

AGCS – REALIDAD Y FICCIÓN

AGCS – REALIDAD Y FICCIÓN	1
AGCS – REALIDAD Y FICCIÓN	1
INTRODUCCIÓN	1
¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS?	3
SEIS VENTAJAS DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS.....	4
EL AGCS Y LA INVERSIÓN	5
ESTRUCTURA DEL AGCS	6
MALENTENDIDOS Y CUENTOS DE TERROR	7
EL AGCS Y LA FINANCIACIÓN PÚBLICA	8
LA OMC NO TRATA DE QUEDARSE CON SU AGUA	9
LA OMC Y LA INTIMIDAD EN INTERNET.....	13
¿ES LA SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS UNA AMENAZA PARA LA DEMOCRACIA?	16
ARCHIVO DE DATOS	17

AGCS – REALIDAD Y FICCIÓN

"Creemos firmemente en que la existencia del GATT, y ahora de la Organización Mundial del Comercio, como sistema basado en normas aporta los cimientos sobre los que se pueden apoyar nuestras deliberaciones para mejorar ... Al iniciar el nuevo milenio, forjemos una asociación para el desarrollo por medio del comercio y la inversión.

Nelson Mandela

Cumbre para conmemorar el cincuentenario del sistema comercial multilateral del GATT/OMC, Ginebra, mayo de 1998

Introducción

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) es uno de los acuerdos más importantes de la Organización Mundial del Comercio. El Acuerdo, que entró en vigor en enero de 1995, es el primero y único conjunto de normas multilaterales que abarca el comercio internacional de servicios. Ha sido negociado por los propios gobiernos y establece el marco en el que pueden actuar las empresas y los individuos. El AGCS tiene dos partes: el acuerdo principal que contiene las normas y disciplinas generales; y las "listas" nacionales en las que figuran los compromisos concretos de cada país con respecto al acceso de los proveedores extranjeros a sus mercados internos.

Cada Miembro de la OMC enumera en su lista nacional los servicios para los que desea garantizar el acceso a los proveedores extranjeros. Todos los compromisos se aplican sobre una base no discriminatoria a todos los demás Miembros. Existe una total libertad de elección en cuanto a los servicios respecto de los cuales se adquiere un compromiso. Además de los servicios sobre los que se adquiere un compromiso, las listas limitan la medida en que los proveedores de servicios extranjeros pueden actuar en el

mercado. Por ejemplo, un país que asume un compromiso de autorizar a los bancos extranjeros a actuar en su territorio puede limitar el número de licencias bancarias que se van a otorgar (limitación de acceso al mercado). Podría también fijar un límite al número de sucursales que puede abrir un banco extranjero (limitación del trato nacional).

Alcance y "modos de suministro"

El AGCS abarca todos los servicios que son objeto del comercio internacional con dos excepciones: los servicios suministrados al público en el ejercicio de las facultades gubernamentales y, en el sector del transporte aéreo, los derechos de tráfico y todos los servicios relacionados directamente con el ejercicio de los derechos de tráfico. El AGCS define asimismo cuatro formas en que un servicio puede ser objeto de comercio, conocidas como "modos de suministro": i) servicios suministrados de un país a otro (por ejemplo, llamadas telefónicas internacionales), conocido como "suministro transfronterizo"; ii) los consumidores de un país utilizan un servicio en otro país (por ejemplo, turismo), oficialmente conocido como "consumo en el extranjero"; iii) una empresa de un país establece sucursales o filiales para que presten servicio en otro país (por ejemplo, un banco de un país realiza operaciones en otro país), oficialmente

conocido como "presencia comercial"; y iv) personas físicas que se desplazan de su propio país para suministrar servicios en otro país (por ejemplo, una actriz o un obrero de la construcción) oficialmente conocido como "movimiento de personas físicas".

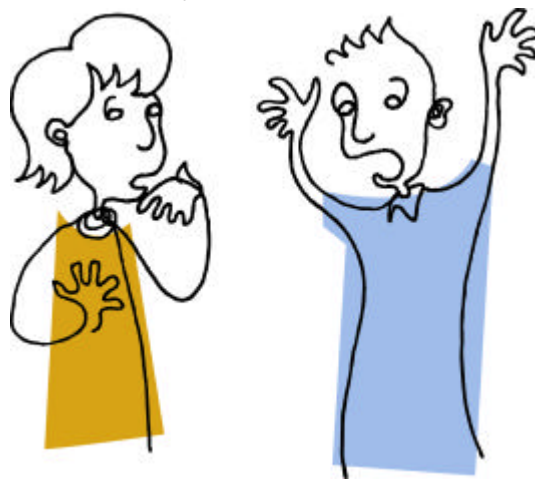
La liberalización del comercio, e incluso el crecimiento económico, no son fines en sí. El objetivo fundamental del gobierno es promover el bienestar humano en el sentido más amplio de la palabra, y la política comercial es únicamente uno de muchos instrumentos que los gobiernos utilizan para alcanzar **esta meta**. Mas la política comercial es, no obstante, sumamente importante, tanto en la promoción del crecimiento como en la prevención de los conflictos. La creación de un sistema comercial multilateral a lo largo de los últimos 50 años ha sido una de las realizaciones más destacadas de la cooperación internacional en la historia. El sistema es, por supuesto, imperfecto, y este es uno de los motivos por el que son necesarias negociaciones periódicas, pero el mundo sería un lugar mucho más pobre y mucho más peligroso sin él.

En enero de 2000, los gobiernos Miembros de la OMC iniciaron una nueva ronda de negociaciones para promover la liberalización progresiva del comercio de los servicios. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios prescribe concretamente que las negociaciones "se celebrarán con miras a promover los intereses de todos los participantes, sobre la base de ventajas mutuas" y "respetando debidamente los objetivos de las políticas nacionales y el nivel de desarrollo de los Miembros individuales". El ritmo y la amplitud de estas negociaciones son establecidos por los propios gobiernos de los más de 140 Miembros de la OMC con arreglo a las diferentes prioridades de su política nacional.

