

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/GC/W/262
21 de julio de 1999

(99-3040)

Consejo General

Original: inglés

PREPARATIVOS PARA LA CONFERENCIA MINISTERIAL DE 1999

Negociaciones sobre servicios

Comunicación de Suiza

Se ha recibido de la Misión Permanente de Suiza la siguiente comunicación, de fecha 20 de julio de 1999.

Propuesta

1. Las negociaciones tendrán por finalidad, sobre la base del artículo XIX del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, lograr un nivel más elevado de liberalización del comercio de servicios. Esas negociaciones irán encaminadas a la reducción o eliminación de los efectos desfavorables de las medidas en el comercio de servicios, como medio de facilitar un acceso efectivo a los mercados. Las negociaciones tendrán por fin promover los intereses de todos los participantes, sobre la base de ventajas mutuas, y conseguir un equilibrio global de derechos y obligaciones.

Antecedentes

2. Suiza considera que el artículo XIX del AGCS constituye una buena base para las futuras negociaciones sobre servicios. En su opinión, el texto propuesto *supra* recoge la esencia del artículo XIX del AGCS.

3. El artículo XIX del AGCS contiene asimismo elementos igualmente importantes que deben abordarse a nivel horizontal en la declaración de Seattle. Dichos elementos se refieren a:

La organización de las negociaciones

("Se hará avanzar el proceso de liberalización progresiva mediante negociaciones bilaterales, plurilaterales o multilaterales.")

Los países en desarrollo Miembros

("El proceso de liberalización se llevará a cabo respetando debidamente los objetivos de las políticas nacionales y el nivel de desarrollo de los distintos Miembros, tanto en general como en los distintos sectores." "Habrà la flexibilidad apropiada para que los distintos países en desarrollo Miembros abran menos sectores, liberalicen menos tipos de transacciones, aumenten progresivamente el acceso a sus mercados a tenor de su situación en materia de desarrollo y, cuando otorguen acceso a sus mercados a los proveedores extranjeros de servicios, fijen a ese acceso condiciones encaminadas al logro de los objetivos a que se refiere

el artículo IV del AGCS." "En las directrices de negociación se establecerán modalidades en relación con el trato especial previsto para los países menos adelantados Miembros en el párrafo 3 del artículo IV del AGCS.")

Medidas autónomas de liberalización

("En las directrices de negociación se establecerán modalidades en relación con el trato de la liberalización realizada de manera autónoma por los Miembros desde las negociaciones anteriores.")

4. Por lo que se refiere al establecimiento de directrices de negociación de conformidad con el párrafo 3 del artículo XIX del AGCS, Suiza estima que hay que continuar el trabajo que se está realizando actualmente en el Consejo del Comercio de Servicios y finalizarlo a tiempo para que el Consejo General pueda examinar sus resultados antes de la reunión ministerial de Seattle. Véase a este respecto la comunicación de Suiza de fecha 19 de marzo de 1999, titulada *Preparativos para las negociaciones del año 2000 en el marco del AGCS* (S/C/W/103), que figura en anexo.

ANEXO

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL
DEL COMERCIO**

RESTRICTED

S/C/W/103

22 de marzo de 1999

(99-1126)

Consejo del Comercio de Servicios

Original: inglés

COMUNICACIÓN DE SUIZA

Preparativos para las negociaciones del año 2000 en el marco del AGCS

Se ha recibido de la delegación de Suiza la siguiente comunicación, con el ruego de que se distribuya a los miembros del Consejo del Comercio de Servicios.

El presente documento constituye una contribución de Suiza a la labor que ha de realizar el Consejo del Comercio de Servicios, en cumplimiento del mandato impartido en el artículo XIX del AGCS, con motivo de las negociaciones sobre los servicios previstas para el año 2000. Se presenta sin perjuicio de la posición de Suiza en el proceso en curso en reuniones extraordinarias del Consejo General, de conformidad con la Decisión Ministerial de mayo de 1998.

