

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 29-30.  
Miscelánea.**

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.  
Francina Esteve García.

# El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

\*Francina Esteve García

## PRINCIPALES APORTACIONES DE LA RONDA URUGUAY

La conclusión de la Ronda Uruguay ha supuesto finalmente que prevalezca el principio del multilateralismo por encima de las tendencias neo-nacionalistas y de creación de bloques aislados, atajando así el peligro de desencadenamiento de una situación de conflictividad comercial generalizada.

Frente a la creciente mundialización, interdependencia y complejidad del comercio internacional, resulta cada vez más necesario disponer de un instrumental jurídico estable que reduzca las incertidumbres y los riesgos que asumen los distintos agentes económicos y los propios Estados. Y aún cuando las normas adoptadas al concluir la Ronda Uruguay no siempre resultan todo lo claras que los beneficiarios de las mismas desearían, con una ambigüedad muchas veces deseada por los Estados negociadores, es evidente que con ellas se ha conseguido fortalecer y aumentar la seguridad jurídica del sistema comercial internacional con el objetivo de impulsar el desarrollo de los intercambios comerciales no sólo de mercancías sino también de servicios.

El 15 de diciembre de 1993 los representantes del Comité de Negociaciones Comerciales dieron por terminadas las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, cuya Acta Final, compuesta por múltiples acuerdos, se firmó en Marraquech el

15 de abril de 1994 y ha entrado en vigor, según el calendario previsto, el uno de enero de 1995<sup>1</sup>. Desde una perspectiva comunitaria, éstos deben ser calificados de acuerdos mixtos, al haber sido firmados y ratificados por la Comunidad Europea y por sus Estados Miembros.

El Acta Final de la Ronda Uruguay termina con la provisionalidad del GATT de 1947, creando una verdadera organización internacional, la Organización Mundial del Comercio (OMC) dotada de personalidad jurídica, de órganos propios y de amplias funciones, nacida para facilitar la cooperación de sus Miembros en el desarrollo de las relaciones comerciales. Y aún cuando nuestro objetivo no se centre en el análisis de la OMC, cabe destacar el hecho de que integra bajo una misma estructura tres grandes Acuerdos (el GATT<sup>2</sup>, el GATS<sup>3</sup> y el TRIPS<sup>4</sup>) y dos mecanismos internacionales (un entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias y un mecanismo de examen de las políticas comerciales) y además prevé su cooperación con otras organizaciones internacionales especializadas, entre las que destacan el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Se ha conseguido modificar considerablemente las normas, los derechos y las obligaciones asumidas por las Partes Contratantes en el marco del anterior sistema GATT. La OMC nace para garantizar el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus Miembros, y para gestionar y vigilar el cumplimiento de las nuevas obligaciones asumidas por todos ellos; pero de hecho constituye una formalización del GATT aunque dotada de nuevos instrumentos para solucionar los problemas comerciales que planteen las Partes.

Las principales aportaciones de la Ronda Uruguay son las siguientes:

1. *Revisión y mejora de la normativa existente.* La supresión de importantes barreras aduaneras y barreras no aduaneras supone mejorar y profundizar las normas ya existentes referidas al comercio de mercancías.

2. *Ampliación del régimen jurídico.* La inclusión de nuevas áreas (los servicios, la propiedad intelectual, la agricultura, el textil etc.) supone una ampliación considerable del nuevo régimen jurídico multilateral y es también significativo el hecho de que en Marraquech finalmente se lograra incluir, aunque mínimamente, ciertas cláusulas y objetivos medioambientales y sociales. Ello constituye una base para que en el futuro la OMC pueda extender su actuación a otros ámbitos vinculados al desarrollo de los intercambios comerciales.

3. *Universalidad.* La participación de muchos países en vías de desarrollo o incluso de países con economías centralmente planificadas se traduce en una considerable ampliación de los Miembros.

4. *Constitución de la OMC.* La creación de una verdadera organización internacional (nuevo miembro de la familia de Naciones Unidas) dota a este sistema de legitimidad para poder convertirse en el tercer pilar del sistema económico internacional.

5. *Revisión y mejora del mecanismo de solución de controversias.* El reforzamiento del mecanismo de solución de controversias que se aplica a todas las áreas gestionadas por la OMC y cuya interpretación de la normativa existente se impone a todas las Partes

Contratantes, supone una mayor garantía para todo el sistema y especialmente para los países más débiles, dada la asimetría existente entre el respectivo poder de los Estados.

La OMC ha conseguido un estatuto jurídico más claro y una mayor capacidad de reacción ante las posibles controversias e infracciones que puedan llegar a aparecer, dado que las violaciones realizadas por uno de los Miembros a las normas en un ámbito o sector, pueden ser paliadas y compensadas por la posibilidad de autorizar medidas de retorsión, que pueden afectar a otros sectores o incluso a otros ámbitos de aquel en el que se produjo el incumplimiento (retorsiones cruzadas)<sup>5</sup>. Por ejemplo, es posible que las medidas de retorsión por el incumplimiento de las normas del GATS puedan ejercerse en el ámbito de los acuerdos sobre mercancías. De hecho, todo el mecanismo de la OMC converge hacia la consolidación de un sistema más eficaz, que garantice el cumplimiento de las obligaciones de sus Miembros.

El sistema OMC no impide la creación y consolidación de una serie de marcos de unión e integración regional, que ciertamente suelen ser más dinámicos; en este sentido se ha previsto expresamente la compatibilidad de tales acuerdos con el art. XXIV del GATT y con el art. V del GATS, estableciéndose los requisitos para que los sistemas regionales complementen el actual sistema universal de reglas y disciplinas mínimas.

Así pues, la idea es aceptar aquellos acuerdos regionales que exijan mayores disciplinas internas entre sus Miembros que la media de exigencias que impone el GATT de 1994 y el GATS, siempre que con ellos no se proceda a discriminar a terceras Partes Contratantes, siendo deseable que la recién nacida OMC pueda llegar a convertirse en el *paraguas* en el que también confluyan las relaciones comerciales entre los distintos bloques regionales.

Es probable que en el futuro sea necesario concretar los criterios para determinar la compatibilidad de ciertos acuerdos regionales con el GATT y el GATS, pero en cualquier caso y sin que se pretenda entrar en el examen del mecanismo establecido en el artículo XXIV del GATT, cabe señalar que en el entendimiento relativo a la interpretación de dicho artículo se ha previsto un procedimiento para evaluar la incidencia de los derechos de aduanas y demás reglamentaciones comerciales, antes y después de la instauración de las Uniones Aduaneras, el establecimiento de un plazo de diez años para llevar a cabo el programa y la creación de un grupo de trabajo específico para el examen de las uniones y demás formas de integración. Asimismo, también los acuerdos sobre el comercio de servicios deberán ser notificados al Consejo del Comercio de Servicios quien, si lo considera necesario, podrá establecer un grupo de trabajo para que examine su compatibilidad con el art. V del GATS.

En relación a las relaciones entre la Comunidad Europea y la OMC es significativo que el Acta Final, dada la amplitud de los temas que incluye, haya sido firmada y ratificada por la Comunidad y por todos sus Estados miembros como Tratado que incluye ámbitos de competencia comunitaria y ámbitos de competencia de los Estados miembros. Por otra parte, el Acuerdo OMC reconoce formalmente a las Comunidades Europeas como Miembros iniciales de la OMC (art. XI), con la particularidad de que

cuando ejerzan su derecho a voto, tendrán un número de votos igual al número de los Estados miembros que sean a su vez Miembros de la OMC (art. IX), de acuerdo con el principio de la no duplicidad o no acumulación.

Si las negociaciones de los distintos acuerdos y anexos resultó compleja y difícil, siendo necesarios siete años para concluirlos, no parece nada desdeñable la tarea de hacer efectivos y operativos tales resultados. En primer lugar ello supone conseguir que todas las Partes apliquen y adopten correctamente sus normas y disposiciones internas a las obligaciones que derivan de estos acuerdos.

En efecto, el artículo XVI:4 de la OMC obliga a asegurar la conformidad de las leyes, los reglamentos y los procedimientos administrativos, con las obligaciones que derivan de los Acuerdos anexos al Tratado OMC. Las consecuencias pueden ser mucho menores si se interpreta este artículo a la luz del actual *panel case law*<sup>6</sup>, pues se considera que una norma sólo es contraria al GATT si es vinculante y como tal contraria a alguna disposición del GATT, pero no sería así si la norma permitiera una aplicación conforme a la disposición del Acuerdo. Si se presume que el art. XVI:4 tiene mayores consecuencias que la tradicional interpretación del GATT, todos los Miembros deberían proceder a la adaptación de sus disposiciones internas para que sean plenamente conformes a los términos del Tratado OMC y sus anexos.

Uno de los principales éxitos alcanzados por los negociadores de la Ronda Uruguay ha sido el de conseguir incorporar en un único documento todos los resultados referidos a las mercancías, a los servicios y a los derechos de propiedad intelectual (sistema de “paquete único”), imponiéndose así su aceptación global para poder reemplazar el anterior sistema GATT “a la carta”, en donde menos de un tercio de las Partes Contratantes aceptaron la mayoría de los acuerdos resultantes de la conclusión de la Ronda Tokio en los ámbitos del anti-dumping, subvenciones y medidas compensatorias, valor en aduana, obstáculos técnicos al comercio y otros obstáculos no aduaneros.

La integración de los diferentes acuerdos en un único documento, permite disponer de un solo mecanismo de solución de diferencias que previsiblemente será más efectivo que el anterior, al establecer prescripciones sobre compensación y suspensión de concesiones e incluso la posibilidad de adoptar medidas de “retorsión cruzada”<sup>13</sup>.

La estructura diseñada para la OMC es similar a la estructura que el GATT había ido estableciendo a partir de su creación. En este sentido el órgano soberano es la Conferencia Ministerial, compuesto por representantes de todos los Miembros que se reunirán por lo menos una vez cada dos años, con competencia para adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos comerciales multilaterales.

Otro órgano es el Consejo General, compuesto por representantes de todos los Miembros; entre sus funciones se halla el aprobar su reglamento interno y el de los diversos Comités, constituir el Órgano de Solución de Diferencias, ejercer las funciones

de órgano de examen de las políticas comerciales, etc. En definitiva, se trata de un órgano fundamental, que debe coordinar el complejo engranaje institucional y que además tiene competencia para interpretar los acuerdos por mayoría de tres cuartas partes de sus Miembros, asumiendo también un poder de derogación (waiver). Bajo la guía y orientación del Consejo General, funcionarán el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios y el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

También se prevé la creación de toda una serie de órganos auxiliares<sup>14</sup> como un Comité de Comercio y Desarrollo; un Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos; un Comité de Balanza de Pagos; un Comité de Comercio y Medio Ambiente y una serie de Grupos de Trabajo. Todos estos órganos ejercerán sus funciones con la ayuda de una Secretaría dirigida por un Director General que será nombrado por el Consejo General, quien deberá ejercer sus funciones sin aceptar instrucciones de ningún Gobierno o autoridad ajena a la OMC.

