

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

S/WPGR/W/14

10 de octubre de 1996

(96-4268)

Grupo de Trabajo sobre las Normas del AGCS

Original: inglés

COMUNICACIÓN DE SUIZA

Salvaguardias y comercio de servicios

Características del AGCS e identificación de circunstancias

Dada la flexibilidad del AGCS en su redacción actual, no resulta evidente que puedan determinarse las circunstancias para las que sería necesario incluir en este Acuerdo un mecanismo específico de salvaguardia. El principio de liberalización progresiva establecido en el artículo XIX del AGCS, conforme al cual los Miembros pueden contraer compromisos específicos en materia de acceso a los mercados y trato nacional mediante la celebración de sucesivas rondas de negociaciones, permite que los Miembros -al tiempo que proceden a la liberalización progresiva del comercio de servicios- tengan en cuenta el nivel de desarrollo y la competitividad de los distintos sectores de sus respectivos mercados. Este enfoque contribuye a reducir considerablemente la reciente incidencia de situaciones que pueden inducir a los Miembros a adoptar medidas para impedir, en su caso, que en determinadas circunstancias los compromisos específicos contraídos tengan efectos no deseados. En el ámbito del comercio de servicios, tales circunstancias, cuando se presentan, están relacionadas fundamentalmente con los pagos y las transferencias. Este fenómeno, evidente en el caso de los servicios financieros, también se da en los demás sectores de servicios, ya que el comercio de servicios, independientemente del modo de suministro, conlleva normalmente pagos y transferencias. No obstante, de este tipo de dificultades se ocupa ya el artículo XII del AGCS.

El artículo XXI también da al AGCS un cierto grado de flexibilidad, por cuanto permite a los Miembros adoptar medidas específicas en circunstancias que así lo requieran. Aunque las medidas previstas en este artículo sólo pueden adoptarse si se cumplen determinadas condiciones (período de espera, notificación previa, compensación a petición de los demás Miembros), el mecanismo que instituye el artículo XXI permite superar las dificultades que puedan plantear los efectos imprevistos de los compromisos específicos contraídos. Las condiciones que deben observarse al recurrir al artículo XXI impiden a los Miembros adoptar medidas prematuras o excesivamente gravosas que puedan alterar el equilibrio de las ventajas que ofrece el Acuerdo. Aunque en ese artículo no se haga referencia expresa a la modificación temporal de las listas, el Acuerdo no excluye la posibilidad de recurrir a él en caso de que sea necesario modificar temporalmente un compromiso concreto, aun cuando habría que ver si la modificación temporal de un compromiso relativo al comercio de servicios es realmente factible en la práctica (véase más adelante).

Entablar negociaciones sobre la elaboración de un mecanismo de salvaguardia específico sólo tendrá sentido si previamente se identifican con precisión las circunstancias pertinentes no previstas en las disposiciones del AGCS. Sólo entonces estarán los Miembros en condiciones de decidir si deben o no entablar negociaciones para elaborar una cláusula de salvaguardia específica en el marco de ese Acuerdo.

Problemas conceptuales y prácticos relacionados con las características del comercio de servicios

Las medidas de salvaguardia urgentes previstas en el Acuerdo sobre Salvaguardias del GATT son medidas temporales que los Miembros pueden adoptar con objeto de limitar un aumento excesivo de las importaciones que cause o amenace causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. Para que un mecanismo de salvaguardia funcione bien, es necesario definir claramente conceptos clave como los de importaciones, rama de producción nacional, daño y productos similares o directamente competidores. Estos términos plantean diversos problemas conceptuales y prácticos derivados de determinadas características del comercio de servicios. Además, la aplicación de un mecanismo de salvaguardia en el ámbito de los servicios tropezaría con una serie de problemas prácticos en cuanto a tipos de medidas, clasificación de los servicios por sectores, estadística y medición.

Importaciones y rama de producción nacional

Aunque en el contexto de los servicios cabría perfectamente definir las importaciones y la rama de producción nacional (y, por lo tanto, el daño causado a la rama de producción nacional) con respecto a los modos de suministro 1 y 2, la definición de esos conceptos plantea graves problemas con respecto al modo de suministro 3 (y en cierta medida con respecto también al modo de suministro 4). En lo que se refiere al modo de suministro 3, la definición de importaciones depende de la definición de rama de producción nacional. Si se considera que la rama de producción nacional abarca todas las empresas proveedoras de servicios establecidas en el territorio de un Miembro, no puede haber "importaciones" (ni por consiguiente, un daño grave causado por el aumento de las "importaciones") en el caso de ese modo de suministro. En cambio, si se excluye de la definición de rama de producción nacional de un Miembro a las empresas proveedoras de servicios pertenecientes a personas extranjeras establecidas en su territorio o controladas por éstas, los servicios de estas empresas se considerarían "importaciones" a pesar de haber sido producidos (y suministrados) a nivel nacional. Así pues nos encontramos ante el siguiente dilema: o bien no hay "importaciones" en el caso del modo de suministro 3, o bien, no habría que considerar a empresas proveedoras de servicios que generan valor añadido y empleo en el territorio de un Miembro parte de la rama de producción nacional, a pesar de estar establecidas en el territorio de ese Miembro, por razón de la propiedad o del control de la empresa. Si se adoptara este último punto de vista, los Miembros podrían adoptar medidas de salvaguardia contra servicios de empresas proveedoras establecidas en su territorio, lo que con toda probabilidad aumentaría el daño causado a la economía nacional del Miembro afectado en vez de atenuar el problema, efecto éste que está en clara contradicción con el objetivo de cualquier mecanismo de salvaguardia.