Recientemente, sin embargo, las negociaciones y el propio AGCS han sido objeto de críticas insuficientemente informadas y hostiles. Se inventan cuentos de terror que son repetidos sin ponerlos en duda, por poco plausibles que sean. Se afirma, por ejemplo, que el derecho a mantener unos servicios públicos y la facultad de imponer el cumplimiento de normas de salud e inocuidad están amenazados aunque uno y otra estén

protegidos explícitamente por el AGCS. ¿Cómo han llegado a creer personas serias lo que, aparentemente, es imposible? ¿Por qué debe algún gobierno, y mucho menos más de 140 gobiernos, acceder a verse obligados, o a obligarse recíprocamente, a renunciar o a ceder una parte de las facultades que son importantes para ellos, y para todos nosotros?

La adopción de decisiones en las sociedades abiertas presupone un debate público documentado, que se debe basar en hechos y no en ficciones. El objetivo de este folleto es contribuir a este debate y a mejorar el conocimiento que tiene el público del AGCS mediante la rectificación de las declaraciones hechas en algunas publicaciones recientes que creemos que inducen a error al público y que socavan el apoyo a la cooperación económica internacional.* No se debe suponer que, como hemos impugnado algunas alegaciones, aceptamos que otras están correctamente fundadas, pero éstas son simplemente ejemplos.



El debate se debe basar en hechos y no en ficciones

* Al haberse publicado este folleto en Internet en febrero de 2001, las partes interesadas han formulado una serie de observaciones que les agradecemos y que nos han permitido aclarar algunos pasajes del texto. La Secretaría de la OMC confía en que esta publicación contribuirá a favorecer el constructivo diálogo en curso con las partes y socios interesados.

¿Por qué es importante la liberalización de los servicios?

A cualquier país le resulta imposible en la actualidad prosperar con la carga de una infraestructura de servicios ineficiente y cara. Los productores y exportadores de tejidos, tomates o cualquier otro producto no serán competitivos si no tienen acceso a unos sistemas bancarios, de seguros, contables, de telecomunicaciones y de transporte eficientes. En los mercados en los que el suministro es insuficiente, las importaciones de servicios esenciales pueden ser tan trascendentales como las importaciones de productos básicos. Las ventajas de la liberalización de los servicios van más allá que las propias ramas de prestación de servicios; sus efectos se hacen sentir en todas las actividades económicas.

La producción y distribución de servicios, al igual que cualquier otra actividad económica, está destinada en última instancia a satisfacer la demanda individual y las necesidades sociales. Este último elemento –las necesidades sociales– es particularmente importante en sectores como la salud o la educación que en muchos países, por no decir en todos, son consideradas como una responsabilidad estatal esencial. Están sometidos a una estricta reglamentación, supervisión y control. Aunque los conceptos de la política social, con inclusión de la equidad y el acceso universal, no suponen forzosamente que los gobiernos actúan también como productores, las empresas de servicios públicos han sido tradicionalmente, y siguen siendo, los principales proveedores de servicios como los de salud y educación en la mayoría de los países.

En 1999 el valor del comercio transfronterizo de servicios ascendió a 1.350.000 millones de dólares EE.UU., lo que equivale a aproximadamente el 20 por ciento del comercio transfronterizo total. Esta cifra subestima la dimensión real del comercio internacional de servicios, gran parte del cual se lleva a cabo mediante el establecimiento en el mercado de exportación y no se registra en las estadísticas de la balanza de pagos. En los dos últimos decenios el comercio de servicios ha aumentado con mayor rapidez que el comercio de mercancías. Los países en desarrollo tienen un vivo interés en muchas esferas de servicios, entre ellas el turismo, la salud y la construcción. Según el Consejo Mundial de Viajes y Turismo, el turismo es el mayor empleador del mundo y representa 1 de cada 10 trabajadores del mundo. Según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) correspondientes a 1999, las exportaciones de turismo, estimadas en 443.000 millones de dólares EE.UU., equivalían al 33 por ciento de las exportaciones mundiales de servicios y al 6,5 por ciento de las exportaciones totales.

La liberalización del comercio de mercancías, promovida por medio de las negociaciones en el GATT en los últimos 50 años, ha sido uno de los principales factores del crecimiento económico y del alivio de la pobreza en la historia de la humanidad. Como resultado de la catastrófica experiencia de la primera mitad del siglo XX, los gobiernos fueron abandonando cautelosamente las políticas de nacionalismo económico y proteccionismo que habían contribuido a causar el desastre y sustituyéndolas por una cooperación económica basada en el derecho internacional. El crecimiento durante este período no fue uniformemente compartido, pero no cabe la menor duda de que los países que optaron por participar más a fondo en el sistema comercial multilateral mediante la liberalización se beneficiaron considerablemente de ello.



El sector turístico emplea a uno de cada 10 trabajadores del mundo.

No hubo ningún movimiento paralelo de liberalización multilateral del comercio de los servicios hasta la negociación del AGCS y su entrada en vigor en 1995. Como el sector de los servicios es el mayor y el de más rápido crecimiento de la economía mundial, y aporta más del 60 por

ciento del producto mundial y en muchos países un porcentaje aún mayor de empleo, la falta de un marco jurídico para el comercio internacional de servicios constituía una anomalía y un peligro, anomalía porque las ventajas potenciales de la liberalización de los servicios son por lo menos tan grandes como en el sector de las mercancías, y un peligro porque no existía ninguna base jurídica para resolver los intereses nacionales en conflicto.

