

El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios- GATS

Por Gabriel Arthur Ramjas

El comercio de servicios -banca y seguros, transporte, turismo, consultorías, auditorías, telecomunicaciones, construcción, películas y televisión, y servicios laborales- es un sector muy importante en el comercio mundial, al que se ha venido prestando mayor atención desde cuando se incluyó en las negociaciones de comercio de la Ronda de Uruguay.

En el pasado, este tema recibía poca atención en los foros de comercio internacional, debido, tal vez, a la poca transibilidad de los servicios. Hoy en día, sectores como el de las telecomunicaciones y el financiero, que hace un par de décadas se encontraban confinados básicamente a los mercados nacionales, pueden aspirar a un espacio global de operaciones, como consecuencia del avance tecnológico.

Por otra parte, siempre se ha presentado la dificultad de poder realizar un seguimiento eficaz al comercio de servicios. Las estadísticas sobre transacciones en este sector no son comparables entre países. Normalmente se toma en cuenta sólo las transacciones a través de fronteras, que hoy día ascienden a 900 billones de dólares al año, sin considerar las ventas de empresas extranjeras en el mercado local, cuya facturación está valorada en 3.000 billones de dólares.

Al mismo tiempo, se ha presenciado una creciente participación del sector de servicios en el producto interno bruto, tanto de países desarrollados como de los

en desarrollo, incluido entre 1965 y 1990 la correspondiente a todos los países en c como promedio de los países desarrollación aumentó del 54 el mismo período.¹

El Acuerdo G Comercio de Ser

Antes del Acu Ronda Uruguay era mas internacionales de servicios. El Acue Comercio de Servic su sigla en inglés G Acta Final de la Ron primer texto multila reúnen principios y c ciones y derechos, p solución de controvo mos de negociación progresiva del come

Su inclusión e nes fue impulsado en países desarrollados comercio de servicio países desarrollados ellos los principales cualquier liberalizaci Los países en desarro con la otra tercera p

1. Datos tomados de: Na Económico y Social, E transnacionales en el s C. 10/1994/4, 28 de

en desarrollo, incluida Colombia. Entre 1965 y 1990 la proporción del PIB correspondiente a los servicios en todos los países en desarrollo aumentó como promedio del 40% al 47%. En los países desarrollados esa proporción aumentó del 54% al 61% durante el mismo período.¹

El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS)

Antes del Acuerdo logrado en la Ronda Uruguay eran escasas las normas internacionales sobre comercio de servicios. El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, conocido por su sigla en inglés GATS (capítulo del Acta Final de la Ronda), constituye el primer texto multilateral en el que se reúnen principios y conceptos, obligaciones y derechos, procedimientos de solución de controversias, y mecanismos de negociación para la liberación progresiva del comercio de servicios.

Su inclusión en las negociaciones fue impulsado en particular por los países desarrollados. Dos tercios del comercio de servicios se realiza entre países desarrollados y por tanto son ellos los principales beneficiarios de cualquier liberalización en este sector. Los países en desarrollo participan sólo con la otra tercera parte y en general,

compran más servicios de los que venden, por lo tanto su situación es desventajosa. En América Latina, durante la década pasada la balanza de pagos por servicios fue agudamente deficitaria debido principalmente a los compromisos de la deuda externa.

En general, los países limitan la competencia de los *proveedores extranjeros de servicios* en sus mercados nacionales mediante obstáculos, que pueden ser reseñados así:

- Obstáculos que afectan el acceso de los proveedores extranjeros al mercado nacional;
- Obstáculos que afectan las normas relativas al trato otorgado a los proveedores extranjeros; y
- Obstáculos que afectan el marco general de reglamentación de los servicios.

Los dos primeros grupos incluyen medidas dirigidas explícitamente a los proveedores extranjeros de servicios, mientras el último incluye medidas que tienen una influencia no deseada, pero a menudo considerable, sobre el acceso a los mercados o las normas relativas al trato otorgado a esos proveedores.