Aunque se haya previsto mantener la práctica del consenso en el seno de la OMC, si este mecanismo impide la adopción de decisiones, se ha regulado la posibilidad de que los órganos con capacidad decisoria (Conferencia Ministerial y Consejo General) puedan adoptar sus acuerdos por mayoría, excepto para los numerosos y variados supuestos en los que expresamente se imponen mayorías reforzadas o incluso la unanimidad<sup>15</sup>.

Si en el sistema GATT 1947, los países que no firmaron los acuerdos de la Ronda Tokio pudieron en parte beneficiarse de ellos debido a la existencia de la cláusula de la nación más favorecida (CNMF), actualmente se ha establecido que, en relación al sistema OMC, sólo podrán beneficiarse del mismo los participantes que hayan aceptado las obligaciones de liberalización del comercio de mercancías y servicios y las vinculadas a la protección de la propiedad intelectual. Con ello se pretende combinar el principio de no discriminación, que es esencial en un sistema de comercio multilateral, con el principio de la reciprocidad sin el cual parecía políticamente imposible poder avanzar hacia mayores cotas de liberalización del comercio a nivel mundial.

En este sentido, cabe subrayar la gran trascendencia de este nuevo sistema legal integrado que debe ser firmado en bloque y que deberá aplicar y desarrollar la OMC y sus distintos órganos. Sin embargo, no debemos olvidar que también hay otros acuerdos comerciales que se han concebido como plurilaterales y opcionales, pues sólo vincularán a los Miembros de la OMC que los hayan aceptado y sólo respecto a ellos se aplicará el procedimiento de solución de diferencias. Tales acuerdos recogen aspectos sectoriales ya tratados en la Ronda Tokio, como el acuerdo sobre contratos públicos, el acuerdo sobre el comercio de aeronaves civiles, el relativo a la carne de bovino y el de productos lácteos.

El Tratado OMC contiene disposiciones de carácter institucional, las disposiciones materiales se encuentran en los anexos que recogen los distintos Acuerdos Comerciales Multilaterales. En este sentido, nuestra atención se va a centrar en el análisis de las características

del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), cuya inclusión en el ámbito de actuación de la OMC constituye un significativo cambio respecto a la situación anterior, en la que las normas multilaterales sólo se aplicaban al comercio de mercancías.

## LA GESTACIÓN DEL GATS

Aun cuando a finales de la década de los setenta ya los EEUU (y especialmente sus grupos de presión) intentaron forzar que los servicios quedaran incluidos en los acuerdos comerciales multilaterales<sup>7</sup>, esta iniciativa tan sólo se ha hecho realidad una vez concluidas las negociaciones de la Ronda Uruguay, cuyos acuerdos permiten por primera vez disponer de un conjunto de normas que cubren el comercio de mercancías, de servicios<sup>8</sup> y la propiedad intelectual. Hasta entonces, a pesar de la existencia de una compleja red de acuerdos multilaterales, regionales, sectoriales y horizontales que incidían en algunos sectores de servicios, faltaba un marco multilateral y global que regulara e impulsara el comercio de los servicios. Ello propició la utilización de prácticas unilaterales discriminatorias y restrictivas del libre comercio, creando cierta inseguridad a los proveedores de servicios extranjeros y frenando a su vez el desarrollo de las relaciones comerciales. En la mayoría de los sectores, el mercado de los servicios ha sido presentado como un mercado, o bien cerrado o sujeto a enormes restricciones que limitaban las posibilidades de acceso al mismo.

En efecto, aunque se aceptase la creciente importancia del sector de los servicios en el conjunto de las actividades económicas y la posibilidad de comercializar una gran parte de ellos fuera de las fronteras nacionales, la política que han seguido la mayoría de los Estados ha sido la de proteger sus industrias de servicios de la competencia exterior. Una particularidad de los servicios es que son actividades económicas que dan lugar a una serie de transacciones sobre bienes invisibles y, como consecuencia de ello, la protección de los servicios domésticos y de los proveedores de servicios nacionales no puede adoptar la forma de medidas tarifarias o restricciones cuantitativas que se apliquen en las fronteras, sino que suele adoptar la forma de barreras no aduaneras que surgen de las medidas normativas, reglamentarias y de las prácticas administrativas, adoptadas por las autoridades competentes que regulan el acceso a los mercados y la capacitación de los proveedores de servicios. Otra particularidad es que el comercio de determinados servicios requiere la proximidad geográfica o física (aunque ésta sea provisional) del proveedor y del consumidor; por ello las restricciones sobre la presencia comercial, sobre el derecho de establecimiento y sobre las inversiones extranjeras son medidas muy eficaces para proteger a determinados proveedores nacionales de servicios.

En la declaración ministerial de noviembre de 1982, las Partes Contratantes del GATT acordaron recomendar un examen de la situación interna de cada uno de ellos en relación al sector de servicios y proceder a un intercambio de información<sup>9</sup>, así presentaron al GATT estudios nacionales que reflejaban el enorme crecimiento de las industrias de servicios, tanto en países desarrollados, como en países en vías de desarrollo, y también que un 48% de los trabajadores se hallaban empleados en industrias de servicios. Los estudios mostraban también que no había una clara definición de lo que era el comercio de servicios y que los datos y estadísticas sobre ellos eran incompletos. Por otra parte, los Estados mantenían un gran intervencionismo normativo en relación a muchos sectores, existiendo una gran variedad de barreras que restringían el acceso al mercado y limitaban los negocios de las empresas extranjeras.

Todos estos estudios, especialmente el presentado por EEUU, coincidían en señalar que, a menos de adoptarse un mecanismo multilateral que regulara el comercio de los servicios, este sector quedaría sujeto a un sistema de acuerdos bilaterales y regionales que iría en detrimento de los objetivos de un sistema comercial mundial. El sistema económico de los EEUU se presentaba bastante abierto en amplios segmentos de su mercado y por ello presionaba para negociar el acceso a los demás mercados. La inicial actitud titubeante de la Comunidad Europea ante la posible inclusión de los servicios en un marco de disciplinas multilaterales, cambió radicalmente tras la realización de varios estudios que mostraban las ventajas de la liberalización del comercio de servicios y ésta pasó a convertirse en una ferviente defensora de la necesidad de concluir un acuerdo multilateral que abriera el camino hacia la liberalización de los servicios<sup>10</sup>.

Ciertamente, mientras las economías de los países en vías de desarrollo se concentran principalmente en la producción y comercialización de productos manufacturados, las economías de los países desarrollados dependen cada día más del sector servicios y por ello son los primeros interesados en poder exportarlos.

Antes del inicio de la Ronda Uruguay, hubo una dura pugna entre los países desarrollados (con EEUU al frente) y los países en vías de desarrollo (liderados por Brasil) sobre cuestiones de procedimiento y estrategias de negociación. EEUU propugnaba “la vía única”, consistente en incluir en el seno del GATT un marco para el comercio de servicios semejante al existente para las mercancías, mientras que Brasil proponía la llamada “doble vía”, defendiendo unas negociaciones sobre servicios desarrolladas exclusivamente por los Gobiernos, sin la participación del GATT.

A pesar de que existían muchas reticencias al respecto, especialmente por parte de los países en desarrollo, en la conferencia ministerial de 1986 que tuvo lugar en Punta del Este (Uruguay), se optó por una vía intermedia y se aceptó incluir los servicios en las negociaciones comerciales multilaterales que se iban a desarrollar en el marco del GATT.

En cuanto a los servicios, se puntualizó que los ministros no actuaban como Partes Contratantes, sino como representantes de los Gobiernos y que estas negociaciones no



se situarían en el marco jurídico del Acuerdo General, aunque se seguirían los principios y procedimientos del sistema GATT<sup>11</sup>. Los objetivos previstos fueron los siguientes: “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 liberalización progresiva y como medio de promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo”<sup>12</sup>.

Para impulsar las negociaciones se creó el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), como máximo órgano negociador encargado de dirigir las negociaciones y cuya misión era la de impulsar y dar coherencia a toda la ronda, del que dependía tanto el Grupo de Negociación sobre Servicios (GNS) como el Grupo de Negociación sobre Mercancías (GNM).

En diciembre de 1988, se reunió el CNC en Montreal a nivel ministerial para analizar los resultados alcanzados y para establecer el marco y calendario de negociación para la segunda parte de la ronda. En cuanto a los servicios se observó que, a pesar de haber llegado a cierto entendimiento en relación con los temas estadísticos y con los instrumentos y disciplinas internacionales existentes, debían proseguir los trabajos sobre cuestiones de definición. Esta reunión, y también la de Ginebra (abril 1989), tan sólo sirvieron para reflejar un cierto acuerdo de principio sobre el comercio de servicios.

Muchos países en vías de desarrollo han mostrado su temor a que la inclusión de los servicios en el marco de la competencia de la OMC pueda suponer en realidad una nueva forma de imperialismo económico por parte de aquellos países que gozan de ventajas comparativas en los ámbitos de las nuevas tecnologías, de la información, la educación y de la disponibilidad inmediata de grandes sumas de capital, y que ello pueda impedir el desarrollo interno de distintos servicios o que suponga la pérdida de puestos de trabajo. Pero, una vez conseguidas ciertas garantías, la mayoría de ellos han optado por asumir una cierta filosofía neoliberal y se han comprometido a abrir progresivamente sus mercados al comercio internacional y a las inversiones extranjeras, al considerar que la progresiva apertura del sector de los servicios puede finalmente jugar un papel positivo para impulsar su propio desarrollo económico.

A pesar de haberse incluido los servicios en el marco de la competencia de la OMC, en realidad los logros del GATS en términos de liberalización de los distintos mercados de servicios son limitados. La prudencia de los negociadores puede justificarse porque son muchas las cuestiones que deben valorarse en relación al objetivo de la apertura del comercio de servicios, pues supone, por ejemplo, asumir una serie de retos en materia de política económica y entrar en una dinámica en la que nadie conoce con precisión las consecuencias de las medidas de liberalización adoptadas. Así pues, aún cuando se permita a los Estados adoptar y mantener normas internas para regular las distintas actividades económicas, éstas suelen tener importantes efectos sobre los costes que deben

soportar los proveedores de los servicios y, cuando los costes son menores en un país que en otro, existe el riesgo de que los proveedores se desplacen al país que disponga de un sistema reglamentario e impositivo menos oneroso.

El GATS debe valorarse en sus justos términos, siendo actualmente el punto de partida de un proceso de liberalización que previsiblemente deberá desarrollarse en sucesivas rondas de negociaciones, estableciéndose en el art. XIX que la primera de ellas deberá iniciarse, a más tardar, una vez transcurridos cinco años desde la entrada en vigor de la OMC (año 2000). Y aunque siempre puedan criticarse los resultados alcanzados, lo cierto es que se esperaban que fueran mucho más limitados.

## CARACTERÍSTICAS Y PRINCIPIOS GENERALES DEL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS -GATS

Las disposiciones que rigen el comercio internacional de los servicios no se caracterizan precisamente por su claridad, hasta el punto de que actualmente es sumamente compleja la tarea de analizar en cada caso particular cuáles son las obligaciones asumidas por los Miembros. Sin embargo, debe considerarse que globalmente se ha logrado el objetivo que los ministros se propusieron en la declaración de Punta del Este en el sentido de crear un marco multilateral de principios y normas que permitieran impulsar la expansión del comercio de servicios en condiciones de transparencia y progresiva liberalización.

