

Una primera evaluación del GATS

MIGUEL ANGEL DÍAZ MIER*
PENÉLOPE GONZÁLEZ DEL RÍO**

El trabajo presenta, cara a la próxima conferencia ministerial de la OMC en la que e llevará a cabo una valoración de diversos instrumentos negociados en el Acta de Marrakech, una primera evaluación del GATS.

Los autores se han basado en la documentación generada en los cinco años de funcionamiento del Acuerdo así como en la literatura económica existente sobre la cuestión. En principio, la valoración no resulta fácil dado que no existen datos cualitativos ni cuantitativos, pese a que este fue uno de los grandes objetivos fijados por los Estados. El trabajo analiza la realidad del GATS de los últimos cinco años desde diferentes puntos de vista: examen de la estructura del Acuerdo; análisis de las obligaciones del Acuerdo; examen de la regulación del comercio de servicios hoy en día; y presentación de los métodos más actuales de valoración de los compromisos adquiridos en esta materia, así como exposición de los principales conflictos que respecto del comercio de servicios se han presentado.

Palabras clave: sector servicios, tratados internacionales, cláusula de nación más favorecida, cláusulas del salvaguardia, subvenciones, GATT, GATS.

Clasificación JEL: F13.



COLABORACIONES

1. Introducción

Posiblemente los autores que en los años cincuenta llevaron a cabo las primeras evaluaciones del funcionamiento del GATT (1) se encontraron en una situación similar a la de quienes hoy realizan sus análisis sobre el GATS. El tiempo transcurrido desde su creación (apenas cuatro años) no resultaba ni en los cincuenta ni ahora lo bastante amplio para utilizar en su

valoración técnicas cuantitativas. Pero, además, los problemas estadísticos sobre servicios y comercio de servicios puestos de manifiesto en la discusión del Acuerdo no se han solucionado; y tampoco resultan fáciles las estimaciones cualitativas. Encontramos contribuciones de un grupo de autores —especialmente desde una perspectiva jurídica— que han analizado diversos aspectos sobre el funcionamiento y los problemas del GATS pero nos hallamos lejos de una situación mínimamente satisfactoria en cuanto a su número y a su impacto en las decisiones.

Por ello, nuestras consideraciones se basan principalmente en las experiencias vividas y en los documentos y discusiones generados en la corta vida del GATS. Lógicamente y en todo caso tales consideraciones son muy preliminares. Las dividiremos en varias secciones: presentaremos un esbozo general de lo que consti-

* Profesor Titular de la Universidad de Alcalá. Departamento de Estadística, Estructura y Organización Económica Internacional.

** Becaria FPI Comunidad de Madrid. Departamento de Estadística, Estructura y Organización Económica Internacional.

Una primera versión de este trabajo fue presentada al IX Congreso Internacional de RESER (*European Research Network on Services and Space*). El trabajo forma parte de una investigación más amplia que contó con una ayuda inicial de la Universidad de Alcalá proyecto (32/E/98 UAH).

(1) Ver especialmente el trabajo de W. DIEBOLD en *The Bretton Woods-GATT Systems: Retrospect and Prospect after fifty years*. O. KIRSHNER ed. 1996.

tuye el GATS; indicaremos los problemas que se presentaron con motivo de su nacimiento; mostraremos los que son, en nuestra opinión, los principales criterios de valoración utilizados por la literatura al respecto; finalmente, indicaremos algunas ideas ante los próximos compromisos asociados al examen del Acuerdo GATS que ha de iniciarse en los próximos meses, dentro de la tercera revisión ministerial de la OMC, a la que se ha bautizado como «Ronda del Milenio».

2. Notas generales

Como Hoekman y Kostecki (2) han señalado «las economías modernas son economías de servicios». Los servicios —construcción, transporte, distribución, financieros, educativos, etcétera—, suponen más del 60 por 100 del producto Bruto de los países de la OCDE. La industria de servicios (3) en tales países se ha ido diversificando y especializando en los años más recientes. Así un eficaz sector de servicios resultaba una condición previa para el desarrollo económico. Sin una adecuada red de telecomunicaciones y una buena infraestructura para el transporte, sin un buen sistema educativo y sin la disponibilidad de servicios de alta calidad, un país encontrará difícil impulsar las inversiones privadas y el crecimiento económico. Tanto el comercio como la inversión extranjera directa juegan a menudo un papel crucial en el desarrollo del sector servicios». A la vez, muchos economistas se preocupan por las interrelaciones entre los sectores secundario (en grandes líneas, coincidente con la industria) y terciario (también en grandes líneas servicios). Se hace difícil llegar a entender los servicios sin una referencia al nivel industrial de un país; pero también buena parte de los logros de competitividad en la industria están asociados a los servicios.

Contamos con algunos elementos para adentrarnos en la explicación de lo que constituye el texto del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios pactado en el Acta de Marrakech e integrado en la OMC. Que el GATS sea una parte de un Tratado que recoge diversos ámbitos del comercio (mercancías, ideas, etcétera), ha de tenerse en cuenta a la hora de llevar a cabo su examen. Así, por ejemplo, su sistema institucional, su mecanismo de examen de políticas comerciales o su sistema de solución de litigios son algunos aspectos que no difieren del marco OMC. Y, por otro lado, disponemos de la historia y el análisis de las diversas cuestiones planteadas en la vida del GATT, que nos permiten conocer buena parte de los términos que se han introducido en el comercio de servicios, así como las experiencias y problemas más notables presentados en los cincuenta años de vida del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros. Por último, en nuestro estudio contamos con los grandes rasgos de la evolución de la negociación del Acuerdo GATS.

Para llevar a cabo nuestro propósito, trazaremos brevemente una descripción analítica del GATS, así como una evaluación de las primeras reacciones que su presencia provocó en el mundo profesional y académico de las relaciones comerciales internacionales. Con carácter previo, debemos hacer una afirmación. El GATS se presenta con un aspecto inequívoco de edificio a medio construir. En efecto, coincidiendo con la mayoría de autores citados en la bibliografía, podemos decir que constituye un primer conjunto de reglas y disciplinas generales que habrán de aplicarse a las normas concretas que los Estados nacionales imponen sobre las «industrias de servicios», término muy utilizado por la literatura actual aunque el alcance de los servicios no se limite a esos servicios. Pero, a la vez, con el Acuerdo se abre un amplio margen a la realización de negociaciones para la liberalización no discriminatoria de esas normas. Así, además de las que se llevaron a cabo desde 1995 (que se destinaron a sectores concretos) se prevé para el año 2000 una ronda completa en los sectores de servicios.



COLABORACIONES

(2) HOEKMAN, B. y KOSTECKI, M. (1995): *The Political Economy of the World Trading Systems*, Chapter 6. Oxford University Press.

(3) Aunque hay quien prefiere llamarlos servicios para la industria. La discusión semántica no es aquí ociosa ni mucho menos pues la asociación industria-servicios parece evidente en muchos niveles y situaciones. Véase, especialmente el trabajo de L. RUBALCABA.