Seis ventajas de la liberalización de los servicios

1. **Eficacia económica.** La existencia de una infraestructura de servicios eficaz es una condición *sine qua non* para la prosperidad económica. Servicios tales como los de telecomunicaciones, banca, seguros y transporte contribuyen estratégicamente al desarrollo de todos los sectores, de bienes y servicios, con importantes aportaciones. Sin el acicate de la competencia, es poco probable que cumplan eficazmente esta función, con el consiguiente detrimento de los resultados y el crecimiento económico generales. Cada vez más gobiernos, pues, prefieren un entorno abierto y transparente para la prestación de servicios.
2. **Desarrollo.** El acceso a los servicios mundiales ayuda a los exportadores y productores de los países en desarrollo a aprovechar su capacidad competitiva, independientemente de los bienes y servicios que estén vendiendo. Gracias a la inversión y competencia técnica extranjeras, varios países en desarrollo han podido también avanzar en los mercados de los servicios internacionales, desde el turismo y la construcción, al desarrollo de soporte lógico y la asistencia sanitaria. Así pues, la liberalización de los servicios se ha convertido en un elemento clave de muchas estrategias de desarrollo.
3. **El ahorro de los consumidores.** Existen abundantes pruebas de que en muchos servicios, en particular los de telecomunicaciones, la liberalización hace bajar los precios, mejora la calidad y amplía las posibilidades de elección de los consumidores. Estas ventajas, a su vez, se abren paso a través del sistema económico y contribuyen a mejorar las condiciones de suministro de otros muchos productos. Así pues, aunque algunos precios aumenten durante el proceso de liberalización, por ejemplo el costo de las llamadas locales, este incremento suele verse compensado con creces por las reducciones de precios y la mejora de la calidad en otros sectores. Además, en el marco del AGCS, los gobiernos siguen teniendo plena facultad, aun en un entorno completamente liberalizado, de imponer obligaciones universales en materia de servicios y medidas similares por motivos de política social.
4. **Una innovación más rápida.** Los países donde los mercados de servicios están liberalizados han asistido a una mayor innovación de los productos y los procesos. El crecimiento explosivo de Internet en los Estados Unidos contrasta notablemente con el despegue más lento producido en muchos países de la Europa Continental que han vacilado más a la hora de emprender la reforma de las telecomunicaciones. Contrastes similares pueden apreciarse en los servicios financieros y de la tecnología de la información.
5. **Mayor transparencia y previsibilidad.** Los compromisos de un país incluidos en su lista de servicios de la OMC equivalen a una garantía jurídicamente vinculante de que se autorizará a las empresas extranjeras a prestar sus servicios en condiciones estables. Esto da a cuantos tienen interés en el sector -productores, inversores, trabajadores y usuarios- una idea clara de las reglas del juego, pudiendo planificar su futuro con una mayor certidumbre, que estimula las inversiones a largo plazo.
6. **Transferencia de tecnología.** Los compromisos asumidos en la OMC con respecto a los servicios contribuyen a estimular la inversión directa extranjera. Esa inversión directa extranjera normalmente aporta nuevos conocimientos especializados y tecnologías que se dispersan de diversas maneras por toda la economía. Los empleados nacionales aprenden las nuevas técnicas

(y las expanden cuando se van de la empresa). Las empresas nacionales adoptan las nuevas técnicas. Y las empresas de otros sectores que utilizan servicios -insumos del sector como las telecomunicaciones y la financiación también se benefician.

El AGCS y la inversión

El hecho de que, con arreglo al AGCS los Miembros de la OMC pueden asumir compromisos que otorgan a los proveedores extranjeros la posibilidad de establecerse en sus mercados, ha suscitado las críticas de algunos activistas contrarios a la OMC que se opusieron a las negociaciones de un acuerdo multilateral sobre la inversión en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos con sede en París. Se ha dicho que el AGCS es un intento de resucitar el Acuerdo Multilateral sobre Inversiones. Scott Sinclair del Centro Canadiense de Alternativas Políticas ha dicho que "Las restricciones a la inversión del AGCS destruyen la política industrial ya estén destinadas primordialmente a mercancías o a servicios, cerrando el camino al desarrollo tomado por la mayoría de los países adelantados a otros países."

Lo que estos activistas no han dicho es que puede ser utilizado por los gobiernos, si así lo deciden, para atraer inversiones extranjeras hacia los sectores en los que se necesitan. El AGCS garantiza las condiciones que aportan una estabilidad política a los inversionistas potenciales. Mas con arreglo al AGCS no existe la obligación de asumir compromisos. Es de suponer que lo que está diciendo el Sr. Sinclair es que el AGCS impide a los gobiernos aplicar restricciones a los proveedores de servicios extranjeros que actúan en el mercado. Esto es fundamentalmente falso. Si se asumen compromisos, se pueden someter a los seis tipos de limitaciones especificados en el acuerdo que comprenden, además de los límites cuantitativos, restricciones relativas a la participación del capital extranjero y al tipo de entidad jurídica autorizada. Además, se pueden incluir en las listas cualquier tipo de limitación de trato nacional, constituido por las organizaciones, que se aplica únicamente a los proveedores extranjeros. El AGCS no se asemeja al AMI, lo que no es sorprendente puesto que la OCDE tiene 30 gobiernos miembros y el AGCS más de 140, las tres cuartas partes de los cuales son países en desarrollo o economías en transición. Por añadidura, el AGCS autoriza a los gobiernos a imponer a los proveedores de servicios extranjeros cualesquiera condiciones que deseen, incluso las relacionadas con el empleo nacional o la transferencia de tecnologías.

Estructura del AGCS

El AGCS es el primero y único conjunto de normas y compromisos multilaterales que abarca medidas gubernamentales que afectan al comercio de servicios. Consta de dos partes, a saber: el **acuerdo principal** que contiene las normas, y las **listas nacionales de compromisos** en las que cada Miembro especifica el grado de acceso que está dispuesto a garantizar a los proveedores de servicios extranjeros.

El AGCS abarca **todos los servicios** con dos excepciones, a saber: servicios prestados en el ejercicio de las facultades gubernamentales y, en el sector del transporte aéreo, los **derechos de tráfico aéreo** y todos los servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico. Pese a este campo de aplicación sumamente amplio, el Acuerdo y las negociaciones que se celebran con arreglo a sus disposiciones son una de las esferas menos polémicas de la labor actual en la OMC. Esto se debe a su extraordinaria flexibilidad, que permite a los gobiernos determinar en gran medida el nivel de las obligaciones que asumirán. Existen cuatro elementos principales de flexibilidad:

- los gobiernos Miembros eligen los sectores o subsectores de servicios en los que asumirán compromisos que garanticen el derecho de los proveedores extranjeros a prestar el servicio. Cada Miembro debe tener una lista de compromisos, pero como no existe ningún requisito que imponga un mínimo de compromisos, algunas listas abarcan sólo una reducida parte del sector;
- a los servicios respecto de los cuales se asume un compromiso, los gobiernos pueden fijar limitaciones especificando el nivel de acceso al mercado y el grado de trato nacional que están dispuestos a garantizar;
- los gobiernos podieron limitar los compromisos a uno o más de los cuatro "modos de suministro" reconocidos por medio de los cuales los servicios son objeto de comercio. Pueden también retirar y renegociar los compromisos;
- para proporcionar un trato más favorable a determinados interlocutores comerciales, los gobiernos pueden aceptar exenciones, en principio limitadas a una duración de 10 años, del principio de NMF, que es por lo demás aplicable a todos los servicios, ya estén o no incluidos en la lista.

