

EL GATS

Diseñando la arquitectura multilateral del comercio internacional de servicios

Subdirección General de Comercio Internacional de Servicios*

El GATS (o AGCS, en sus siglas españolas) es el acuerdo internacional que rige el comercio internacional de servicios. A pesar de que el comercio internacional de servicios presenta hoy por hoy mayor dinamismo que el comercio de mercancías, y que ya alcanza el 20 por 100 del comercio mundial, el GATS sigue siendo un gran desconocido. El objetivo de este artículo es ofrecer un esbozo de la estructura básica del GATS.

Palabras clave: sector servicios, comercio internacional, acuerdos comerciales, tratados internacionales.

Clasificación JEL: F13.



EN PORTADA

1. Introducción

El Acuerdo General de Comercio Internacional de Servicios (en lo sucesivo, GATS) está directamente inspirado en el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio). Aunque entre los dos acuerdos media una diferencia de 47 años, ambos están motivados por el mismo objetivo de fomentar una liberalización comercial basada en los principios de no discriminación y transparencia. Existen diferencias, pero estas se deben más a las características intrínsecas de los servicios que al espíritu del acuerdo.

Dicho esto, las diferencias son dignas de mención. Se hace inmediatamente evi-

dente que el GATS es más ambicioso en su ámbito de aplicación. Mientras que, en rigor, el objeto del GATT está acotado a la obligación de trato nacional para productos importados más los derechos y cargas de aduanas, el GATS engloba todas las medidas que afectan tanto a los servicios como a los agentes que participan en la prestación de servicios, sean estos productores, comerciantes o distribuidores.

Esta cobertura tan extensa del GATS se complementa con una flexibilidad sin precedentes en el GATT. Muchos más matices son objeto de negociación. Por ejemplo, a diferencia del GATT, en el GATS el trato nacional no es una obligación incondicional, sino que se negocia. El acceso a mercado de cada miembro y de cada sector dependerá de los resultados de las negociaciones. La cláusula de na-

* Este artículo ha sido elaborado por Ignacio Vicente González. Técnico Comercial y Economista del Estado. Profesor Asociado de la Universidad Carlos III de Madrid.

ción más favorecida no es absoluta en el GATS, existiendo excepciones que son también negociables. Y si lo que se ha negociado no resulta adecuado en un momento futuro, existe la garantía de poderlo modificar previa compensación al resto de miembros.

Esta flexibilidad trata de acomodar la variedad de objetivos políticos que quieren defender los miembros de la OMC. No hay prácticamente ningún interés político nacional que no pueda ser defendido como consecuencia de una incompatibilidad con el GATS. Sin embargo, es justo decir que esta flexibilidad no está exenta de costes. Precisamente porque es muy flexible, el GATS es también un acuerdo muy complejo, que exige a los miembros de la OMC equipos especializados y muy bien formados sobre los aspectos técnicos del GATS.



EN PORTADA

2. El preámbulo. Los principios inspiradores del GATS

Como indicábamos, los principios inspiradores del GATS son esencialmente los mismos que se encuentran en el GATT, si bien los negociadores ya se encargaron de formularlos muy explícitamente en el preámbulo del acuerdo. Se pueden resumir en la siguiente expresión: liberalización progresiva y asimétrica, con los principios de transparencia y no discriminación como guía y con un límite puesto en el respeto a la autonomía nacional a la hora de definir los objetivos de las políticas nacionales.

No cabe duda de que el GATS está seruido como un instrumento orientado a facilitar la liberalización comercial a largo plazo. Este fin está auspiciado por el convencimiento por parte de la comunidad académica de que la liberalización comercial genera, a largo plazo, unos efectos es-

táticos y dinámicos beneficiosos (1). Efectos estáticos porque la mayor liberalización permite una asignación más eficiente de recursos. Efectos dinámicos porque el comercio incrementado facilita el progreso tecnológico, aumentando permanentemente la tasa de crecimiento. Estos efectos están razonablemente contrastados para el comercio de bienes. Y resulta lógico pensar que en cierto grado también están presentes en el comercio de servicios.

Los negociadores que pactaron el GATS eran conocedores de que la liberalización comercial tiene un impacto distributivo importante. Aunque bajo una perspectiva utilitarista la ganancia de bienestar asociado a un mayor grado de liberalización es indiscutible, en todo proceso de liberalización se produce una transferencia de rentas desde los sectores productores de bienes sustitutivos de importaciones hacia los sectores exportadores. En consecuencia, si se quiere que la liberalización comercial sea viable, deberían ponerse en práctica mecanismos para vencer las resistencias de los colectivos más perjudicados. El impacto distributivo también se materializa en una canalización de factores que se salda a favor del sector exportador. En una economía ideal, a imagen de muchos de los modelos utilizados por los economistas, esta gran movilización de factores podría producir-

(1) En el sentido marshaliano del término, los efectos estáticos son aquellos que resultan de comparar instantáneas en distintos momentos del tiempo. Es decir, cuando hablamos de efectos estáticos a largo plazo queremos hacer referencia a la comparación de dos estados estacionarios distintos. Por efectos dinámicos por el contrario nos referimos a movimientos por unidad de tiempo. Dicho de otra manera, cómo afecta un cambio de política económica, de manera transitoria o permanente, a las tasas de variación.