En la reunión de Montreal (1988) los ministros establecieron que las obligaciones iniciales generales del GATS podían incluir la transparencia y la cláusula de la nación más favorecida, pero no el libre establecimiento, a causa de la necesidad de permitir una liberalización progresiva y una creciente participación de los países en vías de desarrollo. Se pretendía que la asunción de obligaciones dependiera del nivel de desarrollo de los Estados en relación a los distintos sectores, pero resultaba muy difícil plasmar y llegar a la concreción de tales obligaciones por la falta de estadísticas fiables, o incluso en algunos casos por su inexistencia. En tales circunstancias, se decidió distinguir entre obligaciones generales que se aplicarían de la misma forma a todos los Miembros, como la transparencia y la cláusula de la nación más favorecida y las demás obligaciones, que se plasmarían en los compromisos iniciales sobre los distintos sectores: por ejemplo, las disposiciones sobre el acceso al mercado y sobre el tratamiento nacional sólo se aplicarían en las condiciones previstas en las ofertas o listas de compromisos de los Miembros.

Los Estados no estaban dispuestos a garantizar a los proveedores extranjeros la libertad para elegir la forma en que podrían prestar los diferentes servicios, porque ello suponía aceptar el libre establecimiento y se elaboró el concepto de “acceso al mercado”, que aunque pueda calificarse de artificial y ambiguo, permite establecer las condiciones en las que determinados servicios podrán prestarse.

El acuerdo sobre el comercio de servicios consta de varios textos: un acuerdo marco general que cubre las disciplinas generales en principio aplicables al suministro de todos los servicios; ocho anexos de los cuales dos son horizontales (uno sobre las exenciones de las obligaciones que derivan de la CNMF y otro sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo) y seis son sectoriales (dos hacen referencia a los servicios financieros, dos a las telecomunicaciones, uno a los servicios de transporte aéreo y uno a los servicios de transporte marítimo); una serie de declaraciones y textos complementarios y la lista de compromisos específicos contraídos por cada miembro de conformidad con la parte III del Acuerdo General.

El acuerdo marco general es el texto principal y contiene los principios, las obligaciones y los compromisos iniciales de los Miembros. Se estructura en seis apartados: la parte I incluye una serie de definiciones y delimita el ámbito de aplicación del Acuerdo; la parte II contiene los principios que rigen el GATS y las obligaciones generales que de ellos se derivan (art. II a XV); la parte III se dedica a los compromisos específicos; la parte IV a la liberalización progresiva; la parte V recoge disposiciones institucionales y las relaciones con otras organizaciones internacionales (art. XXII a XXVI) y, finalmente, varias disposiciones finales se recogen en la parte VI.

### **Ambito de aplicación del Acuerdo**

Los negociadores se enfrentaron con la dificultad de conseguir una definición de los servicios, temiendo ver incluidos en ella los aspectos vinculados a las inversiones y a los movimientos de trabajadores, sobre los que mantenían opiniones muy divergentes. En lugar de abordar tales cuestiones, decidieron concretar el tema de la cobertura del Acuerdo, pues no existía consenso en relación a si el GATS debía abarcar todos los sectores de servicios o si, por el contrario, debía establecerse la exclusión de determinados sectores completos, como por ejemplo el sector de los transportes y el de los servicios básicos de telecomunicaciones. Finalmente, observando el “efecto de exclusión en cadena” al que previsiblemente conduciría la mera posibilidad de excluir algún sector, se decidió que el Acuerdo se aplicaría a todos los servicios de cualquier sector, con la única excepción de los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales, procediéndose a una interpretación amplia de tal excepción, puesto que alcanza a todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios, lo que puede interpretarse como que se excluyen todos aquellos servicios reservados que se ofrecen en monopolio, es decir todos aquellos servicios que los Estados

gestionan directamente o los que otorgan en concesión (gestión indirecta) a una sola empresa. También puede considerarse que se excluyen aquellos servicios públicos que no se ofrezcan en condiciones comerciales, entre los que por ejemplo podrían incluirse a los servicios públicos de sanidad y educación. Esta exclusión conducirá previsiblemente a interpretaciones divergentes, que podrían llegar a ser clarificadas tanto si se utiliza el procedimiento de solución de controversias, como si se opta por emprender nuevas negociaciones que conduzcan a delimitar y precisar las características de la noción de los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales y también a concretar los servicios que no se suministran en condiciones comerciales.

Dicha excepción tan sólo ha sido precisada en relación al sector de los servicios financieros. Así, en el apartado b) del artículo 1 del primer anexo sobre servicios financieros, se establece que se entenderán por “servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales” las siguientes actividades:

1. las realizadas por un banco central o una autoridad monetaria o por cualquier otra entidad pública en prosecución de políticas monetarias o cambiarias;
2. las que formen parte de un sistema legal de seguridad social o de planes de jubilación públicos;
3. otras actividades realizadas por una entidad pública por cuenta o con garantía del Estado o con utilización de recursos financieros de éste.

Pero también se señala que en relación a las actividades mencionadas en los incisos segundo y tercero, si un Miembro autoriza a sus proveedores de servicios financieros a desarrollar tales actividades en competencia con una entidad pública o con otro proveedor de servicios financieros, el término “servicios” comprenderá estas actividades.

Así pues, en lugar de definir los servicios o incorporar una lista de los servicios cubiertos por el GATS, se ha optado por incluir todos los servicios excepto los suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales y por establecer una clasificación de las cuatro formas de llevar a cabo el comercio de servicios, permitiendo que los Miembros asuman compromisos concretos, en relación a las diferentes formas de prestar dichos servicios y en los distintos sectores que se incluyen. En consecuencia, aunque el GATS cubre distintas formas de llevar a cabo las prestaciones de servicios, se ha permitido a los signatarios excluir, en relación a los distintos sectores, una o varias de las formas señaladas.

Las cuatro formas de llevar a cabo la prestación internacional o el suministro de un servicio son las siguientes:

-*El suministro transfronterizo* (sin desplazamiento de proveedor ni de consumidor); cuando el propio servicio se suministra desde el territorio de un Miembro al territorio de cualquier otro Miembro, por ejemplo, por vía electrónica o por correo.

-*El consumo en el extranjero*; cuando el servicio se presta fuera del territorio del país en el cual se ha contraído el compromiso. Normalmente supone el desplazamiento del

consumidor hacia el territorio de otro Miembro, por ejemplo, para los servicios turísticos, pero también incluye actividades en las que sólo se sitúa en el extranjero un bien propiedad del consumidor.

-*El suministro mediante presencia comercial*, permite el establecimiento y la implantación de personas jurídicas, es decir, la presencia de una persona jurídica a través de la constitución de una filial, una sucursal, una joint venture, una sociedad de capital, una asociación, etc.

-*La presencia de personas físicas*; que abarca el supuesto en el que las personas físicas de un Miembro son las proveedoras del servicio en el territorio de otro Miembro y también el supuesto en el que las personas físicas son empleadas por los proveedores de servicios de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro.

En cuanto a los pagos y transferencias internacionales sobre transacciones corrientes que tengan relación con las obligaciones asumidas en el marco del GATS, no pueden quedar sujetas a restricciones, excepto en el caso de aplicarse la excepción del art. XII por dificultades en la balanza de pagos, hipótesis sujeta a rigurosas limitaciones.

Se considera “persona física de otro Estado” (en calidad de consumidor o de proveedor) a la que reside en el territorio de ese otro Estado y a la que además es nacional de ese otro Estado, siendo pues la suma de los requisitos de residencia y nacionalidad la que se incluye como principio general, aunque en determinadas situaciones será suficiente reunir el criterio de que la persona tenga un derecho de residencia permanente en ese otro Miembro. Se prevé que en el supuesto de un Estado que otorgue el mismo trato a sus residentes y a sus nacionales, tales residentes se considerarán como nacionales y ello deberá notificarse al concluir el Tratado OMC.

Se considera “persona jurídica de otro miembro” a aquella entidad jurídica que esté constituida u organizada de otro modo, con arreglo a la legislación de ese otro Miembro, y que además desarrolle operaciones comerciales sustanciales en el territorio de ese Miembro o de cualquier otro Miembro, con lo que se atiende tanto al criterio de la constitución como al de la implantación efectiva.

Aunque quedan muchas cuestiones por clarificar, se han conseguido plasmar unas amplias definiciones de “medida”, “suministro” y “presencia comercial”. Así, por ejemplo, cuando se habla de “medida”, se está haciendo referencia a cualquier ley, reglamento, regla, procedimiento, decisión o disposición administrativa o a cualquier otra forma de medida adoptada por un Miembro y cuando se utiliza el término “suministro de un servicio” ello abarca la producción, distribución, comercialización, venta y prestación de un servicio.

Tiene gran relevancia la noción de “presencia comercial”, que hace referencia a todo tipo de establecimiento comercial o profesional que permite la constitución, adquisición o mantenimiento de una persona jurídica. También puede entenderse como la creación o mantenimiento de una sucursal o de una oficina de representación de una empresa constituida en otro Estado. En la práctica, la noción de “presencia comercial” cubre importantes aspectos del derecho a llevar a cabo inversiones en otros mercados<sup>16</sup>.

El GATS no impone a las Partes la obligación de aceptar un derecho de establecimiento permanente a favor de los suministradores extranjeros ni la obligación de aceptar la libre circulación de los trabajadores por cuenta propia o ajena que se desplacen de un Estado a otro para buscar un empleo en el sector terciario.

En relación al movimiento de personas físicas, los Miembros sólo se obligan a aceptar la entrada y estancia de trabajadores cuando ello sea necesario para realizar una transacción internacional de servicios que se haya incluido en la lista de los compromisos específicos de acceso a los mercados, de conformidad con los términos de ese compromiso; pero son libres de aplicar medidas para regular la entrada o la estancia temporal de las personas físicas en su territorio<sup>17</sup>. Queda expresamente establecido que el GATS no se aplicará a las medidas que afecten a personas físicas que traten de acceder al mercado de trabajo de un Miembro, ni a las normas en vigor en materia de visados, ciudadanía, residencia o permisos de trabajo, lo que significa que los Estados podrán seguir regulando la entrada de personas físicas en su territorio y controlar el cumplimiento de los distintos permisos de estancia.

