

EL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS

INTRODUCCIÓN

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) es un acuerdo relativamente nuevo. Entró en vigor en enero de 1995, como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay, para extender el sistema multilateral de comercio a los servicios.

Todos los Miembros de la Organización Mundial del Comercio son signatarios del AGCS y han de asumir las obligaciones que se derivan de él. Asimismo, según se establece en el artículo XIX del AGCS, se han comprometido a entablar nuevas rondas de negociaciones de liberalización del comercio. La primera de estas rondas comenzó en enero de 2000 y desde diciembre de 2001 quedó integrada en el contexto más amplio del Programa de Doha para el Desarrollo (PDD). Por ese motivo es necesario que, independientemente de las políticas adoptadas por sus países, los funcionarios encargados de los asuntos comerciales conozcan a fondo este Acuerdo y sus repercusiones para el comercio y el desarrollo. Estas repercusiones pueden ser mucho más importantes de lo que parecen indicar los datos disponibles sobre el comercio.

Es de esperar que la presente introducción contribuya a que se comprendan mejor el AGCS y los desafíos y oportunidades que se derivan de los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo. A los usuarios que estén familiarizados con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y los conceptos básicos se les señalarán, cuando proceda, las semejanzas y diferencias.

El texto que figura a continuación se basa en un módulo de formación sobre el AGCS más extenso que puede consultarse en el sitio Web de la OMC (<http://www.wto.org/>). Para facilitar la consulta, se adjunta un glosario de los términos más utilizados.

1 FINALIDAD Y CONCEPTOS BÁSICOS

1.1 Antecedentes históricos

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) es el primer acuerdo comercial multilateral que abarca el comercio de servicios. Su elaboración fue uno de los principales logros de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, que tuvo lugar de 1986 a 1993. Había transcurrido casi medio siglo desde la entrada en vigor del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947, que es su equivalente para el comercio de mercancías.

Durante mucho tiempo se ha puesto en duda la necesidad de un acuerdo sobre el comercio de servicios. Tradicionalmente se ha considerado que amplios sectores de la economía de servicios, desde hoteles y restaurantes hasta servicios de personal, son actividades internas que no se prestan a la aplicación de conceptos e instrumentos de política comercial. Otros sectores, desde el transporte ferroviario hasta las telecomunicaciones, se han considerado esferas clásicas de propiedad y control estatales, habida cuenta de su importancia infraestructural y, en algunos casos, de la existencia de lo que se ha percibido como situaciones de monopolio natural. Hay un tercer grupo importante de sectores que comprende los servicios de salud, enseñanza y seguros básicos; estos sectores son considerados en muchos países esferas de competencia del gobierno, por su importancia para la integración social y la cohesión regional, que han de reglamentarse en forma estricta y no dejarse a merced de unos mercados turbulentos.

No obstante, algunos sectores de servicios, en particular las finanzas internacionales y el transporte marítimo, han estado abiertos en gran medida durante siglos, como complementos naturales del comercio de mercancías. En otros grandes sectores se han experimentado en los últimos decenios cambios técnicos y reglamentarios fundamentales que los han abierto a la participación del comercio privado y se han reducido, o incluso eliminado, los obstáculos existentes a la entrada en el mercado. La aparición de Internet ha facilitado la creación de diversas variantes de productos comercializables internacionalmente -desde la banca electrónica hasta la telesanidad y la enseñanza a distancia-, que eran desconocidos hace sólo dos decenios, y ha eliminado los obstáculos al comercio relacionados con la distancia que perjudicaban a los proveedores y usuarios de lugares remotos (en esferas que incluyen servicios profesionales tales como la elaboración de programas informáticos, los servicios de consultoría y asesoramiento, etc.). Un número creciente de gobiernos ha abierto gradualmente a la competencia campos que anteriormente eran objeto de monopolio; las telecomunicaciones son un buen ejemplo de ello.

Esta evolución responde a un cambio radical de actitud. El marco tradicional (de monopolio) de los servicios públicos ha demostrado ser cada vez más inadecuado para el funcionamiento de algunos de los sectores más dinámicos e innovadores de la economía, y los gobiernos no parecen tener el espíritu de iniciativa y los recursos financieros necesarios para explotar plenamente el potencial de crecimiento.

Los servicios se han convertido recientemente en el sector más dinámico del comercio internacional. Desde 1980, el comercio mundial de servicios ha crecido más deprisa que las corrientes de mercancías, aunque partía de una base relativamente modesta. Los países en desarrollo, rebatiendo conceptos erróneos muy difundidos, han participado activamente en ese crecimiento. Mientras que en 1980 su participación en las exportaciones mundiales de servicios ascendía a alrededor del 20%, en 2000 había aumentado al 24,5% y en 2010 había alcanzado el 31%, según datos de la balanza de pagos. Esa participación sería mucho mayor, de alrededor del 50%, si el comercio mundial se midiera en términos netos, descontando el contenido importado y teniendo en cuenta únicamente el valor agregado (y objeto de comercio) por las distintas economías.

Teniendo en cuenta el constante impulso del comercio mundial de servicios, derivado en buena medida de la proliferación de las cadenas de suministro internacionales, la necesidad de unas normas reconocidas internacionalmente resulta cada vez más clara.

1.2 Finalidad básica

Como se establece en su preámbulo, el AGCS tiene por objeto contribuir a la expansión del comercio "en condiciones de transparencia y de liberalización progresiva y como medio de promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo". Por consiguiente, la expansión del comercio no se considera un fin en sí, como alegan algunas voces críticas, sino como un instrumento para promover el crecimiento y el desarrollo. Las referencias explícitas que se hacen en el preámbulo al objetivo de aumentar la participación de los países en desarrollo en el comercio de servicios y a la especial situación económica y las necesidades en materia de desarrollo, comercio y finanzas de los países menos adelantados refuerzan aún más el vínculo con el desarrollo.

La contribución del AGCS al comercio mundial de servicios se sustenta en tres pilares principales:

- asegurar una mayor transparencia y previsibilidad de las normas y reglamentos pertinentes,
- establecer un marco común de disciplinas para regular las transacciones internacionales y
- promover la liberalización progresiva a través de rondas sucesivas de negociaciones. En el marco del Acuerdo, este último concepto equivale a mejorar el acceso a los mercados y extender el trato nacional a los servicios y proveedores de servicios extranjeros en un número creciente de sectores. Sin embargo, ese concepto no entraña una desreglamentación; por el contrario, el Acuerdo reconoce explícitamente el derecho de los gobiernos a reglamentar, y a establecer nuevas reglamentaciones, con el fin de atender a los objetivos de su política nacional y la especial necesidad de los países en desarrollo de ejercer este derecho.

1.3 Definición del comercio de servicios y de los modos de suministro

La definición del comercio de servicios en el marco del AGCS contiene cuatro elementos, en función de la presencia territorial del proveedor y del consumidor en el momento de la transacción. De conformidad con el párrafo 2 del artículo I, el AGCS comprende los servicios suministrados:

- del territorio de un Miembro al territorio de cualquier otro Miembro (modo 1 - Comercio transfronterizo);
- en el territorio de un Miembro a un consumidor de servicios de cualquier otro Miembro (modo 2 - Consumo en el extranjero);
- por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia comercial en el territorio de cualquier otro Miembro (modo 3 - Presencia comercial); y
- por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro (modo 4 - Presencia de personas físicas).