PREPARATIVOS PARA LAS NEGOCIACIONES DEL AÑO 2000 EN EL MARCO DEL AGCS

En el artículo XIX del AGCS se dispone que "los Miembros entablarán sucesivas rondas de negociaciones, la primera de ellas a más tardar cinco años después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC ...". En la Conferencia Ministerial celebrada en Singapur en 1996 los Ministros aprobaron una recomendación en virtud de la cual:

- el Consejo del Comercio de Servicios debía elaborar un programa de intercambio de información con objeto de facilitar el acceso de todos los Miembros, en particular de los países en desarrollo Miembros, a la información relativa a las leyes, reglamentos, directrices administrativas y políticas que afectaran al comercio de servicios, y
 - el Consejo debía asimismo empezar a considerar en el momento oportuno las directrices y procedimientos para las negociaciones estipuladas en el artículo XIX,
- con miras a facilitar las próximas negociaciones en el marco del AGCS, previstas para el año 2000.

En los últimos meses ha tenido lugar en el Consejo del Comercio de Servicios un extenso y provechoso intercambio de información, sobre la base de una serie de notas documentales elaboradas por la Secretaría y varias contribuciones de los Miembros. Ese ejercicio ha sido muy útil, desde el punto de vista de la información reunida y lo ha sido también a efectos de la preparación de las negociaciones que han de celebrarse el año 2000 en el marco del AGCS. El programa de intercambio de información constituye también una base excelente para la labor que ha de realizarse en cumplimiento del mandato impartido en el párrafo 3 del artículo XIX del AGCS, es decir, elaborar directrices y procedimientos de negociación.

Suiza estima que ha llegado el momento de cumplir la segunda parte del mandato impartido al Consejo en el AGCS, es decir, establecer directrices y procedimientos de negociación.

Directrices y procedimientos de negociación

En el artículo XIX del AGCS se prescribe con respecto a las directrices de negociación que "A efectos del establecimiento de tales directrices, el Consejo del Comercio de Servicios realizará una evaluación del comercio de servicios, de carácter general y sectorial, con referencia a los objetivos del presente Acuerdo, incluidos los establecidos en el párrafo 1 del artículo IV". Suiza estima que, con la conclusión del programa de intercambio de información, el Consejo establecido en el marco del AGCS ha efectuado gran parte de la labor encaminada a la realización de la debida evaluación del comercio de servicios, en el sentido del artículo XIX del AGCS. Por otra parte, con la nota de la Secretaría preparada como consecuencia de la decisión adoptada por el Consejo el 15 de diciembre de 1998 (S/C/W/94) y el próximo examen de esa nota en el CCS, estimamos que habrá quedado hecho en su mayor parte lo que los Miembros pueden hacer con respecto a la evaluación del comercio de servicios.

El próximo paso, de conformidad con el mandato impartido al CCS en el artículo XIX del AGCS, es establecer directrices y procedimientos de negociación. No existe precedente formal alguno de la labor que el CCS está a punto de realizar en cumplimiento de dicho mandato. Tampoco existe una definición de la expresión "directrices y procedimientos de negociación". No obstante, Suiza estima que el CCS debe evitar todo debate abstracto sobre el significado real de esa expresión. Por el contrario, de conformidad con el mandato establecido en el artículo XIX del AGCS, debe

concentrar sus esfuerzos en preparar las negociaciones que han de celebrarse el año 2000 en el marco del AGCS con la mayor concreción posible.

De anteriores negociaciones cabe deducir que un programa de negociación comprende normalmente la identificación y determinación de: a) las cuestiones/los temas que han de negociarse; b) los objetivos de la negociación; c) el método o los principios que han de aplicarse a la negociación; d) un marco temporal aproximado; y e) disposiciones prácticas sobre la organización de la labor. En estos momentos no está claro en qué medida podrá abordar el CCS esos cinco puntos en el tiempo disponible. No obstante, Suiza estima que el CCS debe empezar por concentrar sus esfuerzos en el primer punto, es decir, la determinación de las cuestiones que han de negociarse, ya que esa determinación es necesaria para abordar cualquiera de los otros puntos. Por consiguiente, el presente documento se centra en la identificación de las cuestiones/los temas que han de negociarse.

