

---

# Las negociaciones en torno de los servicios en la Ronda de Uruguay

• • • • • FERNANDO DE MATEO Y FRANÇOISE CARNER\*

## Introducción

El sector de los servicios contribuye en muchos países con una proporción mayoritaria en el PIB y el empleo total. Además, su importancia en el comercio mundial crece día a día con mucha rapidez.<sup>1</sup> Sin embargo, su gran relevancia cuantitativa opaca la cualitativa.

En efecto, hace cerca de dos décadas se inició lo que varios autores denominan una revolución de los servicios, cuya característica más importante es que éstos se han convertido en uno de los principales insumos, acaso el esencial, de la producción de bienes y otros servicios. Los nexos entre unos y otros se efectúan mediante eslabones de altas tecnologías intensivas en información, conocimiento y organización.

1. Las estadísticas disponibles muestran que el intercambio mundial de servicios representa una quinta parte del comercio total de bienes y servicios no factoriales. Sin embargo, como los servicios no pasan por frontera alguna, hay una subestimación considerable de su intercambio mundial. Algunos autores consideran que éste es por lo menos de la misma magnitud que el de mercancías.

\* *Director General de Negociaciones Internacionales de Servicios y Coordinación con Europa, de la Secofi, y consultora independiente. Los conceptos no comprometen a las instituciones en que prestan sus servicios los autores, quienes agradecen a José Poblano sus atinadas observaciones a una versión previa de este trabajo.*

El nuevo papel de los servicios en la economía mundial ha provocado que su liberación también se haya tornado en un factor determinante de las políticas económicas de los países. No obstante, no fue sino hasta que concluyó la Ronda de Uruguay cuando se estableció un instrumento multilateral para regir el comercio internacional de aquellos.

En este artículo se abordan las negociaciones respectivas. Por la novedad del tema, se presenta una breve historia de las pláticas que condujeron al establecimiento del instrumento multilateral y al intercambio de concesiones en esa materia. Especial atención se presta a la explicación del articulado, a los “compromisos iniciales” y a otros elementos resultantes de la Ronda.

## Antes de Punta del Este

Durante los sesenta y la segunda mitad de los setenta, los países miembros de la OCDE suscribieron acuerdos sobre el comercio de invisibles y el tratamiento de la inversión extranjera.<sup>2</sup> Sin embargo, conscientes de la creciente importancia del sector servicios, sobre todo en sus exportaciones, los responsables

2. Cabe mencionar, entre varios (incluyendo declaraciones y recomendaciones), los siguientes instrumentos: Code of Liberalisation on Current Invisible Transactions; Declaration on International Investment and Multinational Enterprises; Decision of the Council on the Guidelines for Multinational Enterprises; Decision of the Council on International Investment Incentives and Disincentives.

de la política comercial de Estados Unidos consideraron fundamental acelerar la liberación del sector en el marco tanto de la OCDE como del GATT.

La delegación estadounidense ante la OCDE planteó en 1981 la necesidad de examinar los servicios con el propósito de: a] establecer mecanismos de consulta y negociación bi y multilaterales para resolver problemas; b] asumir compromisos entre los países miembros para su (mayor) liberación, y c] establecer un conjunto de principios y procedimientos para el tratamiento del comercio. En la declaración resultante de esa reunión se destaca la necesidad de fortalecer la cooperación internacional en la materia y se reconoce que persiste un número importante de restricciones al comercio respectivo.

En la Reunión Ministerial del GATT de 1982, Estados Unidos sugirió establecer un programa de trabajo que incluyera el análisis de la aplicabilidad de las disposiciones del Acuerdo General y de los Códigos de Conducta de la Ronda de Tokio al comercio de servicios, así como el examen de las restricciones a que se enfrenta ese comercio.

La Declaración Ministerial del GATT recomendó realizar estudios nacionales sobre servicios e intercambio de información entre las partes contratantes. Se pasaría revista a ese asunto en la reunión de éstas en 1984 y se consideraría "si procede y es deseable alguna acción multilateral" sobre el particular.

Desde luego que los países desarrollados fueron los únicos que elaboraron y presentaron estudios nacionales, pues las naciones en desarrollo consideraron que el asunto no iba con ellos. Más tarde, eso significó tener que remar contra la corriente y entrar en negociaciones sin tener una idea, muchas veces ni remota, de lo que era su respectivo sector de servicios.

En la XL Reunión de las Partes Contratantes del GATT de noviembre de 1984, los países desarrollados reiteraron la necesidad de que el Acuerdo se "actualizara" para incluir en su ámbito de competencia los elementos derivados de las transformaciones ocurridas en la economía mundial durante los últimos años, en especial la terciarización de las economías nacionales y el rápido crecimiento del comercio mundial de servicios. En cambio, la mayoría de los países en desarrollo insistieron en que cualquier negociación en el GATT tendría que circunscribirse al comercio de bienes.

En los meses previos al inicio de la Ronda de Uruguay en Punta del Este se establecieron diversas coaliciones que permitieron la presentación en la Reunión Ministerial de tres proyectos de declaración aparentemente irreconciliables. Sin embargo, a última hora, y gracias a la labor del embajador Felipe Jaramillo, de Colombia, se llegó a un consenso. En

seguida se reproduce la parte relativa a las negociaciones sobre el comercio de servicios:

"Los ministros deciden también, como parte de las negociaciones comerciales multilaterales, iniciar negociaciones sobre el comercio de servicios.

"En esta esfera, las negociaciones tendrán por finalidad establecer un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios, incluida la elaboración de posibles disciplinas para sectores particulares, con miras a la expansión de dicho comercio en condiciones de transparencia y de liberación progresiva y como medio de promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países menos avanzados. Este marco respetará los objetivos de política general de las leyes y las reglamentaciones nacionales aplicables a los servicios y tendrá en cuenta la labor realizada por los organismos internacionales pertinentes.

"Serán aplicables a estas negociaciones los procedimientos y prácticas del GATT."

De esta manera, el compromiso a que se llegó en Punta del Este dejó un tanto en penumbra no sólo los procedimientos y prácticas de negociación, sino también los propios objetivos de la negociación.<sup>3</sup>

La realidad es que los académicos y, sobre todo, los negociadores, se encontraban en una penumbra tan densa como la redacción del texto arriba reproducido.

## Entre Punta del Este y Montreal

De febrero de 1987 a diciembre de 1988 el Grupo Negociador de Servicios (GNS) se convirtió en un seminario más o menos permanente, muchas veces de corte académico, sobre el tema.<sup>4</sup> Esto no debe extrañar, pues existía un desconocimiento generalizado no sólo del sector servicios, sino sobre todo de qué se iba a negociar. Si bien esto no era privativo de las delegaciones de los países en desarrollo, es necesario reconocer que éstos tenían un conocimiento mucho menor de la situación de su sector servicios.

En ese período, la agenda del GNS solía ser la siguiente:

- cuestiones de definición y estadísticas;

3. Lo único claro era que la negociación de los servicios no entraba en el ámbito del GATT, sino de la Ronda de Uruguay. Esto, rápidamente, perdió relevancia práctica.

4. Además, por fuera de las negociaciones proliferaban los seminarios sobre el tema, donde los negociadores repetían, de una manera más "científica", lo que se decían en el GNS.

- conceptos generales en los cuales basar los principios y las normas relativos al comercio de servicios, incluyendo posibles disciplinas para sectores particulares;
- disciplinas e instrumentos multilaterales existentes, y
- medidas y prácticas que contribuyan a expandir el comercio de servicios o que lo limiten –incluidos específicamente los obstáculos percibidos por los participantes– y a las que puedan aplicarse las condiciones de transparencia y liberación progresiva.

A partir de esos puntos comenzó un proceso colectivo de aprendizaje orientado a lograr una negociación sin precedente directo. En 1988 en particular se produjeron presentaciones de gran importancia que poco a poco proporcionaron cierta sustancia a las discusiones. Cabe destacar las de Estados Unidos,<sup>5</sup> la Comunidad Europea,<sup>6</sup> los países nórdicos, Suiza, Canadá y Japón. De los países en desarrollo sobresalieron las de Brasil, la India, Argentina, Jamaica, Perú y México.

Para algunas delegaciones (de países en desarrollo y desarrollados) era de mucha importancia contar con una cláusula condicional de nación más favorecida.<sup>7</sup> Todas estaban de acuerdo en que se necesitaba gran transparencia en el manejo de las regulaciones de servicios; esto significó que prácticamente todos los participantes del GNS se vieran obligados a hablar del tema cada vez que se tocaba.

El concepto de trato nacional generaba serias dificultades, sobre todo para los países en desarrollo: ¿Se daría trato nacional a los servicios o a los proveedores de servicios? Como complemento, se comenzó a manejar el concepto de “acceso al mercado”, aunque sin una concepción clara de su significado.

Todos estaban de acuerdo en que la liberación tendría que ser progresiva aunque, desde luego, más progresiva en las naciones en desarrollo; había consenso en que los países desarrollados aportarían más a las negociaciones que los menos avanzados. Desde luego no había acuerdo alguno sobre el grado de “reciprocidad relativa” o “asimetría”, pues en las reuniones del GNS los países desarrollados reiteraban, acaso no con estas palabras, que estaban hartos de los “*free-riders*”.<sup>8</sup>

5. Rica en principios y pobre en mecanismos, según el *Financial Times*.

6. Refraseando lo dicho en el pie de página anterior, rica en mecanismos y pobre en principios

7. Esta posición tuvo mucho apoyo en cierto momento. Afortunadamente, con un par de posibles excepciones notorias, la razón prevaleció y el trato de nación más favorecida se otorgará a todos los miembros del GATT.