En cuanto a las obligaciones que asume la Comunidad Europea en relación al acceso de proveedores extranjeros al mercado comunitario y a su competencia para concluir, implementar y poder asumir en el futuro nuevas obligaciones sobre el suministro de servicios, cabe señalar que el Dictamen 1/94<sup>18</sup> del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) precisa que la competencia exclusiva de la Comunidad se limita al suministro de servicios transfronterizos, mientras que los Estados miembros de la Comunidad continúan manteniendo sus competencias sobre la libre circulación de personas físicas y jurídicas, y sobre el régimen que se les aplica al atravesar las fronteras exteriores de los Estados miembros. Es decir, los Estados mantienen competencias en las tres modalidades de suministro de servicios: consumo en el extranjero, presencia comercial y presencia de personas físicas proveedoras de servicios<sup>19</sup>. Este Dictamen del TJCE frena la posible evolución del concepto de “política comercial” a nivel comunitario, hacia la inclusión del comercio de servicios en el ámbito de aplicación del art. 113 del Tratado CE, lo que contrasta con la consagración jurídica de dicha evolución en el seno de la OMC<sup>20</sup> y supone que en aquellos ámbitos de competencia compartida entre los Estados miembros de la Unión Europea y entre la Comunidad Europea, será necesaria la unanimidad o el consenso para alcanzar una posición común<sup>21</sup>, siendo esencial crear mecanismos de coordinación que permitan garantizar la “unidad de acción” de la Comunidad frente al exterior y que no impidan la ejecución de los compromisos adquiridos ni la defensa de los intereses comunitarios

### **Principios del GATS**

Ciertamente el GATS tan sólo constituye un marco general de principios, y muchas de sus normas deberán ser desarrolladas teniendo en cuenta las especificidades de los distintos sectores. Es un punto de partida para conseguir una mayor liberalización del

comercio de los servicios a nivel internacional, por ello aunque son importantes los principios que incluye, en realidad son pocas las nuevas obligaciones que asumen los Miembros en relación al acceso de los operadores extranjeros a su mercado doméstico.

Los principios que rigen el acuerdo sobre el comercio de servicios se contienen en la parte segunda (arts. II a XVII), entre los que cabe destacar el de no discriminación multilateral o cláusula de la nación más favorecida (art. II), el de transparencia (art. III), el del trato nacional y acceso al mercado (art. XVII) y el de liberalización progresiva de los servicios. También se incluyen otros principios, como el de reglamentación nacional (art. VI) y el del reconocimiento de titulaciones (art. VII).

*La cláusula de la nación más favorecida (CNMF) (art. II)*

La no discriminación multilateral se instrumenta a través de la CNMF. El art II del GATS consagra una CNMF de carácter incondicional, en el sentido de no estar sujeta su concesión al trato equivalente por parte del Estado beneficiario. Esta cláusula representa la esencia de la multilateralidad, puesto que, en principio, las ventajas que se conceden mutuamente dos o más Estados se extienden a las demás partes contratantes y así el Estado beneficiario tiene derecho a recibir del Estado concedente un trato tan favorable como el que este Estado otorgue a un tercer Estado<sup>22</sup>.

El objetivo de la CNMF es conseguir que no haya discriminación entre los diferentes proveedores extranjeros para acceder al mercado de un Miembro y de esta forma se establece que “cada Miembro otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país”. A pesar de que esta cláusula se incluye como una obligación general e incondicional, no se aplica en distintos supuestos para los que se han previsto excepciones y exclusiones. De hecho, los EEUU intentaron que se incluyera una CNMF condicional, vinculada a la reciprocidad de terceros Estados, para evitar la situación en la que unos se beneficiaran de las concesiones de los demás sin que ellos realizaran unas concesiones proporcionalmente similares (los llamados *free riders*). Tras largas negociaciones, se recogió una CNMF incondicional, pero a cambio se ha previsto la posibilidad de mantener importantes excepciones a su aplicación siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el anexo sobre exenciones<sup>23</sup> de las obligaciones del art. II.

Sin embargo, en el supuesto en que se haya concedido una exención de la CNMF para una medida, el Miembro beneficiario de ella se libera de las obligaciones que derivan del art. II, pero no de las obligaciones que derivan de los compromisos asumidos en relación al art. XVI (acceso al mercado) y art. XVII (trato nacional); ello supone en realidad que un Miembro podrá conceder un trato más favorable a algunos Miembros, pero todos los demás tendrán derecho a que se les conceda el estandar mínimo previsto en las listas de compromisos sobre acceso al mercado y trato nacional.

Por otra parte, en el supuesto de que los Miembros hayan otorgado ciertos beneficios a determinadas empresas antes de la entrada en vigor del GATS y no deseen extender el mismo trato a las demás empresas, no se hallan obligados a ello. En este sentido la CNMF no tiene efectos retroactivos, pero tras la entrada en vigor del GATS, las medidas adoptadas deben aplicarse sin dar lugar a discriminaciones. Se estableció que cada país tenía una sola oportunidad para especificar las situaciones en las que no se aplicaría la CNMF de forma incondicional, con el fin de conseguir una cierta reciprocidad de trato. Las Partes que soliciten beneficiarse de una exención de obligaciones deben presentar una serie de informaciones: descripción de la medida, trato incompatible con el apartado 1 del Acuerdo, duración propuesta de la exención y condiciones que justifican la necesidad de la exención. El Consejo del Comercio de Servicios procederá a reexaminar todas las exenciones acordadas por un período superior a 5 años con el fin de analizar si persisten las condiciones que justificaron la exención. También se ha previsto que estas exenciones no deberían mantenerse por un período superior a 10 años y que quedarán sujetas a futuras renegociaciones. Al expirar el plazo de la exención, el Miembro debe notificar al Consejo del Comercio de Servicios que la medida ha sido puesta en conformidad con la CNMF.

Las normas y procedimientos aplicables a los Miembros que deseen introducir nuevas exenciones son lo suficientemente complejas y restrictivas (procedimiento del art. IX del Acuerdo sobre la OMC) como para excluir que en la práctica se puedan extender.

#### *El principio de transparencia*

El principio de transparencia es esencial en un ámbito como el de los servicios, que se ha caracterizado tradicionalmente por un gran intervencionismo público en la regulación del acceso y ejercicio de las distintas actividades económicas que integran dicho sector. La transparencia se traduce en la obligación de publicar y de informar. Ello significa que cada Miembro debe publicar, a más tardar en la fecha de su entrada en vigor, todas las medidas pertinentes de aplicación general que se refieran al comercio de servicios o afecten a su funcionamiento y también los acuerdos internacionales (de los que sea signatario un miembro) que se refieran o afecten al mismo. En caso de que no sea factible la publicación, se prevé que la información sea puesta a disposición del público de otra manera. Es evidente la gran importancia que tiene el que de alguna forma se puedan conocer las medidas de aplicación y los acuerdos internacionales que se refieran o afecten al comercio de servicios, pero es de lamentar que no se proceda a normalizar la forma de llevar a cabo dicha publicación, dada la complejidad y variedad de reglamentaciones técnicas que se dan en este sector.

En cuanto a la obligación de información, los Miembros se comprometen a notificar al Consejo del Comercio de Servicios (por lo menos anualmente) la adopción de todas aquellas nuevas leyes, reglamentos o directrices administrativas o modificaciones en los ya existentes que afecten significativamente al comercio de servicios abarcado por sus



compromisos específicos. También se comprometen a responder con prontitud a las peticiones de información específica formuladas por los demás Miembros sobre cualesquiera de las medidas de aplicación general o de los acuerdos internacionales que se refieran o afecten al comercio de servicios, para ello, deben crear uno o más servicios encargados de facilitar la información mencionada a los otros Miembros que lo soliciten. Sería deseable que en el futuro estos servicios se constituyeran en centros que pudieran facilitar dicha información no sólo a los Miembros, sino también a las personas que estuvieran interesadas en disponer de ella.

A fin de conseguir una mayor transparencia, los Miembros asumen otras obligaciones de información al Consejo de Comercio de Servicios, como por ejemplo respecto a las negociaciones que se lleven a cabo, acuerdos y medidas que tengan en vigor en materia de reconocimiento, respecto a determinadas operaciones de los proveedores monopolistas etc. La obligación de facilitar información tiene un límite en relación a la divulgación de la información confidencial, entendida como aquella información que puede constituir un obstáculo para el cumplimiento de las leyes o ser de otra manera contraria al interés público, o pueda lesionar los intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas.

Sería conveniente que pronto se pudiera llegar a crear en cada Miembro un organismo o servicio con funciones más amplias, en donde no sólo se facilitara información sino que además se centralizara toda la información y se elaborasen resúmenes de las informaciones recibidas para enviarlas a las demás Partes. En el futuro cabe pensar en la implantación de un mecanismo todavía más perfecto, como el de la adopción de un sistema preventivo de comunicación de proyectos de regulación de los servicios con el fin de que las Partes puedan indicar o hacer observaciones sobre si resultan o no presuntamente compatibles con las obligaciones del GATS.

#### *El acceso al mercado y la cláusula del trato nacional*

La parte III del Acuerdo General contiene las normas que rigen los llamados “Compromisos Específicos” referidos principalmente al acceso al mercado (art. XVI) y al trato nacional (art. XVII).

El acceso a los mercados se contempla como un acceso progresivo y por ello suele otorgarse mediante una o varias de las cuatro modalidades de prestación de servicios anteriormente señaladas. A menos que en su lista se especifique lo contrario, se prohíben una serie de medidas en aquellos sectores en los que se asuman compromisos de acceso como:

- Limitar el número de proveedores de servicios o exigir una prueba de necesidades económicas.
- Limitar el valor total de los activos o transacciones de servicios o exigir una prueba de necesidades económicas.
- Limitar el número de operaciones de servicios.
- Limitar el número total de personas físicas que puedan emplearse en un determinado sector.
- Limitar la participación de capital extranjero en forma de porcentaje máximo de acciones o de valor.

-Restringir o prescribir los tipos específicos de persona jurídica o de empresa conjunta por medio de los cuales un proveedor de servicios puede suministrar un servicio.

En otros proyectos se había previsto la obligación de congelación de los actuales obstáculos y la prohibición de crear nuevos obstáculos (cláusula de *stand-still*) e incluso el compromiso de su progresiva reducción (*rollback*), pero tales obligaciones no se incluyeron debido a que un considerable número de países alegaron que no podían obligarse a mantener el status quo porque en muchos sectores su regulación era incipiente.

En cuanto al trato nacional, su objetivo es el de impedir la discriminación entre los prestadores de servicios extranjeros y sus homólogos nacionales, suponiendo la obligación de otorgar un trato no menos favorable que el que se dispensa a sus propios proveedores de servicios y a sus propios servicios. La formulación del principio del trato nacional y del concepto de discriminación es muy amplia, puesto que obliga a las Partes a suprimir, no sólo las medidas nacionales formalmente discriminatorias, sino también aquellas medidas nacionales indistintamente aplicables que perjudiquen a los servicios y proveedores extranjeros en el sentido de que modifiquen las condiciones de competencia en favor de los servicios o proveedores de servicios nacionales. La amplitud de dicha definición es todavía más perceptible si se tiene en cuenta que el beneficiario del GATS puede actuar a través de una presencia comercial que incluye el derecho de establecimiento, quedando sujeto a la misma noción amplia del concepto de discriminación.

El objetivo a conseguir es pues un objetivo de resultado, en el sentido de que se trata de lograr unas condiciones de competencia similares entre todos los prestadores de servicios. Ello no significa que los Miembros deban compensar las desventajas competitivas intrínsecas que resulten del hecho de constituir servicios o proveedores de servicios extranjeros, pero expresa la idea de que lo importante no es el trato formal, sino el facilitar un verdadero acceso no discriminatorio al mercado.