En el recuadro A se ofrecen ejemplos de los cuatro modos de suministro.

Recuadro A: Ejemplos de los modos de suministro (desde la perspectiva del Miembro "importador" A)

Modo 1: Suministro transfronterizo

Los usuarios del país A reciben servicios del extranjero a través de la red de telecomunicaciones o de correos. Ese suministro puede incluir servicios de consultoría o informes sobre investigación de mercado, asesoramiento telemédico, capacitación a distancia o proyectos de arquitectura.

Modo 2: Consumo en el extranjero

Nacionales del país A se han trasladado al extranjero en calidad de turistas, estudiantes o pacientes para recibir los servicios correspondientes.

Modo 3: Presencia comercial

El servicio es suministrado en el país A por una filial, sucursal u oficina, establecida en el territorio de dicho país, de una empresa de propiedad y control extranjeros (banco, grupo hotelero, constructora, etc.).

Modo 4: Movimiento de personas físicas

Un extranjero suministra servicios en el país A en calidad de proveedor independiente (por ejemplo, consultor, profesional sanitario) o de empleado de una empresa de servicios extranjera (por ejemplo, consultoría, hospital, constructora).

1.4 Alcance y aplicación

El párrafo 1 del artículo I estipula que el AGCS se aplica a las medidas adoptadas por los Miembros que afecten al comercio de servicios. En este contexto, no importa si las medidas han sido adoptadas por un gobierno central, regional o local o por una institución no gubernamental en el ejercicio de facultades en ella delegadas. La definición correspondiente comprende cualesquiera medidas adoptadas, "ya sea en forma de ley, reglamento, regla, procedimiento, decisión o disposición administrativa, o en cualquier otra forma, ... referentes a:

- la compra, pago o utilización de un servicio;
- el acceso a servicios que se ofrezcan al público en general por prescripción de esos Miembros, y la utilización de los mismos, con motivo del suministro de un servicio;
- la presencia, incluida la presencia comercial, de personas de un Miembro en el territorio de otro Miembro para el suministro de un servicio".

Esta definición es considerablemente más amplia de lo que podrían esperar los funcionarios públicos que se ocupan de esferas relacionadas con el comercio. Por eso es importante que el personal de todas las categorías esté familiarizado con los conceptos básicos del AGCS para evitar que su actuación contravenga involuntariamente las obligaciones contraídas en el marco del Acuerdo y para que pueda negociar de manera eficaz con sus interlocutores comerciales.

Para estructurar sus compromisos, los Miembros de la OMC utilizan habitualmente un sistema de clasificación que comprende 12 sectores de servicios básicos (documento MTN.GNS/W/120):

- Servicios prestados a las empresas (incluidos los servicios profesionales y de informática).
- Servicios de comunicaciones.
- Servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos.
- Servicios de distribución.
- Servicios de enseñanza.
- Servicios relacionados con el medio ambiente.
- Servicios financieros (incluidos los relacionados con los seguros y los bancarios).
- Servicios sociales y de salud.
- Servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes.
- Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos.
- Servicios de transporte.
- Otros servicios no comprendidos en otros epígrafes.

Estos sectores se subdividen a su vez en unos 160 subsectores. Con arreglo a este sistema de clasificación, cualquier sector de servicios, o sus segmentos, puede ser incluido en la Lista de compromisos de un Miembro con obligaciones específicas de acceso a los mercados y trato nacional. Cada Miembro de la OMC ha presentado una lista de este tipo conforme a lo prescrito en el Acuerdo (párrafo 1 del artículo XX).

Hay una sola excepción, específica de un sector, a la cobertura, por lo demás amplia, del Acuerdo. De conformidad con el Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo del AGCS, sólo están incluidas las medidas que afectan a los servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves, a la venta y comercialización de los servicios de transporte aéreo y a los servicios de sistemas de reserva informatizados (SRI). Se excluyen las medidas que afectan a los derechos de tráfico y los servicios directamente relacionados con su ejercicio. Esta exclusión está sujeta a un examen periódico.

Otra exención global se refiere a los "servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales" (párrafo 3 b) del artículo I). En la definición correspondiente se especifica que estos servicios "no se suministr[a]n en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios" (párrafo 3 c) del artículo I). Entre los ejemplos característicos cabe citar la policía, la protección contra incendios, las operaciones de política monetaria, los sistemas de seguridad social obligatoria y la administración de impuestos y aduanas.

1.5 Obligaciones generales en materia de transparencia y de "buen gobierno"

Para poder aplicar y hacer funcionar eficazmente un Acuerdo es fundamental disponer de información suficiente sobre las normas y reglamentos que pudieran ser pertinentes. El artículo III establece que los Miembros publicarán con prontitud todas las medidas que se refieran al AGCS o que afecten a su funcionamiento. Por otra parte, impone la obligación de informar, por lo menos anualmente, al Consejo del Comercio de Servicios de todos los cambios en las leyes o los reglamentos que afecten significativamente al comercio en los sectores en los que se hayan contraído compromisos específicos. Asimismo, los Miembros tienen que establecer servicios encargados de facilitar información específica a los otros Miembros que lo soliciten. Sin embargo, no se impone la obligación de divulgar información confidencial (artículo III *bis*).

Teniendo en cuenta la fuerte presencia del sector público, como regulador y en ocasiones también como participante, en muchos mercados de servicios, el Acuerdo trata de asegurar el funcionamiento adecuado de los programas de política pertinentes. Por consiguiente, se pide a cada Miembro que, en los sectores en los que existan compromisos específicos, se asegure de que las medidas de aplicación general sean administradas de manera razonable, objetiva e imparcial (párrafo 1 del artículo VI). Es preciso que los proveedores de servicios en todos los sectores puedan recurrir a los tribunales o procedimientos nacionales para impugnar decisiones administrativas que afectan al comercio de servicios (párrafo 2 a) del artículo VI).

1.6 Trato de la nación más favorecida

El principio de la nación más favorecida (NMF) es una piedra angular del sistema multilateral de comercio concebido después de la segunda guerra mundial. Trata de reemplazar las fricciones y distorsiones características de las políticas (bilaterales) basadas en la fuerza por las garantías de un marco basado en normas, en el que el derecho a comerciar no depende de la influencia económica o política de los distintos participantes. Por el contrario, las condiciones más favorables de acceso que se hayan concedido a un país deben otorgarse automáticamente a todos los demás participantes en el sistema. Esto permite que todos se beneficien, sin necesidad de nuevas negociaciones, de las concesiones que puedan haber sido convenidas entre importantes interlocutores comerciales con un gran poder de negociación.

En el marco del AGCS, la obligación relativa al trato NMF (artículo II) se aplica a toda medida que afecte al comercio de servicios en cualquier sector comprendido en el Acuerdo, independientemente de si se han contraído o no compromisos específicos. Se pudo solicitar exenciones en el momento de la entrada en vigor del Acuerdo (los países que se adhieren, pueden solicitarlas en el momento de la aceptación). Esas exenciones se consignan en Listas específicas para cada país, y su duración no debe exceder en principio de 10 años.