8. En este contexto, *free-rider* se refiere a un país que recibe beneficios de un acuerdo sin acatar sus normas. [Nota de *Comercio Exterior*.]

La definición de lo que se entiende por servicios (lo que incide directamente en el ámbito de aplicación del GATT) y por comercio de servicios (con repercusiones en lo que se trata de obstáculos al intercambio) consumió gran parte del debate. Sin embargo, se fue perfilando lo que finalmente quedaría en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (o lo que, con gran derroche de imaginación, se bautizó como GATS, por sus siglas en inglés). Con todo, en ese momento los países desarrollados seguían dando mayor prioridad al “derecho de establecimiento” o “presencia comercial”, con la oposición cerrada de las naciones en desarrollo, en tanto que éstas defendían la “movilidad transfronteriza de la mano de obra”, que creaba un problema a los países desarrollados que no podían explicar por qué debía entrar un factor de la producción y no el otro. También se comenzó a incluir, como un modo de prestación separado, el movimiento transfronterizo de información.<sup>9</sup>

Las estadísticas sobre servicios (o, más bien, la falta de éstas) representaron también un tema muy popular entre los países en desarrollo: “Sin ellas –decían– no nos es posible negociar adecuadamente”. Más tarde, sin embargo, pasaron de moda.

Inmediatamente antes de Montreal, en noviembre de 1988, el GNS se reunió informalmente durante varios días para elaborar y entregar a los ministros un informe sobre sus deliberaciones. El ejercicio resultó en un documento con muchos más corchetes que acuerdos, lo que no era muy alentador para los buenos resultados de la Reunión Ministerial. Sin embargo, contra todo pronóstico, se llegó a ciertos acuerdos: *i*) se incluyó una definición del comercio de los servicios prácticamente igual a la resultante de la Ronda de Uruguay;<sup>10</sup> *ii*) se acordó no excluir *a priori* a sector alguno y que la cobertura debería permitir el equilibrio de los intereses de todos los participantes, debiéndose incluir sectores de interés para los países en desarrollo; *iii*) se previeron “pruebas de aplicabilidad” de conceptos, principios y normas a sectores específicos, y *iv*) se consideraron los siguientes elementos: principios y normas pertinentes para un acuerdo: transparencia, liberación progresiva, trato nacional, nación más favorecida, acceso a los mercados y participación creciente de los países en desarrollo en el comercio mundial de servicios. El objetivo de las negociaciones sería lograr un grado mayor de liberación; teniendo debidamente en cuenta los grados de

9. Aunque después haya quedado comprendido en el rubro más general de comercio transfronterizo de servicios.

10. Con todo, esa definición se debería examinar con base en: a) el movimiento transfronterizo de los servicios y los pagos; b) la especificidad de los objetivos; c) la delimitación de las transacciones, y d) la duración limitada. Estos elementos dieron lugar a que en el GNS hubiese en los meses siguientes discusiones por demás entretenidas y de elevado contenido económico y filosófico. Por limitaciones de espacio no se relatan en estas páginas.

desarrollo de los signatarios. Los países menos avanzados abrirían menos sectores y liberarían menos transacciones,<sup>11</sup> aunque todas las naciones tendrían que presentar listas de compromisos iniciales.

El logro de un acuerdo no significó que hubiera consenso en la interpretación de los conceptos y los elementos; por ejemplo, seguía habiendo muchos defensores de condicionar el trato de nación más favorecida a lo que cada país otorgara en contrapartida.<sup>12</sup> Esto era una blasfemia pura para las naciones en desarrollo: ¿No era cierto que en materia de bienes el sistema multilateral había podido sobrevivir contra viento y marea precisamente por la cláusula de nación más favorecida?

### Entre Montreal y Bruselas

Después de Montreal el cariz de las reuniones del GNS comenzó a ser más de negociación que de intercambio intelectual. Para empezar, se procedió con el ejercicio de aplicabilidad de conceptos a diferentes actividades.<sup>13</sup> Ello permitió avanzar sustancialmente en la comprensión de los conceptos, principios y normas que podrían ir configurando un Acuerdo General sobre Comercio de Servicios. La realidad es que, gracias a este ejercicio, las delegaciones pudieron ir estableciendo con mayor precisión su postura en las negociaciones.<sup>14</sup>

La metodología para realizar las negociaciones fue objeto de prolongadas discusiones. El enfoque de las listas negativas frente a las positivas (*top-down-approach* contra *bottom-up approach*) produjo un larguísimo debate que dividió al GNS en dos posiciones aparentemente irreconciliables: los países en desarrollo apoyaban el segundo y los desarrollados el primero. La idea de listas negativas es muy simple: se enumeran todos los sectores de servicios<sup>15</sup> y a cada uno se le establece el régimen aplicable una vez concluidas las negociaciones. Desde luego, si un país olvidaba incluir una

actividad o una restricción, se daba por hecho que tal actividad estaba libre de restricciones o que no existía la restricción olvidada. En el enfoque contrario sólo se enlistan los sectores en que se van a dar concesiones y se especifica en qué consisten.

Así contado, pareciera que el método de lista negativa implica inscribir todas y cada una de las regulaciones en todos y cada uno de los sectores: "un anuario telefónico", era expresión común. En este sentido había dos problemas conexos. Por un lado, aún no se disponía de una definición clara de qué constituiría una restricción en el marco del GATS. Por otro, los países en desarrollo consideraban que carecían de los recursos para identificar esas restricciones<sup>16</sup> y, por añadidura, el efecto de éstas en su sector servicios. Pocas naciones en desarrollo habían concluido los estudios de ese sector, realizados generalmente con el invaluable apoyo de la UNCTAD, el PNUD, la CEPAL y el SELA, entre otros. Por ello preocupaba el método de la lista negativa.

En 1989, sobre todo en el último trimestre, hubo gran actividad en el GNS. Varios países presentaron sus propuestas de Acuerdo Marco. Estados Unidos rompió el fuego con un proyecto que incluía en lenguaje jurídico todos los principios y mecanismos que consideraba fundamentales para un instrumento que rigiera el comercio internacional de servicios.<sup>17</sup> La Comunidad Europea también hizo una serie de propuestas, entre las que destaca que no aceptaba la condicionalidad del trato de nación más favorecida, que todavía gozaba de cierta popularidad entre las delegaciones de los países desarrollados. También hicieron propuestas Nueva Zelandia, Suiza y Austria, así como un documento informal (*non-paper*) elaborado en conjunto por los países nórdicos y Canadá. Los menos avanzados también presentaron propuestas: Corea, Singapur, Indonesia, México, Brasil, la India y Malasia.<sup>18</sup>

Un documento que causó sensación fue el presentado por 11 países latinoamericanos al GNS. Dicha propuesta fue el resultado de las discusiones de la reunión de consulta y coor-

11. Hubo otros acuerdos importantes, pero sería largo enumerarlos.

12. Incluso se propuso establecer un artículo con una cláusula de no aplicabilidad sectorial.

13. Construcción, telecomunicaciones, turismo, transportes y servicios financieros y profesionales. Se presentaron documentos sumamente interesantes por parte de la Secretaría del GATT y algunas delegaciones. Fuera de las negociaciones, la Secretaría de la UNCTAD hizo contribuciones muy importantes.

14. En los documentos que contienen las presentaciones de las delegaciones se observan los avances en el conocimiento del sector y las posibilidades de negociación. De nueva cuenta, por cuestiones de espacio no se resumen las importantes presentaciones de ese período.

15. Entonces se contaba con una versión de la Clasificación del Producto Central de las Naciones Unidas, a partir de la cual se podía construir un universo de servicios.

16. Una vez que se cuenta con una definición de lo que constituye una restricción al comercio de servicios, su identificación se facilita considerablemente y, desde luego, no se trata de "un anuario telefónico". Ésta es la experiencia en la propia Ronda de Uruguay y en procesos regionales de negociación de servicios.

17. Como principios básicos, Estados Unidos apuntaba: 1) trato nacional, incluyendo el "derecho de establecimiento"; 2) acceso al mercado; 3) el condicionamiento del trato de nación más favorecida a las concesiones de cada país signatario, y 4) ayudas gubernamentales sujetas al proceso de liberación. Cada país podría establecer reservas en torno a estos principios en ciertos sectores.

18. También en este caso es lamentable que la falta de espacio impida tratar las propuestas, pues cada una de ellas enriqueció considerablemente el debate, tanto en lo conceptual como en materia de negociación.

dinación del SELA,<sup>19</sup> celebrada en Ginebra del 21 al 22 de febrero de 1990. Constituyó un excelente resumen de lo aprendido al cabo de tres años de negociación y fue la primera vez que en unas negociaciones del GATT un número tan amplio de países efectuaba una propuesta común. En ella se señalaba que los principios básicos del Acuerdo Marco serían la transparencia, el trato incondicional de nación más favorecida, la liberación progresiva y la participación creciente de los países en desarrollo en el comercio internacional de servicios. Entre los principios y las normas que se aplicarían a esas naciones destacaban: la reciprocidad relativa; la flexibilidad en la apertura de sectores y transacciones; la prioridad en la liberación de sectores de interés para estos países; el reconocimiento de liberaciones autónomas; la posibilidad de otorgar subsidios a actividades de servicios, y el derecho a reglamentar la prestación de servicios.