Trato de la nación más favorecida (trato NMF)

NMF—el principio de no discriminación—significa tratar a los interlocutores comerciales en pie de igualdad. Garantiza unas oportunidades iguales para los proveedores de todos los Miembros de la OMC. Sin embargo, no impone ningún grado de apertura del mercado. El principio NMF se aplica a los servicios no incluidos en las listas así como a los incluidos en ellas. A la entrada en vigor del AGCS, los Miembros pudieron aceptar exenciones, limitadas en principio a una duración de 10 años, lo que les autorizaba a otorgar un trato diferenciado a determinados interlocutores comerciales. Los países recientemente adheridos tenían el mismo derecho.

El Acuerdo contiene un número de obligaciones generales aplicables a todos los servicios, la más importante de las cuales es la norma NMF. Mas aparte de estas obligaciones generales, cada Miembro define sus propias obligaciones mediante los compromisos asumidos en su lista. Como un principio básico del Acuerdo es que los países en desarrollo se espera que liberalicen menos sectores y tipos de transacciones, en armonía con su situación de desarrollo, los compromisos de los países en desarrollo suelen ser menos amplios que los de los países más industrializados. Esta flexibilidad en la elaboración de las listas de compromisos es lo que puso fin a la polémica Norte-Sur con respecto a los servicios que caracterizó los primeros años de la Ronda Uruguay.

Malentendidos y cuentos de terror

Compromisos de acceso a los mercados y trato nacional

Un informe publicado por el Movimiento pro Desarrollo Mundial en noviembre de 2000 incluía la afirmación de que "el objetivo de este Acuerdo (el AGCS) es suprimir cualesquiera restricciones y reglamentos estatales internos en la esfera de la prestación de servicios que se consideren 'obstáculos al comercio'". A continuación formulaba una serie de preguntas retóricas y contestaba a ellas como sigue: "¿Deben los gobiernos poder exigir que los contratistas extranjeros de obras utilicen arquitectos formados en el país? ¿Deben los gobiernos poder obligar a las empresas que organizan viajes en grupo a que utilicen a los suministradores de comidas en grupo nacionales? ¿Deben los gobiernos tener el derecho a exigir que las empresas extranjeras transfieran los conocimientos técnicos a las ramas de producción nacionales? Según la norma del trato nacional del AGCS la respuesta es negativa."

Esto es totalmente erróneo. Según la norma del trato nacional del AGCS (artículo XVII) la respuesta es que la imposición de cualquiera de estas condiciones cuando se asume un compromiso sería perfectamente legítima. Un compromiso de otorgar el trato nacional sin reservas es una promesa de que los proveedores extranjeros serán tratados de la misma manera que los nacionales, pero de hecho no hay restricción alguna al número o tipos de condiciones que podrán imponerse a los compromisos de otorgar un trato nacional. Una prescripción de que los bancos extranjeros que deseen establecerse en el país deberían abrir sucursales en cada aldea, por ejemplo, sería también perfectamente legítima. Las limitaciones del trato nacional son simplemente condiciones que discriminan a los proveedores extranjeros, en favor de los nacionales. Si el servicio no está incluido en la lista, el principio del trato nacional no se aplica de cualquier modo. El artículo XIX prescribe específicamente que los países en desarrollo podrán hacer depender los compromisos de acceso a su mercado de condiciones encaminadas a aumentar su participación en el comercio de servicios, por ejemplo, en la transferencia de tecnología.

El informe del Movimiento pro Desarrollo Mundial decía a continuación: "¿Se debe autorizar a un gobierno, por razones sociales o de conservación, a que limite el número de campos de golf que se están estableciendo en una zona? Con arreglo a las normas de acceso al mercado del AGCS la respuesta es negativa ... Las normas de acceso al mercado ... pueden efectivamente impedir a los gobiernos que limiten el número de hoteles en zonas panorámicas o históricas para proteger el valor de un complejo turístico. Pueden impedir a las jurisdicciones locales que se opongan a la expansión de los vertederos."

Nada de esto es cierto. Los compromisos relativos al acceso al mercado no afectan al derecho a regular los servicios y no obligan a los gobiernos a permitir el acceso a un número ilimitado de proveedores de los servicios. Pueden incluir limitaciones del número de proveedores, el valor total de las transacciones, el número de servicios prestados, el número de personas empleadas, los tipos de entidades jurídicas autorizadas y la participación del capital extranjero. Si en una lista se anota "ninguna" se adquiere el compromiso de que no se impondrán limitaciones de ese tipo. Mas incluso en esos casos, cuando no figura ninguna limitación en la lista, es absurdo sugerir que un gobierno o una autoridad local tendría que renunciar a las normas de planificación debido a que una empresa extranjera quisiera abrir un hotel, crear un campo de golf o ampliar un vertedero. Éstas son cuestiones de reglamentación interna y no de acceso al mercado y los proveedores extranjeros que actúan sobre la base de un compromiso de acceso al mercado están sometidos exactamente a los mismos reglamentos internos que los proveedores nacionales y no tienen derecho a ser exonerados de las normas de planificación o de zonificación ni a ningún otro tipo de reglamentación.

La nueva ronda de negociaciones sobre los servicios obligará a los países Miembros de la OMC a abrir todos sus sectores de servicios a la competencia extranjera



Esto es totalmente falso. Ningún Miembro de la OMC tiene obligación alguna de permitir la provisión extranjera de ningún servicio particular, ni siquiera para garantizar la competencia nacional, puesto que es posible mantener a un proveedor monopolista, ya sea público o privado, de cualquier servicio.