Con esta aclaración las referencias básicas de la literatura económica son Ricardo (entre otros) para los efectos estáticos del comercio internacional, con la Teoría de la Ventaja Comparativa y Romer (entre otros) para los efectos dinámicos, con la Teoría de Crecimiento Endógeno y sus distintas versiones aplicadas al comercio internacional.

se de manera no traumática de la noche a la mañana. Nuestra experiencia práctica nos enseña que la reasignación de factores productivos exige que un porcentaje de los mismos quede transitoriamente inservible, como resultado de una especialización previa en actividades que ahora son antieconómicas. En definitiva, la necesidad de compensar a colectivos perjudicados y la reasignación de factores productivos hace que a corto plazo, la liberalización comercial acarree importantes costes de ajuste. De ahí que se esté de acuerdo en que la liberalización deba ser progresiva. (Preámbulo del GATS, parte IV).

En el momento de negociar el acuerdo, se era muy consciente de que estos costes de ajuste suponían un obstáculo mayor para los países en desarrollo que para los países desarrollados. La función de costes de ajuste no es sólo una función sobre plazos, sino también sobre rigideces estructurales. Las economías de estos países se suelen caracterizar por presencia de sectores públicos con incapacidad de proveer un nivel adecuado de bienes públicos, y sectores privados que operan en mercados no eficientes o directamente inexistentes. Los precios no se ajustan adecuadamente y por tanto las correcciones se realizan vía cantidades. Por ello, desde el primer momento se acordó que a los países en desarrollo no se les iba a exigir un grado de liberalización equiparable al de los países desarrollados. La liberalización comercial en servicios iba a ser asimétrica. (Preámbulo del GATS, artículo IV y más explícitamente en el artículo IXX.2).

Que el GATS tenga como principios directores la transparencia y la no discriminación no debería extrañarnos. Estos principios están explícitamente presentes en el GATT-47, y constituyen la razón de ser de la OMC. Tomados conjuntamente, transparencia y no discriminación son sinónimos de multilateralismo. La importancia

de estos principios se manifiesta en que el GATS reserva para los mismos el artículo II y III respectivamente, después del artículo I referido al alcance y definición.

Finalmente, el preámbulo también dedica un párrafo al derecho de los miembros a reglamentar el suministro de servicios en su territorio. El GATS no puede ser incompatible con el legítimo derecho de los miembros a perseguir sus propios intereses nacionales en el presente y en el futuro. Esto nos remite a lo mencionado anteriormente respecto a la flexibilidad del GATS. Los miembros asumen compromisos en los sectores que quieren. E incluso en los sectores donde se asumen compromisos, el derecho a regular según objetivos propios no se discute. Pero el derecho a la reglamentación nacional no puede ser fuente de inseguridad jurídica. Ésta deberá estar basada en criterios objetivos y transparentes y no será más gravosa de lo necesario para asegurar la calidad del servicio (Artículo VI.4 y VI.5).



EN PORTADA

3. Parte I. Alcance y definición

En el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios no existe una definición de qué se entiende por servicios. Aunque la decisión de no incluir una definición jurídica de servicios puede sorprender a algunos juristas, probablemente fue una decisión correcta. Dada la pluralidad de definiciones existente en la literatura especializada (intangibilidad, inseparabilidad del productor, no almacenable, simultaneidad de producción y consumo, imposibilidad de posesión, almacenaje y transporte,...) sería muy difícil llegar a un consenso para una definición legal única, y, lo que es más importante, las consecuencias de una definición u otra habrían sido muy difíciles de prever.

En lugar de ello, los negociadores utilizan una lista abierta de doce sectores que

se considera que entran dentro del ámbito «servicios». Esta lista abierta fue provista por la Secretaría de la OMC en 1991 para facilitar las negociaciones de servicios en la Ronda de Uruguay, y todavía se utiliza en la Ronda de Doha.

Lo que sí que hace el GATS es definir el «comercio de servicios». Lo hace de una manera muy extensa, a través de cuatro formas de suministro complementarias.

Modo 1. Del territorio de un miembro al territorio de otro miembro (comercio transfronterizo).

Modo 2. En el territorio de un miembro a un consumidor de servicios de cualquier otro miembro (consumo en el extranjero).

Modo 3. Por un proveedor de servicios de un miembro mediante presencia comercial en el territorio de cualquier otro miembro (presencia comercial).

Modo 4. Por un proveedor de servicios de un miembro mediante la presencia de personas físicas de un miembro en el territorio de cualquier otro miembro (presencia de personas físicas).

Mientras que el modo 1 y 2 implican que el servicio se presta desde el país del proveedor, el modo 3 y 4 implican un desplazamiento comercial del proveedor, mediante el establecimiento de personas jurídicas o, simplemente, personas físicas.

Debemos hacer notar lo extenso de esta definición. El hecho de que el GATS regule el comercio de servicios implica que también condiciona la política de inversiones exteriores (modo 3) y una pequeña porción de la legislación sobre desplazamientos transitorios de personas físicas (modo 4).

El GATS es también muy extenso a la hora de definir su ámbito de aplicación. Veamos lo que dice el artículo I.1: «*El presente Acuerdo se aplica a las medidas adoptadas por los miembros que afecten al comercio de servicios*». Leído en con-

junción con el artículo XXVIII, *definiciones*, se aprecia lo ambicioso del párrafo anterior. En primer lugar, como una de las características esenciales de los servicios es que no siempre puede dissociarse el servicio prestado del sujeto que presta el servicio, el acuerdo no se limita a las medidas que afectan a los *servicios* directamente, sino también aquellas que afecta a los *proveedores de servicios*. En segundo lugar, lo que el GATS entiende por «*medida*» es cualquier actuación, independientemente de la forma que tome (acto administrativo, ley, regulación, reglamento o procedimiento, entre otros) que pueda tomar cualquier autoridad pública a cualquier nivel gubernamental. Finalmente, nótese que el GATS se cuida de especificar las medidas que *afectan* al comercio, no las que explícitamente lo regulan. Por ejemplo, es posible que una ley que regule el número de camas por hospital no tenga como objetivo proteger a los proveedores nacionales de servicios hospitalarios, y sin embargo, entra en el ámbito del GATS al ser una medida que puede afectar al comercio de servicios.