Cuestiones/temas que han de negociarse

Varias de las cuestiones que se identifican a continuación no son nuevas. Algunas de ellas son cuestiones que ya se ha decidido abordar en el marco de las negociaciones del año 2000; algunas se están examinando ya actualmente como consecuencia de los correspondientes mandatos establecidos en el AGCS. Otras se proponen como cuestiones "nuevas", es decir, cuestiones que estimamos deben abordarse en el marco de las próximas negociaciones pero que aún no han sido objeto de la correspondiente decisión. Se presentan de manera estructurada con el fin de hacer avanzar el proceso de preparación de las negociaciones del año 2000 en el marco del AGCS.

Como se dice en el preámbulo del AGCS, el objetivo del Acuerdo es lograr niveles cada vez más elevados de liberalización del comercio de servicios a través de rondas sucesivas de negociaciones multilaterales encaminadas a promover los intereses de todos los participantes, sobre la base de ventajas mutuas. De los debates hasta ahora mantenidos, principalmente en el marco del programa de intercambio de información, surge una serie de temas de negociación encaminados al logro de un nivel más elevado de liberalización del comercio de servicios. Esos temas pueden dividirse en tres amplias categorías: i) nivel de los compromisos en materia de acceso a los mercados y trato nacional; ii) reglamentación nacional y cuestiones relacionadas con el artículo VI del AGCS; y iii) funcionamiento del AGCS.

i) Compromisos específicos y exenciones del trato NMF

Las negociaciones sobre compromisos específicos realizadas en la Ronda Uruguay y en el marco del programa incorporado han dado una visión general heterogénea desde una perspectiva tanto intersectorial como entre países. También el programa de intercambio de información ha revelado la existencia de diferencias bastante grandes entre sectores y/o países con respecto a las oportunidades -actuales y en perspectiva- de acceso a los mercados. Evidentemente, el concepto de liberalización progresiva en el marco del AGCS tiene por principal objetivo mejorar el nivel general de compromisos específicos. Por consiguiente, el núcleo del programa de las negociaciones del año 2000 en el marco del AGCS debe ser la negociación de compromisos específicos.

Suiza estima que las negociaciones de compromisos específicos deben abarcar *a priori* todos los sectores. El mandato de celebración de negociaciones establecido en el artículo XIX del AGCS está formulado en términos generales y, por consiguiente, no excluye a ningún sector del ámbito de las negociaciones. Por otra parte, la adopción de un enfoque amplio ofrece perspectivas de transacciones y facilita, por tanto, unas negociaciones encaminadas a la obtención de beneficios sustanciales para todos los Miembros, incluidos los países en desarrollo Miembros.

Ahora bien, cabe prever que de la negociación de compromisos específicos surja el establecimiento en cierto grado de prioridades. Por ejemplo, la adopción de medidas de liberalización

adicionales en sectores en los que se hayan contraído compromisos limitados (por ejemplo, transporte aéreo, servicios relacionados con el medio ambiente, servicios de distribución y servicios relacionados con la distribución de energía) tendrá efectos muy sustanciales, por lo que probablemente se considerará prioritario ocuparse de esos sectores. El transporte marítimo merecerá especial atención, dada su actual situación en el marco del AGCS. Deberá también prestarse especial atención a sectores en los que desde las últimas negociaciones se hayan producido cambios de la reglamentación, modificaciones de las estructuras empresariales y/o adelantos tecnológicos (por ejemplo, los sectores del transporte aéreo o los servicios audiovisuales) que faciliten la liberalización a nivel multilateral.

La realización de algunos esfuerzos encaminados a la racionalización en forma de métodos generalmente convenidos, ya sea en el plano sectorial o intersectorial o en el plano modal o intermodal, favorecería la negociación de compromisos de liberalización en todos los sectores. Por otra parte, teniendo siempre presente el principio de liberalización progresiva, un nivel de compromisos más homogéneo haría más fácil la comprensión del AGCS y contribuiría a reforzar su función de punto de referencia jurídico para los operadores. Por consiguiente, Suiza estima que el establecimiento de fórmulas de liberalización podría contribuir al avance del proceso de negociación. El debate sobre esos enfoques podría centrarse en algunos de los siguientes elementos:

- establecimiento de listas normalizadas de productos de servicios para la inclusión de un determinado subsector en los compromisos de los Miembros;
- establecimiento de compromisos de liberalización mínimos normalizados con carácter subsectorial o modal (con inclusión del movimiento de personas físicas);
- exclusión de determinados tipos de restricciones horizontales.