La participación extranjera en los mercados de servicios se lleva a cabo principalmente mediante la **inversión extranjera directa**, ya que una de las características de los servicios es que no son comercializables en

1. Datos tomados de: Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, El papel de las empresas transnacionales en el sector de los servicios, E/C.10/1994/4, 28 de marzo de 1994.

pie de igualdad a través de las fronteras. La inversión directa en servicios constituye una porción creciente de la inversión extranjera de los principales países exportadores de capital; más aún, representa el segmento más dinámico en los flujos de inversión extranjera total.

Tradicionalmente se han puesto muchas trabas a la inversión extranjera directa, en particular, en los países en desarrollo. Estas trabas pueden adoptar la forma de una prohibición en toda la economía, de prohibiciones de propiedad extranjera de subsectores específicos o de limitaciones al monto permitido de participación extranjera en el capital. Se han eliminado muchas de esas trabas durante la última década y en particular en América Latina, pero todavía existen prohibiciones en los sectores que se consideran estratégicos.

Compromisos de la ronda Uruguay

Para liberalizar los mercados de servicios, el Acta Final de la Ronda Uruguay establece varias normas que pueden ser clasificadas en dos grupos:

- **Obligaciones generales** de aplicación uniforme entre todos los miembros y
- **Compromisos específicos**, que son compromisos sectoriales negociados y que afectan individualmente a cada país miembro.

Entre las obligaciones generales, el principio de la nación más favorecida es el más importante. Esto significa que un país miembro debe otorgar a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro miembro, un trato no menos favorable al que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país. (Parte II, art. II, pár. 1, GATS). Hay algunas excepciones, según lo establece el anexo correspondiente.

Dado que las reglamentaciones nacionales, y no las medidas en frontera, son las que más influyen en el suministro de servicios, se establece que todas las medidas de aplicación general deberán ser administradas de manera razonable, objetiva e imparcial. Las partes están obligadas a establecer los medios necesarios para la pronta revisión de las decisiones administrativas relativas al suministro de servicios.

En cuanto a los compromisos específicos, estos están incluidos en las listas elaboradas por cada país, en consulta con los socios comerciales más afectados. Los compromisos específicos implican el otorgamiento de «trato nacional» a lo negociado en las listas, esto es, que a los servicios extranjeros y a los proveedores extranjeros de servicios se les debe otorgar un trato no menos favorable que el dispensado a los servicios y proveedores nacionales. Estos compromisos, ade-

más, serán objeto de años de liberalización.

Pero el sistema de establecimiento de limitaciones sobre los miembros de un servicio en sí mismo tiene un efecto retardatorio en la liberalización comercial establecida por el GATT. La inercia favorece el statu quo consiguiente, el mantenimiento de la protección.²

Regímenes especiales

Las negociaciones en el GATT dejaron de aplicar la aplicabilidad de los regímenes señalados, no es simétrico. En los sectores del comercio internacional, era necesario establecer regímenes especiales para el transporte aéreo, servicios de telecomunicaciones, y personas proveedoras de servicios tenidos en una serie

El anexo sobre el transporte aéreo excluye del ámbito del acuerdo, los derechos de tránsito (que seguirán siendo negociados en negociaciones bilaterales y actividades relacionadas).

² Ver SELA, El Acuerdo de Servicios (GATS): Indicaciones para la Región Latinoamericana, México D.F., 30 de octubre de 1994, pág. 22.

más, serán objeto de procesos continuos de liberalización.

Pero el sistema de listas, y el establecimiento de limitaciones y condiciones sobre los medios de suministro de un servicio en cada mercado, tiene un efecto retardatorio para la liberalización comercial. La mecánica establecida por el GATS es estática, la inercia favorece el statu quo y por consiguiente, el mantenimiento de la protección.²

Regímenes especiales

Las negociaciones sobre servicios en el GATT dejaron en claro que la aplicabilidad de los principios, antes señalados, no es simétrica en todos los sectores del comercio de servicios. Por tanto, era necesario establecer algunos regímenes especiales (para transporte aéreo, servicios financieros, telecomunicaciones, movimiento de personas proveedoras de servicios) contenidos en una serie de anexos.