4. Parte II. Obligaciones generales

Antes de entrar en detalle en el análisis de la parte II conviene hacer una aclaración. Las palabras clave para entender la estructura básica del GATS son el verbo *comprometer* y el sustantivo *compromisos específicos*. Se dice que un miembro ha asumido *compromisos específicos* en un subsector concreto dentro de servicios si dicho miembro garantiza en dicho subsector un grado de liberalización *como mínimo* tan amplio como el que ha pactado en el marco del GATS (*el miembro ha comprometido el subsector*),

Fijado el ámbito de aplicación en la parte I, la parte II del GATS establece las re-



EN PORTADA

glas de juego que deben respetar los miembros. En esencia, establece un código de comportamiento, una serie de disciplinas, que se consideran esenciales para lograr los objetivos fijados en el preámbulo.

En lo esencial, estas disciplinas entran en dos grupos. Primero, aquellas que tienen que ser respetadas por todos los miembros en todos los sectores cubiertos por el GATS independientemente de sus compromisos específicos (*obligaciones incondicionales*). Segundo, aquellas disciplinas que únicamente son de obligado cumplimiento para los sectores comprometidos (*obligaciones condicionales*). Asimismo, las obligaciones incondicionales se subdividen en tres categorías: no discriminación entre miembros, garantía de transparencia en el uso de medidas y obligaciones procedimentales *vis-à-vis* proveedores de servicios de otros miembros.

Dentro de las obligaciones de no discriminación entre miembros destaca, por su importancia única, la cláusula de nación más favorecida: «*Con respecto a toda medida abarcada por el presente acuerdo, cada miembro otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y proveedores de servicios de cualquier otro miembro un trato no menos favorable que el que se conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país*» (artículo II.1). La interpretación es idéntica a la del artículo I GATT-47, pero llevado al ámbito de aplicación del GATS. Implica que, *en principio*, no es posible que grupos de miembros mantengan un régimen preferencial entre sí al margen del resto de miembros. Su aplicación, además de no condicionada, deberá ser inmediata en caso de que se identifique un régimen preferencia (2).

(2) Con las salvedades y excepciones que más abajo se indican para la cláusula NMF: artículo V, artículo VII, artículo X, artículo XII, artículo XIV y anexo sobre exenciones al artículo II.

La extensión de la cláusula de nación más favorecida para servicios es, probablemente, uno de los logros más importantes de la Ronda Uruguay, ya que pone a todos los exportadores de la misma clase de servicios, independientemente de su país de origen, en el mismo punto de partida, al menos en lo concerniente a las condiciones legales de acceso a terceros mercados. Los grandes beneficiarios de la cláusula de nación más favorecida son los países pequeños y poco desarrollados, que no tienen ni la capacidad administrativa ni el poder de negociación para negociar de igual a igual con los países más desarrollados. Si los miembros más fuertes de la OMC son capaces de pactar una liberalización recíproca de sectores clave, los miembros más débiles ganarán automáticamente el acceso a dichos sectores sin tener que comprometer nada a cambio. La cláusula de nación más favorecida no elimina completamente las relaciones de poder en el seno de la OMC, pero al menos evita los tratos discriminatorios entre miembros.

No obstante, el artículo II del GATS debe ser leído con todos los elementos de flexibilización existentes todo a lo largo de la parte II y de los Anexos del GATS. En primer lugar, y a diferencia del GATT, el tratado permite mantener exenciones por países y sectores al trato de nación más favorecida (*anexo sobre exenciones al artículo II*). En principio, estas exenciones iban a tener una duración de 10 años desde la firma del acuerdo, y eran negociables en las rondas de negociación de servicios (3).

En segundo lugar, existen una serie de reglas, ya existentes previamente en el

(3) Se consideró que las exenciones eran necesarias porque en el momento de la firma del GATS, existía una larga tradición de acuerdos bilaterales en materia de servicios e inversiones, sobre los que era difícil dar marcha atrás.



EN PORTADA

GATT, que permiten el incumplimiento del principio de nación más favorecida bajo condiciones especiales previamente pactadas. Por ejemplo, el artículo V, permite mantener regímenes preferenciales cuando éstos tengan por objetivo alcanzar una integración económica plena. Esta exención general, nace de la creencia en que la firma de acuerdos de integración económica puede suponer una vía de avance en favor de la liberalización comercial mundial, siempre y cuando estos acuerdos no causen un perjuicio no subsanable al resto de miembros de la OMC (4).

Se permiten también exenciones por la firma de acuerdos de reconocimiento de licencias, certificados o titulaciones académicas entre miembros, siempre y cuando estén abiertas a la participación de terceros países miembros (artículo VII). Finalmente, la cláusula de nación más favorecida puede ser suspendida por causa mayor, como la protección de la vida y la salud de las personas o razones de seguridad nacional (artículo XXIV).

La otra gran aportación del GATS al comercio internacional de servicios es las obligaciones de transparencia. Incluso cuando los miembros renunciasen a compromiso sectorial alguno, la aplicación práctica del principio de transparencia ya tendría un efecto positivo sobre el comercio.