1.7 Concesión condicional de acceso a los mercados y del trato nacional

El AGCS es un acuerdo muy flexible que permite a cada Miembro adaptar las condiciones de entrada y participación en el mercado a sus objetivos y limitaciones en sectores específicos. En este contexto son pertinentes dos conjuntos de obligaciones jurídicas que rigen el acceso a los mercados y el trato nacional, respectivamente. Como ya se ha señalado, los Miembros son libres de designar los sectores en los que adquieren obligaciones de esa índole con respecto a los cuatro modos de suministro, y de incluirlos en sus Listas de compromisos. Además, pueden adjuntar limitaciones a los compromisos para reservarse el derecho de aplicar medidas incompatibles con el pleno acceso a los mercados y/o el trato nacional.

Las disposiciones del AGCS sobre acceso a los mercados, que se exponen en el artículo XVI, comprenden seis tipos de restricciones que no deben mantenerse si no se han consignado limitaciones. Dichas restricciones se refieren a los siguientes factores:

- a) número de proveedores de servicios;
- b) valor de los activos o transacciones de servicios;
- c) número de operaciones o cuantía de la producción;
- d) número de personas físicas que suministran un servicio;
- e) tipo de persona jurídica o de empresa conjunta;
- f) participación de capital extranjero.

Estas medidas, exceptuadas las que se describen en los apartados e) y f), no son necesariamente discriminatorias, es decir que pueden afectar a servicios o proveedores de servicios tanto nacionales como extranjeros. La aplicación de las medidas de tipo contingentario comprendidas en los apartados a) a d) puede estar supeditada a una prueba de necesidades económicas.

El trato nacional (artículo XVII) implica la ausencia de todo tipo de medidas discriminatorias que puedan modificar las condiciones de competencia en detrimento de los servicios o proveedores de servicios extranjeros. También en este caso pueden consignarse limitaciones para amparar medidas incompatibles, tales como subvenciones y medidas fiscales discriminatorias, prescripciones en materia de residencia, etc. Corresponde a cada Miembro asegurar la consignación en su Lista de todas las medidas que pudieran ser pertinentes; el artículo XVII no contiene una tipología similar a la que figura en el artículo XVI. (En el apéndice 1 del documento S/L/92 se ofrecen ejemplos de limitaciones al trato nacional que suelen consignarse en las Listas.) La obligación del trato nacional se aplica independientemente de si los servicios y proveedores extranjeros reciben o no un trato formalmente idéntico al que se concede a sus homólogos nacionales. Lo que importa es que se les ofrezcan las mismas posibilidades de competir.

La finalidad de los compromisos, comparables a las concesiones arancelarias previstas en el GATT, es asegurar la estabilidad y previsibilidad de las condiciones comerciales. Sin embargo, los compromisos no son una camisa de fuerza. Pueden volver a negociarse a cambio de una compensación a los interlocutores comerciales afectados (artículo XXI), y existen disposiciones especiales que permiten cierta flexibilidad, a pesar de los compromisos vigentes, en determinadas circunstancias. De conformidad con el artículo XIV, por ejemplo, los Miembros pueden tomar las medidas necesarias para atender a ciertas preocupaciones fundamentales de política, tales como la protección de la moral pública o la protección de la vida y la salud de las personas y de los animales y la preservación de los vegetales. Sin embargo, estas medidas no deben dar lugar a una discriminación arbitraria o injustificable ni constituir una restricción encubierta del comercio. Si están en juego intereses esenciales de seguridad, el artículo XIV**bis** ofrece la protección necesaria. El artículo XII permite introducir restricciones temporales para proteger la balanza de pagos; y la denominada excepción cautelar respecto de los servicios financieros permite a los Miembros tomar medidas encaminadas, entre otras cosas, a garantizar la integridad y estabilidad de su sistema financiero (Anexo sobre Servicios Financieros, párrafo 2).

No es necesario que los compromisos se cumplan a partir de la fecha de entrada en vigor de una Lista: los Miembros pueden especificar en una o varias partes pertinentes de su Lista el plazo para la aplicación. Estos "compromisos de introducción progresiva" tienen la misma validez jurídica que cualquier otro compromiso.

2 PRINCIPALES ELEMENTOS BÁSICOS: ACUERDO, ANEXOS Y LISTAS

2.1 Obligaciones generales incondicionales

Cada Miembro ha de respetar ciertas obligaciones generales que se aplican con independencia de la existencia de compromisos específicos. Comprenden el trato NMF (artículo II), algunas disposiciones básicas en materia de transparencia (artículo III), la disponibilidad de recursos legales (párrafo 2 del artículo VI), compatibilidad de la actuación de los monopolios y los proveedores exclusivos con la obligación de trato NMF (párrafo 1 del artículo VIII), consultas sobre prácticas comerciales (artículo IX) y consultas sobre subvenciones que afectan al comercio (párrafo 2 del artículo XV). Hay varios casos en los que el mismo artículo contiene obligaciones incondicionales y condicionales.

Trato de la nación más favorecida

Como ya se mencionó anteriormente, el principio del trato NMF se aplica a todos los sectores y a todos los Miembros. Sin embargo, en el marco del Anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del Artículo II, existe la posibilidad de que los Miembros, al entrar en vigor el Acuerdo (o en la fecha de adhesión), obtengan exenciones, que en principio no excederán de un plazo de 10 años. En la actualidad aproximadamente 90 Miembros mantienen tales exenciones, que fundamentalmente se refieren a preferencias comerciales de ámbito sectorial o modal entre dos o más Miembros. Los sectores más afectados son el transporte por carretera y los servicios audiovisuales, seguidos del transporte marítimo y los servicios bancarios.

El Anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del Artículo II prevé un examen de todas las medidas en vigor concedidas por un plazo de más de cinco años. El examen tiene por finalidad examinar si subsisten aún las condiciones que determinaron que las exenciones fueran necesarias. Hasta la fecha, se han llevado a cabo tres exámenes, y el cuarto se realizará a finales de 2016 a más tardar.

Lo que es más importante, el Anexo también exige que las exenciones del trato NMF estén sujetas a negociación en cualquier ronda de negociaciones comerciales posterior. Por lo que respecta a la Ronda actual, en la Declaración Ministerial de Hong Kong, de diciembre de 2005, los Miembros se comprometieron a suprimir o reducir sustancialmente sus exenciones y a aclarar el ámbito de aplicación y la duración de las medidas restantes.

Transparencia

En virtud del artículo III, cada Miembro tiene la obligación de publicar con prontitud "todas las medidas pertinentes de aplicación general" que afecten al funcionamiento del Acuerdo. Los Miembros deben notificar asimismo al Consejo del Comercio de Servicios las leyes, reglamentos o directrices administrativas nuevos o modificados que afecten significativamente al comercio en sectores sujetos a compromisos específicos. Estas obligaciones de transparencia son particularmente pertinentes en la esfera de los servicios en la que la función normativa -como instrumento protector del comercio y/o instrumento de política nacional- tiende a figurar de manera más destacada que en la mayoría de los demás sectores de la economía.