El **anexo sobre transporte aéreo** excluye del ámbito de aplicación del acuerdo, los derechos de tráfico (que seguirán siendo objeto de negociaciones bilaterales), y otras actividades relacionadas.

2. Ver SELA, El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS): Importancia y Oportunidades para la Región Latinoamericana y del Caribe, XX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, México D.F., 30 de mayo al 3 de junio de 1994, pág. 22.

Respecto a los **servicios financieros** (principalmente banca y seguros) se concede un plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del acuerdo, para que los países modifiquen o retiren la totalidad o parte de los compromisos iniciales, sin ofrecer compensación. Se autoriza a los miembros a adoptar medidas cautelares para la protección de inversionistas, depositantes, tenedores de pólizas y para garantizar la integridad y estabilidad del sistema financiero.

En cuanto al **sector de telecomunicaciones**, aunque ya existe una organización internacional reguladora (la Unión Internacional de Telecomunicaciones), ésta sólo puede regular la adopción de normas y no tiene mecanismos de sanción.

El anexo sobre telecomunicaciones en el GATS estipula que cada país miembro se asegurará de que se conceda a todo proveedor de servicios de otro miembro, en términos y condiciones razonables y no discriminatorios, el acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y la utilización de los mismos, para el suministro de cualquier servicio consignado en su lista.

Se seguirá negociando sobre este sector hasta el 30 de abril de 1996, fecha en la que se deberá presentar el informe final del Grupo de Negociación sobre Telecomunicaciones Básicas (GNTB).

Respecto a **las personas proveedoras de servicios** se permite que los países negocien compromisos específicos.

A diferencia de rondas anteriores, en ésta no se otorga trato especial y diferenciado para países en desarrollo, salvo una disposición (art. XIX) que prevé una flexibilidad para los países en desarrollo, permitiéndoles una liberalización menos extensa de sectores en las rondas sucesivas. Esto permite a los países en desarrollo graduar el acceso a sus mercados de conformidad con su nivel de desarrollo.

En materia de servicios, los países en desarrollo por lo general no tienen ventajas competitivas frente a los países desarrollados. Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, muchos de los países en desarrollo intentaron resistir los intentos de los países desarrollados de lograr concesiones en esta área, por considerar que esto terminaría por convertirlos en simples compradores de servicios.

Por último, podemos comentar que el GATS se constituye en un instrumento de base, a partir del cual se puede desarrollar y profundizar normas y disciplinas en el contexto de los acuerdos regionales de integración. En años recientes se han dado pasos importantes en el camino de la incorporación del comercio de servicios en estos acuerdos.

Colombia y el Acuerdo GATS.

Desde su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1981, Colombia siempre ha desempeñado un papel muy activo en las negociaciones. En el periodo preparatorio de la Ronda Uruguay un representante colombiano ejerció la Presidencia y contribuyó eficazmente a definir los temas de la declaración ministerial.

El gobierno de Colombia ha encontrado que el GATT, hoy día Organización Mundial de Comercio - OMC, es un foro adecuado para impulsar las políticas comerciales del país. Así mismo, comparte la filosofía de la OMC que considera la liberalización y expansión del comercio mundial, mediante la reducción y eliminación de los aranceles, las restricciones cuantitativas y otras medidas y obstáculos no arancelarios, como el mejor camino para lograr el desarrollo económico mundial.