Productos similares o directamente competidores

La aplicación del concepto de productos similares o directamente competidores puede resultar más difícil en el ámbito de los servicios que en el de las mercancías, en particular en relación con los modos de suministros 1 y 2. Dado que en muchos casos los servicios se producen y se consumen al mismo tiempo y que hay un contacto directo entre el proveedor y el consumidor, un servicio consumido en el extranjero (modo 2) u objeto de suministro transfronterizo (es decir, sin la presencia física del proveedor, modo 1) no tiene por qué ser similar o sustituir fácilmente a un servicio "similar" que haya suministrado, allí donde se encuentre el consumidor, un productor establecido en el territorio del Miembro afectado. Aunque el servicio, abstracción hecha de la localización y la proximidad del proveedor y el consumidor, pueda parecer muy similar desde el punto de vista técnico, la ausencia física del proveedor o el hecho de que el consumo se realice en el extranjero pueden representar una importante diferencia desde el punto de vista económico, relevante para determinar si dos servicios son similares o directamente competidores (es decir, sustitutos casi perfectos en términos de mercado). Debido al carácter específico de los servicios, en muchos casos determinar si un servicio objeto de

suministro transfronterizo es similar a un servicio suministrado a nivel nacional o directamente competidor de ese servicio resultará más difícil que hacer lo propio en el ámbito del comercio de mercancías, lo que puede plantear problemas de aplicación considerables. Además, la diferenciación e individualización de los servicios suele ser mayor que las de las mercancías, por lo que la determinación de productos similares o directamente competidores en el contexto del comercio de servicios, resulta más difícil incluso en aquellos casos en que no es necesario comparar servicios que han sido objeto de modos de suministro diferentes.

Reglamentación interna

A diferencia de la liberalización del comercio de mercancías, que se realiza principalmente mediante la reducción de los aranceles y la eliminación de las fronteras, la liberalización del comercio de servicios se lleva a cabo exclusivamente mediante la modificación de la reglamentación interna que en muchos casos, se aplica por igual a las empresas proveedoras extranjeras y a las nacionales. Los aranceles y las medidas que se aplican en frontera rara vez pueden aplicarse al comercio de servicios, dada la naturaleza intangible de estos últimos. En el ámbito del comercio de servicios, las medidas que se adoptan "en la frontera" afectan como mucho a los pagos y a las transferencias, o a la circulación de los consumidores o proveedores de los servicios. En la práctica, resultaría muy difícil controlar el comercio de servicios impidiendo a los ciudadanos que cruzaran la frontera, y el artículo XII del AGCS se ocupa ya de las medidas relativas a los pagos y a las transferencias.

Aunque existiera un número restringido de medidas en frontera, en la gran mayoría de los casos las medidas de salvaguardia aplicadas en el comercio de servicios tendrían que basarse necesariamente en una modificación temporal de la reglamentación interna. Sin embargo, por un lado, en la mayoría de los casos, la utilidad práctica de las modificaciones puntuales y temporales de las leyes y la reglamentación internas es muy dudosa, y, por otro, la aplicación de medidas puntuales y temporales es fundamental en cualquier mecanismo de salvaguardia. Aunque fuera posible, la modificación puntual o temporal de la reglamentación interna no sería conveniente puesto que tiende a minar la estabilidad y la previsibilidad del sistema jurídico, lo que perjudica no sólo a los proveedores extranjeros sino también a los nacionales. Ni siquiera en el supuesto de que los Miembros estuvieran dispuestos a aceptar sus efectos negativos en la economía nacional, sería aceptable esta medida desde el punto de vista de la estabilidad del sistema comercial, sobre todo en lo que se refiere a los "derechos adquiridos" por razón de la presencia comercial.