La amplitud de las obligaciones que derivan del trato nacional sólo se entiende al observar que las partes no se obligan a conceder un acceso incondicional al mercado nacional. El alcance del principio del trato nacional es limitado, pues sólo se aplica al comercio de servicios cubierto por los compromisos específicos de liberalización aceptados por los Miembros y con las condiciones y salvedades que en ellos puedan consignarse. Tales resultados deben ser aplicados e implementados en las legislaciones nacionales y dado que pueden surgir interpretaciones divergentes sobre los distintos acuerdos, sería deseable que se creara un mecanismo para controlar la aplicación de los compromisos iniciales asumidos en relación a los servicios a semejanza del que ya funciona en el marco del Consejo para el Comercio de mercancías.

En el art. XXI se recoge el procedimiento de modificación de los compromisos reflejados en las listas, que podrá realizarse a petición de cualquier Miembro, una vez transcurridos tres años a partir de la fecha de entrada en vigor del compromiso.

*Principio de liberalización progresiva de los servicios.*

En cuanto a la liberalización de los servicios incluidos en el GATS, se prevé su progresividad a través de sucesivas rondas de negociaciones en las que se procederá a la reducción de trabas y restricciones al comercio de servicios y a facilitar con ello el acceso efectivo a los mercados, siempre desde la perspectiva de conseguir un equilibrio global de derechos y obligaciones.

Es importante señalar que el proceso de liberalización de los servicios debe desarrollarse respetando debidamente los objetivos de las políticas nacionales y el nivel de desarrollo de los distintos Miembros, y se acepta que los países en desarrollo abran menos sectores, liberalicen menos transacciones y aumenten progresivamente el acceso a sus mercados. Ello significa que los proveedores de los países en vías de desarrollo podrán beneficiarse de cierta protección interna, mientras se les permita acceder a otros mercados exteriores.

Las Partes tienen derecho a reglamentar el suministro de servicios en su territorio y pueden adoptar nuevas reglamentaciones con el fin de alcanzar los objetivos de su política nacional. Lo que supone un claro reconocimiento de la soberanía nacional para seguir regulando el acceso y ejercicio de las distintas actividades económicas y también la posibilidad de que se creen nuevas restricciones, siempre que no se vulneren los compromisos adquiridos.

El GATS no impone ninguna obligación de desregulación pues, al aceptar la legitimidad de perseguir y realizar los objetivos de política nacional, se está dando libertad a los Miembros para reglamentar el suministro de servicios en su territorio y tan sólo se establece que cada miembro debe asegurar que todas las medidas de aplicación general que afecten al comercio de servicios sean administradas de manera razonable, objetiva e imparcial.

La noción de progresiva liberalización significa el compromiso por parte de los Miembros de ir reduciendo en sucesivas rondas de negociaciones las trabas que actualmente restringen el comercio de servicios y en consecuencia de ir facilitando y abriendo a los proveedores de servicios de otros Estados miembros el acceso efectivo a sus mercados. Es pues evidente que los Miembros no asumen de momento ninguna obligación en relación a la liberalización de los servicios públicos ni en relación a los servicios que reservan a una empresa (proveedor monopolista), pero el GATS les impone un deber de vigilancia y control hacia el comportamiento de todos los proveedores de tales servicios, con la finalidad de evitar que actúen de manera incompatible con sus obligaciones en virtud de la CNMF y sus compromisos específicos.

Los Estados podrán incluso otorgar nuevos derechos monopolistas en relación con el suministro de un servicio abarcado en los compromisos específicos por él contraídos, siempre que ello se notifique con tres meses de antelación al Consejo del Comercio de Servicios y que se siga el procedimiento del artículo XXI en relación a la modificación de las listas de compromisos una vez transcurridos tres años a partir de la fecha de entrada en vigor del compromiso.

### *Otros principios y disposiciones específicas*

El GATS incluye en su artículo VI el principio de la reglamentación nacional, que obliga a cada miembro a aplicar las medidas relacionadas con el comercio de los servicios de manera razonable, objetiva e imparcial. Así pues se prevé que las licencias, los títulos de aptitud y las normas técnicas deben basarse en criterios objetivos y ser proporcionales a los objetivos de interés general que con ellas se pretenda legítimamente alcanzar y no deben constituir obstáculos innecesarios al comercio de servicios. Los Miembros, además, asumen la obligación de establecer procedimientos de revisión de las decisiones administrativas que afecten al comercio de servicios y la obligación de aplicar remedios apropiados cuando ello esté justificado. Dicho artículo refleja la necesidad de asegurar un cierto equilibrio entre liberalización y adopción de las normas que rigen la prestación de servicios, pero en el futuro será necesario analizar los criterios que deberían seguirse a nivel multilateral para determinar cuáles son las medidas aceptables y cuáles suponen un obstáculo innecesario para la prestación de los servicios. La mayoría de los obstáculos sólo podrán eliminarse a través de una cierta armonización de las legislaciones de los distintos Miembros, pero si ello resulta ya difícil a nivel regional (véase el ejemplo de la integración europea), mucho más complejo sería alcanzar dicho objetivo a nivel multilateral.

Un tema de gran relevancia en relación al comercio de servicios es el del reconocimiento de estándares, licencias y certificados, el art. VII que incorpora una disposición específica, que permite a las partes del GATS reconocer la formación o la experiencia adquirida, los requisitos cumplidos o las licencias o certificados otorgados en un determinado país. Este reconocimiento no es automático, se puede efectuar mediante un proceso de armonización de los requisitos exigidos y tanto podrá basarse en un acuerdo o convenio con el país en cuestión, como podrá ser otorgado de forma autónoma. Los apartados 2 y 3 prevén que los Miembros brinden oportunidades adecuadas a los demás Miembros en relación a las vías que se utilizan para proceder al reconocimiento y prohíben los reconocimientos discriminatorios o las restricciones encubiertas que deriven de la aplicación de sus normas o criterios para la autorización o certificación de los proveedores de servicios o la concesión de licencias a los mismos.

Tanto en relación a las reglamentaciones nacionales como en relación al desarrollo del principio del reconocimiento, la OMC tiene un enorme ámbito en el que habrá de actuar en coordinación con otras Organizaciones Internacionales para promover la adopción de normas y criterios internacionales comunes que son esenciales para facilitar, por ejemplo, la prestación de los servicios profesionales.

### **Excepciones y exclusiones**

#### *Excepciones generales*

Igualmente, de forma similar al GATT, se prevé en el GATS una serie de excepciones generales que se traducen en la no aplicación de la CNMF en determinados supuestos:

-En los supuestos de integración económica de carácter regional (art. V): ello permite conceder un trato más favorable a un grupo de países con los que se celebra un acuerdo por el que se liberalice el comercio de servicios entre las Partes en el mismo, a condición de que dicho acuerdo tenga una cobertura sectorial sustancial y con él se proceda a eliminar las medidas discriminatorias existentes y/o a prohibir nuevas medidas discriminatorias. La cobertura sectorial sustancial se entiende en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro. El GATS tampoco impide que sus Miembros sean parte en un acuerdo por el que se establezca la plena integración de los mercados de trabajo entre las partes en el mismo (art. V bis).

Como ya se ha señalado anteriormente, el art. V equivale al art. XXIV del GATT sobre uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Lo que se prohíbe expresamente es que mediante una integración económica se proceda a elevar el nivel general de obstáculos al comercio de servicios en relación al nivel existente antes de la celebración de un tal acuerdo.

-En relación a los sistemas de preferencias se prevé la posibilidad de que los Miembros otorguen un trato especial a los países en desarrollo, para que puedan fortalecer su competitividad, para mejorar su acceso a los canales de distribución y a las redes de información y para facilitarles el acceso a otros mercados (art. IV).

-Un Miembro podrá adoptar medidas incompatibles con el art. II, siempre que la diferencia de trato resulte de un acuerdo destinado a evitar la doble imposición.

Como excepciones generales, el art. XIV prevé que, a reserva de que las medidas tomadas no se apliquen de forma que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable, las disposiciones del Acuerdo habrán de interpretarse en el sentido de que no puedan impedir la adopción por un miembro de las medidas necesarias para proteger la moral o mantener el orden público, proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, proteger los intereses esenciales de su seguridad, lograr la observancia de las leyes y los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo.

#### *Excepciones temporales*

Como instrumentos de defensa comercial, los Miembros disponen de las medidas previstas en los artículos X y XII. El art. X se refiere a las salvaguardias y simplemente prevé la celebración de negociaciones multilaterales para que antes de transcurridos tres años se desarrollen disciplinas especiales en este campo. Mientras tanto, sólo será posible adoptar medidas de salvaguardia urgentes si un Miembro notifica al Consejo del Comercio de Servicios su intención de modificar o retirar un compromiso específico transcurrido un año a partir de la fecha de entrada en vigor de ese compromiso, a condición de que dicho Miembro exponga al Consejo razones que justifiquen que dicha modificación o retiro no puede esperar a que transcurra el período de tres años previsto en el párrafo 1 del artículo XXI.

El artículo XII hace referencia a las medidas que los Miembros pueden adoptar para proteger la balanza de pagos y prevé que, en caso de existencia o amenaza de graves dificultades financieras exteriores, un Miembro podrá adoptar o mantener ciertas restricciones del comercio de servicios respecto de los que haya contraído compromisos específicos para lograr, entre otras cosas, el mantenimiento de un nivel de reservas financieras suficiente para la aplicación de su programa de desarrollo económico o de transición económica.

Tales restricciones no pueden ir dirigidas a proteger a un determinado sector de servicios y además deben respetar una serie de condiciones como: no ser discriminatorias entre los Miembros, ser compatibles con el Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional, no lesionar innecesariamente los intereses comerciales, económicos y financieros de otros Miembros, ser necesarias, proporcionales y temporales.

#### *Exclusiones*

El GATS contiene una serie de disposiciones que conducen a excluir a determinados sectores de los principios y excepciones generales mencionadas, como ocurre por ejemplo en relación a la contratación pública, cuyas negociaciones multilaterales está previsto que comiencen dentro de los dos años siguientes a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC.

En relación a las subvenciones, los Miembros reconocen que en determinadas circunstancias pueden tener efectos distorsionadores sobre el comercio de servicios y por ello se comprometieron a entablar negociaciones para lograr adoptar una serie de normas que eviten tales efectos y además también procederán a examinar la posibilidad de establecer procedimientos compensatorios.

#### **Las listas de compromisos iniciales**

Directamente vinculados a las disposiciones que rigen los compromisos específicos se hallan las listas de compromisos iniciales asumidos por cada Miembro, que figuran en la parte final del GATS (al lado del acuerdo general y de sus anexos). Ello constituye el núcleo de las negociaciones, pues reflejan las verdaderas obligaciones asumidas por los signatarios. En ellas se ha procurado conseguir un cierto equilibrio teniendo en cuenta los distintos niveles de desarrollo existente. El GATS no impone un determinado nivel de obligaciones en relación al acceso al mercado o en relación al trato nacional y los Miembros pueden someter sus compromisos a límites y a ciertas condiciones.