El Acuerdo se basaría en la no discriminación; tendría que abarcar todos los servicios, y la definición de comercio internacional en este sector cubriría los cuatro modos de prestación, pero la movilidad de los factores de la producción debería tratarse de manera simétrica. El Acuerdo regularía la competencia para evitar las prácticas desleales y promovería la cooperación técnica. Los países desarrollados deberían suprimir los subsidios a la exportación de servicios y el trato nacional podría estar sujeto a requisitos de desempeño. Las compras gubernamentales y los subsidios estarían exentos de trato nacional en el caso de los países en desarrollo. Éstos deberían enlistar de manera positiva los compromisos, pero los países desarrollados consolidarían la apertura existente, además de liberar de manera prioritaria los sectores de interés de los países menos avanzados. Al poco tiempo apareció otra propuesta muy similar a la de América Latina, patrocinada por cinco países de África y dos de Asia.

Los siguientes meses el GNS tuvo una actividad muy intensa, sobre todo informal. Se fueron afinando conceptos tratando de llegar a acuerdos sobre cuestiones fundamentales, como la propia definición de comercio de servicios y el carácter del trato de nación más favorecida. También empezaron a surgir propuestas de exclusión de algunos servicios de la cobertura del Acuerdo (como servicios culturales y transporte marítimo). Tampoco existía acuerdo de cómo llevar a la práctica la liberación progresiva, pues seguía la vieja pugna de lista positiva *versus* lista negativa. En materia de trato nacional apareció el concepto de “igualdad de oportunidades competitivas” (ECO, por sus iniciales en inglés), que los países en desarrollo rechazaron con rapidez, y así sucesivamente. Si bien no había habido ninguna negociación secto-

rial –ni siquiera entre los propios países desarrollados–, se empezó a hablar de la forma de establecer los llamados “compromisos iniciales de negociación”, es decir, de los compromisos que surgirían de las negociaciones de la Ronda de Uruguay. Apenas se iniciaba la discusión de elementos como excepciones generales, salvaguardias, reglamentación de la competencia, normas para otorgar licencias y certificaciones, modificación y retiro de concesiones, mecanismos de consulta y solución de diferencias. Durante las semanas previas a la Reunión Ministerial de Bruselas, las negociaciones se aceleraron y empezaron a concretarse acuerdos a toda velocidad, hasta que a finales de noviembre llegó la “noche de los corchetes largos”. De un virtual acuerdo en la mayoría de los temas con que se inició la velada, los negociadores, en la Sala F del edificio del GATT, amanecieron con un texto plagado de corchetes.

Con ese texto se llegó a Bruselas con pocas esperanzas de lograr un acuerdo. Como se había pronosticado, el Grupo de Servicios llevaría a un fracaso a la Ronda de Uruguay. Sin embargo, mediante consultas informales, el presidente del “Green Room” de Servicios, el ministro mexicano Jaime Serra comenzó a lograr una serie de acuerdos en los conceptos básicos. Varios países desarrollados habían presentado sus listas preliminares de ofertas y el resto estaba dispuesto a hacerlo antes de concluir la Reunión Ministerial, al igual que muchos países en desarrollo. La noche del jueves 6 de diciembre se rompieron las negociaciones sobre agricultura, con lo que fracasó la Reunión Ministerial.

### Entre Bruselas y la conclusión de la Ronda

En marzo de 1991 se reiniciaron las reuniones del GNS. Las actividades de ese año fueron de poca sustancia, salvo al final, cuando se lograron acuerdos importantes. En la pugna lista positiva-lista negativa se reafirmó el uso de un híbrido: todo aquel sector o actividad de servicios que se incluyera en una lista de ofertas tendría que registrarse conforme a las restricciones que se mantuvieran; un sector no enlistado se mantendría fuera de las negociaciones para el país en cuestión. En otras palabras, si un país inscribe un sector, tiene que enlistar el régimen específico al que los proveedores externos se enfrentarán. También se llegó a un acuerdo sobre el significado de acceso al mercado y trato nacional, que son, junto a la cláusula de nación más favorecida, los principios rectores del Acuerdo. Se avanzó, asimismo, en la redacción de varios artículos importantes, lo que se refleja en las relativamente pocas divergencias cuando apareció el llamado “Texto Dunkell” el 20 de diciembre de 1991.<sup>20</sup>

19. Hay que dar todo el crédito que merecen a las secretarías del SELA y de la UNCTAD en la elaboración del proyecto. A los pocos días de presentado, todos los demás países de América Latina participantes en las negociaciones se adhirieron al mismo.

20. El 20 de diciembre el texto apareció con “banda verde”, es decir, como documento oficial de la Ronda de Uruguay, pero sólo como resultado de un proceso informal de negociaciones muy intenso en el otoño boreal de ese año.

Varios países, desarrollados y en desarrollo, presentaron listas preliminares de ofertas, como una forma de cumplir con el establecimiento de "compromisos iniciales". Sin embargo, aunque se realizaron consultas entre países, en la negociación de sectores no se logró nada en lo absoluto.

No obstante el impulso que proporcionó el Texto Dunkell, la falta de acuerdo en agricultura volvió a desinflar las negociaciones en todos los sectores y no se volvieron a reanimar sino hasta el Acuerdo de Blair House de noviembre de 1992. En diciembre de ese año recobraron ímpetu las negociaciones informales en servicios y el texto de un Acuerdo Marco fue tomando forma. Incluso, algo que parece tan simple como la inscripción de los compromisos, requirió de largas discusiones.<sup>21</sup> Las consultas bilaterales sobre listas de ofertas preliminares también se intensificaron pero, en términos generales, no se llegó a algo concreto.

La denuncia francesa del Acuerdo de Blair House y el cambio de gobierno en Estados Unidos volvieron a retrasar las negociaciones. Si la agricultura había sido el principal obstáculo, comenzaron a aparecer otros para una solución de las negociaciones por parte de los principales interlocutores mundiales. En el caso de los servicios, si bien hacía tiempo que Estados Unidos había manifestado su deseo de dejar el transporte marítimo al margen de las negociaciones, la Comunidad Europea, comandada por Francia, buscaba excluir del GATS a las industrias culturales y, más específicamente, a los audiovisuales.<sup>22</sup> Esto creó mayor incertidumbre respecto a la posibilidad de concluir las negociaciones de la Ronda.

No fue sino hasta el otoño de 1993 en que pareció existir la voluntad política para lograr un acuerdo en materia de servicios. La realidad es que, para entonces, quedaban muy pocos elementos de diferencia en el texto del Acuerdo Marco. Sobresalen la cuestión del tratamiento de los impuestos di-

21. El establecimiento de una metodología para la inscripción de compromisos, es decir, las concesiones, no es un problema tan trivial como aparenta. Un elemento fundamental en este sentido es la confusión que se puede presentar entre trato nacional y acceso al mercado. Además, no siempre es fácil determinar si un servicio se puede dar mediante alguno de los modos de prestación. Si bien es claro que el servicio de hotelería no puede darse de manera transfronteriza, la reparación de bienes ¿es un servicio transfronterizo o se trata de la movilidad del consumidor? (Se decidió que este último era el caso.)

22. En subsidios e ineficiencias económicas, de conformidad con cálculos de la United States International Trade Commission, el sector del transporte marítimo cuesta a la economía de Estados Unidos 10 000 millones de dólares al año. Por su parte, la Comunidad Europea expidió una directiva sobre audiovisuales en que se recomienda que más de la mitad del tiempo de pantalla televisiva se destine a programación europea. También se subsidia generosamente la producción de películas en varios países de la ahora Unión Europea.

rectos, el tratamiento de los audiovisuales y el transporte marítimo, así como algunas definiciones. Sin embargo, en materia de negociaciones bilaterales sobre compromisos específicos había un retraso importante. Donde no hubo posibilidad alguna de negociación –debido a la paradoja de falta de tiempo– fue en lo referente a las excepciones que hicieron los países en materia de trato de nación más favorecida.

El suspenso se mantuvo prácticamente hasta que el señor Sutherland dio el martillazo dando por terminadas las negociaciones de la Ronda de Uruguay. Resuelto el problema de los servicios financieros y los audiovisuales,<sup>23</sup> a las 13 horas del 15 de diciembre, la Comunidad Europea manifestó que o había una liberación del transporte marítimo durante la Ronda de Uruguay o el sector se excluía de la cobertura del GATS. Esto era inaceptable para los demás países, Estados Unidos incluido. El problema se solucionó a las 16 horas, a escasos 60 minutos del término oficial de la Ronda.<sup>24</sup>

## El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

Las partes del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios son las siguientes: la primera corresponde al alcance y la definición; la segunda contiene las obligaciones y las disciplinas generales; la tercera se refiere a los compromisos específicos; la cuarta incluye las normas para la liberación progresiva de los servicios; la quinta comprende las disposiciones institucionales, y la sexta, las disposiciones finales.

Además tiene ocho anexos sobre materias diversas: exenciones al trato de nación más favorecida; el movimiento de las personas físicas; servicios financieros (tercero y cuarto); telecomunicaciones; el transporte aéreo; las futuras negociaciones en materia de telecomunicaciones básicas, y las negociaciones sobre el transporte marítimo.

Asimismo, hay que mencionar las listas de compromisos iniciales de los países participantes, así como las de excepciones al trato de nación más favorecida de cada país.