Los gobiernos tienen libertad para elegir los servicios respecto de los cuales asumirán compromisos que garanticen el acceso a los proveedores extranjeros. Cada Miembro debe tener una lista nacional de compromisos, pero no existe regla alguna en cuanto a la amplitud que debe tener. Algunos Miembros menos desarrollados han asumido compromisos únicamente con respecto al turismo, por ejemplo, y en general existe una gran variedad en el alcance de las listas, que refleja los objetivos de la política nacional y los niveles de desarrollo económico. Todos los gobiernos están de acuerdo en que en la nueva ronda de negociaciones se mantendrá la libertad de decidir si se debe liberalizar un servicio determinado y el principio de la liberalización progresiva.

El AGCS y la financiación pública

Algunas ONG con un interés especial en el sector de los servicios públicos han apuntado -por ejemplo, Educación Internacional y Servicios Públicos Internacionales, en una publicación conjunta de junio de 1999- la posibilidad de que la aplicación del AGCS dé lugar a la supresión de la financiación pública de las instituciones nacionales porque supuestamente socavan la libertad del comercio. Estos temores son infundados. En las negociaciones realizadas en el marco de la OMC en relación con los servicios nunca se ha propuesto, ni incluso debatido, la supresión de la financiación pública: sus Miembros no podrían en manera alguna aceptarla. (En su publicación posterior, de fecha septiembre de 2000, Servicios Públicos Internacionales no se refirieron a esta cuestión. Agradecemos la cooperación con Servicios Públicos Internacionales que hizo posible aclarar este punto.)

Actualmente, el AGCS no contiene ninguna norma concreta sobre las subvenciones. Sin embargo, para que un país pueda conceder una subvención a los proveedores nacionales de un solo servicio sobre el que haya asumido compromisos en su lista sin otorgársela también a los proveedores extranjeros deberá haber introducido una limitación al trato nacional con tal efecto.

El AGCS no repercute en la financiación o en la subvención de los servicios proporcionados en el ejercicio de las facultades públicas. Se hallan en curso negociaciones sobre las subvenciones "con miras a elaborar las disciplinas multilaterales necesarias" para evitar los efectos de distorsión sobre el comercio. Sean cuales sean las disciplinas que se establezcan, no se aplicarán a los servicios del Estado simplemente porque quedan fuera del alcance del AGCS.

La OMC no trata de quedarse con su agua

En una octavilla titulada "No deje que la OMC se quede con su agua", la "Alianza para la Democracia" manifiesta una gran inquietud por las repercusiones de las negociaciones del AGCS en los servicios de distribución del agua. Afirma que la liberalización progresiva en el marco del AGCS "implica avanzar hacia la privatización de todos los servicios, con inclusión de los servicios públicos. Implica asimismo la desregulación de los servicios en los planos local, estatal y nacional y someterlos a las normas mundiales de la OMC en beneficio de las empresas transnacionales".

El AGCS no impone la privatización o desregulación de ningún servicio. Con respecto a la distribución del agua y a todos los demás servicios públicos, todos los Miembros de la OMC pueden elegir entre las opciones políticas siguientes, todas ellas perfectamente legítimas:

- i) Mantener el servicio como un monopolio, público o privado;
- ii) Abrir el servicio a los proveedores competidores, pero restringir el acceso a las empresas nacionales;
- iii) Abrir el servicio a los proveedores nacionales y extranjeros, pero sin que se establezcan compromisos del AGCS al respecto;
- iv) Asumir compromisos del AGCS que abarquen el derecho de las empresas extranjeras a proporcionar el servicio, además de los proveedores nacionales.

El número de Miembros que han aceptado hasta ahora compromisos del AGCS sobre la distribución de agua es **cero**. Si se asumieran esos compromisos no afectarían al derecho de los gobiernos a fijar niveles de calidad, inocuidad, precio o cualquier otro objetivo general que se considere adecuado, y las mismas normas reglamentarias se aplicarían a los proveedores extranjeros y a los nacionales. Un proveedor extranjero que no respetase las cláusulas de su contrato o cualquier otra norma estaría sometido a las mismas sanciones con arreglo al derecho nacional que una empresa nacional, con inclusión de la terminación del contrato. Si se planteara la terminación de un contrato, la existencia de un compromiso de acceso al mercado del AGCS sería irrelevante. Un compromiso del AGCS no proporciona ninguna protección frente al derecho nacional a un proveedor infractor. Por supuesto, es inconcebible que un gobierno acceda a renunciar al derecho a regular el suministro de agua, y ningún Miembro de la OMC lo ha hecho.



El AGCS no impone la privatización o desregulación de ningún servicio.

Las negociaciones relativas a los servicios entraña que todos los servicios públicos tendrán que abrirse a la competencia extranjera



Muchos servicios públicos no se proporcionan sobre una base comercial o competitiva y no están sometidos al AGCS. El Acuerdo excluye de su alcance los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales, que se definen en el párrafo 3 c) del artículo 1 como todo servicio que no se suministra en condiciones comerciales ni en competencia con otros proveedores de servicios. Estos servicios no están sometidos a ninguna de las disciplinas del AGCS, no están abarcados por las negociaciones y los compromisos relativos al acceso al mercado y el trato nacional no se les aplica. Éste es un principio al que todos los gobiernos Miembros atribuyen suma importancia y que ninguno de ellos ha tratado de reconsiderar. Hasta la fecha los Miembros no han planteado ninguna cuestión acerca de los servicios suministrados en el ejercicio de las facultades gubernamentales, no ha habido necesidad de interpretar esta frase. Asimismo la cuestión sólo podría plantearse si hubiera que defender una medida concreta impugnada en una solución de diferencias debido a que sólo se aplica a los servicios suministrados en el ejercicio de las facultades gubernamentales. No existe ninguna obligación de notificar esos servicios.

Los servicios que se prestan sobre una base comercial o competitiva están abarcados por el AGCS, pero nada en el Acuerdo impone la obligación de que sean privatizados o liberalizados. Los gobiernos pueden decidir libremente si asumirán o no compromisos con respecto a ellos, como ocurre con todos los demás servicios. Si no asumen compromisos, las repercusiones de que entren en el ámbito del AGCS son mínimas. Por ejemplo, los proveedores monopolistas, ya sean públicos o privados, se pueden mantener, establecer o restablecer; se pueden imponer limitaciones de cualquier otro tipo al suministro extranjero. Si los gobiernos asumen compromisos, pueden excluir de ellos cualquier actividad en la que no se desea la competencia extranjera y se pueden introducir en la lista limitaciones al nivel del acceso al mercado y al trato nacional objeto del compromiso.