CUADRO 1
ESTRUCTURA DEL GATS

Alcance y objetivos.....	I. Servicios y modos de suministros – Comercio transfronterero. – Movimientos de consumidores. XXVIII. Definiciones.	– Presencia comercial. – Movimientos de productos.
Reglas básicas	<i>Obligaciones generales</i> II. Cláusula incondicional de nación más favorecida.	<i>Obligaciones específicas</i> XVI. Acceso a los mercados. XVII. Trato nacional. XVIII. Compromisos adicionales.
Excepciones a las reglas básicas.....	V. Integración. Vb. Integración del trabajo. VII. Reconocimiento (*). XIII. Compras públicas. XIV. Excepciones generales (*).	
Reglas de apoyo.....	<i>Transparencia respecto a medidas</i> III. Transparencia. IIIb. Información confidencial <i>Transparencia de conductas</i> VI. Reglamentación nacional. VII. Reconocimiento. VIII. Monopolios. IX. Prácticas comerciales. XI. Pagos y transferencias. XV. Subvenciones.	<i>Liberalización progresiva</i> XIX. Negociaciones. XX. Lista. XXI. Modificaciones listas (*).
Consultas y diferencias.....		XXII. Consultas. XXIII. Solución de diferencias. XXIV. Consejo de comercio servicios. XXV. Cooperación técnica. XXVI. Relaciones con otras organizaciones.
Salvaguardias	X. <i>Salvaguardias urgentes</i> XII. Balanzas de pagos. XIV. Excepciones generales (*). XIVb. Excepciones de seguridad.	
Anexos.....	Exenciones de obligaciones. Movimientos de personas físicas proveedoras de servicios. Transporte aéreo. Servicios financieros. } (**) Servicios financieros (II). } Negociaciones de servicios de transporte marítimo. Telecomunicaciones. Negociaciones sobre telecomunicaciones básicas.	
El símbolo (*) señala una doble entrada. El símbolo (**) señala que se han conseguido, en el periodo 1995-1999, cerrar las negociaciones sobre las materias indicadas.		



COLABORACIONES

A) Examinemos, en primer lugar, la **estructura del Acuerdo** según el esquema realizado por P. Messerlin (4).

Destaca de este esquema (Cuadro 1) del Acuerdo un aspecto formal al que se ha denominado su «arquitectura compleja», reflejo de las complicaciones de los debates que condujeron al mismo, de la inexperiencia en la materia y del deseo de encontrar fórmulas mínimas de alcance general. Destaquemos, en primer término, que el Acuerdo tiene dos grandes agrupaciones. La primera es la que recoge el Cuadro 1. Se trata de un Acuerdo marco, que comprende veintiocho artículos, agrupados en seis partes, aunque en puri-

dad podríamos decir hay treinta y uno pues tres de ellos (el III, el V y el XIV tienen numeración bis). A él se añaden ocho Anexos, relativos a las materias indicadas, las cuales se han venido completando desde 1995 mediante negociaciones. La segunda viene constituida por los «compromisos específicos» de cada Miembro signatario que en buena medida son similares a las Listas de concesiones del GATT. Sobre ellos volveremos más adelante.

Uno de los principales problemas planteados en las negociaciones (1986-1994), fue la búsqueda de una definición adecuada de lo que se entiende por «comercio de servicios», cuestión sobre la que se sigue discutiendo y sobre la que volveremos. En definitiva, no se consiguió una definición general y por ello se buscó otra fór-

(4) MESSERLIN, P. (1995): *La nouvelle organisation Mondiale du Commerce*, Dunod, París.

mula, partiendo del reconocimiento de que bienes y servicios tienen una naturaleza económica distinta, el Acuerdo se refiere al «suministro de servicios» como posible objeto de intercambio el cual da origen a cuatro tipos: a) transacciones transfronterizas («de territorio a territorio»), similares a los movimientos de bienes; b) acercamiento de los consumidores al productor del servicio («en el territorio de un Miembro a un consumidor»); c) el establecimiento del productor de servicios («proveedor mediante presencia comercial»), y d) el acercamiento del productor a los consumidores («proveedor mediante presencia de personas físicas»). Ejemplos de estas formas serían: para la primera, la consultoría; el turismo para la segunda; la creación de sucursales para la tercera y servicios personales de peluquería, la última. Como vemos, los países participantes prefirieron la descripción de situaciones a una definición.

Además, el Acuerdo explica otros varios grupos de conceptos. Por «oferta de un servicio» se entiende la producción, distribución, comercialización, venta y prestación de un servicio. Se describen lógicamente lo que es un «consumidor» y un «proveedor» de servicios. Los proveedores son «las personas que suministran el servicio», y entre las cuales el Acuerdo establece la distinción entre personas físicas y jurídicas. Respecto a éstas se distinguen tres fórmulas: la «propiedad» (más del 50 por 100 del capital); el «control» (facultad de designar a la mayoría de los directores u otra fórmula de dirigir legalmente sus operaciones); y la «aplicación» (respecto a otra persona cuando está bajo su control).

Se considera que el término «servicios» comprende todo servicio de cualquier sector, con excepción de los suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales, entendiendo por tales los que no se prestan en condiciones comerciales ni en competencia con otro u otros proveedores de servicios. El Acuerdo se aplica a las «medidas adoptadas por los Miembros». Tales medidas adoptan las formas de leyes, reglamentos, reglas, procedimientos, decisiones o disposiciones administrativas o cualquier otra. Las que afectan al comercio abarcan las relativas a: a)

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

B) Examinamos seguidamente la que constituye la primera y principal obligación general de Acuerdo. Esta es la *cláusula de nación más favorecida*. El Acuerdo, de forma similar al GATT, construye sobre ella su estructura de obligaciones pactada, definiendo la cláusula en la forma que se conoce como «Nación más favorecida incondicional». Así, cada Miembro, respecto a las medidas abiertas por el Acuerdo, «otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país».

La cláusula en principio es general, lo que quiere decir que se aplica a todos los servicios y a todas las medidas, pero, y al mismo tiempo, si un Miembro exceptúa a otro de una determinada restricción a la libre prestación de servicios que pudiera existir en sus normas nacionales, deberá hacer lo mismo respecto a todos los demás Miembros. Las excepciones al trato de Nación más favorecida se recogen en un Anexo en el que se hace mención a las condiciones en que las mismas se otorgarán: limitación temporal y sus exámenes regulares como las más significativas. En dicho Anexo se encuentra, por ejemplo, conceptos relativos a las compras de tierras agrícolas, a las agencias de prensa, a los servicios audiovisuales, a los servicios relacionados con la pesca, etcétera, que quedan de esta forma provisionalmente excluidos de otras medidas del Acuerdo (5). Debe deducirse de esta simple descripción que estas excepciones reflejan situaciones específicas en sectores muy complejos.

Además, ésta no es la única excepción. De forma similar a las previstas en el GATT en el

(5) Véase por ejemplo el trabajo de M. A. DIAZ MIER y A. AVILA citado en la bibliografía.



COLABORACIONES

que el GATS ha encontrado una fuente de inspiración, el Acuerdo sobre Servicios incluye otras. No deben extrañar las clásicas relativas a: 1) países en desarrollo; 2) integración económica; y 3) generales como son la seguridad y el orden público; pero se añaden otras, que parecen provisionales, en tanto no se hubiesen completado las negociaciones no terminadas en 1995 (por ejemplo, en relación con las compras públicas, salvaguardias y subvenciones) y con el reconocimiento, concepto que más adelante estudiaremos.

El examen de las excepciones antes mencionadas permite hacer algunos primeros comentarios. Respecto a los países en desarrollo, el Acuerdo se propone como objetivo una participación creciente de los mismos en el comercio mundial de servicios, pero al tiempo especifica que se tendrán en cuenta sus especiales situaciones económicas y sus necesidades. Para conseguir esa mayor participación, los países desarrollados establecerán puntos de contacto que permitan obtener a los proveedores de servicios informaciones sobre las materias afectadas.

Las cláusulas relativas a las integraciones económicas difieren de las del GATT. Para que el GATS pueda admitir un trato de excepción (esto es, la no aplicación de la cláusula general que tendría así su fundamento legal), tales zonas deben presentar una cobertura «sustancial», esto es, que abarque un número importante de sectores así como un volumen de comercio y modos de suministro significativos. Además, deben facilitar el comercio de servicios entre los Miembros y no incrementar los obstáculos a los intercambios. Para llevar a cabo el estudio de la compatibilidad de estos acuerdos con el GATS se establece el procedimiento tradicional en el GATT de los Grupos de Trabajo. Además, teniendo en cuenta las peculiaridades de las uniones económicas se aceptan los acuerdos de integración de los mercados de trabajo, que sean notificados al órgano institucional que el Acuerdo establece (el Consejo). Estos últimos acuerdos se definen como aquellos que eximen de los requisitos en materia de permisos de residencia y trabajo.