Como hemos dicho, las obligaciones de transparencia son, en su mayor parte, incondicionales. Los miembros deben anunciar cualquier medida que pueda afectar al buen funcionamiento del GATS. Los acuerdos internacionales firmados deben ser circulados al resto de miembros

(artículo II.1). Los miembros establecerán puntos de contacto para resolver cualquier petición de información formulada por los demás miembros (artículo II.4), especialmente si se refiere a cuestiones técnicas importantes para el suministro de servicios (artículo VI.2).

La última categoría de obligaciones incondicionales se refiere a cuestiones procedimentales ideadas para garantizar que ciertas actuaciones de las autoridades públicas se ejecuten de acuerdo a los principios de «buen gobierno» (*good governance*).

En todos los países del mundo se justifica la intervención del gobierno en el sector servicios, sea por razones económicas (estabilización, redistribución y eficiencia), sea por razones no económicas (objetivos políticos o sociales). Como no podía ser de otra forma, el GATS no impide todas estas actuaciones, si bien trata de garantizar que se respeten ciertas reglas procedimentales de mínimos para que las intervenciones gubernamentales no hagan inservible el resto del acuerdo. Algunos ejemplos de obligaciones contempladas en el GATS son: el acceso a procedimientos judiciales domésticos para proveedores extranjeros de servicios (artículo VI.2), el acceso a procedimientos informativos para conocer tanto prácticas comerciales privadas como subvenciones públicas lesivas para el comercio (artículo IX.2 y XV.2).

Mientras que las obligaciones incondicionales se aplican a todos los sectores de servicios que entran dentro del acuerdo, las obligaciones condicionales sólo afectan a los sectores y modos de suministro que el miembro ha decidido comprometer. Estas cláusulas están destinadas a proteger el valor comercial de lo comprometido, prohibiendo ciertas prácticas regulatorias que suponen un impedimento para las transacciones comerciales.

(4) El Teorema de Kemp-Wan demuestra que cualquier grupo de socios comerciales puede formar una Unión Aduanera que resulte pareto superior para el resto del mundo y para los miembros de la Unión Aduanera, siempre y cuando las transferencias de suma fija entre los miembros de la Unión Aduanera sean posibles y el instrumento arancel exterior común esté disponible.



EN PORTADA

Algunas de estas prácticas son relativamente obvias. Por poner un ejemplo, Un país podría presentar ante la OMC una liberalización comercial aparentemente completa en inversiones extranjeras a través de un compromiso pleno en modo 3, que en la práctica fuese inoperante porque existe un régimen de divisas que impide a los inversores extranjeros repatriar sus beneficios. Otras prácticas pueden no ser tan fácilmente identificables. Un caso típico es el de un miembro que presenta el sector de sanidad liberalizado en modo 4, pero que sin embargo tiene un régimen de reconocimiento de títulos muy rígido. Si nos atenemos estrictamente a lo que figura en sus listas nacionales, los médicos extranjeros podrían llegar a ofrecer servicios sanitarios en este país. Sin embargo, el requisito de una titulación nacional para ejercer la medicina supone una barrera comercial difícil de superar.

El caso de las restricciones a los movimientos de capitales es tratado explícitamente (artículo XI). Se prohíbe toda restricción a pagos y transferencias internacionales que opere sobre sectores o modos de suministro comprometidos. En cuanto al resto de prácticas potencialmente lesivas, sólo son tratadas de manera superficial. En un párrafo un tanto ambiguo, el GATS simplemente se limita a estipular que todas aquellas medidas que puedan afectar al comercio serán administradas de una manera *razonable, objetiva e imparcial* (artículo VI.1).

Además de las obligaciones incondicionales y condicionales, la parte II también incluye los artículos que más tarde iban a dar lugar a lo que se conoce como la *built-in agenda*.

El GATS es un acuerdo inacabado. En el momento en que se firmó el Acta de Marrakech en 1994, no se había llegado a un consenso acerca de qué reglas debían

operar en algunas de las prácticas gubernamentales que más afectan al comercio de servicios. La solución de compromiso fue redactar una serie de artículos en los que se recogía el compromiso de los miembros a seguir negociando sobre estos temas en el futuro. Los artículos en cuestión son los que versan sobre los títulos de aptitud, normas técnicas y licencias (artículo VI.4), medidas de salvaguardia urgentes (artículo X), contratación pública (artículo XIII) y subvenciones (artículo XIV).

La *built-in agenda*, o agenda negociadora sobre reglas del GATS, sigue en marcha más de 10 años después de la conclusión de la Ronda Uruguay, negociándose paralelamente con el paquete de la Ronda de Doha. Hasta el momento sólo se ha consensuado un paquete de disciplinas para el subsector de la contabilidad dentro de las negociaciones sobre el artículo IV. No está claro que vaya a llegarse a un consenso para el resto de reglas del GATS antes de la conclusión de la Ronda de Doha.