Así, cada miembro procede a especificar en relación a los distintos sectores de servicios las condiciones y salvedades en materia de acceso a los mercados y en materia de trato nacional, las obligaciones relativas a los compromisos adicionales, el marco temporal para la aplicación de tales compromisos y su fecha de entrada en vigor. Cada miembro ha procedido a elaborar también las listas de exenciones a la CNMF.

En algunos sectores concretos, tales listas de compromisos iniciales no pudieron cerrarse el 15 de diciembre de 1993 debido principalmente a ciertas divergencias que mantuvieron la Unión Europea y EEUU; decidiéndose a última hora prorrogar la negociación referida a tales sectores más allá del fin de la Ronda Uruguay.

En relación a los compromisos iniciales asumidos por la Comunidad Europea y por sus Estados miembros, puede señalarse que en la mayoría de los sectores se ha procedido a plasmar la misma política que ya se estaba aplicando en relación al acceso y trato de terceros proveedores de servicios al mercado comunitario y por ello de momento no se ha visto la necesidad de adoptar medidas concretas para adaptar la legislación comunitaria a las disposiciones del GATS. Serán principalmente los Estados miembros de la Unión Europea quienes deben adaptar su normativa interna a las obligaciones propias del GATS y especialmente a las que derivan de los compromisos iniciales, pues aún cuando la lista ha sido depositada por la Comunidad Europea y sus Estados miembros, los compromisos se refieren individualmente a cada Estado miembro y no son idénticos para todos ellos.

#### **Disposiciones institucionales y mecanismo de solución de diferencias**

El aparato institucional que gestiona el GATS, englobado dentro del marco de actuación de la OMC, lo constituye principalmente el Consejo del Comercio de Servicios, compuesto por representantes de todos los Miembros.

La gestión del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (EDS) queda encomendada al Órgano de Solución de Diferencias (OSD), que es el Consejo General de la OMC. No obstante el Consejo General puede nombrar un presidente especial para estas funciones.

Los procedimientos de solución de diferencias que se recogen en el Entendimiento son los siguientes:

-Las consultas entre los Miembros afectados que siempre deben celebrarse antes de acudir a otros procedimientos.

-Los buenos oficios, la conciliación y la mediación, constituyen medios voluntarios que pueden sustituir al sistema del “panel” o bien desarrollarse en paralelo y al mismo tiempo que dicho procedimiento.

-El arbitraje es un procedimiento voluntario, pero en caso de aceptarse sustituye al sistema de “paneles” o grupos especiales.

-Los “paneles” o grupos especiales. Si las consultas no han logrado solucionar la diferencia, el OSD confía el estudio del caso y la preparación de una solución al conflicto, a un grupo reducido de personas (3 o 5 Miembros) denominado “panel” o grupo especial. El “panel” debe presentar su informe final al OSD en el plazo de seis meses o, excepcionalmente de tres meses. El OSD deberá adoptar el informe en el plazo de sesenta días, excepto si se rechaza el informe por consenso o si una de las partes decide interponer una apelación ante el órgano creado a tal efecto (Órgano Permanente de Apelación), con lo cual interrumpe

el plazo para la adopción del informe. El OSD deberá adoptar automáticamente el informe del Órgano de Apelación, a no ser que el OSD, por consenso, rechace ese informe en un plazo de treinta días desde que fue comunicado.

Aunque en todo momento se intentan buscar soluciones consensuadas y evitar soluciones de litigio, se prevé que en determinadas circunstancias, el OSD pueda autorizar a uno o más Miembros para que suspendan, con respecto a otro u otros Miembros, la aplicación de obligaciones y compromisos específicos, de conformidad con el art. 22 del ESD.

En cuanto a la aplicación de las medidas de retorsión, el principio general es que se apliquen en el mismo sector en el que se produjo el incumplimiento. Si ello no fuera viable, se abre la posibilidad de que se apliquen en el seno del propio acuerdo y, si ello también fuera imposible, es cuando se permite la adopción de retorsiones en el marco de otro acuerdo tutelado por la OMC (principio de retorsiones cruzadas).

## ANEXOS SECTORIALES

Si los negociadores hubieran consentido la exclusión de ciertos sectores de servicios para otorgarles un tratamiento especial, se habría producido la exclusión de un gran número de sectores. Así pues, fue un gran logro establecer la inclusión a priori de todos los sectores y el hecho de no aceptar que determinados sectores quedaran permanentemente excluidos (*grandfathering*). El coste de ello ha sido el de que las negociaciones no pudieran cerrarse totalmente en relación a algunos sectores muy importantes como el de los servicios financieros, el del transporte marítimo y aéreo y el de las telecomunicaciones básicas. Estos sectores se hallan actualmente incluidos en el GATS, pero los negociadores acordaron un plazo más amplio para conseguir mejores resultados en relación a los compromisos sobre acceso al mercado y trato nacional.

También el sector audiovisual queda sujeto a las disposiciones del GATS, pero la Comunidad consiguió que no se incluyese ninguna oferta de liberalización del sector en relación al acceso de productores y proveedores extranjeros al mercado comunitario ni en relación al trato nacional, utilizando para ello el argumento de la necesidad de preservar la identidad cultural europea. Ello significa que la Comunidad Europea puede desarrollar su propia política audiovisual y libremente puede adoptar aquellas normas que considere convenientes (por ejemplo, en relación a las cuotas, subvenciones, etc.) y sólo queda sujeta a ciertas obligaciones generales como el respeto de la CNMF y el principio de transparencia. De todas formas, es evidente que EEUU continuará presionando a la Comunidad Europea para que abra mayoritariamente su sector audiovisual a la competencia del exterior.



El GATS incluye una serie de anexos sectoriales que incorporan las especificidades de ciertos sectores de servicios como el anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo, los anexos sobre Servicios Financieros, el anexo relativo a las Negociaciones sobre Servicios de Transporte Marítimo y los anexos sobre Telecomunicaciones.

### **Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo**

Dicho anexo se aplica a las medidas que afectan al comercio de servicios de transporte aéreo, sean o no regulares, y a los servicios auxiliares, pero se especifica que el Acuerdo no se aplicará a las medidas que afecten a los derechos de tráfico aéreo<sup>24</sup> ni a los servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico aéreo y que de momento sólo se aplicará a los servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves, a la venta y comercialización de los servicios de transporte aéreo y a los servicios de sistemas de reserva informatizados. Así pues, el GATS sólo se aplica de momento a los servicios auxiliares mencionados, situación que será objeto de revisión dentro de cinco años.

Una particularidad de este sector es la gran cantidad de acuerdos bilaterales y multilaterales existentes en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC; por ello se establece expresamente que ningún compromiso u obligación asumidos por los Miembros reducirán o afectarán las obligaciones resultantes de los acuerdos bilaterales o multilaterales vigentes.

### **Anexos sobre Servicios Financieros**

El sector de los servicios financieros incluye los tres grandes subsectores (Banca, Seguros y Mercados de Valores), se trata de un sector fundamental para el desarrollo de la cooperación económica a nivel internacional y las disposiciones del GATS sobre servicios financieros suponen una cierta consolidación de las actuales oportunidades de acceso a los mayores mercados financieros. Es pues muy importante conseguir que un país no pueda introducir nuevas restricciones ni intensificar las restricciones existentes en aquellos ámbitos en los que haya asumido obligaciones y compromisos de acuerdo con el GATS.

Se han adoptado dos anexos sobre Servicios Financieros, el primero adapta las disposiciones del Acuerdo marco a las especificidades de dicho sector. En él se procede a definir las actividades de servicios financieros que quedan cubiertas por el Anexo y a clarificar la exclusión de los servicios prestados en el ejercicio de funciones gubernamentales. También se incluyen disposiciones que permiten a los Miembros adoptar medidas por motivos cautelares, como la protección de inversores, depositarios, tenedores de pólizas o personas con las que un proveedor de servicios financieros tenga contraída una obligación fiduciaria, o para garantizar la integridad y estabilidad del sistema financiero. Las obligaciones en materia de acceso al mercado hacen referencia a los derechos monopolistas, al comercio transfronterizo, al derecho de establecimiento

y derecho a extender una implantación comercial, así como a la entrada temporal de personas físicas. Las disposiciones sobre trato nacional hacen referencia al acceso a los sistemas de pago y de compensación gestionados por entes públicos y a los servicios oficiales de financiación.

El objetivo del segundo anexo es dar forma jurídica al compromiso político de permitir que los Miembros prosigan sus negociaciones para conseguir un acuerdo sobre el alcance y los plazos de los compromisos de liberalización; para ello los Miembros mantienen durante cierto tiempo el derecho a modificar o incluso retirar sus compromisos específicos en materia de servicios financieros sin que ello de lugar a otras consecuencias jurídicas, y especialmente deberán decidir si mantienen sus disposiciones sobre reciprocidad.

Tras la entrada en vigor de la OMC, se ha previsto reanudar las negociaciones durante seis meses con el fin de alcanzar un acuerdo definitivo. Uno de los principales problemas que impidió alcanzar un acuerdo de liberalización sobre este sector fue el considerar insuficientes las ofertas sobre los compromisos de apertura de los mercados presentadas por algunos países como Japón, Corea del Sur, Brasil o Filipinas. Tanto EEUU como la Comunidad Europea exigen que se plasme en los compromisos una reciprocidad real de concesiones para poder acceder a terceros países en las mismas condiciones que las que ellos ofrecen y si ello no se logra amenazan con modificar todo o parte de sus ofertas y con mantener o introducir derogaciones a la CNMF, lo que les permitiría, por ejemplo, rechazar el establecimiento de bancos extranjeros originarios de países que no hubiesen abierto suficientemente su mercado (aplicación unilateral del principio de la reciprocidad).

#### **Anexo relativo a las Negociaciones sobre Servicios de Transporte Marítimo**

EEUU siempre ha mantenido una posición muy proteccionista en relación al sector de los transportes marítimos y la Comunidad Europea consideró que la oferta norteamericana era insuficiente, resultando imposible conseguir un acuerdo satisfactorio para el 15 de diciembre de 1993.

Dicho anexo da forma jurídica al compromiso político de permitir que los Miembros prosigan sus negociaciones con el objetivo de conseguir mejores compromisos de liberalización de los servicios de transporte marítimo internacional y servicios auxiliares, acceso a las instalaciones portuarias y utilización de las mismas. Mientras no concluyan tales negociaciones, no se aplicará a este sector el art. II sobre la CNMF ni el Anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del art. II.

También se prevé que tras la conclusión de las negociaciones y antes de la fecha de aplicación del acuerdo sectorial, los Miembros puedan mejorar, modificar o retirar la totalidad o parte de sus compromisos específicos en este sector sin ofrecer compensación.

### **Anexos sobre Telecomunicaciones**

Es necesario distinguir el desdoblamiento de funciones de dicho sector; por una parte las telecomunicaciones son un medio fundamental de transporte de otras actividades económicas y a su vez se constituyen como un sector independiente de actividad económica.