Las excepciones generales se enumeran siguiendo la metodología del GATT (protección

de la seguridad, la protección de la moral, protección de la vida y salud de las personas, o las necesarias para lograr la observancia de leyes y reglamentos que no sean incompatibles con el GATS). Pero el GATS añade otras: introduce, por ejemplo, las medidas incompatibles con la obligación de trato nacional, «siempre que la diferencia de trato tenga por objeto garantizar la imposición o la recaudación de impuestos directos respecto de los servicios o proveedores de servicios de otros Miembros» y las incompatibles con la obligación de nación más favorecida, «siempre que la diferencia de trato resulte de un acuerdo destinado a evitar la doble imposición, contenidas en cualquier otro acuerdo o convenio internacional que sea vinculante para el miembro».

Respecto a la contratación pública, como se ha señalado anteriormente, la excepción es de orden temporal en tanto no hayan finalizado las negociaciones específicas para llegar a normas en materia de contratación pública de servicios. Somos un tanto escépticos teniendo en cuenta que todavía en 1999 nos encontramos muy lejos de haber solucionado todos los problemas y situaciones diversas que permitan conseguir un Acuerdo Multilateral. Quiere ello decir que el actual Acuerdo Plurilateral de Compras Públicas (que por ese carácter no afecta a todos los Miembros de la OMC) no ha sobrepasado la escasa veintena de países que lo han aceptado. ¿Complementarán éstas las del Acuerdo Plurilateral ya existente en la OMC?

El «reconocimiento» (piénsese como ejemplo en las diferencias de los requisitos de formación de distintos países para poder ejercer una cierta profesión) de las licencias o certificados extranjeros es una importantísima forma potencial de liberalización del comercio de servicios, aunque en la práctica haya provocado grandes dificultades. La conclusión de acuerdos o convenios bilaterales o plurilaterales en este orden se ha revelado especialmente complicada. Si bien el Acuerdo estimula que en las normas nacionales reguladoras no existan discriminaciones, permite una cierta selectividad al indicar que la adhesión a los convenios existentes ha de responder a criterios de calidad.



COLABORACIONES

C) El segundo de los grandes principios del GATS, que establece obligaciones generales es el de *transparencia*. La idea de transparencia es consustancial con el antiguo sistema GATT y no es de extrañar se haya extendido a todos los instrumentos que desde 1995 se integran en la OMC. En nuestro caso, su realización práctica se manifiesta en los compromisos de notificación, publicación e información.

Los Miembros se comprometen a publicar con prontitud todas las medidas de aplicación general pertinentes que se refieran al GATS o afecten a su funcionamiento. Deberán informar al órgano institucional creado (el Consejo del Comercio de Servicios) de las nuevas leyes, reglamentos o directrices administrativas que afecten de modo significativo al comercio de servicios. En este orden deben crear también centros de información que atiendan las peticiones específicas que al respecto les dirijan los demás Miembros. También están autorizados a notificar las medidas adoptadas por otros Miembros que afecten al funcionamiento del Acuerdo (si tales Miembros no lo han hecho). Estas informaciones tienen —como en otros Acuerdos del sistema OMC— los límites de la confidencialidad.

Siguiendo el esquema de Messerlin, encontramos en el Acuerdo otras disposiciones relativas a transparencia a las que pueden denominarse «de transparencia de conductas» que buscan conseguir una mayor competencia. De hecho, exigirán para su aplicación compromisos específicos en las normas de los países miembros. Pueden señalarse las siguientes:

a) *Reglamentaciones nacionales*. El Acuerdo intenta prevenir aquellas barreras al comercio de servicios que puedan aparecer como consecuencia de formas de aplicación de las reglas nacionales. De esa manera, aquellas medidas de aplicación general deben ser administradas de manera razonable, objetiva e imparcial. Habrán de establecerse (donde no los haya) órganos que permitan la revisión objetiva e imparcial de las decisiones administrativas y también instituciones encargadas de informar a los solicitantes de la situación de sus peticiones cuando se exija una autorización

administrativa. Además, el Consejo elaborará disciplinas para asegurar que las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, normas técnicas y licencias no constituyan obstáculos al comercio.

b) En la materia de *reconocimiento*, a la que antes nos hemos referido, cabe destacar el estímulo que el Acuerdo realiza respecto a la educación o experiencia obtenida previamente y a los requisitos, licencias o certificados. Resalta ciertamente la cooperación internacional, si bien limitada al enunciado de principios.

c) *No quedan prohibidos los monopolios ni los casos de proveedores exclusivos de servicios de hecho o de derecho*. Ahora bien, en ambos supuestos, los Miembros deben asegurar que las actuaciones del monopolista no estén en contradicción con la cláusula de nación más favorecida ni con los compromisos específicos. Como una novedad en el sistema forjado en el GATT se hace explícito que deben evitarse los abusos de posición monopolística.

d) En línea con lo anterior, el Acuerdo reconoce que *ciertas prácticas comerciales de los proveedores de servicios puedan limitar la competencia* y en consecuencia restringir el comercio de servicios. Ante estas situaciones, el GATS prevé un procedimiento de consultas entre los Miembros para eliminarlas. No disponemos de informaciones sobre la efectividad de las mismas.

e) De forma similar al GATT, el GATS *defiende la libertad de pagos y de transferencias*. Se prevén excepciones al principio en los casos en que sean precisas adoptar restricciones por balanza de pagos o en los que las disposiciones del FMI lo permitan.

f) Por último, una materia compleja como es la del *impacto de las subvenciones sobre el comercio de servicios* no ha quedado regulada, previéndose la celebración de negociaciones para la elaboración de disciplinas multilaterales. Caben aquí comentarios similares a los efectuados respecto a las compras públicas.

D) Dentro de la «arquitectura compleja», hemos de entrar ahora en el componente relativo a *compromisos específicos*. Se refieren éstos fundamentalmente al acceso a los mercados y al trato



COLABORACIONES

nacional. Respecto de los mismos se ha señalado que se distinguen de los principios anteriores (nación más favorecida y transparencia, que son de alcance general) en que sólo se aplican en el marco de compromisos que cada Miembro asume específicamente y normalmente como consecuencia de una negociación.

Los Miembros tendrán una Lista de compromisos sectoriales relativos a los modos de suministro de servicios que definimos anteriormente. El Acuerdo no define lo que sea el «acceso al mercado», limitándose a señalar una lista de restricciones cuantitativas prohibidas y a indicar que en los casos de comercio transfronterizo y de presencia comercial de un Miembro en el territorio de otro deben permitirse las transferencias correspondientes de capital. Las limitaciones prohibidas son: a) las relativas al número de proveedores de servicios; b) las referentes al valor total de los activos o transacciones; c) límites cuantitativos respecto a la producción de servicios; d) límites cuantitativos relativos a mano de obra; e) las relativas a medidas que prescriban las formas jurídicas posibles de la presencia comercial, y f) las limitaciones a la participación de capital extranjero.

El trato nacional, que repetimos afecta solamente a los sectores cubiertos por compromisos específicos, lo que lo distingue de su uso en el GATT pues en éste el principio es de alcance general, se define como el trato «no menos favorable» que el que dispensa un Miembro a los sectores nacionales que presten servicios o sean proveedores de servicios nacionales. Se trata fundamentalmente de garantizar condiciones de competencia similares entre las entidades nacionales y las extranjeras. Para conseguir el efecto indicado los Miembros podrán otorgar un trato formalmente idéntico.