5. Parte III, IV y las listas de compromisos. Instrumentos para la liberalización progresiva

En mercancías *a priori* los contingentes están prohibidos, y las negociaciones se han centrado históricamente en los aranceles sobre bienes importados. Sin embargo, una transacción internacional de servicios no se registra en aduanas, y por lo tanto en el comercio de servicios no existen aranceles. Si se toman abiertamente medidas proteccionistas, éstas deberán tomar, o bien forma de contingente sobre la cantidad de servicios que los nacionales pueden contratar a extranjeros, o bien forma de discriminación legal entre proveedores nacionales y extranjeros. Ello hace que los instrumentos que utiliza



EN PORTADA

CUADRO 1 ESTRUCTURA DE UNA LISTA DE COMPROMISOS			
Sector o Sub-Sector	Limitaciones en Acceso a Mercados	Limitaciones en Trato Nacional	Compromisos adicionales
<i>Servicios de Ingeniería</i> (los números denotan modo de suministro)	[1]... [2]... [3]... [4]...[5]...[6]...	[1]... [2]... [3]... [4]...[5]...[6]...	

Fuente: Acuerdo General de Comercio Internacional de Servicios.

el GATS para referirse al grado de liberalización existente sean necesariamente más complejos que en el caso del GATT.

La parte III *compromisos específicos* y IV *liberalización progresiva*, junto con las *listas de compromisos*, son la pieza fundamental del GATS. El resto del acuerdo, en realidad, no es más que el embalaje que protege a estos elementos centrales. La parte II y la parte IV existen para proteger las partes III, IV, y sobre todo las listas de compromisos. Sin las *listas de compromisos*, el resto del GATS carece de contenido.

Las listas de compromisos son instrumentos legales que garantizan, como mínimo, las condiciones de acceso escrituradas. Lo que se anota en las listas es exigible por el resto de miembros, y en caso de incumplimiento, puede llevarse una denuncia formal ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Cada miembro tiene una lista de compromisos nacional (5), y jurídicamente éstas forman parte indisoluble del GATS. El mayor valor añadido aportado por las listas al comercio internacional de servicios es que crean un elemento de transparencia y predictibilidad que no existía previamente. Dicho de otra manera, proporcionan seguridad jurídica a ciertas decisiones de exportación e inversión que, bajo un entorno incierto, no se tomarían.

La parte III contiene las reglas formales y definiciones para la elaboración de las

listas de compromisos y la parte IV contiene las reglas para su negociación, interpretación y modificación.

Todas las listas se rigen por el mismo formato (Cuadro 1). Una lista está compuesta por cuatro columnas. La primera columna sirve para indicar el sector cubierto. La segunda y la tercera columna sirven para especificar los compromisos asumidos por el miembro correspondiente en las dos categorías existentes: *acceso a los mercados* (segunda columna) y *trato nacional* (tercera columna). Dado que, en el GATS los compromisos además de para cada sector se asumen para cada modo de suministro, en resultado habrá ocho entradas por sector: los cuatro modos de suministro en acceso a mercado y los cuatro modos de suministro en trato nacional. Finalmente, una cuarta columna recoge los compromisos adicionales que los miembros quieran asumir y que no se encuentren dentro de la categoría *acceso a los mercados* o *trato nacional*.

A estas alturas resulta obligado definir qué entiende el GATS por *acceso a los mercados* y *trato nacional*. Por *acceso a los mercados* se entiende una serie de seis restricciones típicas que claramente tienen como objetivo limitar las posibilidades competitivas de nuevos proveedores de servicios, sean éstos nacionales o extranjeros. De estas seis restricciones cuatro son de tipo cuantitativo (*limitaciones al número de proveedores de servicios* [1], *limitaciones al valor total de los activos o transacciones de servicios* [2], *limitaciones al número total de operaciones de servi-*

(5) De ahí que a las listas de compromisos también se les denomine listas nacionales.



EN PORTADA

cios o a la cuantía total de producción de servicios [3] y limitaciones al número total de personas físicas [4]). Las otras dos, que sí tienen una naturaleza claramente discriminatoria, se refieren a medidas que prescriben la forma jurídica de sociedades extranjeras [5] y las limitaciones al porcentaje de capital extranjero [6].

Por *trato nacional* se entiende la prohibición de todo tipo de medidas legales discriminatorias contra proveedores extranjeros una vez sus productos se encuentran en el mercado interior, así como la aplicación desigual de esas medidas legales. Bajo el principio de *trato nacional*, los productos de otros miembros recibirán un trato no menos favorable que los productos nacionales. Mientras que el artículo III GATT, *trato nacional*, hace del principio una obligación incondicional, en el caso del GATS, la obligación no se da por supuesto para los miembros de la OMC. Sólo se aplica a aquellos países, sectores y modos de suministro que así lo han especificado en sus listas de compromisos nacionales.

El registrar las limitaciones existentes en *trato nacional* puede ser complejo. El GATS entiende que una medida está en contra del *trato nacional* si modifica las condiciones de competencia en favor de los nacionales. Sin embargo, al contrario que con *acceso a mercados*, el GATS no hace mención alguna al tipo de medidas que entrarían dentro de la definición. De hecho, el que una medida sea considerada *trato nacional* puede depender de qué subsector hablamos. Por ejemplo, mientras que un requisito de idioma nacional para consejeros de empresas puede ser considerado una limitación al *trato nacional* en modo 4, ese mismo requisito no lo será si se exige a intérpretes.

Si un sector o subsector no está registrado en la primera columna, se entenderá que no está liberalizado. Es decir, si el subsector de enfermería está listado, en-

tonces este subsector está abierto para operadores extranjeros con las limitaciones que se indiquen. Por el contrario, si por ejemplo, el subsector servicios de diseño de interiores no aparece por ninguna parte, entonces legalmente no existe ninguna obligación de permitir el acceso a interioristas extranjeros. Este es el enfoque de *listas positivas*. Podría haberse seguido el enfoque contrario, y suponer que todo está liberalizado salvo que figuren las restricciones pertinentes en el GATS. Pero si se optó por este mecanismo fue por una razón de prudencia. Bajo este enfoque, los países sólo asumen compromisos en los sectores donde están afirmativamente convencidos de que tienen capacidad para hacerlo.