Desde antes de la culminación de la Ronda Uruguay, Colombia ha venido liberalizando sus políticas de comercio exterior de manera unilateral, siendo particularmente significativa la reducción de aranceles. Por lo tanto Colombia tuvo que hacer esfuerzos mínimos para adecuar su legislación y políticas comerciales a las disposiciones del Acta Final de la Ronda Uruguay. En algunos casos, el régimen

comercial colombiano es flexible de lo exigido por

Colombia está de que los servicios desempeñan un papel fundamental en el proceso de desarrollo económico y reconocimiento de este sector para generar participación de los ser exportaciones globales comparable al promedio mundial (del 20%). En general, es muy abierto al comercio y en particular nuestra inversión extranjera, es b

Los beneficios de la liberalización de los esta área, sin embargo, Quizá desde la perspectiva de importaciones, el Acuerdo perjudicia a nuestra economía, aún, los empresarios colombianos han venido realizando esfuerzos para enfrentarse a una posibilidad.

Pero Colombia, a otros países latinoamericanos (Venezuela, México, Chile y Brasil), no tiene una estrategia y elaborada de promoción de servicios. De departamento de servicios el cual tenía mecanismos de promoción, y aunque esta función asumida por otras entidades vinculadas con el comercio exterior, las acciones

Acuerdo GATS.

El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios y Comercio de Colombia siempre ha sido un país muy activo en el periodo de la Ronda Uruguay y un país que no ejerció la presión eficazmente en la declaración

Colombia ha enmendado su día Orga- nización - OMC, para impulsar las reformas. Así mismo, la OMC de la OMC de liberalización y ex- tendida mundial, me- diante la eliminación de obstáculos cuanti- tativos no han sido el mejor camino para el desarrollo económico

la eliminación de obstáculos. Colombia ha emprendido políticas de liberalización unilate- ralmente significati- vas. Por lo tanto, se ha hecho un gran esfuer- zo en su legisla- ción para dar lugar a las dis- tinciones de la Ronda Uruguay y el régimen

comercial colombiano es incluso más flexible de lo exigido por el Acta Final.

Colombia está de acuerdo en que los servicios desempeñan un papel fundamental en el proceso de desarrollo económico y reconoce la capacidad de este sector para generar empleo. La participación de los servicios en las exportaciones globales colombianas es parecida al promedio mundial (alrededor del 20%). En general, nuestro país es muy abierto al comercio de servicios y en particular nuestro régimen de inversión extranjera, es bastante flexible.

Los beneficios para Colombia de la liberalización de los mercados en esta área, sin embargo, no son claros. Quizá desde la perspectiva de las importaciones, el Acuerdo no cause perjuicios a nuestra economía; más aún, los empresarios colombianos no han venido realizando ajustes para enfrentarse a una posible competencia.

Pero Colombia, a diferencia de otros países latinoamericanos (Venezuela, México, Chile, Argentina y Brasil), no tiene una estrategia firme y elaborada de promoción de la exportación de servicios. Desapareció el departamento de servicios de Proexpo, el cual tenía mecanismos de promoción, y aunque esta función ha sido asumida por otras entidades del Estado vinculadas con el sector de comercio exterior, las acciones adoptadas

hasta el momento han sido bastante deficientes.

Los servicios se han venido negociando en un entorno de falta de información estratégica, y por tanto Colombia ha desaprovechado valiosas oportunidades por la subvaloración de su potencial.

Más aún, el exportador de servicios es discriminado al compararlo con el exportador de mercancías. La legislación tributaria colombiana no considera que la venta de un servicio producido en el país a un comprador residente en el exterior sea una exportación y por tanto no recibe exenciones tributarias. No es aplicable el Plan Vallejo a las exportaciones de servicios. Además, no existen garantías para las exportaciones de servicios y no existen mecanismos de exportaciones temporales.

En cuanto a la inversión extranjera, los inversionistas colombianos en el exterior no obtienen las mismas ventajas que disfrutaban los inversionistas extranjeros en Colombia. Las empresas colombianas contratadas en el exterior, por lo general sólo pueden permanecer durante el tiempo del contrato. Se presentan muchos obstáculos en la obtención de visa de negocios o de servicios, dificultando así la exportación de servicios de carácter presencial. En la mayoría de los casos es obligatorio la matrícula de las empresas contratadas en el exterior.