Completando los compromisos, los Miembros pueden negociar y añadir a sus Listas otros aspectos que se refieren a títulos de aptitud, normas o cuestiones relacionadas con las licencias. Debemos definir a continuación, siguiendo el Acuerdo y el esquema presentado las vías en que pueden asumirse los compromisos específicos y su modificación. El procedimiento habitual será la celebración de rondas de negociaciones. La

primera de ellas deberá tener lugar cinco años después de la entrada en vigor del Acuerdo, lo que significa en el próximo año 2000. Las negociaciones podrán ser bilaterales, plurilaterales o multilaterales.

Todas ellas se encaminan a la reducción o eliminación de los efectos desfavorables de las medidas proteccionistas nacionales en el comercio de servicios y a promover los intereses de todos los participantes sobre la base de ventajas mutuas. Ahora bien, en el proceso de liberalización habrán de respetarse los objetivos de las políticas nacionales así como el nivel de desarrollo de los Miembros.

Aunque el Acuerdo no señale un método concreto de celebración de las rondas, especifica que cada una establecerá sus directrices y procedimientos, debiendo realizarse previamente una valoración general y sectorial del comercio de servicios. Consideramos que el documento que haya de presentar el órgano técnico de la OMC habrá de constituir, dada su tradicional solvencia, un elemento muy importante para llevar a cabo cualquier tarea de evaluación como la que hemos pretendido realizar. Desgraciadamente no hemos podido disponer de él.

El Acuerdo establece que los compromisos se incluirán en una Lista para cada Miembro. Se ha señalado que tales listas adquieren una gran importancia, tanto mayor cuanto las disposiciones del Acuerdo marco son imprecisas. Las Listas definen los esfuerzos de liberalización y se han establecido sobre un sistema de dosificación armonizada de los servicios. ¿Qué contiene cada Lista y cómo pueden valorarse inicialmente los compromisos incluidos?

Las listas presentan una primera parte que contiene las excepciones horizontales a la cláusula de nación más favorecida. La segunda parte de las listas se refiere a los compromisos aceptados por sectores. En las mismas quedan especificados: a) los términos, limitaciones y condiciones en materia de acceso a los mercados; b) las condiciones y salvedades en materia de trato nacional; c) las obligaciones relativas a los compromisos adicionales; d) cuando proceda, el marco temporal para la aplicación de los compromisos anterior-



COLABORACIONES

res, y e) la fecha de entrada en vigor de esos compromisos.

Toda evaluación del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios basada en el desarrollo y mejora del texto original parece a estas alturas provisional. Las dificultades de su gestación se manifestaron en el texto del Acuerdo y aún permanecen. Tampoco disponemos de estimaciones cuantitativas o cualitativas acerca de los procesos de incorporación de los principios del GATS a las normas por las que en cada país se regulan los intercambios de servicios (6). Quedan por definir y precisar muchas cuestiones. Pero además carecemos de la experiencia operativa suficiente para poder llevar a cabo cualquier valoración. Muchos sectores específicos que incluyen disciplinas más concretas que las del Acuerdo marco aún no han finalizado sus negociaciones y otros ni siquiera las han empezado. Todo ello hace que los autores que han glosado el GATS se limiten a señalar que es un paso inicial para el conocimiento y el tratamiento de un ámbito de gran importancia para el comercio y se feliciten por la demostración de una voluntad de cooperación en este campo. Nos parece una postura razonable.



COLABORACIONES

3. La regulación del comercio de servicios hoy

Como han señalado con acierto Carreau y Juillard (7), Feketekuty (8) o Sapir, de forma distinta a la venta de mercancías el suministro internacional de servicios no constituye una operación única que se agota en sí misma. La libre prestación internacional de servicios requiere la presencia de otras libertades económicas que aseguran su posibilidad de realiza-

ción. Además, desde una perspectiva económica, la economía de servicios parece requerir a su lado la existencia de un grado considerable de desarrollo industrial.

Sin entrar en la discusión doctrinal que se sigue llevando a cabo sobre el marco teórico del comercio de servicios al respecto, sí parece desprenderse la necesidad de presencia de las siguientes libertades:

- De circulación y establecimiento de las personas.
- De pagos.
- Y una precisión acerca de lo que haya de entenderse por comercio de servicios.

Para los autores franceses citados, hasta el momento pueden distinguirse tres vías de soluciones: 1) Las listas de la OCDE, que responden a un enfoque casuístico; 2) el enfoque «global» de la Unión Europea; 3) el enfoque GATS que, como hemos visto, destaca las formas de suministros de servicios. Trebilcock y Howse añaden otras experiencias, si bien de alcance menos global (por ejemplo, la regulación del comercio de servicios en el acuerdo NAFTA).

1. Desde 1951 los países de la OECE (hoy OCDE) han procedido a negociar códigos de liberación para las operaciones invisibles corrientes. Ahora bien, en las sucesivas ediciones de los Códigos, que contienen las actualizaciones de esas operaciones (con una importante reducción del número de reservas a las mismas) no se encuentran definiciones de ellas ni de los servicios, ni lógicamente de inversiones de servicios.

Los compromisos que han adquirido los países de la OCDE han sido importantes: a) el acuerdo con la cláusula de *stand still*, en virtud de la cual no pueden aumentar las restricciones declaradas existentes; b) la paulatina eliminación de las reservas planteadas; c) no pueden establecerse discriminaciones entre Estados.

Claro es que la OCDE, aún reuniendo el grupo de países de mayor poder de la economía mundial, dista mucho de ser una institución de carácter universal. Y, además, en opinión de Carreau y Juillard, el método seguido no permite tomar en consideración la evolución técnica que se registra en el dominio de los servicios.

(6) Un libro paradigmático al respecto es el de JACKSON, J. H. y SYKES, A. (1997): *Implementing the Uruguay Round*, Clarendon Press. En él se estudian los casos de la UE, Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia, Suiza, Corea y Brasil entre otros. Los procedimientos previstos en los distintos países suelen ser cautelosos y tienden a superar las previsiones de tiempo. Sin embargo, nos encontramos en una situación muy distinta a las de los años cincuenta y siguientes con la entrada en vigor del GATT.

(7) *Droit international économique: LGDJ 4^{ed}*.

(8) *Setting the Agenda of the next round of negotiations on Trade in Services*.

En todo caso, la importancia del sistema seguido radica en la consideración de la pluralidad de elementos (incluidos los pagos) que están tras la prestación de servicios.

2. Por su parte la UE ha señalado que la de los servicios constituye una forma de libertad de circulación, prevista en el Tratado de Roma. En su contexto encontramos una definición funcional de servicios, a los que considera «prestaciones suministradas normalmente contra una remuneración en la medida en que no se rigen por disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, de capitales o de personas». Esto es, nos encontramos con la definición «residual» de los textos de economía de los años cincuenta, en la que se expresaba que el sector terciario era que no fuese ni primario ni secundario.

El desarrollo posterior pone de manifiesto que la liberalización de servicios dentro de la institución seguirá dos vías: a través de la aplicación de principios comunes (similares a los indicados para la OCDE) a la vez que normas específicas para algunos servicios entre los que destacan el transporte, la banca y los seguros.

En la práctica, ha de destacarse que sólo cuando en el espacio europeo se ha conseguido una amplia libertad de movimientos de capital se ha podido hablar de liberalización de servicios, especialmente en el dominio financiero, aunque la realización de ese mercado común financiero no está plenamente conseguida en la actualidad.

Pero... claro es. La experiencia de la UE no es generalizable.

3. Finalmente, debe hacerse una referencia al último de los grandes Acuerdos que conforman la actual OMC. Sin entrar en un examen en toda su profundidad ha de decirse que cuenta la literatura económica con importantes especialistas en materia de comercio de servicios que permiten ser en cierta forma optimistas en cuanto a las soluciones técnicas. A los ya citados anteriormente podemos añadir los nombres de Hoekman, Sauvé, Jackson, Mattoo, etcétera. Conviene señalar, en todo caso, algunos de los rasgos esenciales de la OMC antes de efectuar una primera valoración.