En prácticamente todos los países la prestación pública de servicios como la educación y la salud coexisten con la prestación del sector privado y los gobiernos reconocen que una de sus responsabilidades primordiales es velar por la disponibilidad universal y la calidad de esos servicios esenciales. Los gobiernos que asumen compromisos de autorizar a proveedores extranjeros a suministrar servicios de educación o salud en sus mercados no se comprometen a privatizar los sistemas públicos de atención sanitaria o educación. Tampoco están comprometiéndose a adoptar normas: pueden imponer las mismas normas para la protección del público a los proveedores extranjeros y a los nacionales y pueden, por supuesto, imponer prescripciones adicionales a los extranjeros, si lo desean.

En febrero de 2001 menos de 50 Miembros de la OMC habían asumido compromisos con respecto a la educación o la salud, que reflejaban sin duda el hecho de que en muchos países esas esferas se consideran esencialmente funciones del Estado. En su propuesta de negociaciones sobre los servicios de educación superior, de fecha 18 de diciembre de 2000 y puesta a disposición del público, los Estados Unidos reconocen que "la educación es en gran medida una función estatal, pero que la mayoría de los países permiten que la educación privada coexista con la educación pública. Por consiguiente, la propuesta prevé que la enseñanza y la formación privadas seguirán complementando y no desplazando a los sistemas de educación pública."

La liberalización con arreglo al AGCS entraña la desregulación de los servicios



El derecho a regular es una de las premisas fundamentales del AGCS. El objetivo del Acuerdo General es liberalizar el comercio de servicios no desregular los servicios, muchos de los cuales están estrictamente reglamentados por razones muy válidas. El AGCS reconoce concretamente "el derecho de los Miembros a reglamentar el suministro de servicios en su territorio, y a establecer nuevas reglamentaciones al respecto, con el fin de realizar los objetivos de su política nacional".

Muchas de las preocupaciones expresadas acerca de las repercusiones del AGCS en lo que respecta a la regulación proceden del hecho de que el artículo VI del Acuerdo prescribe disciplinas relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias con miras a garantizar que "no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios".

Se han elaborado disciplinas de ese tipo para el sector de la contabilidad que se pueden consultar en el sitio Web de la OMC (www.wto.org). Aportan la mejor percepción de que se dispone actualmente en cuanto al resultado probable de los futuros trabajos en esta esfera. **No fijan normas para el sector de la contabilidad ni prescriben la revisión de las normas nacionales.** Su principal objetivo es aumentar la transparencia, el acceso eficaz a la información acerca de los reglamentos, las normas y los procedimientos para la concesión de licencias o la obtención de títulos. El objetivo es velar por que los solicitantes sean tratados con equidad y tengan la posibilidad de competir en pie de igualdad. Se ha convenido en que las disciplinas contables, que entrarán en vigor a finales de la ronda actual de negociaciones, únicamente se aplicarán a los países que asuman compromisos con respecto a los servicios contables.

Las disciplinas contables no dicen nada acerca del nivel de las calificaciones profesionales o de las normas aplicables a los contables salvo que no deben ser más restrictivas del comercio de lo necesario para lograr el legítimo objetivo que persiguen. Esto significa que si existen dos o más medidas con las que se puede alcanzar el mismo objetivo, se debe elegir la medida que sea menos restrictiva del comercio. Esto no implica que los gobiernos tengan que transigir con respecto al nivel de calidad o a la protección del consumidor que están tratando de alcanzar por medio del reglamento en cuestión. Los gobiernos Miembros de la OMC y los grupos especiales de solución de diferencias han sostenido constantemente que incumbe a los gobiernos elegir el nivel de protección que quieren alcanzar (por ejemplo cuando regulan la protección de la salud pública o del medio ambiente) y que esta prerrogativa no es impugnabile.

A menudo se afirma que la OMC empezará a "revisar" las normas y a "proscribir" las que considere que restringen el comercio más de lo necesario. Se ha sugerido que los resultados de esta labor incluirán, por ejemplo, "la revisión de las condiciones de aptitud que se exigen a los doctores, ingenieros y otros profesionales para que no sean demasiado elevadas" e incluso que la propia OMC establecerá las normas. Las aptitudes profesionales no se revisarán en la OMC. El AGCS no entraña el establecimiento de normas en ningún contexto y no obliga a los **gobiernos Miembros a presentar ninguna legislación o reglamentación para que la revisen sus interlocutores comerciales.** Las únicas circunstancias en las que se podría pedir a un país que demuestre que una medida determinada no es más restrictiva del comercio de lo necesario sería en el caso de una diferencia con otro Miembro. Sólo entonces podría plantearse la cuestión de la necesidad o el carácter restrictivo del comercio de una medida.

El AGCS y la reglamentación nacional

El 9 de diciembre de 2000, The Lancet publicó un artículo titulado "Nueva versión de los reglamentos: cómo podría acelerar la Organización Mundial del Comercio la privatización de los sistemas de atención sanitaria". Además de muchas otras inexactitudes, el artículo dice que:

"El párrafo 4 del artículo VI del AGCS se está reforzando con el objetivo de imponer a los Estados Miembros la obligación de demostrar que están utilizando políticas menos restrictivas del comercio. Las pruebas jurídicas objeto de examen proscibirían la utilización de mecanismos no relacionados con el mercado, como la concesión de subvenciones recíprocas, la mancomunidad universal de riesgos, la solidaridad y la responsabilidad pública en el diseño, la financiación y la prestación de servicios públicos como anticompetitivos y restrictivos del comercio."