Clasificación de los sectores de servicios

Resulta bastante más difícil orientar las medidas de salvaguardia a actividades específicas en el comercio de servicios que en el de mercancías, puesto que el Sistema Armonizado en el que se basa este último es mucho más detallado que la clasificación por sectores conforme a la que suelen consignarse los compromisos específicos relativos al comercio de servicios. Esta característica, unida al hecho de que, en cualquier sector, las medidas de salvaguardia habrían de aplicarse en estricta conformidad con el principio NMF (párrafo 1 del artículo X del AGCS), lleva aparejado un riesgo considerable de dispersión de los efectos de las medidas que se adopten. Una medida de salvaguardia afectaría casi con toda seguridad a una amplia gama de empresas proveedoras, originarias posiblemente de gran número de países Miembros, independientemente de cuál fuera el origen de la dificultad que hubiera dado pie a la aplicación de esa medida de salvaguardia.

Dificultades estadísticas y problemas de medición

Otra de las dificultades prácticas con que tropieza la aplicación de medidas de salvaguardia es la derivada de los problemas de estadística y medición. En primer lugar, la invisibilidad de la mayoría de los servicios dificulta la cuantificación de las corrientes comerciales y, por lo tanto, del "aumento",

cuya adecuada identificación es requisito previo indispensable para que sea posible aplicar (y examinar) una medida de salvaguardia de conformidad con criterios objetivos. El hecho de que haya cuatro modos distintos de suministro de servicios dificulta aún más esta tarea. En segundo lugar, se requiere información fiable y suficientemente detallada sobre la producción y el empleo, tanto para evaluar las consecuencias que tiene el aumento de las importaciones en la economía nacional, como para examinar adecuadamente cualquier medida de salvaguardia. Es necesario disponer de datos estadísticos a nivel subsectorial, o incluso a nivel de productos concretos, respecto de cada uno de los cuatro modos de suministro, con una periodicidad trimestral o mensual. Los datos estadísticos de que se dispone sobre el comercio de servicios no suelen ajustarse a esos requisitos. Por norma general, esos datos no son comparables a nivel internacional, y suele haber contradicciones entre los conceptos en que se basa la medición, incluso a nivel nacional, según por ejemplo los modos de suministro, o que se refieran al comercio o a la producción nacional. Aun en el caso de que se dedicara un considerable esfuerzo a los trabajos estadísticos no parece probable que se pudiera disponer de información fiable y suficientemente detallada en un futuro próximo.

Conclusiones y opciones para el trabajo futuro

Es evidente que el análisis no debe acabar en este punto. Queda por responder la pregunta de si es posible identificar con precisión, en el contexto del comercio de servicios, las circunstancias que hacen conveniente un mecanismo de salvaguardia. Aun en caso de que, en principio, resultara conveniente una cláusula de salvaguardia, sus posibles beneficios y su viabilidad seguirán siendo dudosos, a la luz de los conocimientos actuales.

Teniendo en cuenta que, debido a las características específicas del comercio de servicios, los problemas de aplicación harían difícil una supervisión adecuada y un examen eficaz de las medidas de salvaguardia, el riesgo que se corre de quebrantar los principios básicos del AGCS es muy alto. En caso de que fuera posible una definición razonable de los conceptos de importaciones y daño en el comercio de servicios en relación con los modos de suministro 1 y 2, la aplicación del concepto de productos similares o directamente competidores con respecto a estos dos modos de suministro podría plantear dificultades bastante más graves que las que se plantean en el ámbito del comercio de mercancías. Por otro lado, aun cuando el concepto de productos similares o directamente competidores puede aplicarse perfectamente con respecto a los modos de suministro 3 y 4, la aplicación del concepto de "importaciones" y, por lo tanto, de daño y de rama de producción nacional con respecto a estos mismos modos de suministro parece bastante cuestionable. Además, todos los modos de suministro presentan problemas en cuanto a la reglamentación interna, la medición y la clasificación por sectores.

La solución de estos problemas no es sólo importante desde el punto de vista práctico, sino que es fundamental para garantizar la eficacia y el buen funcionamiento de cualquier mecanismo de salvaguardia que no vaya en detrimento del equilibrio y de los principios básicos establecidos en el Acuerdo. Si no pueden superarse esos problemas, la elaboración de una cláusula de salvaguardia seguirá siendo un ejercicio meramente teórico, sin posibilidades de aplicación razonable.

En el caso de que el examen de estas cuestiones requiriera más tiempo del previsto en el párrafo 2 del artículo X, cabría la posibilidad de ampliar el plazo previsto en el párrafo 3 de dicho artículo. Si se dispusiera de tiempo suficiente para examinar atentamente los aspectos pertinentes, podría abordarse también el tema de las medidas de salvaguardia urgentes en el contexto de una mayor experiencia en relación con el funcionamiento del AGCS -un acuerdo cuya conclusión es aún reciente- y con el proceso de liberalización progresiva en curso.