Ahora bien, el que un sector o subsector figure para un país en su lista de compromisos no significa que ese sector o subsector esté plenamente liberalizado. Si un sector está registrado, estará liberalizado solamente hasta los límites escriturados en las columnas «acceso a mercados» y «trato nacional». Sólo si no se escritura ninguna restricción en las columnas segunda y tercera, entonces se considera que se encuentra plenamente liberalizado. Siguiendo el ejemplo anterior, el subsector de enfermería estaría listado, pero si en la segunda columna figurase como restricción en modo 4 «no pueden entrar más de 1000 profesionales de enfermería al año» y en la columna tercera, modo 4, «los profesionales extranjeros no pueden firmar contratos con hospitales públicos o privados concertados», entonces éstas serían las limitaciones que el miembro fija a su compromiso de liberalización del subsector.

Muchas listas contienen una sección horizontal antes de entrar en detalle en las restricciones que operan sector a sector. Esta sección se denomina *compromisos horizontales*. Las entradas deben ser



EN PORTADA

tratadas como extensivas a todos los sectores, como si hubiesen sido especificadas sector por sector en la parte sectorial de las listas. El objetivo de esta sección es hacer las listas más manejables y evitar la repetición de elementos. Es decir, con la sección de compromisos horizontales nos garantizamos que en un sector registrado estarán en vigor las limitaciones horizontales, inclusive aunque en las entradas de acceso a mercados y trato nacional no hubiese nada anotado.

Es importante destacar que dado que las listas son individuales, y cada país decide libremente en qué sectores y modos de suministro está dispuesto a asumir compromisos en función de sus intereses nacionales, las listas necesariamente serán heterogéneas, hasta el punto que es materialmente imposible encontrar dos listas nacionales de compromisos exactamente idénticas en el GATS.



EN PORTADA

6. Parte V. Disposiciones institucionales

Ya hemos dicho que la parte II y la parte V sirven para proteger la funcionalidad de las listas nacionales. Sin embargo, tienen cometido distinto. La parte II estipula las reglas generales que los miembros deben respetar. Sin estas reglas, los miembros podrían incurrir en prácticas que dejarían estériles las listas de compromisos como instrumento para la liberalización comercial. Sin embargo, las reglas no sirven de mucho si no existe un aparato institucional que vele por su cumplimiento. Éste es el cometido de la parte IV.

La aportación más importante de la parte IV es ampliar al campo del GATS el sistema de solución de diferencias de la OMC. El artículo XXIII, *Solución de diferencias y cumplimiento de las obligaciones*, establece un sistema de arbitraje en

caso de desacuerdo entre miembros sobre la interpretación de los compromisos asumidos. Y lo que es más importante, otorga al Órgano de Solución de Diferencias la potestad para autorizar medidas de retorsión al miembro afectado.

Uno de los aspectos más llamativos del sistema de solución de diferencias aplicado al comercio internacional de servicios es el poco uso que se ha venido haciendo de él. Hasta el momento, sólo se han llevado dos casos puros de servicios al Órgano de Solución de Diferencias (6). No se conoce con certeza el porqué de este hecho, si bien las causas podrían encontrarse en el bajo nivel de compromisos de muchos miembros, el que los casos del GATS son más complejos que los del comercio de mercancías o, simplemente, una preferencia por las soluciones adhoc, de índole bilateral y al margen de la OMC, a los problemas que surgen entre los miembros afectados.

La otra aportación significativa de la parte V es la creación del *Consejo de Comercio de Servicios* (artículo XXIV). Aunque el GATS no especifica cuáles serán exactamente sus funciones, lo cierto es que se erige como el guardián del GATS y de su espíritu. Opera bajo las instrucciones del Consejo General y está abierto a todos los miembros de la OMC. También supervisa las labores de los órganos subsidiarios que se crearon para facilitar las negociaciones de la *built-in agenda* y para tratar cuestiones técnicas (7).

(6) Caso *US online gambling* (2004) y caso *México Telecom* (2004).

(7) Actualmente existen cuatro comités subsidiarios. El Comité de Comercio de Servicios Financieros, que discute desarrollos regulatorios en el sector de servicios financieros, el Grupo de Trabajo de Regulación Doméstica, que desarrolla disciplinas en el campo de la regulación doméstica de acuerdo con el mandato del artículo VI.4, el Grupo de Trabajo de Reglas del GATS, que dirige las negociaciones en los temas inconclusos: Medidas de Salvaguardia Urgentes (artículo X), Contratación Pública (artículo XII), y Subsidios (artículo X), y el Comité de

7. Conclusión. Desde Uruguay hasta Hong Kong

Sin duda, la Ronda Uruguay marcó un antes y un después en la historia del comercio internacional de servicios. Por primera vez se disponía de un conjunto de reglas coherentes con el que afrontar la liberalización en el sector servicios y un marco institucional para garantizar que esas reglas no terminasen siendo papel mojado. No obstante, el GATS marca el inicio de una etapa, no el fin. Para muchos países, las listas de compromisos que fueron acordadas presentan mucho margen de mejora.

En reconocimiento de este hecho, el GATS contiene un mandato para proseguir las negociaciones sobre servicios en el futuro (8). Ese mandato llevó a lanzar en enero del 2000 la primera ronda de negociaciones en servicios desde que se firmó el GATS. Hoy por hoy se sigue negociando sin que todavía se haya llegado a un acuerdo satisfactorio para todos los miembros.