Por último, en el Anexo del AGCS sobre Exenciones de las Obligaciones del Artículo II se prescribe que el CCS examinará todas las exenciones del trato NMF a más tardar cinco años después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, es decir, para el 31 de diciembre de 1999. Por consiguiente, es de esperar que se aborden las excepciones del trato NMF en el marco de las próximas negociaciones o, por lo menos, paralelamente a ellas.

ii) Reglamentación nacional (artículo VI del AGCS)

Suiza estima que las cuestiones relativas a la reglamentación nacional se convertirán en un aspecto cada vez más importante de la liberalización del comercio de servicios si se quiere lograr un acceso a los mercados efectivo. La experiencia demuestra claramente que las medidas relativas a la definición y aplicación de las prescripciones y los procedimientos en materia de licencias y títulos de aptitud y de las normas técnicas (es decir, medidas no sujetas a consignación en las listas en el marco de los artículos XVI (acceso a los mercados) y XVII (trato nacional) del AGCS) pueden afectar gravemente a las condiciones efectivas de acceso de los servicios extranjeros o los proveedores extranjeros de servicios. Al crecer el nivel de los compromisos en materia de acceso a los mercados y trato nacional, aumentará inevitablemente la importancia de las medidas comprendidas en el artículo VI del AGCS para el logro de un acceso a los mercados efectivo.

En el párrafo 1 del artículo VI del AGCS se dispone que los Miembros se aseguren "de que todas las medidas de aplicación general que afecten al comercio de servicios sean administradas de manera razonable, objetiva e imparcial" en los sectores en que hayan contraído compromisos específicos. En el párrafo 4 del mismo artículo se ordena que el Consejo del Comercio de Servicios, por medio de los órganos apropiados que establezca, elabore las disciplinas necesarias para 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. En el marco de ese mandato, el Grupo de Trabajo sobre los Servicios

Profesionales ha realizado hasta la fecha una provechosa labor. Estimamos que, sobre la base de esa labor, los Miembros deben elaborar disciplinas en relación con el artículo VI del AGCS, con carácter prioritario, para las negociaciones que se celebrarán el año 2000 en el marco del AGCS.¹

En nuestra opinión, hay tres vías para mejorar la cuestión de la reglamentación nacional:

- Los actuales términos del artículo VI del AGCS son demasiado imprecisos y carentes de equilibrio en comparación con los artículos XVI (acceso a los mercados) y XVII (trato nacional). Como se ha expuesto anteriormente, una mayor liberalización en el marco de los artículos XVI y XVII del AGCS aumentaría incluso ese desequilibrio. En otras palabras, cuantas menos restricciones al acceso a los mercados y al trato nacional existan, más importante será establecer disposiciones sobre la reglamentación nacional. Por consiguiente, habrá que examinar de nuevo perfeccionar el artículo VI para darle mayor claridad y un contenido normativo más preciso.
- Además de los principios generales que el artículo VI está destinado a establecer, parece deducirse, en particular de los debates mantenidos durante el programa de intercambio de información, que harán falta disciplinas específicas en distintos sectores, especialmente en aquellos en los que existen limitaciones reglamentarias particulares que afectan sustancialmente a la condición de las actividades. Es sabido que en el sector de los servicios existe un alto grado de reglamentación, de manera que el acceso efectivo de los proveedores de servicios a los mercados extranjeros puede requerir, por lo menos en algunos subsectores, cierto grado de especificación de los principios generales contenidos en el artículo VI del AGCS. Cabe citar como ejemplos el Documento de Referencia relativo a los servicios de telecomunicaciones y las disciplinas elaboradas en el marco del artículo VI con respecto a los servicios de contabilidad. Estimamos que debe también preverse la elaboración de disciplinas de ese tipo en otros sectores.

iii) *Funcionamiento del AGCS*

La experiencia adquirida en más de cuatro años de aplicación del AGCS revela que el Acuerdo General y sus Anexos y Protocolos funcionan bastante bien. Al mismo tiempo, esos primeros años de aplicación han puesto de manifiesto una serie de cuestiones de importancia diversa que habría que abordar.