23. Estados Unidos propuso que en servicios financieros el trato de nación más favorecida se pudiera hacer de modo selectivo. La Comunidad Europea propuso que en el cuerpo del GATS se incluyera un texto señalando que se eliminaba para siempre la posibilidad de celebrar negociaciones en materia de audiovisuales. En el primer caso, se acordó una tregua para negociar la apertura del sector en países muy identificados. En el segundo, se optó porque la Comunidad no incluyera los audiovisuales en su lista.

24. La solución fue establecer negociaciones, con participación voluntaria de los países, que empezarán un mes después del término oficial de la Ronda de Uruguay y concluirán a más tardar en junio de 1996.

El análisis individual de cada artículo resultaría, además de muy largo, sumamente aburrido, y un análisis de las listas de cada país sería aún más largo y mucho más aburrido. Por ello, se optó por examinar las principales disposiciones del Acuerdo para que el lector se dé una idea de su contenido, así como analizar de manera general las listas de compromisos iniciales y de excepciones al trato de nación más favorecida.

Para entender el GATS es preciso comprender primero cómo se pueden comerciar internacionalmente los servicios:

- a] los servicios cruzan las fronteras, como el caso de una llamada telefónica internacional;
- b] el consumidor cruza las fronteras, como un turista;
- c] el prestador de un servicio cruza las fronteras, como un médico que opera en un país en donde no reside habitualmente, y
- d] una empresa de servicios se establece en un país extranjero, como la filial de un banco que proporciona servicios en un país que no es el de origen de su casa matriz.<sup>25</sup>

Así, el GATS establece tres obligaciones fundamentales para esos cuatro modos de suministrar los servicios: *i)* Trato de nación más favorecida; *ii)* acceso al mercado, y *iii)* trato nacional.

### *Trato de nación más favorecida (artículo II)*

Cada país miembro (de la Organización Mundial de Comercio) otorgará a los servicios y a los proveedores de éstos de los demás miembros un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios y prestadores de servicios de cualquier otro país. Sin embargo, en el anexo correspondiente se establece que los países pueden hacer excepciones a esa regla para algunos sectores o actividades específicos.

Así pues, dos países miembros con un acuerdo de coproducción fílmica pueden exceptuarlo del trato de nación más favorecida con relación al resto de los miembros. En principio las exenciones no se otorgarán por más de diez años y estarán sujetas a negociación en rondas posteriores. No obstante, prácticamente todos los países incluyeron en sus listas respectivas la palabra “indeterminado” en la columna donde se debía especificar el plazo solicitado.<sup>26</sup>

25. Previamente se aludió a este punto, pero es necesario insistir porque es fundamental para el Acuerdo.

26. De esta manera, el trato de nación más favorecida del GATS es diferente al del GATT, por cuanto en éste no es posible establecer excepciones a su aplicación.

### *Acceso a los mercados (artículo XVI)*

Este artículo haría honor a su nombre si se llamara “Restricciones cuantitativas”, pues la definición de acceso al mercado se refiere a limitaciones en:

- a] el número de proveedores de servicios;
- b] el valor total de los activos o transacciones de servicios;
- c] el número total de operaciones de servicios o la cuantía total de la producción de servicios;
- d] el número total de personas físicas que puedan emplearse;
- e] los tipos específicos de personas jurídicas o empresas conjuntas mediante las cuales se puede suministrar un servicio, y
- f] la participación de capital extranjero expresada como límite porcentual máximo.

En los primeros cuatro incisos se describen restricciones cuantitativas que pueden ser no discriminatorias; por ejemplo, se aplica un límite máximo para proveedores nacionales y extranjeros por igual. En contraste, en los dos últimos discriminan a los prestadores extranjeros de servicios en favor de los nacionales.

Una apertura irrestricta al mercado en un sector determinado sería la inexistencia de todas las restricciones señaladas. Sin embargo, en el enfoque híbrido de enlistamiento acordado en las negociaciones, un país cumple con este principio en un sector si enlista las restricciones que comprende: cada miembro “otorgará a los servicios y a los proveedores de éstos un trato no menos favorable que el previsto de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones convenidos y especificados en su lista”.

Las negociaciones (de la Ronda de Uruguay y las futuras) tienen la meta de reducir y eventualmente eliminar las limitaciones al acceso al mercado.

### *Trato nacional (artículo XVII)*

El trato nacional significa que se dará el mismo trato a los servicios y proveedores extranjeros que a los nacionales.

Sin embargo, al contrario de lo que ocurre en materia de bienes – en que el trato nacional se refiere fundamentalmente al trato fiscal –, en los servicios la cuestión es más complicada. Por ejemplo, un vendedor nacional de bienes raíces tiene menos oportunidades de defraudar al consumidor que uno extranjero, no residente en el país. Por ello, tal vez al vendedor

extranjero se le pida una fianza, lo que estrictamente iría contra el trato nacional. Por ello se especifica que éste puede ser formalmente igual o formalmente distinto, siempre y cuando no se modifiquen las condiciones de competencia en favor de los servicios o los proveedores de servicios nacionales.

Como en el caso del acceso a los mercados, los países cumplen con este artículo al enlistar las condiciones y salvedades a lo arriba definido y exclusivamente para los sectores o actividades consignados en sus listas respectivas.<sup>27</sup>

De esta manera, de conformidad con el GATS las negociaciones de servicios se refieren a eliminar las restricciones de acceso a los mercados, trato nacional y trato de nación más favorecida. Sin embargo, para ciertos sectores o actividades los países también pueden negociar compromisos adicionales (artículo XVIII) sobre ciertos elementos, como títulos de aptitud, normas o licencias. Un ejemplo serían los consultores jurídicos extranjeros: ya que no permitirles ejercer la profesión en el país "importador" no viola el principio de trato nacional,<sup>28</sup> autorizarlos a proporcionar consultorías sólo sobre leyes de países distintos al "importador" constituye, efectivamente, un compromiso adicional.

### *Los "compromisos específicos"*

La negociación de un híbrido de listas positiva y negativa determinó también que varias disposiciones importantes se aplicaran únicamente a los sectores o actividades en las cuales se hubieran adquirido compromisos específicos. Así, en el artículo sobre reglamentación nacional (artículo VI), sólo en los sectores en que se hayan adquirido compromisos específicos cada miembro velará por que las medidas<sup>29</sup> "de aplicación general que afecten el comercio de servicios se administren de manera razonable, objetiva e imparcial". De la misma manera, sólo para esos sectores es necesario que cuando se requiera una licencia o un permiso para la prestación de los servicios respectivos se deberá dar aviso, en un plazo

27. Esto también constituye una diferencia con el GATT, pues en ese instrumento el trato nacional se aplica a todos los bienes, al margen de si se han negociado en las rondas.

28. El trato nacional, en este caso, es tener un título proporcionado por la autoridad nacional para ejercer; sin embargo, para ello se tienen que aprobar exámenes y cumplir con otros requisitos no discriminatorios.

29. En el GATS "medida" significa "cualquier medida adoptada por un miembro, ley, reglamento, regla, procedimiento, decisión o disposición administrativa o cualquier otra forma, mientras que "medidas adoptadas por los miembros que afectan el comercio de servicios" comprenden las medidas referidas a "i) la compra, el pago o la utilización de un servicio; ii) el acceso a servicios que se ofrecen al público en general; iii) la presencia, incluida la comercial, de personas de un país miembro en el territorio de otro miembro para el suministro de un servicio".

"prudencial", de la decisión relativa a la solicitud. También únicamente para los sectores donde se hayan contraído compromisos específicos, un monopolio no deberá abusar de su posición para lograr ventajas en el suministro de servicios fuera del ámbito de su monopolio (artículo VIII). Ésta es también la situación en materia de pagos y transferencias (artículo XI), mediante el cual ningún miembro restringirá éstos para las transacciones corrientes en servicios, y en materia de restricciones para proteger la balanza de pagos (artículo XII), en el que los países con dificultades financieras exteriores o de balanza de pagos pueden adoptar restricciones al comercio de servicios en sectores en que hayan contraído compromisos específicos.

### *La dimensión del desarrollo*

Uno de los principales objetivos de la mayoría de los países menos avanzados durante las negociaciones fue que el concepto de desarrollo quedara comprendido en el GATS y no constituyera una excepción a las reglas generales, como es el caso en la parte IV del GATT. Si bien no se llegó tan lejos como estos países lo hubieran deseado, en términos generales se puede decir que el objetivo se cumplió. Así, en el artículo IV se establece una serie de principios para lograr la participación creciente de las naciones en desarrollo en el comercio mundial de servicios. En particular, se busca:

- 1) el fortalecimiento de su capacidad nacional [...] y de su eficacia y competitividad mediante el acceso a la tecnología en condiciones comerciales, entre otros aspectos;
- 2) la mejora de su acceso a los canales de distribución y las redes de información, y
- 3) la liberación del acceso a los mercados en sectores y modos de suministro de interés para sus exportaciones.

Estos objetivos se logran fundamentalmente por medio de compromisos específicos que se han de negociar por los países miembros. En particular, merece citarse el párrafo 2 del artículo XIX:

"El proceso de liberación se llevará a cabo respetando debidamente los objetivos de las políticas nacionales y el grado de desarrollo de los miembros, tanto en general como en los distintos sectores. Habrá la flexibilidad apropiada para que las naciones en desarrollo abran menos sectores, liberen menos tipos de transacciones, aumenten progresivamente el acceso a sus mercados conforme a su situación en materia de desarrollo y, cuando otorguen acceso a sus mercados a los proveedores extranjeros de servicios, fijen condiciones encaminadas a lograr los objetivos del artículo IV" [propiciar la creciente participación de los países en desarrollo en el comercio mundial].