Los Miembros tienen también la obligación general de establecer un servicio de información para responder a las peticiones de otros Miembros. Además, conforme al párrafo 2 del artículo IV, los países desarrollados (y en la medida de lo posible los demás Miembros) deben establecer puntos de contacto a los cuales puedan dirigirse los proveedores de servicios de los países en desarrollo para solicitar información pertinente.

Reglamentación nacional

En virtud del párrafo 2 del artículo VI, los Miembros se comprometen a utilizar mecanismos nacionales ("tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos") que permitan a los proveedores de servicios pedir reparación legal. A petición de un proveedor de servicios afectado, estos mecanismos deben permitir "la pronta revisión de las decisiones administrativas que afecten al comercio de servicios y, cuando esté justificado, la aplicación de remedios apropiados".

Monopolios

El párrafo 1 del artículo VIII estipula que los Miembros deben asegurarse de que los monopolios o los proveedores exclusivos de servicios no actúan de manera incompatible con la obligación de trato NMF y los compromisos contraídos. El párrafo h) del artículo XXVIII especifica a su vez que "proveedor monopolista" es una entidad que ha sido establecida de hecho o de derecho por el Miembro de que se trate como único proveedor de un servicio.

Prácticas comerciales

El artículo IX se refiere a las prácticas comerciales distintas de las comprendidas en las disposiciones del artículo VIII relativas a los monopolios, que pueden limitar la competencia y, por ende, restringir el comercio. El artículo estipula que cada Miembro, a petición de cualquier otro Miembro, debe entablar consultas con miras a eliminar tales prácticas.

Subvenciones

En virtud del párrafo 2 del artículo XV todo Miembro que se considere desfavorablemente afectado por una subvención de otro Miembro podrá pedir la celebración de consultas con ese otro Miembro, el cual examinará tal petición "con comprensión".

2.2 Obligaciones generales condicionales

Un segundo tipo de obligaciones generales se aplica sólo a los sectores consignados en la Lista de compromisos de un Miembro.

Reglamentación nacional

Conforme al párrafo 1 del artículo VI, las medidas de aplicación general se han de administrar "de manera razonable, objetiva e imparcial". Si el suministro de un servicio consignado en la Lista está sujeto a autorización, los Miembros deben decidir sobre las solicitudes en un plazo prudencial (párrafo 3 del artículo VI).

El párrafo 5 del artículo VI trata de garantizar que los compromisos específicos no se anulen o menoscaben mediante prescripciones normativas (en materia de licencias y títulos de aptitud, o normas técnicas) que no se basen en criterios objetivos y transparentes o que sean más gravosas de lo necesario para asegurar la calidad. Sin embargo, el alcance de estas disposiciones se limita a la protección de lo que sean expectativas razonables en el momento de contraerse el compromiso. En el párrafo 4 del artículo VI se encomienda la elaboración de las disciplinas necesarias para impedir, teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, que las reglamentaciones nacionales constituyan obstáculos innecesarios al comercio. Estas negociaciones, que se iniciaron tras la conclusión de la Ronda Uruguay, se integraron posteriormente en las negociaciones sobre los servicios en el marco del PDD.

En virtud del párrafo 6 del artículo VI los Miembros que han contraído compromisos respecto de los servicios profesionales deben establecer procedimientos para verificar la competencia de los profesionales de otros Miembros.

Monopolios

El AGCS no prohíbe en sí la existencia de monopolios y proveedores exclusivos de servicios (artículo VIII). No obstante, como se señaló más arriba, los monopolios establecidos por el gobierno o los acuerdos de exclusividad están sujetos a la obligación incondicional de trato NMF. Además, en virtud del párrafo 2 del artículo VIII, los Miembros están obligados a impedir que tales proveedores, si tienen también actividades en sectores que no están comprendidos en el ámbito de sus derechos de monopolio y están sujetos a compromisos específicos, abusen de su posición y actúen de manera incompatible con esos compromisos.

Además, de conformidad con el párrafo 4 del artículo VIII, los Miembros deben informar al Consejo del Comercio de Servicios sobre la formación de nuevos monopolios si el sector en cuestión está sujeto a compromisos específicos. Son aplicables las disposiciones del artículo XXI (Modificación de las Listas, véase la sección siguiente).

Pagos y transferencias

El artículo XI del AGCS estipula que los Miembros han de permitir los pagos y transferencias internacionales por transacciones corrientes referentes a compromisos específicos. Dispone asimismo que no deben verse afectados los derechos y obligaciones que corresponden a los miembros del FMI en virtud del Convenio Constitutivo del Fondo, con la salvedad de que las transacciones de capital no se limiten de manera incompatible con los compromisos específicos contraídos, excepto al amparo del artículo XII (véase más abajo) o a solicitud del Fondo. La nota 8 del artículo XVI limita además la capacidad de los Miembros para restringir los movimientos de capital en sectores en los cuales han contraído compromisos específicos con respecto al comercio transfronterizo y la presencia comercial.

2.3 Otras disposiciones generales

Acuerdos de integración económica

El AGCS, al igual que el GATT (artículo XXIV) en el comercio de mercancías, tiene también disposiciones especiales para eximir del requisito del trato NMF a los países que participan en acuerdos de integración. El artículo V permite a cualquier Miembro de la OMC celebrar acuerdos para liberalizar en mayor medida el comercio de servicios sobre una base bilateral o plurilateral, a condición de que tales acuerdos tengan "una cobertura sectorial sustancial" y eliminen, en lo esencial, toda discriminación entre los participantes. Reconociendo que tales acuerdos pueden formar parte de un proceso más amplio de integración económica que vaya más allá del comercio de servicios, el artículo permite que las condiciones anteriores se apliquen en esta perspectiva. El artículo prevé asimismo flexibilidad cuando sean partes en un acuerdo de ese tipo países en desarrollo.

Aunque los acuerdos de integración económica deben estar destinados a facilitar el comercio entre los participantes, el artículo V dispone también que no han de elevar, respecto de los Miembros que no sean partes, el nivel global de obstáculos en los sectores abarcados. Además, si las partes en un acuerdo tienen la intención de retirar o modificar compromisos que hayan consignado en el marco del AGCS, se debe negociar una compensación apropiada con los Miembros afectados. Tales situaciones pueden surgir, por ejemplo, si el nuevo régimen común en un sector se ajusta al régimen anterior de un país participante más restrictivo.

El artículo *Vbis* se refiere a los acuerdos de integración de los mercados de trabajo y proporciona para éstos una cobertura jurídica semejante. La principal condición es que los ciudadanos de los países participantes estén exentos de los requisitos en materia de permisos de residencia y de trabajo.

Reconocimiento

No obstante el requisito del trato NMF, el artículo VII del AGCS deja margen a los Miembros, cuando aplican normas u otorgan licencias, certificados, etc., para reconocer la educación y otros títulos de aptitud que un proveedor haya obtenido en otro país. Esto se puede hacer de manera autónoma o mediante acuerdo con el Miembro interesado. Sin embargo, el reconocimiento no debe

ser exclusivo, es decir, que se debe brindar a los demás Miembros la oportunidad de negociar su adhesión a los acuerdos o, en el caso de reconocimiento autónomo, de demostrar que los requisitos cumplidos en su territorio también deben ser objeto de reconocimiento. El párrafo 3 del artículo VII estipula que el reconocimiento no debe aplicarse como medio de discriminación entre interlocutores comerciales o como una restricción encubierta al comercio.