Como ya se ha señalado, debe destacarse el intento de definición de servicio internacional por medio de las «formas de suministro» a las que se refiere el artículo I del GATS. Recordémoslas:

- Los que provienen del territorio de un Miembro y que tiene como destino el territorio de todo un Miembro (transacción realizada por vía postal o comunicación telegráfica).
- Los que se realizan en el territorio de un Miembro en relación con el consumidor de servicios de todo otro Miembro (supone el desplazamiento del consumidor).
- Los proporcionados por un suministrador de servicios de un Miembro, gracias a la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de otro Miembro (destaquemos el término personas físicas extranjeras)

El GATS es de aplicación a todos los servicios de carácter comercial y engloba, en una definición descriptiva tanto «la producción» como la distribución, comercialización, venta y suministro del servicio. Se dirige hacia la liberalización de las medidas públicas que restringen el comercio de servicios. Y habrá de aplicarse de una forma general, esto es, uniforme e indiferenciada a los Miembros (cierto es que con la excepción de las integraciones económicas o a los países en desarrollo).

Debe destacarse, sobre todo en el GATS el conjunto de obligaciones y disciplinas establecidas y sistematizadas por los citados Carreau y Juillard, en varios grupos:

- Reglas comunes al GATS y al GATT de 1947. Entre ellas se señalan el trato de nación más favorecida, la obligación de transparencia y una «buena administración» de las normas nacionales que afectan a los servicios.
- Nuevas normas específicas para el GATS. Aquí figuran el reconocimiento de las reglamentaciones nacionales, el respeto de la competencia y la consideración de factores monetarios. Ciertamente una serie de cuestiones tan importantes como las subvenciones o las compras públicas habrán de abordarse en el futuro.
- Los compromisos específicos, señalados a través de una serie de listas nacionales, que abren en cierta medida el camino para un mejor acceso



COLABORACIONES

a los mercados con ocasión de negociaciones futuras.

- Debe señalarse también la existencia de acuerdos sectoriales, que se refieren a telecomunicaciones, servicios financieros y movimiento de personas físicas. Quiere ello decir —en sentido contrario— que existen sectores tan importantes como el transporte marítimo que aún no están incluidos salvo en los aspectos comunes en el marco negociado. Además, entre las excepciones generales hay conceptos —los servicios audiovisuales, por ejemplo— que poseen un gran peso económico y social. Siguiendo con el paralelismo con el GATT, parece destacable que en buena parte de la vida de este quedaron fuera de su alcance operativos sectores tan importantes como el siderúrgico o el químico, por no citar el tradicional ejemplo de la agricultura. En una línea de comprensión, nos hubiera parecido un éxito sin precedentes que las liberalizaciones de servicios se hubiesen extendido a todos los subsectores.



COLABORACIONES

4. Criterios de valoración

Las valoraciones sobre el desarrollo del GATS desde su creación han ido por tres direcciones: a) la exposición y análisis de las deficiencias originales y sus correcciones; b) el estudio del alcance de los compromisos específicos; c) el empleo del sistema de solución de litigios de la OMC. Sin entrar en un detalle excesivo puede señalarse respecto al primer punto que hay una coincidencia amplia en indicar que «el GATS 1994 es sólo un primer paso». Respecto al segundo, las estimaciones de Hoekman indican que el grado de compromiso de liberalización de los países más desarrollados es del orden del 36 por 100, mientras lo es del 11 por 100 para los países de menor renta. Por último, en lo que respecta a casos planteados ante el órgano correspondiente en el período 1995-1999 sólo en seis de los casos (de más de 140) afectó a algún aspecto del GATS. Su estudio «in extenso» no permite extraer comentarios de carácter general, aunque sí algunas líneas específicas:

A) ¿Cuáles son las que se entienden por «deficiencias» originales?. No resulta posible

realizar una enumeración completa de las que han encontrado los diversos autores, y más cuando no hay una coincidencia general ente ellos. Originalmente se han limitado a señalar las complejidades derivadas de la arquitectura del GATS. Pero este concepto genérico debe ser matizado con la exposición de las grandes líneas de discusión que se han manifestado desde 1990 y en las que han participado buena parte de los autores citados en la bibliografía.

Podemos agruparlas en seis:

- La necesidad de conseguir un equilibrio entre los compromisos de acceso al mercado y las formas de protección nacional han llevado a una formulación del principio de igualdad de trato (trato nacional) de una manera peculiar. En efecto, no existe una cláusula sobre la materia de la misma fuerza que la existente para el GATT. Algunos (Feketekuty) señalan al respecto que hubiese sido preferible establecer el principio y sobre él permitir excepciones.

- La cobertura sectorial. Como se deduce de los cuadros señalados y de los resultados de las negociaciones que han tenido lugar entre 1995 y 1999 se han establecido compromisos en diferentes sectores. Pero en otros muchos no se ha conseguido llegar a un acuerdo.

- La falta de un acuerdo en materia de inversiones. Aunque este tema se estudia con carácter general, puesto que el Acuerdo TRIMs ha sido probablemente el más criticado de los de la ronda Uruguay y los intentos para establecer en la OCDE un Acuerdo Multilateral sobre inversión no han fructificado, debe citarse que también en materia de servicios se hace preciso este género de acuerdos.

- La necesidad de mejorar las normas sobre las integraciones económicas. Aún careciendo de datos sobre la relación entre integración y comercio de servicios, las actuales normas parecen de difícil aplicación.

- La necesidad de llegar a reglas en materias sobre las que el GATT ha conseguido establecer normas relativamente claras (salvaguardias, subvenciones...). Algunos autores han solicitado un paralelismo en la intensidad y seriedad de la norma.

• La gran cuestión de las compras públicas y los contratos de servicios. Aunque el Acuerdo de Compras Públicas aplicado a mercancías tiene un alcance limitado en lo que a países se refiere, sigue siendo el gran tema para los países en vías de desarrollo.

B) También la evaluación se ha intentado realizar a través de la vía de los *compromisos específicos* y alguna valoración de su alcance. Para Hoekman «los compromisos específicos constituyen el núcleo del GATS». Recordemos que cada miembro negocia dentro de los sectores de servicios que se someterán a disciplina de acceso al mercado y trato nacional, así como excepciones a los mismos (que alcanzan a sectores completos o a determinados aspectos). En los cuadros que siguen, cuya elaboración se debe originalmente al citado autor y cuyo seguimiento cabe atribuir a Trebilcock y Howse se pone de manifiesto el número de compromisos que han aceptado los países miembros. Naturalmente, tales cifras no son plenamente indicativas del impacto real que los compromisos de acceso a los mercados o de igualdad de trato han supuesto.

Hoekman en 1996 y el mismo autor con Primo Braga han desarrollado un método consistente en ponderar los compromisos adquiridos, los sectores cubiertos y las excepciones. Las grandes cifras muestran que el grado de apertura para los países de rentas elevadas asciende al 30 por 100 y apenas al 10 por 100 para los países de renta baja (lo que significa que hay restricciones para el 70 y el 90 por 100 respectivamente). Además, los compromisos varían mucho por sectores. Son relativamente altos en los servicios financieros, servicios a empresas o telecomunicaciones de gran valor añadido; mientras que son bajos en transporte aéreo, educación, servicios postales, sanidad, servicios sociales o telecomunicaciones básicas. En grandes líneas habría que decir que la liberalización inicial no ha sido excesivamente elevada. Claro es que siempre se ha dicho que en materia de servicios la Ronda Uruguay sólo supuso un primer paso.