Hasta el momento las señales son ambiguas. Mientras que algunos actores relevantes, entre los que se encuentra la UE, han tomado un papel muy proactivo en favor de un nuevo acuerdo en servicios con un grado de compromiso amplio, otros miembros prefieren estar a la expectativa, poniendo un mayor interés en las negociaciones paralelas en agricultura o en productos industriales. La principal conclusión que se extrae de los dos intercambios de ofertas producidos hasta el momento, es que la prudencia sigue sien-

do la regla mayoritaria de comportamiento. Algunos miembros han ofrecido muy pocos nuevos sectores, y las mejoras en sus compromisos son limitadas. Parece ser que la liberalización multilateral de servicios no es una prioridad para todos los miembros de la OMC.

Esto nos obliga a preguntarnos las razones del menor impulso que tienen las negociaciones de servicios, al menos cuando las comparamos con otras áreas del comercio internacional. Son cuatro las razones típicamente esgrimidas. Contaminación de la Agenda de Doha, el problema del *Free Rider*, las limitaciones de la teoría económica de la liberación exterior y las deficiencias de algunas herramientas técnicas del GATS.

Las discusiones sobre cuestiones agrícolas y sobre acceso a mercado para productos no agrícolas han capitalizado la atención de la opinión pública y, lo que es peor, de los negociadores de la OMC. Las posiciones están muy encontradas entre los países de renta media, que piden una mayor liberalización en agricultura, y los países desarrollados, que piden que se les facilite el acceso de los productos industriales en los mercados emergentes. Si se resuelve la titánica tarea de acordar una posición común y plasmarla en un texto sobre acceso a mercado de productos no agrícolas y otro sobre agricultura, la duda es si quedarán fuerzas para negociar un texto ambicioso en servicios.

Una deficiencia sería del GATS a la que todavía no se le ha dado solución es el problema del *Free Rider* (9). Aunque la

Compromisos Específicos, que desarrolla aspectos técnicos relacionados con la forma de presentar los compromisos específicos.

(8) El artículo XIX, *Negociación de compromisos específicos*, establece que deberán celebrarse sucesivas rondas de negociaciones en el futuro, debiéndose entablar la primera ronda antes de que pasen cinco años desde la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC.

(9) El problema del *Free Rider* en economía se caracteriza, a grandes rasgos, por la existencia de ganancias colectivas y esfuerzos individuales. El incentivo al esfuerzo individual se reduce o desaparece por una dilución del vínculo directo entre ganancia y esfuerzo. El resultado es un equilibrio que no es eficiente en sentido de Pareto porque todos los agentes podrían salir beneficiados de coordinar sus acciones.



EN PORTADA

cláusula de nación más favorecida es un logro indiscutible desde el punto de vista de la equidad porque impide la discriminación, es un fracaso desde el punto de vista de la eficiencia, porque reduce los incentivos a participar activamente en las discusiones del GATS.

En economía existen una serie de modelos diseñados para el comercio de bienes que tienen una amplia aceptación y tradición entre la comunidad académica relevante. El modelo de *Heckscher-Ohlin-Samuelson* o el modelo de la *ventaja comparativa de Ricardo*, son modelos que, pese a sus defectos, son ampliamente utilizados en comercio internacional (10). Estos modelos prevén ganancias de bienestar gracias al comercio, por lo que las recomendaciones son claras: la liberalización comercial es beneficiosa tanto para el país que la lleva a cabo como para el resto del mundo.

No contamos con este tipo de modelos en el caso de la liberalización exterior del sector servicios. Al contrario, puesto que en servicios la presencia de monopolios, externalidades, bienes públicos y demás fallos de mercado está a la orden del día, las ganancias derivadas de un mayor acceso a mercados no se ven tan claras. Por si fuera poco, aún cuando existiese consenso entre los economistas acerca del grado de liberalización exterior óptimo en servicios, debería decidirse cual es la secuencia óptima para llevar a cabo las

reformas necesarias. Se entiende que, ante estas incertidumbres sobre el grado y modo de emprender el proceso de liberalización exterior, los países opten por la prudencia.

Finalmente, las herramientas técnicas del GATS no son perfectas. El sistema de intercambio de ofertas quizá no es el más dinámico que podría idearse. Hasta ahora, Las negociaciones se han conducido fundamentalmente bajo un sistema de demandas y ofertas (*request and offer*) en el que se acaba negociando país por país, sector por sector y modo de suministro por modo de suministro. Por poner un símil con las negociaciones de mercancías es como si se negociase partida arancelaria por partida arancelaria, algo que en mercancías se abandonó con la Ronda Kennedy. No es de extrañar por tanto que el proceso de negociación sea lento y costoso. La lista de clasificación sectorial del GATS es incompleta, y no ofrece una descripción adecuada de la gama de servicios que hoy son objeto de transacciones internacionales. Por poner un ejemplo, no hay una entrada específica para los servicios de atención al cliente, hoy fuertemente internacionalizados. Sin embargo todos estos defectos son subsanables. El proceso de prueba y error determinará cuales son los elementos del GATS que funcionan y cuales los que no. No podemos esperar que en poco más de diez años, el GATS logre lo que al GATT le costó más de medio siglo.