Como sector independiente, el GATS permite que las partes mantengan la infraestructura y los servicios de transporte de telecomunicaciones como sectores reservados y que sólo se realicen concesiones en relación a los servicios liberalizados, sobre los que se podrán asumir compromisos iniciales específicos.

En cambio, la adopción de un anexo sectorial en materia de telecomunicaciones persigue como objetivo central impedir que las concesiones otorgadas por los Miembros se vean desprovistas de todo efecto útil por las medidas internas referidas al acceso a la infraestructura y servicios públicos de telecomunicaciones<sup>25</sup>.

Así, el primer anexo hace referencia a la función de las telecomunicaciones como medio de transporte de otras actividades económicas y con él se pretende asegurar que los proveedores de servicios puedan acceder a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones en condiciones transparentes, razonables y no discriminatorias. Se prevé expresamente que los Miembros pueden restringir el acceso a su mercado, puesto que no se hallan obligados a autorizar a un proveedor de servicios de otro Miembro a establecer, instalar, adquirir, arrendar, explotar o suministrar redes o servicios de transporte de telecomunicaciones distintos de los previstos en su lista y tampoco se hallan obligados a establecer, instalar, adquirir, arrendar, explotar o suministrar redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones que no se ofrezcan al público en general.

Su principal objetivo es asegurar un acceso no discriminatorio a las redes y servicios públicos de transporte que ofrecen los proveedores de un Miembro a los proveedores de otros Miembros, con el fin de que puedan suministrar cualquiera de los demás servicios consignados en su Lista. Para ello, es fundamental la obligación de transparencia que obliga a los Miembros a asegurar que esté a disposición del público la información pertinente sobre las condiciones que afecten al acceso y utilización de las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones con inclusión de: tarifas, normas técnicas y demás términos y condiciones del servicio; así como información sobre los órganos encargados de la preparación y adopción de normas que afecten a tal acceso y utilización; condiciones aplicables a la conexión de los equipos terminales u otros equipos; y prescripciones en materia de notificación, registro o licencias si las hubiere.

Por primera vez se procede a incorporar una cierta armonización de los criterios que deben seguir los Miembros en relación a las condiciones que impongan al acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y se establece que tales condiciones deben ser las necesarias para: salvaguardar las responsabilidades de los proveedores de las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones, en particular su capacidad para poner sus redes y servicios a disposición del público en

general; proteger la integridad técnica de las redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones; o asegurarse de que los proveedores de servicios de otros Miembros no suministren servicios sino cuando les esté permitido con arreglo a los compromisos consignados en la lista del Miembro de que se trate.

Las Partes también se obligan a aceptar la libre circulación transfronteriza de la información, así como las comunicaciones internas entre las empresas de un mismo grupo (*intra-corporate communications*) y se obligan a permitir el acceso a las informaciones contenidas en las distintas bases de datos. Estas obligaciones encuentran un límite en los derechos de los Estados a adoptar las medidas necesarias para asegurar la seguridad, la confidencialidad y la privacidad de los mensajes y de los datos privados, aún cuando tales derechos no puedan ejercerse de forma arbitraria o discriminatoria y no pueden constituir una restricción disfrazada.

El anexo también incluye disposiciones para fomentar la cooperación técnica en este sector, especialmente en relación a los países en desarrollo y los Miembros se comprometen a promover la utilización de aquellas normas internacionales que persiguen la compatibilidad e interoperabilidad mundial de las redes y servicios de telecomunicaciones, especialmente las adoptadas en el seno de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y en el seno de la Organización Internacional de Normalización y se obligan a consultar tales organizaciones en relación a las cuestiones que deriven de la implementación de este anexo.

El segundo anexo sobre telecomunicaciones permite que las negociaciones continúen hasta el 30 de abril de 1996 en relación a los servicios básicos de telecomunicaciones que no estén consignados en la lista de un Miembro y, mientras tanto, no se aplicará el art. II sobre la CNMF ni el Anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del Artículo II. En principio, tales servicios serían todos aquellos que no estuvieran clasificados como servicios de valor añadido (servicios que añaden nuevas funciones a los servicios básicos y que suelen estar liberalizados), pero el problema reside en la diversidad de estructuras jurídicas existentes y en la falta de criterios uniformes para definir el significado y alcance de la noción telecomunicaciones básicas o servicios básicos de telecomunicaciones<sup>26</sup> y también en el hecho de que muchos Miembros mantienen cerrado dicho sector por la existencia de proveedores que gozan de derechos exclusivos (monopolios) sobre dichos servicios.

El objetivo principal de la Comunidad Europea es hacer compatible el calendario de la liberalización de las telecomunicaciones básicas que surja de la futura negociación multilateral, con la propia planificación y con el calendario de liberalización de las telecomunicaciones a nivel comunitario previsto para 1998.

### **Anexo sobre el movimiento de personas físicas**

Las principales discusiones entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo se centraron en este ámbito. Estos últimos propugnaban un tratamiento simétrico de los distintos factores de producción, es decir que no primara el factor capital por encima del factor trabajo.

Sin embargo, tras unos debates encarnizados, el anexo sectorial no incorporó compromiso efectivo alguno sobre movimiento de trabajadores, hallándose éstos en la lista de compromisos iniciales. Las ofertas de los países desarrollados (principalmente las de los miembros de la Unión Europea) fueron, a juicio de los países en desarrollo, muy pobres, limitándose principalmente a los casos de transferencias intracorporativas de empleados de alto nivel (directivos, representantes comerciales etc.) cuando ello fuera necesario para el buen funcionamiento de la presencia comercial de dicha empresa en el país de acogida. Mientras que los países en vías de desarrollo pedían que se extendieran los compromisos al movimiento de personas que sea necesario para ejecutar un contrato entre dos empresas. Ello ocasionó una amenaza de bloqueo total de las negociaciones, pero finalmente también aquí se decidió crear un grupo negociador para conseguir que, tras la conclusión de la Ronda, los Miembros (especialmente los países desarrollados) ofreciesen mayores compromisos.

## BALANCE DEL GATS

Los expertos señalan que es imposible pronunciarse actualmente sobre los efectos económicos del GATS; por otra parte la inexistencia de barreras cuantificables dificulta dicha labor en el ámbito de los servicios. Dado que son muchos los países que han adoptado compromisos tanto generales como específicos, debe considerarse que efectivamente supone un buen punto de partida para consolidar el status quo de los distintos Miembros y para impulsar una cierta liberalización del comercio de servicios. Mientras tanto, los Estados deben dotarse de estadísticas nacionales y mundiales más fiables, seguras y armonizadas que permitan valorar los cambios que dicho acuerdo y las futuras negociaciones puedan propiciar.

El balance es globalmente positivo si consideramos que se ha logrado definir el marco de principios y disciplinas que van a aplicarse al comercio de servicios para que pueda desarrollarse sobre unos fundamentos más estables y que además se ha conseguido que fuesen aceptados por la mayoría de los Estados de la Comunidad Internacional<sup>27</sup>. Por primera vez se ha conseguido adoptar unas disposiciones multilaterales aplicables al comercio de los servicios, aún cuando de momento, sólo se haya creado el marco básico y se haya pospuesto la elaboración de normas más detalladas para cuando se disponga de mayor información y experiencia sobre la aplicación del GATS a los distintos sectores de servicios.

Como aspectos más negativos señalaríamos el hecho de que, en sectores muy importantes del comercio exterior de servicios, no se consiguiera cerrar las negociaciones (sin que haya seguridad de que puedan cerrarse en las fechas previstas); también es lamentable que no se

hayan desarrollado partes fundamentales del acuerdo general como son los temas de compras públicas, salvaguardias y subvenciones; y finalmente, aún cuando sea comprensible, el balance final en cuanto a la liberalización efectiva que resulta de los compromisos iniciales asumidos, no es nada espectacular y en realidad supone en muchos sectores consolidar las barreras existentes. Esta fue también la estrategia seguida por la Comunidad Europea y por sus Estados miembros, procediendo a consolidar en el GATS su respectiva situación reglamentaria (que en estos últimos años se ha ido liberalizando progresivamente).

Las negociaciones no fueron fáciles y se intentó conseguir un equilibrio global de derechos y obligaciones entre los Miembros, reconociéndose desde un principio la necesidad de otorgar medidas especiales a los países en desarrollo para poder desarrollar sus propios sectores de servicios. A pesar de ello, dada la inconcreción de las obligaciones asumidas hacia los países menos desarrollados, será necesario analizar hasta que punto las grandes potencias contribuyen a facilitar el desarrollo de las actividades económicas en los países menos desarrollados para que dicho acuerdo, en lugar de perjudicarles, contribuya a conseguir un comercio internacional más equilibrado.

Ahora corresponde a la OMC impulsar el proceso de cooperación y liberalización progresiva del comercio de servicios, siendo esencial que consiga cerrar las negociaciones en relación a los sectores que quedaron aparcados en la fase final de la Ronda, como por ejemplo en relación a los servicios financieros, las telecomunicaciones básicas, el sector aeronáutico, el transporte marítimo, la energía, el desplazamiento de trabajadores etc. y deberá igualmente examinar el funcionamiento de las normas y mecanismos adoptados.

El Consejo del Comercio de Servicios y sus órganos auxiliares tienen ante sí una árdua tarea, ya que son quienes deben controlar la aplicación del GATS y examinar las exenciones concedidas. Asimismo, deben impulsar las negociaciones en aquellos sectores que continúan abiertos; encauzar el desarrollo de las disciplinas sobre compras públicas, subsidios, salvaguardias, normas internas y modificaciones de las listas de compromisos; y también llevar a cabo una labor de análisis de las lagunas y ambigüedades que subsisten, para presentar propuestas que permitan en futuras rondas mejorar o completar las disposiciones existentes.

Mientras tanto, todos los Miembros deberían dotarse de mecanismos internos de información y de colaboración con los agentes económicos para facilitar que éstos puedan diseñar su estrategia de producción y comercialización, vigilando al mismo tiempo que todas las Partes cumplan los compromisos adquiridos. Es evidente que, a medida que se van suprimiendo más barreras y se van universalizando los intercambios de servicios, la lucha por la competitividad se sitúa cada vez más a escala mundial, por lo que los Estados deberían promover la creación de estructuras que permitieran internacionalizar la oferta de servicios de mayor calidad a precios más competitivos.

La OMC aparece en un momento en el que ya existe una gran interdependencia económica entre los Estados a nivel mundial y ello justifica la elaboración de las distintas disciplinas multilaterales que inciden, cada vez más directamente, en las políticas económicas de los

Estados. Es incluso previsible que, en el futuro, la OMC pueda incidir en otras disciplinas no estrictamente comerciales y deberá hacer frente a los nuevos retos de la creciente interacción entre los temas de política comercial y los de otras políticas como la política medioambiental, la política de competencia, la política monetaria, la política social, etc.