En los cuadros anteriores se expresa en primer lugar, desde un punto de vista cuantitativo, el significado de los compromisos para cada uno de los países que integran la OMC. Debe destacarse que

CUADRO 2
MIEMBROS DEL GATS; COMPROMISOS INCLUIDOS EN CADA LISTA

Algeria	4	Nueva Caledonia.....	24
Antigua y Barbuda	68	Nicaragua	196
Antillas (holandesas).....	144	Niger	20
Argentina	208	Nigeria	96
Aruba	140	Pakistan	108
Bahrain	16	Paraguay.....	36
Bangladesh	4	Peru	96
Barbados	24	Filipinas	160
Belice	8	Polonia	212
Benin	44	Rumania	176
Bolivia	24	Santa Lucia	32
Brasil	156	San Vicente y Granadinas.....	32
Burkina Faso.....	8	Senegal	104
Camerun	12	República Eslovaca	308
Chile	140	Sudáfrica.....	288
China	196	Surinam	16
Colombia	16	Swaziland	36
Costa Rica	52	Tanzania	4
Côte d'Ivoire	56	Thailandia	260
Cuba	120	Trinidad y Tobago.....	68
República Checa.....	304	Túnez	52
Dominica	20	Turquia	276
República Dominicana	264	Uganda	276
Egipto	104	Uruguay	96
El Salvador	92	Venezuela	156
Islas Fiji.....	4	Zambia.....	64
Gabon	44	Zimbabwe.....	72
Ghana	100		
Granada	20	<i>Países de renta elevada</i>	
Guatemala	40	Australia	360
Guyana	72	Austria	412
Honduras	64	Brunei	76
Hungría	336	Canadá	352
India	132	Chipre.....	36
Indonesia	140	Unión Europea	392
Jamaica	128	Finlandia	328
Kenya	84	Hong Kong	200
Korea	311	Islandia	372
Macao	76	Israel	180
Madagascar	8	Japón	408
Malasia	256	Kuwait	176
Malta	28	Nueva Zelanda	276
Mauricio	43	Noruega	360
México	252	Singapur	232
Marruecos.....	144	Suecia	320
Mozambique.....	48	Suiza	400
Myanmar	12	Liechtenstein.....	312
Namibia	12	Estados Unidos.....	384

NOTA: La cifra máxima de compromisos es 620, que corresponde a 155 actividades de servicios multiplicada cada una por las cuatro formas de suministro de servicios.



COLABORACIONES

la cifra total de compromisos es de 620 resultado de multiplicar los 155 subsectores en que se divide por parte del GATS el mundo de los servicios por las cuatro formas de suministro a que hemos aludido. Naturalmente cuanto más elevada sea la cifra (más se acerque a 620) se pone de manifiesto una mayor liberalización. Sin embargo, estas cifras no expresan ni la importancia de los sectores ni, lo que es aún más importante, la importancia de los excluidos para cada caso.

Para intentar evitar estas deficiencias, Hoekman y otros autores han buscado la elaboración de indicadores tales como los que se reflejan en

CUADRO 3
PORCENTAJES DE COBERTURA SECTORIAL
DE LOS COMPROMISOS ESPECÍFICOS

	Países de renta elevada	Países de renta media y baja	Países en desarrollo (excepto los de menor desarrollo)
<i>Compromisos de acceso al mercado</i>			
A) Cifras medias no ponderadas (porcentaje de compromisos sobre el máximo total de 620).....	47,3	16,2	38,6
B) Índice de cobertura media (porcentaje del total ponderado por los factores de apertura).....	35,9	10,3	22,9
Relación entre B/A.....	75,9	63,6	59,3
Porcentaje de ausencia de restricciones como parte de la oferta total (sin ponderar).....	57,3	45,5	38,7
Porcentaje de restricciones con parte del máximo 620.....	27,1	7,3	14,9
<i>Compromisos de trato nacional</i>			
A) Cifras medias no ponderadas (porcentaje de compromisos sobre el máximo total de 620).....	47,3	16,2	38,8
B) Índice de cobertura media (porcentaje del total ponderado por los factores de apertura).....	37,2	11,2	25,5
Relación entre B/A.....	78,6	69,1	66,1
Porcentaje de ausencia de restricciones como parte de la oferta total (sin ponderar).....	65,1	58,0	52,3
Porcentaje de restricciones con parte del máximo 620.....	30,8	9,4	20,2
<i>Recordatorio</i>			
Ausencia de restricciones de acceso a mercado y de trato nacional como parte del máximo posible.....	24,8	6,9	14,3

pública); c) porcentajes de lo que representan los sectores en que no hay restricciones tanto respecto a la oferta total de cada país como al máximo posible.

Para nosotros, las cifras resultan interesantes como un primer indicador, aunque no sean totalmente expresivas. Así nos parece que en cuanto acceso al mercado se refiere las cifras de 27,1 y 7,3 que corresponden a países desarrollados y países de renta media marcan ciertamente una diferencia, pero también cabe interpretarlas en sentido negativo, esto es, que existen restricciones para el 72,9 y 92,7 por 100 respectivamente de los sectores. Otros indicadores plantean la compleja cuestión de los impactos de los sectores estudiados. (Así, por ejemplo, sectores tan importantes como el audiovisual tendría restricciones en todos los casos mientras que, probablemente, la liberalización haya sido más fácil en otros subsectores más desregulados).

Consideraciones similares cabe hacer también respecto a los compromisos de trato nacional, en que se obtienen porcentajes de liberalización algo más elevados y también con una diferencia entre los países. Con el autor citado nos podemos preguntar si el GATS, a la vista de estos resultado y de su puesta en marcha inducirá a los miembros a intensificar en rondas futuras de negociación los compromisos específicos.

C) Desde un tercer ángulo —el de la aplicación práctica de los casos en que se han planteado diferencias— Sapir ha destacado que «*las nuevas normas de la OMC constituyen un sistema integrado de normas con una administración institucional uniforme*». Quiere ello decir que el sistema es de aplicación tanto al propio acuerdo OMC como a los acuerdos multilaterales entre los que se incluye el GATS. En efecto, el artículo XXIII del Acuerdo sobre Servicios (Solución de diferencias y cumplimiento de las obligaciones) distingue entre cuestiones y recursos que suponen violaciones y no violaciones del mismo. En el contexto del GATS los miembros pueden recurrir por las violaciones directas en que cualquier otro miembro haya podido incurrir a su parecer bien por no cumplir



COLABORACIONES

el segundo cuadro. En él encontramos una distinción entre países de renta elevada, países de renta media y baja y países en desarrollo más adelantados, siguiendo los criterios de clasificación del Banco Mundial. Para cada uno de estos grupos se llevan a cabo distinciones entre los compromisos de acceso al mercado y los compromisos de trato nacional elaborándose al respecto varios indicadores: a) el resultado de dividir los compromisos adquiridos entre el máximo total posible; b) la «cobertura media» resultado de dividir los compromisos adquiridos entre el total posible si bien ponderados dichos compromisos (así, se valora con un 1 la ausencia de restricciones, con un 0,5 las restricciones consolidadas y con un 0 las no consolidadas. Quiere ello decir que puntúan negativamente aquellas restricciones sobre las que no han existido compromisos y que los compromisos son valorados positivamente con un máximo — 1— en caso de ausencia de restricciones y con menos —0,5— cuando la restricción es negociada y hecha

sus obligaciones o sus compromisos específicos. Los supuestos de no violación directa sólo se pueden plantear si un miembro considera que las medidas adoptadas por otro anulan o menoscaban sus expectativas razonables de conseguir ventajas derivadas de los compromisos específicos respecto a acceso a mercados o a trato nacional

Los informes anuales de la OMC constituyen la principal fuente de información a cerca del funcionamiento del sistema de Solución de Diferencias y de la situación de cada caso. Hasta el momento se han presentado más de ciento cuarenta casos de los que seis se refieren al GATS. Respecto a ellos haremos una breve presentación y un comentario general.

a) Desde septiembre de 1995 el caso conocido como el Banana III (los dos anteriores fueron examinados dentro del GATT'47) ha ocupado la atención de quienes estudian el sistema OMC. En 1999, tras conocerse los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación, la UE solicitó una mediación que estimase los daños producidos a los Estados Unidos. Del informe del Órgano de Apelación debe destacarse dos conclusiones que afectan al GATS:

— Toda medida que tenga un efecto sobre el comercio de servicios entra en el ámbito del GATS. Es la naturaleza de la medida la que determina si se aplican simultáneamente GATT y GATS.