Excepciones

La parte II del AGCS (Obligaciones y disciplinas generales) contiene además cláusulas de excepción para situaciones particulares. Con independencia de las obligaciones pertinentes en el marco del AGCS, los Miembros pueden, en circunstancias específicas, restringir el comercio en caso de existencia de graves dificultades de balanza de pagos (artículo XII) o para proteger la salud o mantener el orden público (artículo XIV), o proteger los intereses esenciales de su seguridad (artículo XIV*bis*).

2.4 Compromisos específicos

Además de respetar las obligaciones generales antes mencionadas, cada Miembro tiene la obligación de asumir compromisos específicos relativos al acceso a los mercados (artículo XVI) y el trato nacional (artículo XVII) en sectores designados. Los sectores pertinentes, así como cualquier desviación de las obligaciones dimanantes de los artículos XVI y XVII, se han de especificar en la Lista de compromisos del Miembro.

En virtud de los artículos XVI (Acceso a los mercados) y XVII (Trato nacional), los Miembros se comprometen a otorgar a los servicios y a los proveedores de servicios extranjeros un trato no menos favorable que el estipulado en las columnas pertinentes de su Lista. De esta manera los compromisos garantizan un nivel mínimo con respecto al trato otorgado, pero no impiden a los Miembros ser más abiertos (o menos discriminatorios) en la práctica; obviamente, debe respetarse el requisito de trato NMF.

A primera vista puede resultar difícil entender por qué el trato nacional en virtud del AGCS es de un ámbito mucho más limitado -circunscrito a los servicios consignados en las Listas y sujeto a posibles limitaciones- que en virtud del GATT, en el que se aplica de manera más general. El motivo es la naturaleza particular del comercio de servicios. El trato nacional universal para las mercancías no implica necesariamente un comercio libre. Las importaciones pueden seguir controladas mediante aranceles, que a su vez pueden estar consolidados en el arancel de aduanas de los países. En cambio, ante la imposibilidad de aplicar medidas de tipo arancelario a grandes sectores del comercio de servicios, la ampliación general del trato nacional en los servicios podría ser en la práctica equivalente a la concesión del acceso libre. Quizá ningún Miembro esté preparado para liberalizar plenamente el comercio de servicios en todos los sectores y modos de suministro.

Compromisos adicionales

Los Miembros también pueden contraer compromisos adicionales con respecto a medidas no abarcadas por las disposiciones del Acuerdo relativas al acceso a los mercados y el trato nacional. Dichos compromisos pueden referirse a la utilización de normas, títulos de aptitud o licencias (artículo XVIII). Los compromisos adicionales son particularmente frecuentes en el sector de las telecomunicaciones, donde los han utilizado alrededor de 70 Miembros con el fin de incorporar a sus Listas ciertas (auto)disciplinas en materia de competencia y de reglamentación. Estas disciplinas figuran en un denominado Documento de Referencia que ha elaborado un grupo informal de Miembros durante las negociaciones ampliadas en este sector.

Contenido de las Listas

El artículo XX estipula que cada Miembro debe presentar una Lista de compromisos, pero no prescribe el ámbito sectorial o el nivel de liberalización. Por tanto, mientras que algunos Miembros han limitado sus compromisos a un pequeño número de sectores, otros han consignado varias docenas.

Además, el artículo especifica algunos elementos básicos que han de estar incluidos en la Lista de cada Miembro. También establece que las Listas formarán "parte integrante" del propio AGCS.

Modificación de las Listas

El artículo XXI establece una serie de normas para la modificación o el retiro de compromisos específicos. Se pueden invocar las disposiciones pertinentes en cualquier momento después de transcurridos tres años a partir de la fecha de entrada en vigor de un compromiso. (En ausencia de un mecanismo de salvaguardia urgente, todavía en negociación, este período de espera se reduce a un año en determinadas condiciones.) Por consiguiente, los Miembros pueden, previa compensación, ajustar sus compromisos a nuevas circunstancias o a consideraciones de orden normativo. El cambio en proyecto se debe notificar por lo menos con tres meses de antelación. La compensación que se debe negociar con los Miembros afectados consiste en consolidaciones más liberales en otros sectores, que "procurarán mantener un nivel general de compromisos mutuamente ventajosos no menos favorable al comercio" que el que existía antes.

Los ajustes compensatorios se harán en régimen NMF. En caso de no llegarse a un acuerdo, el artículo XXI permite el recurso al arbitraje. Si el árbitro considera que debe haber compensación, los cambios en proyecto no se llevarán a efecto hasta que se hayan efectuado los ajustes compensatorios. De lo contrario, en el caso de que se haga caso omiso de las conclusiones del árbitro, los países afectados tienen derecho a tomar represalias retirando compromisos.

En 1999, el Consejo del Comercio de Servicios adoptó procedimientos detallados para la modificación de las Listas de conformidad con el artículo XXI (documento S/L/80). Las mejoras de las Listas, es decir, la consignación de nuevos sectores o la eliminación de limitaciones existentes, están sujetas a procedimientos más ágiles, establecidos en el documento S/L/84.

2.5 Estructura de las Listas

Como se ha señalado *supra*, las obligaciones de cualquier Miembro de la OMC en virtud del AGCS son las que se derivan de las disposiciones del Acuerdo y sus anexos, así como de los compromisos específicos consignados en la Lista nacional. La Lista de compromisos es un documento relativamente complejo, más difícil de interpretar que una lista arancelaria en el marco del GATT. Mientras que en esta última, en su forma más sencilla, se enumera un tipo arancelario por producto, la Lista de compromisos contiene como mínimo ocho consignaciones por sector: los compromisos en materia de acceso a los mercados y trato nacional respectivamente, para los cuatro modos de suministro.

La Lista relativa a los servicios de "Arcadia", Miembro imaginario de la OMC, se presenta en la forma normal de cuatro columnas (recuadro B). Mientras que en la primera columna se especifica el sector o subsector de que se trata, en la segunda se establece cualquier limitación al acceso a los mercados comprendida en los seis tipos de restricciones que se mencionan en el párrafo 2 del artículo XVI. La tercera columna contiene cualquier limitación que pueda desear imponer Arcadia al trato nacional, de conformidad con el artículo XVII. En la última columna se consignan los compromisos adicionales que se deseen contraer, tal como se prevé en el artículo XVIII; en este caso aparece la columna vacía.

Cualquiera de las consignaciones correspondientes al acceso a los mercados o al trato nacional puede variar dentro de un espectro cuyos extremos son los compromisos totales sin limitaciones ("ninguna") y la discreción total para aplicar cualquier medida que esté comprendida en el artículo pertinente ("sin consolidar"). La Lista se divide en dos partes. En la parte I se enumeran los "compromisos horizontales", es decir, las consignaciones que se aplican a todos los sectores inscritos en la Lista, y la parte II contiene los compromisos sector por sector.

