

LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN)

La Red Latinoamericana de Comercio Internacional apoyada por el IDRC (Canadá)



Programa de Estudios
sobre Instituciones
Económicas Internacionales

Research Program
on International
Economic Institutions

LIBERALIZACION DEL COMERCIO DE SERVICIOS: OPCIONES E IMPLICANCIAS PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

LUIS ABUGATTAS MAJLUF (*)
IES, PERÚ.

Los países de América Latina y el Caribe participan en distintos niveles y foros de negociación sobre servicios: el multilateral, el hemisférico y el regional. A pesar de sus diferentes objetivos y procedimientos, todos están íntimamente interrelacionados. Compromisos adoptados en un nivel influyen los desarrollos en otro, introduciendo más complejidad en los procesos de negociación.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC establece el marco global para la liberalización del comercio en esa área, pero dada su reciente inclusión en la agenda comercial multilateral convive con negociaciones regionales más antiguas y con nuevas iniciativas como el ALCA. A nivel regional, tanto la Comunidad Andina como el Mercosur han adoptado regímenes para la liberalización del comercio de servicios entre los países miembros.

LA OMC SIN UNA NUEVA RONDA

En el Consejo sobre Comercio de Servicios se deberán lanzar las negociaciones requeridas por el Art. XIX del AGCS. El fracaso de la Reunión Ministerial de Seattle ha configurado un entorno bastante complejo para las futuras negociaciones. Estas deberán iniciarse sin directrices ministeriales claras, sólo con base en los Arts. XIX y IV del AGCS. Asimismo, aún no se ha definido el lanzamiento de una nueva Ronda amplia de negociaciones, introduciendo incertidumbre sobre el contexto en el cual se negociarán los servicios. En ausencia de una nueva Ronda, y ante negociaciones limitadas a la "agenda incorporada" en los Acuerdos de la OMC, los márgenes de maniobra en términos de posibles concesiones cruzadas se reducirán significativamente.

Otro elemento que introducirá complejidad en las negociaciones es el magro resultado obtenido en las negociaciones en los órganos subsidiarios del Consejo de Comercio de Servicios durante la etapa post Ronda Uruguay. No se han logrado avances en temas cruciales como salvaguardias, subsidios, compras gubernamentales y regulación doméstica. Estos temas inconclusos generarán una fuerte presión sobre las próximas negociaciones.

El Art. IV del AGCS establece flexibilidad para que los países en desarrollo (PED) individualmente abran algunos sectores, liberalizando algunos tipos de transacciones y progresivamente extendiendo el acceso al mercado según su situación de desarrollo. Es claro, no obstante, que la situación prevaleciente en la Ronda Uruguay (RU), en la que todos los países pagaron un "precio de entrada" al AGCS sin ninguna negociación real, no se reproducirá en el futuro. La experiencia de las recientes negociaciones de ingreso de PED a la OMC y las negociaciones post-RU sobre movimiento de personas, servicios financieros, servicios marítimos y telecomunicaciones básicas, son un claro indicio de la naturaleza de las demandas que pueden ser planteadas a los PED.

En las próximas negociaciones habrá que abordar, además de la liberalización progresiva del comercio, temas referentes a la implementación y a la "revisión técnica" del AGCS. El alcance de la revisión técnica puede llevar a introducir modificaciones profundas en la estructura misma del AGCS. Las propuestas de negociar vía fórmula abren la posibilidad de modificar la modalidad de negociación incorporada al AGCS, ya que la lista positiva es cuestionada por algunos países. Asimismo se ha cuestionado la noción de modo de suministro, en particular la relación entre los modos 1 y 2 reconocidos en el AGCS. Finalmente, las propuestas de mayor desarrollo del Art. VI del AGCS, sobre regulación doméstica, pueden tener profundas implicancias.

Otras tres iniciativas han quedado sin un tratamiento futuro definido, introduciendo aún mayor incertidumbre:

- La propuesta de negociar un acuerdo multilateral sobre inversiones, que podría entrar en conflicto con la arquitectura corriente del AGCS;

- La reciente propuesta de desarrollar disciplinas que regulen el "comercio electrónico", que comprende básicamente todo lo que se puede comerciar por medios electrónicos, mayormente servicios.
- El posible desarrollo de disciplinas sobre competencia a nivel multilateral.

También es importante considerar:

El impacto sobre los acuerdos regionales de la negociación de servicios en la OMC

- Cuanto más altos sean los compromisos adoptados en el marco multilateral, -como obligación de liberalizar totalmente-, y cuanto más amplio sea el alcance de los sectores obligados, menos espacio se deja para la liberalización preferencial a nivel bilateral o regional del comercio de servicios.
- El AGCS constituye el piso y el último denominador común en cuanto a sus normas y disciplinas, para los acuerdos regionales y bilaterales que intentan construir AGCS-plus acuerdos.

EL AGCS Y LA INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL

El Art. V del AGCS habilita a los Estados miembros a ser parte, o entrar en acuerdos preferenciales de liberalización del comercio de servicios. Como el Art. XXIV del GATT y la "cláusula de habilitación" sobre comercio de bienes, prevé para estos casos una excepción a la obligación general de trato como Nación Más Favorecida (NMF) del Art. II del AGCS.