Esta es una falsa descripción de la labor relativa a la reglamentación nacional, que induce fuertemente en error en tres sentidos. En primer lugar, los gobiernos Miembros no tendrán que someter los reglamentos a la aprobación de la OMC. Tampoco tendrán que demostrar que están utilizando prácticas menos restrictivas del comercio, a menos que se les pida que justifiquen una norma reglamentaria concreta de producirse una diferencia con otro gobierno. En segundo lugar, ninguna de las medidas de las que se dice que corren el peligro de ser "proscritas" se ha examinado ni siquiera mencionado en las negociaciones relacionadas con el párrafo 4 del artículo VI. Esto no es sorprendente puesto que las negociaciones con arreglo al párrafo 4 del artículo VI se limitan a las prescripciones y procedimientos relacionados con las aptitudes, las normas técnicas y las prescripciones de concesión de licencias. Las "pruebas jurídicas" aplicables en este caso consisten en que deberían basarse en criterios objetivos y transparentes, no tendrían que ser más gravosas de lo necesario para garantizar la calidad del servicio y, en el caso de los procedimientos de concesión de licencias, no deberían constituir en sí una restricción al suministro del servicio. Nada de esto se aplica a las medidas mencionadas y tampoco hay disciplinas en el AGCS sobre las subvenciones que vayan más allá de las mencionadas en la página 7 *supra*. En tercer lugar, los servicios prestados en el ejercicio de las facultades gubernamentales quedan en cualquier caso al margen del alcance del Acuerdo y ninguna disciplina que se pueda elaborar con respecto a los reglamentos nacionales se aplicaría a esos servicios. A continuación figura el texto del párrafo 4 del artículo VI que contiene el mandato relativo a la labor relacionada con la reglamentación interna.

Artículo VI.4

Con objeto de asegurarse de que las medidas relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios, el Consejo del Comercio de Servicios, por medio de los órganos apropiados que establezca, elaborará las disciplinas necesarias. Dichas disciplinas tendrán la finalidad de garantizar que esas prescripciones, entre otras cosas:

- a) se basen en criterios objetivos y transparentes, como la competencia y la capacidad de suministrar el servicio;
- b) no sean más gravosas de lo necesario para asegurar la calidad del servicio;
- c) en el caso de los procedimientos en materia de licencias, no constituyan de por sí una restricción al suministro del servicio.

La OMC y la intimidad en Internet

A raíz de un discurso sobre la necesidad de protección de los consumidores en línea, pronunciado en Washington el 9 de enero de 2001, el Sr. Ralph Nader había dicho, según se citó, que "particularmente en la esfera de las protecciones de la intimidad en Internet, la OMC estaba obligando a los gobiernos a renunciar a las protecciones de la intimidad soberana por considerarse que eran demasiado restrictivas del comercio internacional".

Esto resulta difícil de entender. En la OMC no se ha adoptado ninguna decisión ni medida sobre la protección de la intimidad en Internet. Lejos de "obligar a los gobiernos a renunciar a las protecciones de la intimidad soberana" (cosa que no estaría facultada a hacer en cualquier caso), la OMC no tiene nada que ver con la intimidad en Internet. Además, en el marco del propio AGCS está establecida una salvaguardia de la intimidad individual. Una de las excepciones generales que figuran en el artículo XIV del AGCS, prevaleciendo sobre todas las demás disposiciones, abarca las medidas que los gobiernos podrían considerar necesario tomar para "la protección de la intimidad de los particulares en relación con el tratamiento y la difusión de datos personales y la protección del carácter confidencial de los registros y cuentas individuales".

Una vez adoptados, los compromisos del AGCS son irreversibles



Los gobiernos siempre tienen la libertad de liberalizar unilateralmente sin asumir los compromisos del AGCS. Sin embargo, los compromisos del AGCS tienen un valor real en el sentido de que proporcionan seguridad y unas condiciones previsibles de acceso a los mercados, lo que beneficia a los comerciantes, a los inversionistas y, en última instancia, a todos nosotros como consumidores. Esta es la razón por la que muchos gobiernos han optado por asumir compromisos vinculantes en el marco del AGCS, donde están destinados a ser jurídicamente seguros.

No obstante, los compromisos del AGCS, como las consolidaciones arancelarias, no son irreversibles. Existen cuatro maneras en que un país puede modificar, suspender o incluso retirar, un compromiso si lo considera necesario.

- Todo compromiso puede retirarse o modificarse después de haber estado en vigor durante tres años. Cuando se solicita, puede ser necesario negociar una "compensación" con los Miembros cuyo comercio se ha visto afectado. Esto no significa una compensación monetaria, como algunos han aducido, sino simplemente la sustitución del compromiso retirado por otro de valor equivalente. Este proceso es similar a la renegociación de las consolidaciones arancelarias de conformidad con el GATT, que se ha utilizado durante 50 años.
- En segundo lugar, en caso de necesidad, se pueden invocar las excepciones generales del artículo XIV del AGCS, cuando es preciso actuar para proteger intereses públicos importantes, con inclusión de la seguridad, la vida o la salud de los seres humanos, las plantas o los animales, la seguridad nacional o la moral pública. Estas excepciones prevalecen sobre todas las demás disposiciones del Acuerdo, y dan derecho al gobierno a violar o a retirar sus propios compromisos, de ser necesario.
- En tercer lugar, con arreglo al Acuerdo de la OMC, los gobiernos pueden tratar de conseguir una dispensa temporal de cualquier obligación.
- Es también posible que un gobierno suspenda los compromisos de producirse graves dificultades de balanza de pagos

Además, están ahora en marcha negociaciones con relación al AGCS sobre la cuestión de la elaboración de una **medida de salvaguardia de emergencia** cuyo propósito sería autorizar la suspensión de un compromiso en caso de daño o de amenaza de daño a una rama de producción nacional.

El derecho a reglamentar

En una columna del Canadian National Post bajo el título "Liquidando los intereses públicos" del 26 de junio de 2000, el Sr. Murray Dobbin pretendió que las negociaciones en el marco del AGCS "pueden abolir la reglamentación" destinada a proteger las normas de salud y otros intereses públicos. En sus comentarios sobre una tragedia reciente que entrañó el suministro de agua contaminada, alegó que, aun cuando cabía esperar que la investigación posterior conduciría al restablecimiento de normas elevadas de protección de la salud y de servicio público, la expansión del AGCS "podría determinar que la vuelta a épocas más sanas resultara cualquier cosa menos imposible". "Están en juego cuestiones tan diversas como el grado de rigidez de las normas que aplicamos a los hospitales ... y el tratamiento y puesta a prueba del agua potable."