En virtud de los compromisos horizontales que ha consignado para el modo 3 en la columna correspondiente al trato nacional, Arcadia se reserva el derecho de denegar la propiedad de tierras a los extranjeros. En el modo 4, Arcadia podría impedir a cualquier extranjero entrar en su territorio para suministrar servicios, excepto en el caso de los grupos de personas especificados. En el sector de los servicios comerciales al por menor, el ámbito de cuya definición se aclara ulteriormente haciendo referencia a la Clasificación Central de Productos (CPC) provisional de las Naciones Unidas, los compromisos varían mucho de un modo a otro. Los más liberales son los

relativos al modo 2 (consumo en el extranjero), con el compromiso de Arcadia de no adoptar ninguna medida en virtud del artículo XVI o el XVII que impida a sus residentes efectuar compras en el extranjero o los desaliente de hacerlo.

Las consignaciones en las Listas deben quedar limitadas a las medidas incompatibles con las disposiciones del AGCS relativas al acceso a los mercados o al trato nacional y a cualquier compromiso adicional que pueda desear contraer un Miembro en virtud del artículo XVIII. Las Listas no proporcionarán una cobertura legal de las medidas incompatibles con otras disposiciones del Acuerdo, en particular la prescripción del trato NMF en virtud del artículo II o la obligación, en virtud del párrafo 1 del artículo VI, de una administración razonable, objetiva e imparcial de las medidas de aplicación general. Las medidas incompatibles con el trato NMF, que no se hayan incluido en la Lista correspondiente, se deben rescindir, y esto mismo es aplicable a cualquier incompatibilidad con el artículo VI. Los efectos obstaculizadores del comercio asociados con una reglamentación interna no discriminatoria -prescripciones en materia de títulos de aptitud aplicables a maestros, abogados o contables; requisitos en materia de capital mínimo para los bancos; seguro obligatorio de responsabilidad civil para los médicos; etc.- no requieren por sí mismos una consignación en las Listas. Como se ha señalado anteriormente, el Acuerdo establece una clara distinción entre la liberalización del comercio en virtud de compromisos específicos, por una parte, y la reglamentación nacional con fines de calidad y otros fines legítimos de carácter normativo, por otra. Del mismo modo, no es necesario consignar en las Listas restricciones del acceso, como la prohibición de la venta de armas o material pornográfico y similares, que están comprendidas en las excepciones generales previstas en el artículo XIV, o las medidas cautelares destinadas a garantizar la estabilidad e integridad del sector de los servicios financieros.

RECUADRO B: EJEMPLO DE LISTA DE COMPROMISOS: ARCADIA

Modos de suministro: 1) Suministro transfronterizo; 2) Consumo en el extranjero; 3) Presencia comercial; 4) Presencia de personas físicas

Sector o subsector	Limitaciones al acceso a los mercados	Limitaciones al trato nacional	Compromisos adicionales
I. COMPROMISOS HORIZONTALES			
TODOS LOS SECTORES EN LISTA	4) Sin consolidar, excepto para a) la presencia temporal, como personas trasladadas dentro de una empresa de ejecutivos y especialistas esenciales de nivel superior y b) la presencia durante un período máximo de 90 días de representantes de un proveedor de servicios para negociar la venta de servicios.	3) Los extranjeros necesitan una autorización para la adquisición de tierras.	
II. COMPROMISOS RELATIVOS A SECTORES ESPECÍFICOS			
4. SERVICIOS DE DISTRIBUCIÓN C. Servicios comerciales al por menor (CPC 631, 632)	1) Sin consolidar (excepto en lo que se refiere a las ventas por correspondencia: ninguna). 2) Ninguna. 3) Participación extranjera en el capital social limitada al 51%. 4) Sin consolidar, excepto lo indicado en los compromisos horizontales.	1) Sin consolidar (excepto en lo que se refiere a las ventas por correspondencia: ninguna). 2) Ninguna. 3) Subvenciones a la inversión sólo para las empresas controladas por nacionales de Arcadia. 4) Sin consolidar.	

3 UN EXAMEN MÁS DETALLADO DE LA REGLAMENTACIÓN NACIONAL

3.1 Finalidad y efectos de la reglamentación

Como se ha señalado anteriormente, el AGCS establece una clara distinción entre la reglamentación nacional y las medidas sujetas a la liberalización del comercio. Por un lado, el Acuerdo reconoce de manera expresa el derecho permanente (y, posiblemente, la necesidad) de los Miembros de cumplir los objetivos de su política nacional por medio de la reglamentación. Por otro lado, fomenta el objetivo de la liberalización progresiva, consistente en la ampliación y/o el refuerzo de los compromisos existentes en materia de acceso a los mercados y trato nacional.

La reglamentación efectiva -o su modificación- puede ser una condición previa para que la liberalización produzca los beneficios previstos en cuanto a eficacia sin poner en peligro la calidad ni los demás objetivos de política. Por ejemplo, para abrir un mercado hasta ahora restringido, quizá sea necesario introducir nuevos mecanismos de concesión de licencias y nuevas obligaciones en materia de servicio público por razones de calidad y política social. Como muchos contratos de servicios se refieren a productos personalizados aún no existentes (intervención médica, asesoramiento jurídico, etcétera), la necesidad de una protección reglamentaria es especialmente evidente.

Así pues, se conviene generalmente en que se necesitan medidas reglamentarias para corregir las distorsiones del mercado, reducir al mínimo las externalidades y los problemas de información, asegurar el debido acceso a los servicios esenciales y un suministro adecuado de estos servicios y abordar desigualdades derivadas de los ingresos y de otros factores.

Ejemplos de objetivos de política pública que pueden necesitar apoyo reglamentario:

- El acceso equitativo a un servicio determinado, independientemente de los ingresos o la ubicación.
- La protección del consumidor (incluso mediante información y control).
- La creación de empleo en regiones económicamente deprimidas.
- La integración de personas desfavorecidas en el mercado laboral.
- La reducción del impacto ambiental.
- La estabilidad macroeconómica.
- La prevención del dominio del mercado y de conductas anticompetitivas.
- La prevención de la evasión fiscal, el fraude, etcétera.

En virtud del AGCS, los gobiernos son libres de perseguir tales objetivos de política incluso en los sectores en que han contraído compromisos plenos en materia de acceso a los mercados y trato nacional. No obstante, al ejercer su derecho a reglamentar, los Miembros podrían tener en común el interés de reducir la diversidad excesiva, simplificar/aclarar criterios gravosos o pocos claros y reducir los trámites administrativos.¹

3.2 Disciplinas sobre la reglamentación nacional

Debido a la importancia de la reglamentación nacional para el comercio, el párrafo 4 del artículo VI asigna al Consejo del Comercio de Servicios un mandato de negociación particular. Permite al Consejo elaborar en los órganos apropiados las disciplinas necesarias para que las reglamentaciones nacionales (prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, normas técnicas y prescripciones y procedimientos en materia de licencias) no constituyan

¹ En el documento S/WPDR/W/48 ('Cuestiones de reglamentación por sectores y modos de suministro') figura un análisis más detallado.

obstáculos innecesarios al comercio. El Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional (GTRN) se estableció con este fin.