Para ser compatible con el AGCS, un acuerdo de liberalización del comercio de servicios debe reunir dos condiciones básicas:

- Debe tener cobertura sectorial sustancial, en términos de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro, y
- Debe proveer trato nacional a los Estados Parte eliminando "sustancialmente" toda discriminación.

Estas condiciones deben reunirse tanto a la entrada en vigor del acuerdo o conforme a un cronograma de tiempo "razonable", el cual no está definido en el AGCS. El Art. V provee "flexibilidad" (cubrir menos sectores, volumen de comercio y modos de suministro y mantener más limitaciones al trato nacional) en dos casos:

- Cuando los PED sean miembros de un acuerdo preferencial en servicios, y
- Cuando ese acuerdo esté relacionado con un proceso más amplio de integración económica o liberalización del comercio.

El alcance y naturaleza de la flexibilidad otorgada no está claro en el Art. V, existiendo distintas interpretaciones. Según la más restrictiva, las limitaciones a la cobertura sectorial y al mantenimiento de medidas discriminatorias con respecto al trato nacional debe ser mínimo. Según otra más amplia existe un significativo margen para que los PED definan acuerdos para la liberación del comercio de servicios.

En el caso de un acuerdo que involucre sólo a PED, el Art. V permite otorgar tratamiento más favorable a personas jurídicas propiedad de, o controladas por personas de los Estados Parte. Esto es, abre la posibilidad de introducir o mantener discriminación en base a nacionalidad.

A pesar de esta facultad otorgada a los PED hasta el día de la fecha, los diferentes acuerdos para la liberalización del comercio de servicios entre estos países no introdujeron disposiciones de este tipo. De todas maneras, las implicancias de ésta disposición deben ser analizadas en el ALCA.

Otra condición incluida en el Art. V, derivada de una estipulación similar al Art. XXIV del GATT, es que el nivel de barreras al comercio en los sectores o subsectores cubiertos por el acuerdo preferencial no deben elevarse en comparación con el nivel aplicable antes del mismo. Los países pueden considerar que esta condición implica la consolidación del status quo a favor de todos los miembros del AGCS, con respecto al trato nacional y al acceso al mercado para esos sectores o subsectores. Como en el caso del comercio de bienes, esta disposición introduce cierta complejidad en la evaluación de la compatibilidad de un acuerdo con el Art. V. Aparte de la dificultad de medir en el caso de servicios "el nivel general de barreras al comercio" ex ante y ex post a un acuerdo de integración, está el problema de definir el período de evaluación de esos acuerdos firmados en el pasado con mandatos para la liberalización del comercio en servicios en el futuro.

ALGUNOS ACUERDOS REGIONALES DE LIBERALIZACION DEL COMERCIO DE SERVICIOS

Existen dos estrategias generales para liberalizar el comercio de servicios, "de abajo hacia arriba" y "verticalista", identificadas al analizar los diferentes acuerdos:

Nafta

El Nafta regula el comercio de servicios en el Cap. XII, limitando la cobertura del capítulo al comercio de servicios "transfronterizos", i.e. modos de suministro 1, 2 y 4 en términos del AGCS. El Nafta en principio es un acuerdo de tipo "verticalista" (todo esta incluido en la liberalización salvo las reservas o listas negativas que cada país presenta), aunque introduce un abordaje mixto que combina compromisos generales para servicios con tratamiento sectorial para ciertos servicios. El Cap. XII excluye de la

cobertura a los servicios financieros y las telecomunicaciones que están cubiertos por estipulaciones especiales en diferentes capítulos. Un anexo especial provee disposiciones para el servicio profesional. El establecimiento está regido por obligaciones generales provistas en el Cap. XI sobre inversiones que cubren tanto servicios como bienes. El movimiento temporal de personas de negocios está sujeto a estipulaciones particulares en el Cap. XVI, que trata el tema en general para todo tipo de servicio. El transporte, incluyendo servicios de transporte aéreo doméstico e internacional y servicios relacionados en soporte al transporte aéreo, ha sido permanentemente excluido del acuerdo.

El Nafta incorpora los siguientes principios de liberalización como obligaciones generales del acuerdo:

- Trato NMF incondicional.
- Trato nacional.
- Libertad de los modos de suministro para proveer el servicio.

El Nafta introduce cierto nivel de compromiso con respecto a restricciones no discriminatorias (están sujetas al requerimiento de transparencia) y la obligación de registrarlas en el anexo respectivo.

Comunidad Andina

La Decisión 439 (de 1998) dispone el marco para la creación de un mercado común para servicios entre los países de la Comunidad. La liberalización total deberá ser acordada para el año 2005, a través de negociaciones anuales en las cuales serán progresivamente limpiadas reservas y medidas no acordadas.