En ese artículo también se señala que cuando se establezcan las directrices y los procedimientos de negociación en las rondas futuras se realizará una evaluación del comercio de servicios con referencia a los objetivos del Acuerdo, en especial en torno al objetivo aludido en el párrafo anterior.

En el citado artículo se señala, asimismo, que los países desarrollados, y “en la medida de lo posible los demás miembros”, establecerán puntos de contacto para facilitar a los proveedores de servicios de las naciones en desarrollo información sobre los aspectos comerciales y técnicos del suministro de servicios; el registro, el reconocimiento y la obtención de títulos de aptitud profesional, y la posibilidad de obtener tecnología en este sector.

### *Transparencia*

Un tema muy gustado por las delegaciones fue la transparencia; fue el que generó más intervenciones en el GNS. En el artículo III se indica que cada país publicará o pondrá a disposición del público con prontitud todas las medidas (leyes, reglamentos, reglas, procedimientos, decisiones, disposiciones administrativas) que se refieran o afecten el funcionamiento del GATS, así como los acuerdos internacionales de servicios.

Asimismo, informará al Consejo de Comercio de Servicios cualquier medida que repercuta en el comercio de servicios cubierto por sus compromisos específicos. Todos los países establecerán puntos de contacto (servicios de información) en materia de servicios. Sin embargo, el artículo III bis excluye de los compromisos anteriores cualquier información de carácter confidencial.

### *Integración económica*

El artículo V del GATS equivale al XXIV del GATT, pues establece los criterios que una zona de integración debe cumplir en materia de servicios. El artículo es fundamental para los acuerdos de integración en que participan los países de América Latina que incluyen este sector.<sup>30</sup> Los criterios son los siguientes:

- 1) deben tener cobertura considerable “en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro; para cumplir esta condición, en los acuer-

30. Se están negociando o se han negociado servicios como un sector en la ALADI, el Pacto Andino, el Mercosur, el Grupo de los Tres, el Mercado Común Centroamericano, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como entre pares de países del área latinoamericana.

dos no se debe establecer la exclusión *a priori* de ningún modo de suministro”, y

- 2) ha de consolidarse la inexistencia o la eliminación (inmediata o calendarizada) de toda discriminación entre las partes del acuerdo de integración, es decir, el otorgamiento de trato nacional a los servicios y a los proveedores de servicios de esas economías.

Con relación al segundo criterio se puede ser más flexible cuando se trate de un acuerdo de integración más amplio (que incluya bienes, inversión, etc.): cuando países en desarrollo sean parte de un acuerdo de integración, “se preverá flexibilidad [...] en consonancia con el grado de desarrollo de la nación de que se trate, tanto en general como en los sectores y subsectores”.<sup>31</sup>

El artículo dispone que los países miembros de acuerdos de integración no deben aumentar la protección existente antes de la entrada en vigor de tal acuerdo, y si lo van a hacer, deben renegociar sus compromisos con los miembros afectados.

Por un problema específico de los países nórdicos, donde efectivamente existe un mercado de trabajo integrado único,<sup>32</sup> se estableció el artículo V bis, aunque se trata sólo de uno de los modos de suministro.

### *Reconocimiento*

También como una excepción al trato de nación más favorecida, en el artículo VII se señala que un país miembro puede reconocer la educación, la experiencia, los requisitos o las licencias y certificados otorgados por cualquier otro país, lo cual podrá hacerse de manera autónoma o mediante negociación. El artículo obliga a ese país miembro a brindar “oportunidades adecuadas a los demás miembros interesados para que negocien su adhesión a tal acuerdo o convenio o para que negocien con él” acuerdos comparables. Cuando el reconocimiento sea autónomo se brindará oportunidad a los demás miembros para demostrar que cumplen los mismos requisitos.

31. Si bien el artículo establece que las empresas proveedoras de servicios de cualquier otro miembro del GATS establecido en alguno de los países partes del acuerdo de integración de que se trate deberán beneficiarse de dicho acuerdo, en el caso de las naciones en desarrollo se podrá dar preferencia a sus empresas nacionales.

32. De conformidad con el GATS, “tal integración se caracteriza por conferir a los ciudadanos de las partes del acuerdo el derecho de libre acceso a los mercados de empleo de las partes e incluir medidas en materia de condiciones de pago, otras condiciones de empleo y beneficios sociales”.

### Reglamentación nacional

En el artículo VI se estipula que cada miembro mantendrá o establecerá "tan pronto como sea factible" tribunales o procedimientos para revisar las decisiones administrativas que afecten el comercio de servicios y, cuando proceda, apliquen remedios apropiados. También se establece que, cuando se requiera de una autorización para suministrar un servicio "respecto del cual se haya contraído un compromiso específico", se informe en un plazo prudente la decisión de las autoridades competentes al solicitante de la autorización. Además, el Consejo de Comercio de Servicios elaborará en el futuro "las disciplinas necesarias" para que las prescripciones y los procedimientos en materia de títulos de aptitud, normas técnicas y licencias "no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios".<sup>33</sup>

### Negociaciones futuras para nuevas disciplinas

Se prevén negociaciones para establecer las disciplinas correspondientes en lo que se refiere a medidas de salvaguardia urgentes (artículo X), compras del sector público (artículo XIII) y subvenciones (artículo XV).

Sólo en el caso de las medidas de salvaguardia se prevé un mecanismo provisional: un país puede utilizar el mecanismo de modificación de las listas (artículo XXI, similar al XXVIII del GATT) cuando tenga un problema que requiera la aplicación de cláusulas de salvaguardia.<sup>34</sup> Al respecto, en vez de esperar los tres años de rigor,<sup>35</sup> el compromiso específico de que se trate se puede renegociar al año de haberse adquirido.

33. "Esas disciplinas tendrán la finalidad, entre otros aspectos, de velar porque esas prescripciones: *i*) se basen en criterios objetivos y transparentes, como la competencia y la capacidad de suministrar el servicios; *ii*) no sean más gravosas de lo necesario para asegurar la calidad del servicio, y *iii*) en el caso de los procedimientos en materia de licencias, no constituyan de por sí una restricción al suministro del servicio"

34. Por la falta de estadísticas, resulta muy complicado establecer que existe "daño o amenaza de daño" en materia de servicios. En el único modo de prestación donde podría ser posible determinarlo sería en materia de presencia comercial de empresas extranjeras, pues se podría argüir que las empresas nacionales han perdido parte del mercado frente a las extranjeras. Sin embargo, dadas las nuevas formas de coinversión y franquiciamientos, suele ser difícil definir qué constituye una "empresa extranjera". Más aún, por lo general, una empresa constituida de conformidad con las leyes de un país, aunque sea de capital extranjero, se considera una "empresa nacional". Por lo anterior, las negociaciones en materia de salvaguardias se antojan muy complicadas.

35. En el artículo XXI se señala: "Todo miembro [...] podrá modificar o retirar en todo momento cualquier compromiso de su lista después de transcurridos tres años a partir de la fecha de su entrada en vigor" y "notificará al Consejo de Servicios su intención de modificar o retirar un compromiso [...] con una antela-

### Monopolios y prácticas restrictivas

El artículo XXI también se puede aplicar cuando un miembro decide otorgar derechos monopolistas (artículo VIII) en relación con el suministro de un servicio incluido en sus compromisos específicos. Durante largo tiempo se discutió la cuestión de las prácticas que restringen el comercio al limitar la competencia por parte de los proveedores de servicios, las famosas prácticas comerciales restrictivas. El resultado final fue el artículo IX (prácticas comerciales), donde se dispone la celebración de consultas tendientes a eliminar tales prácticas en casos específicos entre el miembro querellante y el miembro de donde es originario el prestador de servicios.<sup>36</sup>

### Balanza de pagos

El GATS contiene también un artículo sobre restricciones para proteger la balanza de pagos (artículo XII). En él se reconoce que determinadas presiones en la balanza de pagos de un país en desarrollo o en transición económica<sup>37</sup> pueden requerir aplicar restricciones al comercio de servicios para mantener determinado nivel de reservas financieras para la aplicación de sus programas económicos. Las restricciones al comercio no discriminarán entre los miembros; serán compatibles con el Convenio Constitutivo del FMI; serán temporales, y se eliminarán conforme se mejore la situación financiera del miembro de que se trate. Se establecerán los mismos procedimientos que los del "GATT de 1994" para la celebración de consultas periódicas, en las que se evaluarán la situación de la balanza de pagos y las restricciones adoptadas por el miembro de referencia. En estas consultas se aceptarán todas las comprobaciones de hecho que presente el FMI.

ción mínima de tres meses" a la modificación o retiro. El o los miembros afectados podrán entablar negociaciones con el miembro modificante. Si no se llega a un acuerdo, los miembros afectados pueden someter el asunto a arbitraje. Si el miembro modificante pierde el arbitraje, pero de todas maneras modifica o retira la concesión, el o los miembros afectados podrán aplicar represalias, pero sin afectar a los demás miembros del GATS.