Ciertamente, el principal éxito de la Ronda Uruguay reside en disponer ahora de una Organización Internacional con competencias para garantizar que puedan desarrollarse las prestaciones internacionales de servicios y el movimiento de los factores de producción que sean necesarios para prestar los servicios en las condiciones que las Partes hayan aceptado. Además, dicha Organización debe adaptar su propio funcionamiento para gestionar con eficacia un cuerpo legal que constituye una base sólida para el desarrollo de futuras negociaciones, disponiendo de un nuevo mecanismo de solución de diferencias que esperamos pueda llegar a ser más efectivo que el existente en el marco del viejo GATT y permita garantizar el cumplimiento de las obligaciones que derivan de los distintos Acuerdos.

La credibilidad del nuevo modelo de gestión diseñado se afianzará en la medida en que demuestre su eficacia para solucionar las disputas comerciales que planteen sus Miembros.

#### Referencias Bibliográficas

- Arkell, J.; "The General Agreement on Trade in Services. Liberalisation Concepts, Structures and Modalities", "Comments by T. Friederichs on report by J. Arkell", *Conference on the Uruguay Round Results: A European Lawyer's Perspective*, Brugge, 18-19 noviembre 1994.
- Avila, G.; "El comercio de servicios", *Boletín ICE Económico*, número extraordinario sobre la Ronda Uruguay del GATT, 1994.
- Bermejo García, R.; *Comercio Internacional y sistema monetario. Aspectos jurídicos*, ed Civitas, Madrid, 1990
- Bourgeois, J.H.J.; "L'avis de la Cour de Justice des Communautés européennes à propos de l'Uruguay Round: un avis mitigé", *Revue du Marché Unique Européen*, nº 4, 1994, pp. 24 y ss.
- Carderera Soler, L.; "La Organización Mundial de Comercio", *Boletín ICE Económico*, número extraordinario sobre la Ronda Uruguay del GATT, 1994.
- Cesar Balthazar, U.; "Le Bresil et les négociations sur le commerce de services dans le cadre du GATT" *Revue du Marché Commun*, nº 317, mayo 1988.
- Fornier Delaygua, J.; *La cláusula de la nación más favorecida*, Ed. Civitas, 1988.
- Hindley, B.; "L'Accord Général sur le Commerce des Services", *Politique Étrangère*, 1993.
- Hoekman, B.; "Market Access Through Multilateral Agreement: From Goods to Services", *The World Economy*, vol 15, nº 6, noviembre 1992.
- Hoguet, P.; "Rapport d'information sur les résultats du cycle d'Uruguay du GATT", *Assemblée Nationale* nº 1.066, 5 abril 1994.

Jackson, J.H.; *Restructuring the GATT System*, Ed. New York Council on Foreign Relations Press, New York, 1990.

Louis, J.V.; "Les relations extérieures de l'Union européenne: unité ou complémentarité", *Revue du Marché Unique Européen*, nº 4, 1994, p. 19.

Luyten, P. : "Services in the Uruguay Round: The EEC Viewpoint", en Rubin, S. & Jones, M. (eds), *Conflict and resolution in US-EC trade relations at the opening of the Uruguay Round*, 1989.

María Avila, A.; Castillo Urrutia, J.A.; Díaz Mier, M.A.; *Regulación del comercio internacional tras la ronda Uruguay*, Ed. Tecnos, 1994.

Nicolaidis, P.; "The problem of regulation in traded services: the implications for reciprocal liberalization", *Aussenwirtschaft*, 1990, vol. 44, nº 1.

Osa Buendía, J.; "Las telecomunicaciones en la ronda de Uruguay", *ICE* nº 649, junio 1991.

Teijero Casanova, C.; "La ronda Uruguay: cuatro años de negociaciones comerciales multilaterales", *ICE*, Agosto/septiembre 1990.

Varona Claveras, J.P.; "El GATS: un acuerdo marco para los servicios", *ICE*, nº 694, junio 1991.

#### Notas

1. El 30 de diciembre de 1994, España ratificó el Acta Final del Acuerdo OMC. Dichos Acuerdos junto con los Protocolos y demás actos vinculantes han sido publicados en un suplemento del *BOE* en enero de 1995.
2. El nuevo GATT de 1994 modifica el GATT de 1947 y se mantiene la abreviatura del título inglés *General Agreement on Trade and Tariffs*, incluyéndose todos los acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías.
3. Es el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, conocido por la abreviatura del título inglés *General Agreement on Trade in Services*.
4. Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio y que se conoce por la abreviatura del título inglés: *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*.
5. Véanse las letras b) y c) del apartado 3 del art. 22 del entendimiento relativo a la solución de diferencias.
6. Véase "US-Taxes on Petroleum" (Superfund), *BISD* 34S/134, para 5.2.9. and *EEC- Regulation on imports of parts and components*, *BISD* 37S/132, para 5. 25-26.
7. A mitad de la década de los 70, las grandes empresas de seguros, servicios financieros, de viajes y turismo y de servicios basados en el tratamiento de la información empezaron a presionar para que se iniaran negociaciones encaminadas a reducir y suprimir las restricciones que limitaban el comercio internacional de servicios y el Congreso de los EEUU apoyó la idea de que el Presidente pudiera negociar incluir el tema del comercio de servicios en los foros de negociaciones multilaterales pertinentes. Véase Terence P. Stewart (ed.), *The GATT Uruguay Round. A Negotiating History (1986-1992)*, Vol. II Commentary, Ed. Kluwer, 1993, Deventer-Boston, p. 2343 y ss.



8. No debe olvidarse la existencia de una importante red de acuerdos sectoriales que en materia de servicios han sido adoptados en el seno de distintas Organizaciones Internacionales como por ejemplo la OACI (Organización Internacional de Aviación Civil), la UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones), la OMT (Organización Mundial del Turismo), ni la existencia de acuerdos horizontales internacionales de tipo bilateral o plurilateral que inciden en el ámbito de los servicios como por ejemplo el Código de Liberalización de las Transacciones Invisibles Corrientes de la OCDE.
9. Véase *Declaración Ministerial adoptada el 29 de Noviembre de 1982*. Doc. GATT N° L/5424, recogido en *BISD 29° Supl*, párraf. 9, 21 (1992).
10. Véase Luyten, P.; "Services in the Uruguay Round: The EEC Viewpoint", en Rubin, S. & Jones, M. (eds.), *Conflicts and resolution in US-EC trade relations in the opening of the Uruguay Round*, 1989, p. 197 y ss; NICOLAIDES, P.; "The problem of regulation in traded services: The implications for reciprocal liberalization", *Aussenwirtschaft*, 1990, vol. 44, n° 1, p. 90 y ss.
11. Tal fue la propuesta de la Comunidad Europea frente a las posturas antagónicas que mantenían principalmente los EEUU y el "Grupo de los Diez" (Brasil, India, Argentina, Cuba, Egipto, Nicaragua, Nigeria, Perú, Tanzania y Yugoslavia), quienes se oponían a la inclusión de los servicios en la Ronda Uruguay, alegando entre otras razones que el GATT no tenía competencia para incidir en estos temas. Véase Cesar Balthazar, U.; "Le Bresil et les négociations sur le commerce de services dans le cadre du GATT", *Revue du Marché Commun*, n° 317, mayo 1988 y también Drake, W. y Nicolaidis, K.; "Ideas, Interests and Institutionalization: Trade in Services and the Uruguay Round", en *International Organizations*, vol. 46, n° 1, 1992, p. 37-100.
12. Véase la Declaración ministerial de Punta del Este de 20 de septiembre de 1986 en el *BISD del GATT*, 33° supl., 1987, p. 19 y ss. El texto completo de dicha Declaración se encuentra también en el boletín *FOCUS* n° 41 de octubre 1986 sobre "El lanzamiento de la Ronda Uruguay".
13. Véase art 22 y 23 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (Anexo 2).
14. Nada impide a la Conferencia Ministerial crear otros comités adicionales, con las funciones que estime apropiadas.
15. En relación a la casuística de excepciones al voto por mayoría véase Carderera Soler, L.; "La Organización Mundial de Comercio", *Boletín ICE Económico*, número extraordinario sobre la Ronda Uruguay del GATT, pp. 15 y 16.
16. Véase Avila, G.; "El comercio de servicios", *Boletín ICE Económico*, número extraordinario sobre la Ronda Uruguay del GATT, p. 96.
17. Véase Anexo sobre el Movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo.
18. El 6 de abril de 1994, la Comisión presentó al TJCE una solicitud de dictamen sobre la competencia de la Comunidad Europea para celebrar el Acuerdo por el que se establece la OMC y en particular para celebrar el GATS y el TRIPS bien en base al art 113, bien en el paralelismo entre competencias internas y externas, o bien en base a los art 100A o 235 del T. CE. El 15 de noviembre de 1994 el TJCE adoptó el Dictamen 1/94 indicando que "La Comunidad y sus Estados miembros poseen una competencia compartida para celebrar el GATS "(no publicado).

19. Por ello y dado que existen ámbitos de competencia compartida, els GATS ha sido concluido como acuerdo mixto.
20. Véase en este sentido Bourgeois, J.H.J.; "L'avis de la Cour de Justice des Communautés européennes à propos de l'Uruguay Round: un avis mitigé". *Revue du Marché Unique Européen*, nº 4, 1994, pp 24 y ss.
21. Véase Louis, J.V.; "Les relations extérieures de l'Union Européenne: unité ou complémentarité", *Revue du Marché Unique Européen*, nº 4, 1994, p. 19.
22. En relación a la CNMF aplicada al comercio de mercancías véase por ejemplo Forner Delaygua, J.; *La cláusula de la nación más favorecida*, Ed. Civitas, 1988, p. 20 y ss; Long, O.; *Law and limitations in the GATT multilateral trade system*, p. 8 y ss, ; Tumlr, J.; "GATT rules and the Community Law-A comparison of economic and legal functions", *The European Community and GATT*, Ed. Kluwer, 1986, p. 7 y ss.
23. El término exención es el que se ha utilizado en la versión española de los acuerdos de la Ronda Uruguay en relación a la CNMF.
24. Por derechos de tráfico se entiende el derecho de los servicios regulares y no regulares de operar y/o transportar pasajeros, carga y correo, mediante remuneración o alquiler, desde, hacia, en o sobre el territorio de un miembro, con inclusión de los puntos que han de cubrirse, las rutas que han de explotarse, los tipos de tráfico que han de realizarse, la capacidad que ha de facilitarse, las tarifas que han de cobrarse y sus condiciones, y los criterios para la designación de líneas aéreas, entre ellos los de número, propiedad y control.
25. Definido como todo servicio de transporte de telecomunicaciones que un miembro prescriba, expresamente o de hecho, que se ofrezca al público en general. Tales servicios pueden incluir entre otros: telégrafo, teléfono, télex y transmisión de datos.
26. Así por ejemplo, a nivel comunitario, con independencia de que en ocasiones se utilice la noción de servicios básicos como servicios reservados, se ha indicado que al objeto de tales negociaciones comerciales multilaterales, la Comunidad considera servicios básicos la telefonía, la transmisión de datos, los servicios móviles y los servicios por satélite.
27. De momento las excepciones más significativas son las de varios países árabes del Oriente Medio (Irán, Irak, Arabia Saudí, Siria, Jordania, etc.) y las de varias repúblicas de la antigua URSS (Rusia, Ucrania, etc.).