Dejando de lado el hecho de que ni el Canadá ni ningún otro gobierno ha asumido compromisos con respecto a la distribución del agua, que los proveedores extranjeros en el Canadá tendrán que satisfacer las mismas normas que las empresas canadienses, que el derecho a regular y a introducir nuevas normas

reglamentarias está explícitamente garantizado en el AGCS y que el AGCS no tiene facultades para abolir la reglamentación, no es cierto que cualquier disposición del AGCS dificultaría el "restablecimiento de normas elevadas de protección de la salud". La protección de la salud está explícitamente reconocida en el AGCS como una preocupación política de importancia destacada. El artículo XIV contiene una excepción general que dice que "ninguna disposición del presente Acuerdo se interpretará en el sentido de impedir que un Miembro adopte o aplique medidas necesarias para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o para preservar a los vegetales". Lo mismo se aplica a la seguridad. Esto significa que la necesidad de actuar para proteger la salud o la seguridad dará a un gobierno la facultad de violar cualquier otra disposición del AGCS, con inclusión de sus propios compromisos de acceso al mercado.

Las negociaciones del AGCS son secretas y antidemocráticas

FALSO

Los críticos de la OMC frecuentemente afirman que la OMC es poco democrática y que sus negociaciones se llevan a cabo en secreto.

Es cierto que las negociaciones del AGCS 2000, al igual que otras negociaciones en el seno de la OMC, se llevan a cabo entre gobiernos y que las reuniones no están abiertas a la prensa, al público ni a la rama de actividad. No obstante, los **gobiernos son los representantes de los intereses de sus países en conjunto** y tienen una legitimidad de que los portavoces autodesignados de intereses especiales nunca podrán tener.

Además, se está poniendo un gran empeño en dar a conocer lo que sucede en las negociaciones. Cada reunión de negociación va seguida de una reunión para informar a los periodistas y por conducto de ellos a todo el mundo. Los representantes de organizaciones no gubernamentales reciben también una información regular de la Secretaría de la OMC. Lo que es más importante, las actas de las reuniones, los textos de todas las decisiones y las propuestas formuladas por los gobiernos se ponen a disposición del público. **Se anuncian en el sitio Web de la OMC**, que contiene más de 11.000 páginas de información y recibe alrededor de 250.000 visitas cada mes.

Existe un ingente volumen de información pública, en constante aumento, acerca de la labor de la OMC y de la Secretaría que está siempre a disposición para responder a solicitudes de información. Una llamada telefónica habría bastado para corregir los malentendidos que subyacen a la mayoría de los cuentos de terror descritos en el presente folleto.



Las propuestas se anuncian en el sitio Web de la OMC.

¿Es la solución de diferencias una amenaza para la democracia?

En un libro del Centro Canadiense de Alternativas Políticas titulado "AGCS: ¿de qué manera las nuevas negociaciones de la OMC sobre los servicios amenazan a la democracia?", se alega que las disposiciones del AGCS sobre la reglamentación nacional representan una de las mayores "amenazas peligrosas para la adopción de decisiones democráticas" del Acuerdo. El libro pretende que "los gobiernos se verán obligados a demostrar, en primer lugar, que las reglamentaciones no discriminatorias eran necesarias para lograr un objetivo legítimo sancionado por la OMC y, en segundo lugar, que era posible una medida alternativa menos restrictiva del comercio". Como hemos dicho anteriormente, las únicas circunstancias en las que cualquier Miembro estaría obligado a justificar una reglamentación interna sería la solución de diferencias, cuando una medida concreta ha sido impugnada por otro gobierno.

Todas las preocupaciones manifestadas acerca de la "desregulación" de los servicios resultante del AGCS o acerca de las amenazas contra las normas de salud y seguridad reducen la posibilidad de que una medida considerada discriminatoria o innecesariamente restrictiva pueda ser impugnada en la solución de una diferencia. En los primeros seis años de existencia del AGCS (en febrero de 2001) no ha habido ningún caso de solución de diferencias basado primordialmente en los servicios, aunque tres casos que se ocupaban esencialmente del comercio de mercancías en el marco del GATT tenían importantes elementos del AGCS. No ha habido ninguna impugnación de ninguna medida de reglamentación interna con arreglo al AGCS. No obstante, en el futuro es posible que surjan casos. Mas ¿se puede describir esta situación como un ataque contra la democracia?

Todos los gobiernos son soberanos. Dentro de sus propias jurisdicciones pueden reservarse el derecho a actuar de cualquier manera que deseen, incluso hasta el extremo de prohibir el comercio extranjero en su totalidad, aunque en ese caso, por supuesto, no tendría sentido participar en la OMC. Al igual que todos los Acuerdos de la OMC, el AGCS es un Acuerdo para acatar un conjunto de normas multilateralmente convenidas y, en consecuencia, entraña cierta entrega de soberanía. Así sucede con todos los demás acuerdos internacionales. La entrega es voluntaria, condicional y provisional: ningún país está obligado a pasar a ser o a seguir siendo Miembro de la OMC. Pero casi todos los gobiernos del mundo -los más de 140 Miembros de la OMC y los 30 países que están negociando la adhesión- están de acuerdo en que vale la pena aceptar ciertas limitaciones negociadas sobre el derecho, por lo demás soberano de intervenir en el comercio, con inclusión de la posibilidad de que una de sus propias medidas pueda estar sometida a la impugnación de un interlocutor comercial. ¿No debe poder un gobierno impugnar una medida que considera que es ilegal y que perjudica los intereses de su país? En la solución de diferencias cada uno de los gobiernos interesados está representando los intereses de su población tal como los considera. No es evidente que ninguno de los alegatos tenga una legitimidad más democrática que el otro. Si el país reclamante pierde ¿representa eso también una derrota de la democracia? Representar la posibilidad de perder un caso hipotético de solución de diferencias como un ataque contra la democracia es denegar la legitimidad de los acuerdos comerciales internacionales y el principio de la cooperación internacional, porque la participación en cualquier sistema jurídico entraña la aceptación de que los derechos de los demás pueden algunas veces prevalecer.



La anarquía en las relaciones comerciales internacionales entrañaría una pérdida mucho mayor de soberanía, sobre todo para los Estados pequeños y débiles. Al reconocerlo así, los gobiernos han aceptado la obligación de justificar y, de ser necesario, modificar las medidas comerciales controvertidas como un precio que vale la pena pagar, si la alternativa es el derecho del más fuerte. En esto ciertamente tienen razón.

