivo final (propuesta Julio, 1991) se pretende una libertad total de tarifas y de derechos de cabotaje general (traslados incluso en el interior de un país) en todas los países de la CE. De forma paralela a este proceso liberalizador se ha ido iniciando un proceso re-regulador, necesario para diseñar las nuevas condiciones generales que permitan la competencia en el mercado ya que algunos autores han expresado sus temores de que tal y como ha ocurrido en el caso de EE.UU., del nuevo marco regulatorio puedan surgir nuevas acciones anticompetitivas que lleven a una concentración del mercado en un futuro próximo.

En lo que se refiere a los restantes medios de transporte el efecto del programa liberalizador conectado con la consecución del mercado único ha sido bastante más limitado. En el caso del transporte marítimo, la fuerte competencia extracomunitaria existente en el sector, así como una evolución de la demanda no muy favorable, ha contribuido a limitar el alcance de medidas liberalizadoras que podrían afectar negativamente a los resultados de las empresas ya establecidas en el mercado. En realidad, las únicas acciones adoptadas han sido flexibilizar un poco la rígida reglamentación en cuanto al cabotaje y sistemas de reparto de carga, y disminuir el grado de

¹⁰ Véase: Carbajo, J.C. y de Rus, G. (1990).

¹¹ Véase: Mc Gowan, F. y Seabright (1989).

¹² Véase: Morrison, S. y Winston, C. (1990).

exigencia de las condiciones laborales y fiscales para el registro de buques con objeto de limitar el fenómeno de "bandera de conveniencia", es decir la formación de empresas y registro de buques en países extracomunitarios con una legislación muy favorable al respecto.

En cualquier caso, la existencia de un rígido sistema de cartelización y reparto del mercado en un plano internacional, a través de las denominadas "conferencias regionales" en las que las compañías navieras con el objetivo de "estabilizar" el mercado acuerdan la oferta, precios y condiciones de los distintos trayectos, llegando incluso a determinar un reparto de los ingresos obtenidos, dificulta cualquier medida de carácter liberalizador. Más aún cuando dichas "conferencias" tienen un respaldo legislativo internacional a través del "UNCTAD Liner Code" y se les ha concedido una excepción en bloque respecto a lo establecido en el Tratado de Roma.

Por último, en los restantes medios de transporte - autobuses, transporte por carretera y transporte ferroviario- las experiencias liberalizadoras han adoptado principalmente una dimensión nacional, destacando las iniciativas emprendidas en casi todos ellos por Gran Bretaña. En cualquier caso, también se ha ido introduciendo cierto grado de competencia en los intercambios internacionales.

Los Servicios Profesionales, por último, han sido otra de las actividades fuertemente influidas por la introducción del principio de "reconocimiento mutuo" como medio de asegurar el derecho, establecido en los artículos 48 a 58 del tratado constitutivo de la Comunidad, a la libre circulación y establecimiento de la mano de obra, ya sea por cuenta propia o ajena. Las distintas disposiciones y reglamentaciones profesionales en los estados nacionales habían constituido una barrera de entrada que obstaculizaba el cumplimiento de los objetivos de libre movilidad, restringido y condicionado a la consecución de lentos procesos de homogeneización de requisitos y características en un plano comunitario.

El nuevo enfoque en cuanto al sistema general de reconocimiento de títulos introducido en la Directiva de 1989, flexibiliza el proceso de reconocimiento mutuo, estableciendo únicamente un mínimo de tres años de estudios universitarios como condición para que un título sea aceptado en cualquier país de la Comunidad¹³. Junto a ello se recogen algunas medidas cautelares con objeto de asegurar unos niveles mínimos de homogeneidad respecto a los esquemas de formación nacional, tales como la necesidad de un período previo de experiencia profesional en el país de reconocimiento o la posible exigencia de prácticas o pruebas específicas de aptitud.

De cualquier forma, la importancia de los fenómenos de reputación que, como hemos visto, se deriva de la fuerte asimetría de información presente en los servicios profesionales, puede hacer que los intercambios internacionales se caractericen principalmente por la radicación de empresas consultoras, o gabinetes reconocidos internacionalmente que transfieren su imagen y esquemas de actuación empleando mano de obra calificada de carácter nacional.

¹³ Véase: Cebreria Núñez, J.I. (1991).

V- CONSIDERACIONES FINALES

En definitiva, del conjunto de objetivos formulados y medidas adoptadas en las actividades de servicios se puede inferir un intento explícito de aplicar en dicho sector el mismo tipo de principios liberalizadores presentes en el intercambio intercomunitario de mercancías. Como hemos visto, dicha aplicación plantea un gran número de problemas en la medida que las barreras al intercambio en las actividades de servicios asumen un carácter no-arancelario, destacando el papel cumplido por el carácter y la complejidad de los sistemas de regulación nacionales e internacionales.

En cualquier caso, la liberalización de las actividades de servicios dentro de la CE ha generado en terceros países parecidos temores a los frecuentemente esgrimidos respecto a la integración comercial de mercancías. En definitiva se contempla como un potencial peligro las consecuencias exteriores de la liberalización interior, temor recogido en el concepto de "fortress Europe", es decir: incremento de las restricciones exteriores a cambio de liberalización interior¹⁴.

De los dos fenómenos que normalmente se contemplan como origen de posibles restricciones en los intercambios con los países extracomunitarios: efecto desviación de comercio y aumento de la protección exterior como compensación por el aumento de competencia interior; parece claro que el primero de ellos tendrá un escaso alcance en las actividades de servicios, dado el reducido volumen de intercambios internacionales que inicialmente existen. Respecto al segundo, su posible actuación dependerá de la política exterior común en materias de servicios, que parece orientarse bajo el principio de "reciprocidad", entendiéndolo como mecanismo para asegurar aperturas mutuas de mercado. De cualquier forma, el problema está planteado, configurándose el GATT como el marco más adecuado para su solución.

¹⁴ Véase: Nicolaidis, P. (1990).