Agradecimientos

El autor agradece los comentarios de la Subdirección a las versiones preliminares. Cualquier fallo, error o omisión es responsabilidad del autor



EN PORTADA

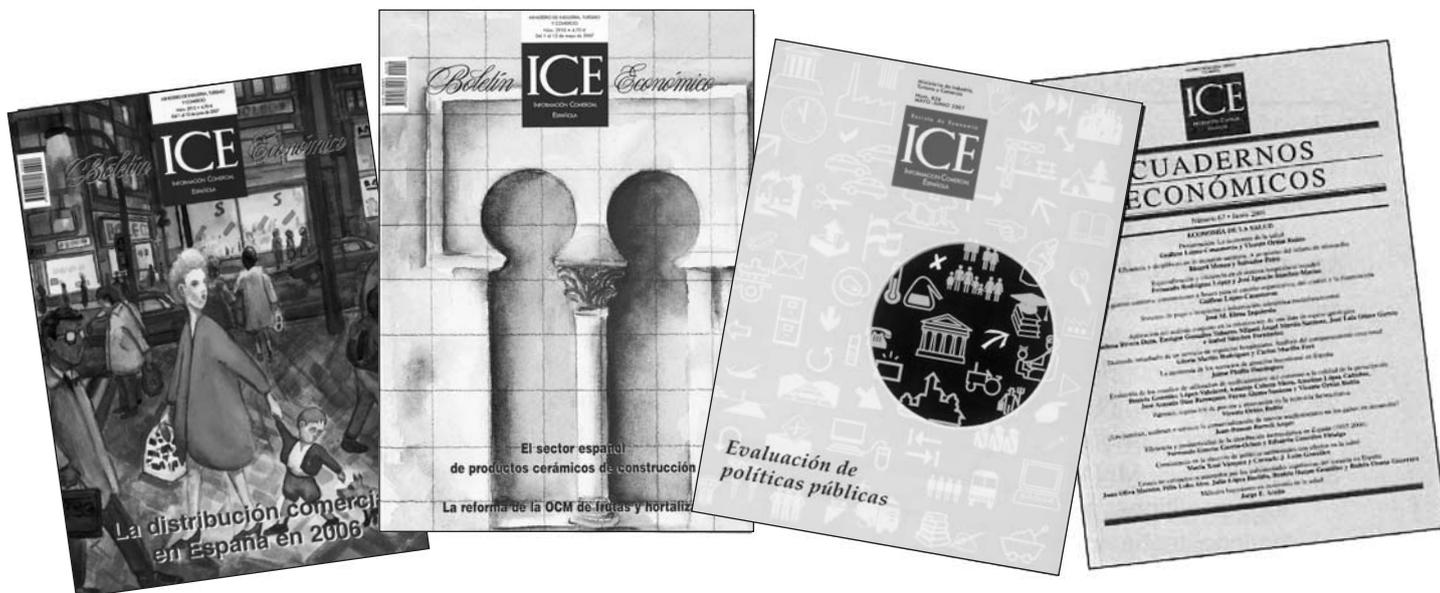
(10) Obviamente, estos modelos son criticables también desde la perspectiva de la contrastación empírica. Por ejemplo véase las críticas de McDougall (1952) a la Teoría de la Ventaja Comparativa o la Paradoja de *Leontieff* (1953) en el caso del modelo *Heckscher-Ohlin-Samuelson*. Pero la proposición básica de que los países *ganan* gracias al comercio es, con matices, aceptada por una mayoría de los economistas de prestigio. Para una revisión más moderna véase Baldwin (2000).

Bibliografía

- [1] ADLUNG, R. y MATOO, A. *et al.*: Trade in Services Handbook. Próxima publicación.
- [2] MICHAEL, F.J. y SCHULER, P. (2002): «Implementation of WTO Commitments: The WTO Challenge», Chapter 48 in Hoekman, Bernard, Aaditya Mattoo and Philip English, eds. 2002. Development, Trade, and the WTO: A Handbook, Washington, D.C.: The World Bank.
- [3] HATCHER, M. (2003): «Draft Model Schedule for Mode 4: A Proposal», in Mattoo, Aaditya and Antonia Carzaniga, eds. 2003, Moving People to Deliver Services, OUP and World Bank, Washington, DC.
- [4] WORLD TRADE ORGANIZATION (2002): Interactive Course: General Agreement on Trade in Services.
- [5] ADLUNG, R. y ROY, M. (2006): «Turning Hills into Mountains? Current Commitments Under the General Agreement on Trade in Services and Prospects for Change» *Journal of World Trade*, 39 (6).
- [6] HOEKMAN, B. (2006): «Trade in Services, Trade Agreements and Economic Development: A Survey of the Literature» World Bank and CEPR.
- [7] ESCHENBACH, F. y HOEKMAN, B.: «Services policies in transition economies: on the EU and WTO as commitment mechanisms»; discussion paper cepr. n° 5624.
- [8] RICARDO, D. (1817): The Principles of Political Economy and Taxation.
- [9] MACDOUGALL, G.D.A. (1951): «British and American Exports: A Study Suggested by the Theory of Comparative Advantage». *Economic Journal*, 61.
- [10] BELA BALASSA (1963): «An Empirical Demonstration of Classical Comparative Cost Theory».
- [11] BHAGWATI, J.N., PANAGARIYA, A. SRINIVASSAN, T.N. (1998): «Lectures on International Trade», segunda edición.
- [12] BALDWIN, R.E. (2000): «Trade and Growth: Still Disagreement About the Relationships»: *Economics Department Working Papers* n°. 264.



EN PORTADA



INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

en

INTERNET



www.revistasICE.com