Las disciplinas contempladas en el párrafo 4 del artículo VI tienen la finalidad de garantizar que las reglamentaciones nacionales, entre otras cosas:

- a) se basan en criterios objetivos y transparentes, como la competencia y la capacidad de suministrar el servicio;
- b) no son más gravosas de lo necesario para asegurar la calidad del servicio;
- c) en el caso de los procedimientos en materia de licencias, no constituyen de por sí una restricción al suministro del servicio.

Si bien no es fácil prever el resultado de la labor actual, existe ya un precedente que puede utilizarse como orientación: las Disciplinas sobre la reglamentación nacional en el sector de la contabilidad (documento S/L/64), aprobadas por el Consejo del Comercio de Servicios en diciembre de 1998. La Decisión pertinente del Consejo (documento S/L/63) establece que las disciplinas relativas a la contabilidad serán aplicables solamente a los Miembros que hayan consignado en sus Listas compromisos específicos sobre contabilidad. Al fin de la ronda de negociaciones en curso, las disciplinas se habrán de integrar en el AGCS, junto con cualquier nuevo resultado que el GTRN pueda lograr entre tanto. Una de las características principales de las disciplinas es la atención que en ellas se presta a las reglamentaciones (no discriminatorias) que no están sujetas a la consignación en Listas en virtud de los artículos XVI y XVII.

Las medidas relativas a sectores consignados que supongan restricciones o una discriminación en el sentido de los artículos XVI o XVII tendrían que estar abarcadas por limitaciones.

Hasta la entrada en vigor de las disciplinas contempladas en el párrafo 4 del artículo VI, los Miembros no podrán aplicar su reglamentación nacional de manera que anule o menoscabe los compromisos específicos; que sea incompatible con los tres criterios expuestos; y que no pudiera razonablemente haberse esperado en el momento en que se contrajeron los compromisos pertinentes.

4 OTRAS ESFERAS RELATIVAS A LA ELABORACIÓN DE NORMAS

Aparte de las disciplinas sobre la reglamentación nacional, el AGCS contiene otros mandatos de negociación en tres esferas relativas a la elaboración de normas: medidas de salvaguardia urgentes (artículo X), contratación pública (artículo XIII) y subvenciones (artículo XV). Las negociaciones tienen lugar en el Grupo de Trabajo sobre las Normas del AGCS. Si bien los trabajos pertinentes empezaron relativamente pronto después de la Ronda Uruguay, los progresos en las tres esferas han sido limitados hasta la fecha.

Medidas de salvaguardia urgentes

Los proponentes esperan que las medidas de salvaguardia urgentes en el sector de los servicios autoricen a suspender temporalmente los compromisos que los Miembros puedan haber asumido en determinados sectores. La situación que tendría que darse para ello, inspirada en el mecanismo previsto para el comercio de mercancías (Acuerdo sobre Salvaguardias), podría consistir en un incremento súbito de las importaciones que causara o amenazara causar un daño grave a los proveedores nacionales de servicios similares o directamente competidores. Cualquier mecanismo de esa índole, si conviniesen en él los Miembros, tendría que basarse en el principio de la no discriminación. Complementaría las disposiciones vigentes del AGCS que ya permiten la exención temporal o permanente de obligaciones generales o de compromisos específicos, como el artículo XII, si un Miembro experimenta graves dificultades financieras exteriores o de balanza de pagos, el artículo XIV, si existen razones imperiosas de política, incluidas la protección de la vida y la salud o la moral pública, y el artículo XXI, si un Miembro se propone retirar o modificar un compromiso con carácter permanente.

Entre los Miembros hay dos escuelas principales de pensamiento. Un grupo no está convencido de que tal mecanismo sea conveniente, teniendo en cuenta la flexibilidad que permite el AGCS para la inclusión en las Listas, así como el riesgo de socavar la estabilidad de los compromisos vigentes al adoptar nuevas disposiciones de urgencia. Los escépticos apuntan a la escasez de datos fiables sobre el comercio y la producción en muchos sectores, así como a las complejidades técnicas relacionadas con la estructura multimodal del AGCS. En cambio, los proponentes estiman que, en caso de perturbaciones imprevisibles del mercado, la posibilidad de recurrir a las salvaguardias haría que se contrajesen más compromisos de liberalización en las negociaciones sobre los servicios. A su juicio, los abusos podrían evitarse mediante unas disciplinas estrictas en materia de procedimiento, y los problemas referentes a los datos no deberían exagerarse, dado que en muchos sectores compilan la información pertinente asociaciones profesionales, organismos encargados de la reglamentación y autoridades expedidoras de licencias.

Contratación pública

La parte correspondiente a la contratación pública de servicios -desde los servicios postales y de comunicaciones hasta los servicios de construcción, transporte y financieros- es importante en muchos mercados, al igual que los efectos que las restricciones al acceso pueden tener sobre el comercio. Sin embargo, el AGCS no impone ninguna disciplina efectiva a la utilización por los poderes públicos de tales restricciones.

El artículo XIII dispone que la obligación de otorgar el trato NMF (artículo II) y cualesquiera compromisos vigentes sobre el acceso a los mercados y el trato nacional (artículos XVI y XVII) no serán aplicables a la contratación de servicios destinados a fines oficiales. Incumbe, por lo tanto, a los diferentes Miembros sopesar, por una parte, el costo fiscal y las ineficiencias estructurales a que pueden dar lugar las restricciones y/o preferencias en materia de compras y, por otra, la contribución que se espera que aporten a la consecución de sus objetivos de política. Si bien el artículo XIII dispone que se celebrarán negociaciones en el marco del AGCS, no da más orientaciones.

Las únicas disciplinas en materia de contratación contenidas actualmente en las disposiciones de la OMC son las que figuran en el Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública, cuyo alcance se limita a un pequeño número de Miembros que en su mayor parte están económicamente adelantados. Ese Acuerdo se aplica a las compras de bienes y servicios y dispone la transparencia y, en los sectores que se enumeran expresamente, la no discriminación en el proceso de adjudicación entre los signatarios.

Subvenciones

Al igual que otras medidas que afectan al comercio de servicios, las subvenciones ya están sometidas al AGCS. Así pues, se aplican las obligaciones generales incondicionales, entre ellas el trato NMF. En los sectores incluidos en las Listas, esas obligaciones se complementan con la obligación de otorgar el trato nacional, con cualesquiera limitaciones que puedan haberse incluido, y diversas obligaciones condicionales. No obstante, el artículo XV dispone que se celebren negociaciones sobre las disciplinas que puedan ser necesarias para evitar efectos de distorsión del comercio. También hay que examinar la pertinencia de las medidas compensatorias.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC se elaboró para el comercio de bienes. En el caso de los servicios, los gobiernos tal vez deseen conservar un margen más amplio para la concesión de subvenciones a fin de alcanzar objetivos sociales, culturales y de desarrollo. Aunque el párrafo 1 del artículo XV del AGCS también dispone que se intercambie información sobre las subvenciones, hasta la fecha sólo se ha proporcionado una información limitada y los Miembros se están esforzando al máximo para acordar el curso que deberían tomar las negociaciones en el futuro.