36. La realidad es que este artículo sólo tiene aplicabilidad en el caso de ciertos servicios que se comercian transfronterizamente, puesto que para la presencia del proveedor y el establecimiento de las empresas se aplican las legislaciones nacionales sobre competencia. El problema, por tanto, es la falta de legislaciones sobre competencia en muchos países en desarrollo. Sin embargo, la virtud de este artículo es que prevé la posibilidad de intercambiar información siempre y cuando se llegue a un acuerdo que salvaguarde el "carácter confidencial de esas informaciones por el miembro peticionario".

37. La expresión "país en transición económica" es un eufemismo para referirse a un país que pasa de una economía centralmente planificada a una de mercado. El artículo también es aplicable para los países desarrollados, aunque implícitamente se supone que éstos por lo general utilizarán modificaciones en el tipo de cambio en vez de restricciones al comercio.

### *Excepciones generales*

Las excepciones generales (artículo XIV) son las necesarias para defender la moral o mantener el orden público; proteger la vida y la salud de las personas y los animales y preservar los vegetales; lograr la observancia de leyes y reglamentos orientados a prevenir prácticas fraudulentas, y garantizar tanto la intimidad de las personas como la confidencialidad de sus registros y la seguridad.

Además, se permite aplicar medidas incompatibles con el principio de trato nacional siempre que la diferencia tenga por objeto “garantizar la imposición o la recaudación equitativa o eficaz de impuestos directos respecto de los servicios o proveedores de servicios de otros miembros”.<sup>38</sup> Asimismo, se exceptúan del trato de nación más favorecida los acuerdos sobre doble tributación. El artículo XVI bis contiene disposiciones muy similares a las del GATT en materia de excepciones relativas a la seguridad.

### *Disposiciones institucionales*

La parte V del GATS incluye las disposiciones institucionales. En el artículo XXII (consultas) se indica que, a petición de un miembro, el Consejo del Comercio de Servicios o el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial de Comercio podrá celebrar consultas con uno o más miembros sobre cualquier asunto que no se haya podido solucionar mediante consultas bilaterales.

En el artículo sobre solución de diferencias y cumplimiento de las obligaciones (artículo XXIII) se indica que si un miembro considera que otro no cumple con las obligaciones del GATS puede recurrir al entendimiento relativo a las normas y procedimientos que rige la solución de las diferencias de la OMC. El OSD, en los casos que lo considere apropiado, podrá autorizar incluso la suspensión de obligaciones y compromisos específicos respecto al miembro o miembros en falta.

El artículo XXIV establece el Consejo del Comercio de Servicios para desempeñar las funciones que le sean encomendadas para facilitar el funcionamiento del GATS y la consecución de sus objetivos.

38. El problema, en su concepción, es simple: por ejemplo, en algunas ocasiones debido a la necesidad de garantizar la imposición o recaudación de impuestos, éstos pueden ser mayores para los extranjeros que para los nacionales. Sin embargo, en la práctica no es una materia simple, por lo que el tema se llevó horas prolongadas de discusión y fue uno de los últimos asuntos que se resolvieron en diciembre de 1993. En un pie de página del artículo se incorporó una lista enunciativa de las situaciones por las que pueden aplicarse tasas diferenciales entre nacionales y extranjeros.

### *Disposiciones finales*

De la parte VI cabe destacar el artículo XXVII sobre denegación de ventajas; se señala que un miembro puede no aplicar el GATS a los proveedores de servicios de países no miembros o a los países miembros a los que no aplique el Acuerdo.

A grandes rasgos, lo anterior constituye el cuerpo del GATS. A continuación se ofrece una breve explicación de sus anexos, incluidos en el artículo XXIX, así como de las decisiones ministeriales y del Entendimiento sobre los Compromisos en Materia de Servicios Sinancieros.

## ANEXOS

### **Anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del Artículo II**

Los miembros pueden solicitar una exención al trato de nación más favorecida para medidas tanto existentes como (con base en derogaciones) futuras, al amparo del Anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del Artículo II. Las exenciones no podrán durar, en principio, más de diez años. Durante la Ronda de Uruguay se inscribieron en las listas de cada país las medidas existentes.

Supuestamente se iba a negociar la duración de cada una de ellas –y, en algunos casos, su propia existencia–, lo cual en la práctica no ocurrió, irónicamente, por falta de tiempo. Estas medidas estarán sujetas a negociación en posteriores rondas de liberación del comercio.

### **Anexo sobre el Movimiento de Personas Físicas Proveedoras de Servicios**

De gran importancia para varios países en desarrollo es el Anexo sobre el Movimiento de Personas Físicas Proveedoras de Servicios, ya que permite la negociación de compromisos específicos aplicables al movimiento de todas las categorías de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo. Esos compromisos se efectuarán de la misma manera que para los demás modos de prestación de los servicios. Durante la Ronda de Uruguay, la mayoría de los países otorgó concesiones para categorías de personal altamente calificado.

En una decisión ministerial se estableció un Grupo de Negociación sobre el Movimiento de Personas Físicas para que prosiga con las negociaciones en esta materia al finalizar la Ronda de Uruguay. Su primera reunión se efectuará un mes después de la Reunión Ministerial de conclusión de dicha Ronda y las negociaciones habrán de concluir seis meses después de la entrada en vigor del Acuerdo por el que se establece la OMC.

## Anexo sobre Servicios Financieros

El Anexo sobre Servicios Financieros busca interpretar con claridad la aplicación del GATS a los servicios financieros. Como éste señala que el término “servicios” comprende todo servicio de cualquier sector, salvo los suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales, en el anexo se define con precisión qué se entenderá por “servicios [financieros] suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales”.<sup>39</sup> Como es natural, el anexo permite adoptar medidas precautorias para proteger a depositantes, inversionistas, etc., así como establecer acuerdos para el reconocimiento mutuo entre pares o grupos de países de ese tipo de medidas, sin necesidad de otorgar el trato de nación más favorecida. Sin embargo, de conformidad con el anexo, se deben proporcionar “oportunidades adecuadas” a los demás miembros para la negociación de adhesión a tales acuerdos o para establecer acuerdos similares. Los grupos especiales para la solución de diferencias deben contar con “la necesaria competencia técnica sobre el servicio financiero específico objeto de la diferencia”. Asimismo, el anexo contiene una serie de definiciones sobre lo se entiende por servicios financieros (por ejemplo, las actividades que comprenden los seguros, los servicios bancarios y los demás servicios financieros), por proveedor de servicios financieros y por “entidad pública”.

## Entendimiento sobre los Compromisos en Materia de Servicios Financieros

En última instancia, el Entendimiento sobre los Compromisos en Materia de Servicios Financieros fue el resultado de negociaciones entre los países desarrollados. Su aplicación es voluntaria y, en principio, las naciones que lo adoptan extienden a los demás el trato de nación más favorecida. Se trata de un enfoque alternativo al de la parte III del GATS sobre compromisos específicos,<sup>40</sup> estableciendo compromisos que van más allá de lo establecido en el resto del Acuerdo. Así, además de lo indicado en el artículo VIII sobre monopolios, los países que aceptan el entendimiento se comprometen a procurar eliminarlos o reducir su alcance. No obstante lo dispuesto en el artículo XIII, el Entendimiento otorga trato nacional y trato de nación más favorecida a los proveedores extranjeros en materia de compras de gobierno de servicios financieros.

Por otro lado, se libera el comercio transfronterizo de gran número de seguros, reaseguros y servicios de retrocesión, así como de servicios auxiliares de seguros.

39. Éstas son las actividades de los bancos centrales y las autoridades monetarias; las de seguridad social o de planes de jubilación públicos, y otras realizadas por una entidad pública por cuenta o con garantía del Estado o con recursos financieros de éste.

40. Como se recordará, contiene los artículos sobre acceso a los mercados, trato nacional y compromisos adicionales.

Los países que adoptan el Entendimiento se comprometen a otorgar el derecho de establecimiento, aunque pueden imponerse condiciones y procedimientos para autorizar el establecimiento y la ampliación de una presencia comercial. También se determina un nivel mínimo de entrada temporal de personal, sobre todo del directivo de rango superior. De igual modo se permite la entrada temporal de ciertos especialistas, pero a reserva de las disponibilidades de personal calificado en el territorio del país “importador”. Finalmente, se estipula que cada miembro “procurará eliminar o limitar los efectos desfavorables importantes que para los proveedores de servicios financieros de cualquier otro miembro puedan tener” las medidas no discriminatorias.<sup>41</sup>

## Segundo Anexo sobre Servicios Financieros

Como se recordará, los negociadores financieros de Estados Unidos consideraron que ciertos países, en desarrollo y desarrollados, tenían excesivamente restringidos sus mercados financieros y que en la Ronda de Uruguay no los estaban abriendo lo suficiente. Esto significaba, según ellos, que otras naciones se beneficiaban de la apertura del mercado estadounidense sin dar algo a cambio. Por tanto, mediante el *two-tiers approach*, se reservaban el derecho de no extender el trato de nación más favorecida a los países indicados en el “segundo *tiers*”. El resultado fue una “cláusula de paz” hasta seis meses después (incluidos dos de negociación) de la entrada en vigor del Acuerdo por el que se establece la OMC. A partir de ese momento (y si las negociaciones no son exitosas), los países miembros están libres de no extender el trato de nación más favorecida a otros miembros<sup>42</sup> o mejorar, modificar o retirar la totalidad o parte de los compromisos consignados en sus listas respectivas en materia de servicios financieros.<sup>43</sup>

41. Por ejemplo, permitir a cada banco nacional o extranjero abrir cinco sucursales anuales. Para el banco nacional que ya tiene cien, la situación es más cómoda que para el extranjero, que sólo tiene las cinco abiertas el año pasado, por lo que las posibilidades de competir de este último son muy reducidas. Asimismo, si se establece un piso en materia de tasas de interés pasivas o un techo en las activas, el banco que está entrando al mercado tiene pocas posibilidades de competir para conseguir clientes.