- La primera laguna evidente heredada de la Ronda Uruguay son las normas del AGCS; el programa incorporado prevé la celebración de negociaciones sobre tres cuestiones que quedaron sin resolver en la Ronda Uruguay: medidas de salvaguardia urgentes (artículo X del AGCS), contratación pública (artículo XIII) y subvenciones (artículo XV). Dadas las dificultades conceptuales con que se tropieza en algunas de esas cuestiones y el actual ritmo de las deliberaciones en curso en el Grupo de Trabajo sobre las Normas del AGCS, es probable que esas negociaciones tengan que continuar en la próxima ronda. En la medida en que el examen de las normas del AGCS no haya quedado ultimado para finales de 1999, esas

¹ Véanse también los siguientes documentos:

- Documento S/C/W/66: Párrafo 4 del artículo VI: Posibles disciplinas sobre la reglamentación nacional, Comunicación de Nueva Zelanda;
- Documento S/C/W/96: Párrafo 4 del artículo VI del AGCS: Disciplinas en materia de reglamentación nacional para todos los servicios, Nota de la Secretaría;
- Documento S/C/W/97: Iniciativas internacionales en materia de reglamentación en la esfera de los servicios, Nota documental de la Secretaría.

cuestiones habrán, pues, de abordarse y concluirse en las conversaciones que tendrán lugar el año 2000 en el marco del AGCS.

- Suiza estima que, aunque no debe haber una renegociación del Acuerdo General propiamente dicho, deberá realizarse cierta labor de examen para lograr la coherencia de todas las partes del Acuerdo y para que puedan también hacerse algunos ajustes en distintas disposiciones cuando sean técnicamente necesarios, cuando existan errores obvios o cuando el texto no refleje la evidente intención común de los Miembros. En efecto, algunas disposiciones han resultado difíciles de interpretar o aplicar. Cabe citar los siguientes ejemplos:
 - las definiciones de proveedor de servicios (financieros) que figuran en el artículo XXVIII y en el Anexo sobre Servicios Financieros son diferentes;
 - la relación entre las exenciones de las obligaciones del artículo II y los compromisos específicos han dado lugar a diferentes interpretaciones no sólo durante las conversaciones sobre las telecomunicaciones y los servicios financieros sino también durante las negociaciones de adhesión;
 - en el párrafo 2 del artículo XX del AGCS se establece que "Las medidas incompatibles con los artículos XVI y XVII se consignarán en la columna correspondiente al artículo XVI. En este caso se considerará que la consignación indica también una condición o salvedad al artículo XVII." Esta prescripción ha resultado bastante engorrosa, hasta el punto de que impide que un país presente en el marco del artículo XVI del AGCS una restricción de la obligación de trato nacional aun cuando desee hacerlo;
 - la distinción entre los modos 1 y 2 previstos en el artículo I del AGCS ha resultado difícil de aplicar en la práctica, por lo menos en algunos sectores.
- Por último, tanto en el curso de la aplicación de las obligaciones como durante las negociaciones de adhesión se han puesto de manifiesto varias deficiencias técnicas del sistema del AGCS. Algunas de ellas se han examinado en el Comité de Compromisos Específicos y otras se han señalado en el contexto del programa de intercambio de información. Entre ellas figuran las siguientes:
 - clasificación de los servicios, en particular de servicios nuevos;
 - cuestiones relativas a la consignación en las listas.

Suiza estima que la ocasión para abordar esas cuestiones técnicas y hacer los necesarios ajustes deberá ser las negociaciones que han de celebrarse el año 2000 en el marco del AGCS.

Conclusión

La presente contribución tiene por objeto presentar de manera estructurada las cuestiones que, en nuestra opinión, deben figurar en el programa de las negociaciones que han de celebrarse el año 2000 en el marco del AGCS. Sugerimos que el Consejo del Comercio de Servicios centre en primer lugar su labor en la identificación de las cuestiones que los Miembros negociarán durante las conversaciones del año 2000 en el marco del AGCS, sin perjuicio de otros aspectos del posible programa de negociación expuestos *supra*, como los objetivos o la organización de las negociaciones.