El marco se aplica a todos los sectores y medidas que afectan el comercio en servicios. Es un acuerdo de tipo "verticalista": sólo excluye los servicios de transporte aéreo y aquellos provistos en ejercicio de autoridad gubernamental. Reconoce que algunos sectores han estado sujetos a regulaciones sub-regionales anteriores a la entrada en vigor de la Decisión 439 y que serán regidos por sus regímenes. Prevé que si para el 1° de enero del 2002 no hay un régimen común para compras gubernamentales, las disposiciones de la Decisión 439 se aplicarán al respecto. Son alcanzadas por el acuerdo las medidas del gobierno central, provincial o local. Ningún tipo de medida está excluida.

Mercosur

El Acuerdo marco de servicios fue firmado en diciembre de 1997 y está modelado bajo las líneas del AGCS. Básicamente, se trata de un acuerdo "de abajo hacia arriba" (solo el principio de NMF es una obligación general). Incorpora estructura, obligaciones generales y un abordaje gradual para la liberalización basada en la negociación de compromisos específicos sobre acceso al mercado y trato nacional, con listas positivas que progresivamente abrirán los mercados de

servicios de los países miembros. Es el AGCS aplicado a la integración regional. El acuerdo tiene una cobertura universal incluyendo todos los sectores, modos de suministro y medidas. Aunque excluye las compras gubernamentales, que serán regidas por otro acuerdo en el Mercosur, ninguna exclusión sectorial fue todavía definida.

A diferencia del AGCS, el acuerdo del Mercosur establece la liberalización total del comercio dentro de un período de 10 años. No incorpora disposiciones sobre monopolios y competencia, disciplinas particulares sobre subsidios en servicios y disciplinas sobre salvaguardias. Incorpora, en cambio, disposiciones sobre mutuo reconocimiento de calificaciones y licencias.

ALCA Y EL COMERCIO DE SERVICIOS

Los países de América Latina y el Caribe deben atender dos temas complejos e intrincados en las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Americas (ALCA):

- La definición de la forma final de un acuerdo sobre servicios;
- La articulación de diferentes acuerdos regionales bajo el paraguas de un acuerdo hemisférico.

Tendrán que evaluar cuál de las estrategias de liberalización sirve mejor a sus intereses cuando desarrollen un acuerdo en el ALCA. La total liberalización puede ser alcanzada por ambas estrategias y también la compatibilidad con el art. V del AGCS, aunque deben considerarse sus ventajas y desventajas.

El proceso para la conformación del ALCA estará sujeto a las posibilidades de alcanzar concretos resultados en la OMC. Debido a la sensibilidad de los temas involucrados en ambas negociaciones, especialmente agricultura, no pueden esperarse resultados concretos en el ALCA hasta que los temas sensibles sean resueltos en la OMC. Por lo tanto, el destino del ALCA depende de lo que pase en Ginebra. Si una nueva Ronda alcanza objetivos ambiciosos, el ALCA estará desarmado; por el contrario, si la nueva ronda no satisface las expectativas de los EEUU, entonces la perspectiva de un ambicioso resultado en el nivel hemisférico será más claro.

- Estrategia "de abajo hacia arriba" –Lista positiva:

VENTAJAS

Permite asumir obligaciones generales limitadas e introduce amplias posibilidades para una gradual y progresiva liberalización del comercio de servicios.

Permite tener un techo de compromiso, en el que los países pueden indicar limitaciones al acceso a los mercados y al trato nacional que no es parte del régimen corriente de regulación; por lo tanto, permite mantener una brecha.

Posibilita una mejor evaluación y valoración de las concesiones a dar y recibir en el proceso negociador.

DESVENTAJAS

Complica los intentos de interpretar, medir y documentar la liberalización alcanzada bajo el acuerdo. Generalmente no hay homogeneidad en la implementación de cada parte.

No provee suficiente transparencia afectando a los operadores económicos en el mercado. En los sectores no inscriptos en las listas de compromisos específicos no hay información disponible sobre las restricciones al comercio.

- Estrategia "verticalista" –Lista negativa:

VENTAJAS

Promueve una amplia y rápida liberalización.

Genera un ambiente de total transparencia para los operadores económicos.

DESVENTAJAS

Tiende a favorecer a las partes de un acuerdo que tienen un marco regulatorio más desarrollado para servicios y una más amplia cobertura.

Requiere una revisión comprensiva de todas las medidas que afectan los servicios en un país, por lo tanto demanda más preparación ya que muchos sectores están sujetos a revisión.

Dificulta evaluar las concesiones dadas y recibidas en una negociación.

El amplio nivel de compromisos demanda gran consenso interno sobre la liberalización. El tema de la viabilidad política es un elemento importante a considerar.

Como reflexión final de lo expuesto, queda la incógnita latente sobre si, en el actual contexto, será posible avanzar en la liberalización del comercio de servicios o si es un tema cautivo de temas adicionales de la agenda comercial.

(*) Este Brief fue elaborado por Laura Zalazar en base al trabajo realizado por el Dr. Abugattas en el marco de LATN.

PERSPECTIVAS EN JUEGO

PERSPECTIVAS EN JUEGO

La serie **BRIEF** está disponible en Internet en www.latn.org.ar. Para recibir cada nuevo **BRIEF** por correo electrónico, por favor haga su solicitud a rrii@sinectis.com.ar