42. El lenguaje es el siguiente: “No obstante el artículo II [...] y los párrafos 1 y 2 del Anexo sobre Exenciones a las Obligaciones del Artículo II, durante un período de 60 días, que empezará cuatro meses después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo de la OMC, un miembro podrá enumerar en dicho Anexo las medidas relativas a los servicios financieros que sean incompatibles con el [...] artículo II del Acuerdo.”

43. “No obstante las disposiciones del artículo XXI [modificación de las listas]..., por un período de 60 días, que empezará cuatro meses después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo por el que se establece la OMC, un miembro podrá mejorar, modificar o retirar la totalidad o parte de los compromisos en materia de servicios financieros consignados en su lista”. Lo anterior se reitera en una decisión ministerial sobre servicios financieros.

## Telecomunicaciones Básicas

Durante las negociaciones de la Ronda de Uruguay no se negociaron las telecomunicaciones básicas.<sup>44</sup> Ello se debió, fundamentalmente, a que muchos países –varios de los desarrollados incluidos– mantienen un monopolio estatal en este sector y no estaban dispuestos a liberarlo en esa ronda. Al igual que en el caso de los servicios financieros, Estados Unidos amenazó con no aplicar el trato de nación más favorecida. El resultado de las negociaciones (contenido en un Anexo Relativo a las Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas y en una decisión ministerial) fue la convocatoria a celebrar, con carácter voluntario, negociaciones tendientes a liberar progresivamente las telecomunicaciones básicas, para lo cual se creó el Grupo de Negociación sobre Telecomunicaciones Básicas.

Todos los países firmantes del Acta Final de la Ronda de Uruguay podrán intervenir en el citado Grupo de Negociación, el cual celebrará su primera reunión inmediatamente después de la Reunión Ministerial de conclusión de la Ronda, concluyendo las negociaciones a más tardar el 30 de abril de 1996. Si las negociaciones no son exitosas, los países estarán en condiciones de no aplicar el trato de nación más favorecida o de hacerlo de manera discriminatoria.

## Anexo sobre Telecomunicaciones

Se refiere a las medidas que afectan el acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y su utilización. En otras palabras, es un anexo desde el punto de vista del usuario y no del prestador de esas redes y servicios.<sup>45</sup> El anexo tiene dos cuestiones fundamentales: la primera, aunque restringida a los servicios en los cuales se han tomado compromisos específicos, se refiere a que cada miembro permitirá que se conceda a todo proveedor de servicios de otro miembro el acceso a las redes y los servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y la utilización de los mismos en términos y condiciones razonables y no discriminatorias.<sup>46</sup> La segunda se refiere a que los proveedores de servicios de otros miembros puedan utilizar las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones para el movimiento de información dentro de las fronteras o a tra-

44. No existe una definición por todos aceptada de lo que constituyen las telecomunicaciones básicas. Sin embargo, se pueden definir como las que no cambian ni la forma ni el contenido del mensaje entre un extremo y otro de la transmisión. Una conversación telefónica y un fax son los ejemplos más claros.

45. El anexo no se aplica a la distribución por cable o radiodifusión de programas de radio y televisión.

46. Un símil en el campo de los bienes sería que a las manzanas importadas se les negara el uso del transporte nacional público del país importador o se les cobraran tarifas más elevadas que a las manzanas nacionales.

vés de ellas, incluyendo sus comunicaciones intraempresariales,<sup>47</sup> y “para el acceso a la información contenida en bases de datos o almacenada de otro modo en forma legible por máquina en el territorio de cualquier otro miembro”.

Sin embargo, un país de los menos avanzados podrá imponer, en función de su nivel de desarrollo, “condiciones razonables al acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y su utilización” siempre y cuando esas condiciones se especifiquen en su lista de compromisos.

## Anexo sobre los Servicios de Transporte Aéreo

De hecho, los servicios de aviación civil regidos por acuerdos bi o multilaterales quedaron excluidos del ámbito de aplicación del GATS. No obstante, el Consejo de Comercio de Servicios examinará cada cinco años la evolución del sector para considerar la posibilidad de “una mayor aplicación del Acuerdo a este sector”.<sup>48</sup>

## Transporte Marítimo

Durante largos meses antes de finalizar la Ronda, varios países (incluyendo a todos los principales socios comerciales) tuvieron reuniones con el propósito de formar una “masa crítica” para liberar el transporte marítimo de alta mar<sup>49</sup> y servicios portuarios. Cuando se llegó a la conclusión de que no era posible alcanzar un acuerdo,<sup>50</sup> se optó por un anexo y una decisión ministerial mediante los cuales se mantienen las discriminaciones en el trato de nación más favorecida sin necesidad de inscribirlas de inmediato en la lista de excepciones de cada país. Asimismo, se realizarán negociaciones multilaterales, sobre una base de participación voluntaria, a partir de un mes después de la conclusión formal de la Ron-

47. “Se entiende por comunicaciones intraempresariales las telecomunicaciones mediante las cuales una sociedad se comunica internamente o con sus filiales y [...] afiliadas o éstas entre sí. No incluyen los servicios comerciales o no comerciales suministrados a [otras] sociedades [...] o que se ofrezcan a clientes o posibles clientes”.

48. Sin embargo, quedaron incluidos los servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves; la venta y comercialización de los servicios de transporte aéreo, y los sistemas de reservación (o reserva) informatizados.

49. Desde el principio quedó claro que nadie deseaba negociar el transporte costero de cabotaje.

50. Por un lado, Estados Unidos estaba dispuesto a otorgar concesiones en la parte portuaria del sector, lo que no convenía a los demás participantes. Por el otro, la Comunidad Europea, empujada por Grecia y Dinamarca, no tenía gran interés en llegar a un acuerdo, por el gran dominio de esos dos países (sobre todo del primero) del transporte marítimo mundial.

da de Uruguay, hasta junio de 1996, a más tardar. Con ese propósito se estableció el Grupo Negociador sobre Servicios de Transporte Marítimo. Al finalizar las negociaciones, los miembros podrán mejorar, modificar o retirar cualquier compromiso establecido durante la Ronda de Uruguay.<sup>51</sup> Al mismo tiempo, los miembros deberán “finalizar sus posiciones en relación con las exenciones al trato de nación más favorecida en este sector”.<sup>52</sup>

### Otras decisiones ministeriales

La Decisión Relativa a las Disposiciones Institucionales para el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios indica que los órganos auxiliares que establezca el Consejo de Comercio de Servicios le rendirán informes anuales; establece las funciones de eventuales comités sectoriales, e instaura un Comité del Comercio de Servicios Financieros.

En la Decisión Relativa a Determinados Procedimientos de Solución de Diferencias para el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios se señala la necesidad de confeccionar listas de personas idóneas para formar parte de los grupos especiales de solución de diferencias; los miembros podrán proponer candidatos.

La Decisión sobre el Comercio de Servicios y el Medio Ambiente establece un grupo de trabajo para analizar la relación entre el comercio de servicios y el medio ambiente y determinar si es necesaria alguna modificación al artículo señalado.

Finalmente, en la Decisión Relativa a los Servicios Profesionales se instituye un grupo de trabajo encargado de examinar las disciplinas necesarias para que las regulaciones sobre títulos de aptitud, normas técnicas y licencias en materia de servicios profesionales no constituyan obstáculos innecesarios al comercio. El grupo de trabajo tendrá como tarea prioritaria formular recomendaciones para la elaboración de disciplinas multilaterales en el sector de la contabilidad.

### Los compromisos iniciales

Cada país participante presentó una lista de ofertas de las concesiones que proponía otorgar durante la Ronda de Uruguay. Como se mencionó, la forma de enlistar los compromisos fue un híbrido de listas positiva y negativa. Sólo se enlistaron los sectores en que se estaba dando una concesión. Aquellos en que no había compromiso alguno quedaban fuera

de la lista. Sin embargo, en los casos de los sectores o actividades a los que se otorgaba una concesión, se tenía que describir el régimen a que se enfrentaría el comercio del servicio respectivo para cada uno de los cuatro modos de prestación. Para esto, la Secretaría del GATT preparó una clasificación de servicios,<sup>53</sup> basada en la Clasificación del Producto Central que está en proceso de elaboración en las Naciones Unidas. La clasificación utilizada durante las negociaciones consta de 12 sectores divididos, a su vez, en numerosas actividades y subactividades.

Una vez presentadas las ofertas condicionales,<sup>54</sup> se llevaban a cabo negociaciones, por lo general bilaterales, a fin de mejorar las ofertas. Estas negociaciones se iniciaron en la primavera boreal de 1991, pero se suspendieron durante prolongados períodos. El resultado general fue que, prácticamente sin excepción, no hubo liberación alguna del comercio de servicios. En la mayoría de los casos se consolidó el *statu quo* en los sectores que los países incluyeron en sus listas.

El patrón de las listas de compromisos iniciales de las economías en desarrollo es el siguiente: 1) los países con menor desarrollo relativo (incluyendo los menos adelantados) generalmente otorgaron alguna concesión en el sector turismo, particularmente en materia de inversión extranjera en hoteles y restaurantes, y 2) los países un poco más desarrollados también incluyeron en la mayoría de los casos algunos servicios financieros, consignando restricciones importantes en la participación de capital extranjero y sin consolidar los servicios transfronterizos.<sup>55</sup>

El siguiente nivel añade, por lo regular, algunos servicios profesionales relacionados con la informática, específicamente en materia de inversión extranjera.