— Todo operador que presta servicios de venta mayorista es considerado suministrador de servicios en términos del GATS, incluso si sólo se considera su actividad de compra-importación. Ello aumenta considerablemente la importancia de los compromisos sobre distribución incluidos en las listas del GATS.

b) La UE cuestionó diversos aspectos de la ley americana *Cuban Liberty and Democratic Solidarity* de 1996. Ahora bien, los trabajos del mecanismo de solución de diferencias relativos a este caso quedaron suspendidos en abril de 1998.

c) Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas con la UE relativas a determinadas medidas establecidas por Bélgica en relación a directorios comerciales de servicios telefónicos.

d) La UE también solicitó consultas a Canadá en relación con medidas de este último país que afectaban a servicios de distribución de películas

e) Japón solicitó también consultas a Canadá acerca de medidas que este país adoptó y que afectaban a la industria del automóvil.

f) Estados Unidos solicitaron consultas a Japón respecto a medidas que incidían sobre servicios de distribución (la *Retail Store Law* en que se regulaban aspectos como el espacio físico y las horas de funcionamiento de supermercados y grandes almacenes). Indicaban que en ella se quebrantaban los artículos III y XVI del GATS y ponían de manifiesto que tales medidas anulaban o menoscababan los beneficios que podían esperar del Acuerdo (una reclamación que puede ser clasificada como de «no violación» o en términos jurídicos una *prima facie*). Estados Unidos solicitaron nuevas consultas con Japón, incrementando la base legal y la fáctica de su reclamación.

Apoyamos la opinión de Sapir de que «adoptados solamente el informe de un Panel y otro del Órgano de Apelación (en lo que hace a cuestiones relativas a comercio de servicios), resulta demasiado pronto para expresar un juicio acerca de la puesta en marcha del GATS». En el caso analizado se hace notar que el sector de la distribución comercial es clave para la operatividad del sistema internacional de comercio en su conjunto y que su liberalización resulta esencial para todos los exportadores de mercancías. En su opinión «queda por ver la forma en que el GATS contribuirá a ese objetivo». Para nosotros sigue siendo de capital importancia para una valoración del GATS analizar los resultados del proceso de puesta en conformidad con el Acuerdo de las diversas normas de los países miembros. Como es sabido se trata de un proceso largo dadas las distintas situaciones de los países miembros y pensamos que constituye un desafío que debe tener un plazo límite para ser llevado a cabo.

5. Los compromisos inmediatos

Existe un amplio consenso entre los autores acerca de la necesidad de aprovechar la próxima



COLABORACIONES

negociación de la OMC para efectuar algún tipo de mejora del actual Acuerdo. Como hemos resaltado, el actual GATS requiere que se lleve a cabo una nueva ronda de negociaciones que debe empezar antes del 1 de enero del 2000 (artículo XIX) (9). Esta obligación que tiene ya la finalidad explícita de proseguir los esfuerzos de liberalización también lleva la necesidad implícita de valorar los primeros cinco años de funcionamiento.

Con las observaciones que hemos realizado en los apartados anteriores (que pueden resumirse en que el GATS debía cumplir una etapa inicial en la que fuese adquiriendo experiencia y en la que los países Miembros, con ritmos distintos, fuesen poniendo de acuerdo sus normas con los principios del GATS), parece que la primera fase ha cumplido su papel. Pensamos que se han puesto de manifiesto dos grupos de cuestiones:

- a) Las relativas a la mejora del marco institucional.
- b) Las complejidades para ampliar los sectores cubiertos por el acuerdo así como el alcance y número de los compromisos específicos.

En definitiva, estos deberían ser los dos grandes campos de una futura negociación; pero lógicamente donde existen discrepancias es respecto a la forma de hacer operativos tales campos.

Partimos de una base: los cinco años transcurridos no han visto —en términos generales y más específicamente en el caso de un buen número de países en desarrollo— una mejora en los sistemas estadísticos relativos a comercio de servicios. Ello se ha de traducir de nuevo en dificultades para establecer datos cuantitativos que sean la base de negociaciones amplias.

En lo que se refiere a sectores a incluir, parece claro que en buena medida deben estar presentes los que figuran en los anexos al primer

texto del GATS (transporte aéreo y marítimo), así como aquellos que en la negociación (10) del GATS estuvieron presentes (servicios profesionales). Pero es evidente que el desarrollo en los últimos años del comercio electrónico y, como hemos resaltado, de los servicios de distribución deben hacer acto de presencia e incluirse en la negociación.

Respecto a las materias que podrían formar parte de la negociación, también resulta útil su división en dos grupos: a) las que exigen una revisión de todo el sistema OMC en su conjunto; y b) otras materias. Forman parte de las primeras aquellas que, en el proceso de negociación anterior presentaron una serie de dificultades (subvenciones, medidas de salvaguardia, compras públicas) que se han ido incorporando en forma mejorable al conjunto de la OMC. También aquellas otras cuestiones que se plantearon en los años sucesivos y que esperan una consideración en la nueva ronda (relación entre comercio y medio ambiente, derechos humanos y la efectiva integración de los países en vías de desarrollo).

En el segundo orden incluiríamos especialmente la compleja elaboración de un código sobre inversiones. En este sentido pensamos que la OMC puede constituir un marco adecuado para cumplir los objetivos mínimos de un acuerdo de este tipo (transparencia, igualdad de trato, nación más favorecida, mecanismos de solución de diferencias a los cuales han de añadirse los específicos). Lógicamente, de llegarse a un acuerdo de este orden habrá de afectar al GATS.

Pero también las grandes discusiones doctrinales sobre la mejora del GATS se refieren a la plena incorporación de los principios tradicionales del GATT que se recogieron en el GATS de una forma «sui generis» (trato nacional). Quizá el autor que lo ha expresado más gráficamente sea Snape. En el cuadro inferior se ponen de manifiesto las diferencias entre los actuales GATT y el GATS, en lo que se refiere a la forma en que cada uno aborda las cuestio-

(9) La primera parte del citado artículo señala que «En cumplimiento de los objetivos del presente acuerdo, los miembros entablarán 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, y periódicamente después, con miras a lograr un nivel de liberalización progresivamente más elevado».

(10) Un texto amplísimo sobre la cultura en STEWART: *The GATT Uruguay Round, a negotiation history*, Kliwer.



COLABORACIONES

CUADRO 4
COBERTURA DE GATT Y GATS

Barreras de acceso	Formas de acceso a mercados		
	Frontera	Inversión/presencia comercial	Movimiento de personas
GATT			
Discriminación contra los extranjeros en frontera.....	(1) Clave principal del GATT (principio n.m.f.). Prohibición contingente, etcétera.	(4) Cubierta por el GATT sólo cuando se refiere a comercio fronterizo.	(7) No.
Discriminaciones internas.....	(2) Principio de trato nacional	(5) No.	(8) No.
Barreras a nacionales y a extranjeros.....	(3) poco en el GATT (*)	(6) No.	(9) No.
GATS			
Discriminación contra los extranjeros en frontera.....	(1) Sí (incluyendo n.m.f., etcétera, y trato nacional).	(4) Sí (incluyendo n.m.f., etcétera, y trato nacional).	(7) Sí (incluyendo n.m.f., etcétera, y trato nacional).
Discriminaciones internas.....	(2) Sí (incluyendo n.m.f., etcétera, y trato nacional en el acceso a los mercados y prácticas comerciales).	(5) Sí (incluyendo n.m.f., etcétera, y trato nacional en el acceso a los mercados y prácticas comerciales).	(8) Sí (incluyendo n.m.f., etcétera, y trato nacional en el acceso a los mercados y prácticas comerciales).
Barreras a nacionales y a extranjeros.....	(3) Sí. Acceso a mercados. Prácticas monopolísticas y comerciales.	(6) Sí. Acceso a mercados. Prácticas monopolísticas y comerciales.	(9) Sí. Acceso a mercados. Prácticas monopolísticas y comerciales.