5 LA COMPLEJIDAD COMO DESAFÍO

El AGCS tiene una estructura más compleja que el GATT. Las diferencias más visibles son la existencia de cuatro modos de suministro y de dos parámetros negociables, el acceso a los mercados y el trato nacional, que determinan las condiciones de entrada y participación en los mercados. Esta estructura relativamente compleja del Acuerdo tiene por objeto permitir a los

Miembros dar cabida, en el proceso de consignación en Listas, a las dificultades específicas por sectores o por modos que puedan encontrar y liberalizar progresivamente su comercio de servicios de acuerdo con sus objetivos de política nacional y sus niveles de desarrollo. La complejidad puede ser considerada, en parte, una condición previa de la efectividad y la flexibilidad.

No obstante, las administraciones nacionales, en particular las de pequeños países en desarrollo, pueden albergar dudas. Desde su perspectiva, la complejidad del Acuerdo implica un formidable desafío a la hora de negociar. No sólo complica los procedimientos internos de adopción de decisiones y consulta con otros ministerios y el sector privado, sino que también exige más atención (y recursos) en la interpretación de las peticiones recibidas de los interlocutores comerciales y en la preparación de las ofertas que se les enviarán.

El Acuerdo trata de disipar esas preocupaciones. En primer lugar, reconoce expresamente la situación de los países en desarrollo y concede a cada Miembro la "flexibilidad apropiada" para abrir menos sectores y liberalizar menos tipos de transacciones de acuerdo con su grado de desarrollo. Aunque estas disposiciones del párrafo 2 del artículo XIX puedan haber estado destinadas principalmente a proteger a los países en desarrollo de compromisos demasiado ambiciosos que, especialmente en ausencia de un marco reglamentario adecuado, puedan entrañar dificultades de ajuste excesivas, protegen también frente a una presión negociadora indebida en una gama demasiado amplia de sectores y esferas políticas. Además, el artículo XXV del AGCS reconoce expresamente la necesidad de que la Secretaría de la OMC preste asistencia técnica a los países en desarrollo. Es necesario leer el artículo juntamente con el énfasis que en repetidas ocasiones han puesto los Miembros, incluso en las Declaraciones Ministeriales de Doha y de Hong Kong, en la función de la cooperación técnica y la creación de capacidad.

6 LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO EN EL MARCO DEL AGCS: DE DOHA A HONG KONG Y DE HONG KONG ¿A ...?

En general se admite que, por lo que se refiere a los servicios, la Ronda Uruguay representó un importante avance en tanto en cuanto dio lugar a la elaboración de un acuerdo completamente nuevo. Sin embargo, esto también supuso que las cuestiones relacionadas con las definiciones, las estructuras y las instituciones absorbieran casi toda la atención de los Miembros y que quedaran poco tiempo y recursos para negociar compromisos de liberalización en el marco recientemente creado. Por otro lado, esto podría haber llevado a los "padres (y madres) fundadores" a consignar un mandato de liberalización del comercio directamente en el AGCS.

Conforme al párrafo 1 del artículo XIX, los Miembros de la OMC se comprometen a entablar sucesivas rondas de negociaciones, la primera de ellas "a más tardar cinco años después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC". En consecuencia, las negociaciones comenzaron, con poco entusiasmo, poco después de la poco fructífera Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Seattle en enero de 2000. Las directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios, contenidos en un documento de tres páginas (S/L/93), sólo se aprobaron en marzo de 2001 y, unos meses más tarde, las negociaciones quedaron integradas en el contexto más amplio del Programa de Doha para el Desarrollo (PDD). Con el tiempo, se presentaron 71 ofertas iniciales y 31 revisadas (una de cada para las CE 25). Sin embargo, su contenido, tanto en lo referente a la inclusión de nuevos sectores como a la mejora del nivel de acceso, seguía siendo bastante limitado debido en parte a las fricciones en otras esferas, en particular en el acceso a los mercados para los productos agrícolas y los productos no agrícolas (AMNA).

En la Declaración Ministerial de Hong Kong de diciembre de 2005 se reafirmaron los principios fundamentales de las negociaciones sobre servicios y se exhortó a los Miembros a intensificar las negociaciones de conformidad con los objetivos, enfoques y plazos indicados en un anexo (Anexo C). Ese anexo contenía una serie de objetivos más detallados y ambiciosos que cualquier documento anterior de ese tipo y preveía que las negociaciones, que hasta ese momento se basaban principalmente en peticiones y ofertas bilaterales, se desarrollaran también sobre una base plurilateral. Se reconocía también que no se esperaba de los países menos adelantados que contrajeran nuevos compromisos en esta Ronda.

En julio de 2008, durante la "miniministerial" que tuvo lugar en Ginebra, los Miembros interesados celebraron una "conferencia informal de manifestación de intenciones" para avanzar los resultados que podrían obtener de las negociaciones sobre servicios en el futuro. Según declaraciones e informes de prensa posteriores, parece que los participantes estaban en general satisfechos con las indicaciones intercambiadas. Sin embargo, la miniministerial fracasó debido a divergencias en relación con determinados elementos del proyecto de modalidades sobre la agricultura.

Las negociaciones relativas al acceso a los mercados en el contexto de los servicios continuaron a un ritmo lento hasta la Semana Santa de 2011, cuando se interrumpieron efectivamente. Si bien el mandato establecido en el artículo XIX del AGCS, no se modificó, la parálisis en otras esferas del PDD, particularmente la agricultura y el AMNA, tuvo un impacto negativo. Los debates más recientes sobre los servicios han tenido lugar en los órganos subsidiarios y se han centrado sobre todo en los conceptos y las definiciones, con miras a estudiar y aclarar las cuestiones relacionadas con la aplicación del AGCS y la clasificación de los sectores en el marco de una rápida evolución técnica y reglamentaria.

En la declaración final de la Octava Conferencia Ministerial, celebrada en diciembre de 2011, se reconoció con franqueza que las negociaciones estaban "estancadas". Para poder avanzar con mayor rapidez, se pidió a los Miembros que estudiaran "más a fondo diversos enfoques de negociación respetando al mismo tiempo los principios de transparencia e inclusión". Desde entonces, por lo menos un grupo de Miembros ha intentado estudiar nuevas vías y ha presentado informes regularmente en las reuniones del Consejo del Comercio de Servicios. En el momento de elaborar el presente documento continuaban los debates en el grupo.

Además, basándose en declaraciones anteriores, los Miembros adoptaron una decisión relativa a una exención que permite conceder trato preferencial a los servicios y los proveedores de servicios de los países menos adelantados (documento WT/L/847). La decisión se refiere a las medidas descritas en el artículo XVI (acceso a los mercados). El Consejo del Comercio de Servicios tendría que dar su aprobación en el caso de otras medidas.

Anexo Glosario

Término/ Abreviatura	Significado
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AMNA	Acceso a los mercados para los productos no agrícolas
CPC	Clasificación Central de Productos provisional de las Naciones Unidas
Documento MNT.GNS/W/120	Lista de clasificación sectorial de los servicios
Documento de Referencia	Documento de Referencia sobre los principios de reglamentación sobre los servicios de telecomunicaciones
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GTRN	Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional
NMF	Nación más favorecida
PDD	Programa de Doha para el Desarrollo
S/L/92	Directrices para la consignación en listas de los compromisos específicos que figuran en el documento S/L/92
SRI	Sistemas de reserva informatizados