A partir de ahí se adicionan concesiones en materia de inversión extranjera para los demás servicios profesionales (por lo regular excluyendo los servicios jurídicos) y servicios de telecomunicaciones de valor agregado.

En casos aislados se incluyen servicios de telefonía celular (a pesar de tratarse de un servicio de telecomunicaciones básicas). Asimismo, por lo regular también se incluyen servicios de construcción y servicios de distribución (comercio al mayoreo y al menudeo).

Es importante anotar que las ofertas en materia de servicios financieros no necesariamente son más liberales conforme el grado de desarrollo es mayor, pero sí hay una correlación

53. Véase el documento MTN.GNS/W/120 de la Secretaría del GATT.

54. Condicionales a un resultado exitoso de las negociaciones y a ofertas “adecuadas” de los demás participantes.

55. Desde luego que no todos los países siguen la misma pauta, pero sí hay coincidencia en el patrón de conducta descrito.

51. En realidad, de los pocos países que presentaron ofertas, la mayoría las retiró al abortar las negociaciones sobre el sector.

52. Si las negociaciones no resultan exitosas, el Consejo de Comercio de Servicios decidirá si se extiende el plazo señalado.



*Las negociaciones para establecer el GATS se puede comparar con las del GATT de 1947. En ambos casos lo importante no fue lo que se negoció en términos de concesiones, sino el establecimiento de un instrumento para regir el comercio internacional, uno de bienes y el otro de servicios [...] La conclusión general a que se puede llegar es que finalmente existe un instrumento multilateral para regular el comercio de un sector largamente menospreciado, pero cuya importancia ya no podía ignorarse. Éste es el principal resultado de la Ronda de Uruguay. En materia de concesiones específicas, las próximas rondas seguramente serán más sustanciosas*

---

entre el grado de avance y las peticiones de los países desarrollados por lograr una liberación del sector.<sup>56</sup>

En todos los casos, en movimiento de personas sólo se incluyen las de alta calificación y, en varios casos, sujeto a pruebas de certificación laboral (por ejemplo, determinar primero si existe un nacional que pueda efectuar el trabajo).

Varios países en desarrollo habían incluido en sus ofertas servicios de transporte marítimo internacional e incluso algunos, telecomunicaciones básicas. Al fracasar las negociaciones en los dos sectores, todos retiraron sus ofertas.<sup>57</sup>

La conclusión es que los países en desarrollo consolidaron el *statu quo* al eliminar algunos sectores o consolidaron por debajo del *statu quo* en varios sectores o hicieron

56. El que esto haya sido así explica los resultados antes mencionados en materia de servicios financieros, con la amenaza de un *two-tiers approach*.

57. Con la excepción ya señalada de, en algunos casos, mantener en los compromisos la liberalización de la telefonía celular.

una combinación de ambos. En todo caso, salvo quizá algún caso excepcional y marginal, quedaron muy lejos de liberar su comercio de servicios. Los países desarrollados no actuaron de manera muy distinta que los menos avanzados. La única diferencia es que tuvieron que consolidar el *statu quo* para un número mucho mayor de sectores y actividades.

No obstante, se observan dos claras tendencias entre los países desarrollados. Por un lado, los que tienen mayores restricciones al comercio (por ejemplo, Japón, la Unión Europea, Canadá)<sup>58</sup> consolidaron el *statu quo* en un número mayor de sectores que los países con menores restricciones al comercio de servicios (por ejemplo, Estados Unidos, los países nórdicos). En otras palabras, estos últimos consolidaron menos sectores, pero con un número menor de restricciones.

58. La ahora Unión Europea como bloque no tiene restricciones al comercio de servicios, pero los estados miembros sí. Es en este último sentido que estableció su lista. El mayor número de restricciones canadienses se encuentra en escala provincial.

## Exenciones al trato de nación más favorecida

No es posible discernir un patrón de exenciones al trato de nación más favorecida que esté en función del nivel de desarrollo de los países. Más bien se trata de los acuerdos internacionales (bi y plurilaterales) que cada país tenía al momento de establecer su lista de exenciones. Que esas listas no fueran objeto de negociación determinó, por un lado, que –salvo honrosas excepciones– las exenciones fueran solicitadas por tiempo “indeterminado” y así hayan quedado en las listas respectivas, y por otro, que en varios casos se incluyeran medidas sin relevancia en términos del GATS. Sin embargo, todos los países prefirieron pecar de exceso que de defecto.

Adicionalmente, algunas naciones indicaron en sus listas medidas futuras para ciertos sectores. En este sentido había dos escuelas: la que insistía en que no podían listarse medidas futuras y la que reiteraba lo contrario, pero sólo en sectores muy específicos, como telecomunicaciones básicas y servicios financieros. Cuando se llegó a la conclusión de que era preferible entablar negociaciones futuras en esos dos sectores más el del transporte marítimo, la segunda escuela no tenía razón de ser. Sin embargo, algunos países aprovecharon para colar sectores que nunca estuvieron sujetos a discusión.

## Conclusiones

Las negociaciones para establecer el GATS se puede comparar con las del GATT de 1947. En ambos casos, lo importante no fue lo que se negoció en términos de concesiones, sino el establecimiento de un instrumento para regir el comercio internacional, uno de bienes y el otro de servicios.

La diferencia es que en 1947 las economías, sobre todo de los países hoy desarrollados, estaban más cerradas que en 1993. Aunque de manera incompleta e imperfecta, ejercicios de liberación como los efectuados en el marco de la OCDE han conducido a que la economía de los servicios de esos países sea razonablemente abierta. Viendo, no obstante, las listas de estos países en el GATS es claro que el camino por recorrer sigue siendo importante. En muchos naciones en desarrollo, por su parte, el proceso de sustitución de importaciones de servicios comenzó con anterioridad al de bienes, se prolongó más que éste y, de cierta forma, fue más profundo. No obstante, la participación creciente de los servicios en el valor agregado de los demás sectores económicos ha determinado que a menos que se tenga un sector de servicios internacionalmente competitivo no es posible tener una economía eficiente que pueda competir con éxito con producciones del exterior, tanto internamente como en el mercado internacional.<sup>59</sup> De esta manera, como el complemen-

to necesario de la liberación efectuada en el campo de las mercancías,<sup>60</sup> varios países en desarrollo, sobre todo de América Latina, han liberado de manera autónoma los servicios en sus cuatro modos de prestación. Siguiendo el ejemplo de los países desarrollados, sólo parte de esa liberación fue consolidada en la Ronda de Uruguay. De esta manera, a diferencia de lo ocurrido en 1947, la liberación de los servicios es mayor de lo que se observa en las listas de compromisos. Sin embargo, también está claro que el mundo está todavía muy lejos de un sistema de libre comercio en servicios.

En cuanto a los beneficios que se puedan obtener de la Ronda de Uruguay en esta materia, cada país los debe determinar. Ni siquiera es posible evaluar lo que se beneficiarán los países en desarrollo y los desarrollados. Estamos en la misma situación que en 1947. La falta de estadísticas confiables impiden hacer un ejercicio como el que tradicionalmente se hace en materia de desgravaciones arancelarias. Lo que sí está claro es que existe una importante subvaluación en las cifras sobre importaciones y exportaciones mundiales de servicios. Con todo, por el momento depende de cada país mejorar sus cifras. En el futuro, cuando empiece a operar, el Consejo de Comercio de Servicios podrá efectuar un esfuerzo multilateral para mejorar la información en escala mundial.

La conclusión general a que se puede llegar es que finalmente existe un instrumento multilateral para regular el comercio de un sector largamente menospreciado, pero cuya importancia ya no podía ignorarse. Éste es el principal resultado de la Ronda de Uruguay. En materia de concesiones específicas, las próximas rondas seguramente serán más sustanciosas que la que acaban de finalizar. **E**

producto terminado y a sus insumos. Por tradición se ha considerado que todos los servicios insumidos tienen una protección nominal igual a cero o una protección efectiva nula. Si estos supuestos pudieran hacerse más realistas (es decir, poder calcular la protección nominal de los servicios al productor de la misma manera que la de los bienes), muchos de esos servicios tendrían una protección nominal positiva, por lo que, en términos generales, la liberación únicamente en bienes determinaría que su protección efectiva fuese negativa. Si a lo anterior se agrega el carácter estratégico que los servicios han adquirido en la producción de mercancías, resulta que lo importante no es tanto el precio como la calidad de los servicios, incluyendo la disponibilidad de las nuevas tecnologías; de poder hacerse ajustes por calidad, se llegaría a protecciones nominales superiores para los servicios y, por ende, a protecciones efectivas aún más negativas para los productos terminados que insumen esos servicios.

60. Éste no es sitio para discutir, por un lado, la sustitución de importaciones en servicios y, por el otro, el proceso de liberación. Sin embargo, es necesario señalar que va mucho más allá de la larga discusión, sobre todo en la década de los años ochenta, acerca de la liberación de mercancías frente a la liberación de servicios financieros y, particularmente, acerca del orden en que tales liberaciones debían efectuarse.

59. En los estudios de protección efectiva se estima el efecto total de los aranceles y las medidas no arancelarias aplicadas al