(*) La anulación o menoscabo prevista en el artículo XIII (casos de «prima facie») tienen importancia.

nes de discriminación. En efecto, las combinaciones de formas de acceso a los mercados (más amplias en el GATS, pues de acuerdo con los criterios establecidos existen cuatro frente a la única del comercio de mercancías) y de barreras de acceso (en frontera o en el interior) ponen de manifiesto la mayor complicación actual del GATS. De las combinaciones posibles (3 por 3) al GATS actual se refieren todas mientras que para el GATT sólo se darían cuatro —y muchas de ellas con un menor grado de exigencia.

A primera vista las fórmulas preconizadas por Feketekuti, Hoekman o Mattoo de introducir en el GATS un principio de trato nacional similar al del GATT, esto es, con carácter general y especificando listas de excepciones parece interesante. Ahora bien, en el estado actual de la cuestión nos parece necesario un mayor esfuerzo conceptual y operativo para precisar en un solo concepto y no en cuatro formas de suministro lo que haya de entenderse por comercio de servicios.

Posiblemente, esta cuestión pueda llegar a formar parte del programa de trabajo futuro del

GATS pero también otras cuestiones como la negociación de disciplinas en materia de compras públicas, de salvaguardias, de medioambiente, etcétera, requerirán un desarrollo armónico con el que estos y otros temas habrán de avanzar en el ámbito más amplio de todo el sistema OMC. No podemos olvidar, por último, que la plasmación en los sistemas legales de los distintos países OMC de las disciplinas GATS operación aún no finalizada, constituye tema quizá menos espectacular, pero en todo caso fundamental para la futura expansión ordenada tanto del comercio de servicios como de su liberalización. Quizá sobre este último concepto resultan necesarias mayores precisiones que las derivadas de una filosofía general.

Bibliografía

1. BHAGWATI, J. e HIRSCH, M. (eds. 1998): *The Uruguay Round and Beyond*, Springer-Verlag.
2. BRONCKERS, M. y LAROCHE, P. (1997): «Telecommunications Services the World Trade Organization», *Journal of World Trade*, número 31.
3. BROWN, D. K. et al. (1996): *The liberalization of services trade: potential impacts in the aftermath of*



COLABORACIONES

- the Uruguay Round*, en MARTIN y WINTERS, eds., *op. cit.* Cambridge University Press.
4. CARREAU, D. y JUILLARD (1999, 4.ª ed.): *Droit international économique*, L.G.D.J. Las tres primeras ediciones con Th. Flory.
 5. CHANG, Ph. *et al.* (1999): «GATS, the modes of Supply and Statistics on Trade in Services», *Journal of World Trade*, 33.3.
 6. DAS, B. L. (1999): *The World Trade Organization*, Zed Books.
 7. DEARDOFF, A. (1994): *Analytical and Negotiating Issues in the Global Trading System*, University of Michigan Press.
 8. DIAZ MIER, M. A. (1997): *Del GATT a la OMC*, Síntesis.
 9. DIAZ MIER, M. A. y AVILA ALVAREZ, A. M. (1998): «Algunas reflexiones sobre la industria audiovisual y su regulación en el sistema GATT-OMC», *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, Universidad de Málaga, número 35.
 10. DIEBOLD, W. (1996): *The Bretton Woods-GATT System: Retrospect and Prospect after Fifty Years*, O. Kirshner, ed.
 11. DOBSON, W. y JACQUET, P. (1998): *Financial Services Liberalization in the WTO*, Institute for International Economics.
 12. EUROPEAN COMMISSION (1998): *GATS 2000: Opening Markets for Services*, Official Publications of the European Communities.
 13. FEKETEKUTY, G. (1998): *Trade in Services-Bringing Services into the Multilateral Trading System*, en BLAGWATI e HIRSCH, eds. *op. cit.*
 14. FEKETEKUTY, G. (1998): *Setting the Agenda for the next round of Negotiations on Trade in Services*, en J. SCHOTT (ed. 1998, *op. cit.*).
 15. HOEKMAN, B. y SAUVE, P. (1994) : «Liberalizing Trade in Services», *World Bank Discussion Paper*, número 263.
 16. HOEKMAN, B. y KOSTECKI, M. (1995): *The Political Economy of the World Trading System*, Oxford University Press.
 17. HOEKMAN, B. (1996): *Assessing the General Agreement on Trade in Services*, en MARTIN y WINTERS, eds., *op. cit.*
 18. JACKSON, Jonh H. (1997): *The World Trading System*, MIT 2.ª ed.
 19. KRUEGER, A. (ed. 1998): *The WTO as an International Organization*, University of Chicago Press.
 20. LOPEZ ESCUDERO, M. (1996): *El comercio internacional de servicios después de la Ronda Uruguay*, Tecnos.
 21. MCGOVERN, E. (1995, 3.ª ed. con actualización continua): *International Trade Regulation*, Globefield Press, Exeter.
 22. MARTIN W. y WINTERS S, L.A. (1996): *The Uruguay Round and the Developing Countries*, Cambridge University Press.
 23. MATTOO, A. (1997): «National Treatment in the GATS: Corner-Stone or Pandora Box?», *Journal of World Trade*, número 31.
 24. MESSERLIN, P. (1995): *La nouvelle Organisation Mondiale du Commerce*, Dunod.
 25. OECD (1994): *The New World Trading System: Readings*.
 26. PETERSMANN, E. U. e HILF, M. (1991): *The new GATT round of Multilateral Trade Negotiations*, Kluwer.
 27. QURESHI, A. H. (1996): *The World Trade Organization: Implementing International Trade Norms*, Manchester University Press.
 28. RUBALCABA BERMEJO, L. (1999): *Business Services in European Industry*, Official Publications of the European Communities.
 29. SAPIR, A. (1999): «The General Agreement on Trade in Services: From 1994 to the year 2000», *Journal of World Trade*, 33.1.
 30. SAUVE, P. (1997): *Preparing for Services 2000: Buy Ten Commandments, Get One Free*, CSI Reporters.
 31. SCHOTT, J. J. (ed. 1994): *The Uruguay Round: An Assessment*, Institute for International Economics.
 32. SCHOTT, J. J. (ed. 1998): *Launching a New Round of Multilateral Trade Negotiations*, Institute for International Economics.
 33. SNAPE, R. H. y BOSWORTH, M. (1996): «Advancing Services Negotiations», en *The World Trading System: challenges ahead*, Institute for International Economics.
 34. SNAPE, R. H. (1998): *Reaching Effective Agreements Covering Services*, en A. KRUEGER (ed.) *op. cit.*
 35. SRINIVASAN, T. N. (1998): *Developing Countries and the Multilateral Trading System*, Westview Press.
 36. STEWART, T. (1995): *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History*, Kluwer.
 37. TREVILCOCK, M. y HOWSE, R. (1999): *The regulation of International Trade*, Routledge, 2.ª ed.
 38. UNCTAD y WORLD BANK (1994): *Liberalizing International Transactions in Services: A Hand book*, Ginebra.
 39. WORLD TRADE ORGANISATION (1995): *The Results of the Uruguay Round: Market Access for Goods and Services*.
 40. WORLD TRADE ORGANISATION: Annual reports (años diversos).



COLABORACIONES