



Compromisos en el GATS y temas sectoriales de los países del MERCOSUR y NAFTA

Julio Berlinski

Capítulo VII en "EL MERCOSUR Y LA CREACIÓN DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS", Fernando Lorenzo (CINVE) y Marcel Vaillant (Universidad de la República), Editores y coordinadores. Libro en proceso de ser publicado por la RED MERCOSUR y el Woodrow Wilson Center (EEUU).



Julio Berlinski, Ph. D en Economía, Harvard University (Boston), Profesor del Instituto y de la Universidad Di Tella (Argentina),

berlin@utdt.edu

1. Introducción

El comercio internacional de servicios se ha transformado recientemente en un tema nuevo y relevante. En los próximos años, las negociaciones de servicios involucrarán a la OMC, al ALCA, la Comunidad Europea y al MERCOSUR. En el último caso, la Resolución 73/98 del "Grupo Mercado Común" proveyó el conjunto de criterios para ser usados en el Grupo de Servicios en negociaciones específicas dentro del contexto del Protocolo de Montevideo (1997). Este último, todavía no aprobado, sigue los principios generales del GATS, por ello es importante conocer sus estructuras y reglas. Además, la alta proporción de servicios en el PBI de los países del MERCOSUR y NAFTA requiere una consideración especial desde que el principio de la ventaja comparativa puede ser aplicado a los servicios, mientras que previamente los servicios eran considerados no comerciables.

En los países en vías de desarrollo, la importancia del sector servicios puede relacionarse con la contribución potencial a la economía de un sector servicios eficiente, y la mayor importancia entre los sectores que lideran el crecimiento económico. Las regulaciones domésticas pueden crear barreras a la competencia internacional a través de monopolios, restricciones legales al acceso en frontera o a la inversión directa extranjera. Aunque no determina el éxito de la liberalización del comercio, la desregulación doméstica es un complemento necesario.

2. Acuerdos multilaterales y regionales en el sector servicios

2.1 Comercio de servicios

En 1998, el coeficiente agregado de comercio (exportaciones más importaciones como proporción de los valores mundiales) fue para los países del MERCOSUR 3.5% del comercio mundial de bienes, y 3.1% del respectivo comercio de servicios. Respecto de estos últimos, los coeficientes fueron del 1% para Argentina, 1.8% para Brasil, y sustancialmente menor para Paraguay y Uruguay. La relación entre el comercio de servicios y el de bienes fue del 25% del comercio mundial, mostrando que Argentina y Brasil se alejan de dicha cifra resultando en déficits en sus balances de servicios. Argentina exporta servicios relacionados básicamente con transporte, Brasil está concentrado

en otros servicios, especialmente comerciales. La exportación de servicios de Uruguay es también proporcionalmente alta comparada con la de bienes (49%), y sus respectivas importaciones incluyen una proporción menor que en los casos de Argentina y Brasil.

Respecto del balance de comercio de los países del NAFTA, se destaca la alta proporción de exportaciones de servicios de EEUU. Esto puede verse en la proporción relativa de las exportaciones de servicios comparadas con las de bienes (38.9%), y la alta participación en las exportaciones mundiales (19.2%), mientras que la relación correspondiente a importaciones es sustancialmente menor. Canadá y México muestran un mayor balance entre exportaciones e importaciones de servicios, y tienen menor participación en las exportaciones mundiales (Canadá 2.3% y México 0.9%).

Sin embargo es importante señalar que las mediciones del balance de pagos usan el criterio de residencia, subestimando de tal manera la importancia de los servicios tal como se encuentran definidos en el GATS, especialmente respecto de los servicios de factores y particularmente la "presencia comercial", que resulta en transacciones entre residentes.

2.2 Características generales del GATS

Las principales características del GATS son: reglas, principios y acuerdos generales, compromisos específicos respecto de acceso al mercado y tratamiento nacional; compromisos respecto de realizar negociaciones periódicas para liberalizar en forma progresiva el comercio de servicios; accesorios que consideran la particularidad de los sectores. GATS incluye cuatro modos de oferta entre miembros: del territorio de uno al territorio de otro (oferta transfronterza); en el territorio de uno al consumidor de otro (consumo exterior); presencia comercial de un proveedor en el territorio de otro miembro (presencia comercial); presencia física de personas de un miembro en el territorio de otro (presencia de personas naturales).

El comercio de servicios no está básicamente restringido por aranceles, lo cual hace difícil la tarea de su liberalización. La complejidad de identificar y cuantificar el comercio de servicios requiere la introducción de reglas. El tratamiento nacional y la norma de nación más favorecida (MFN) han ayudado a identificar restricciones y determinar relaciones de reciprocidad. La única forma de alejarse de la cláusula MFN es el Anexo de excepciones. El Consejo de Servicios examinará la persistencia de los motivos para estas excepciones. GATS introduce el concepto de acceso al mercado, así, el acceso al mercado y el tratamiento nacional son los compromisos específicos aplicados a la lista positiva de los miembros, sujeto a las calificaciones y condiciones indicadas.

2.3 Compromisos de los países del MERCOSUR y NAFTA en la OMC

El centro del GATS son los compromisos específicos de los miembros. El procedimiento es el siguiente: cada miembro identifica los servicios a negociar, es decir, aquellos que estarán bajo el acceso al mercado (MA) y tratamiento nacional (NT); luego se negocian medidas que violan AM y NT. Las negociaciones se realizan en un marco de ocho dimensiones: cuatro formas de oferta y dos reglas (MA y NT). Asimismo, hay ciertas concesiones cuyas restricciones de oferta son independientes del sector («compromisos horizontales»).

Uno de los principales problemas empíricos en el tratamiento de los servicios es la falta de información sobre precios y cantidades. Los datos disponibles (subsidios o regulaciones por actividad) no proveen suficiente información del arancel equivalente de la protección a cada industria.

El comportamiento de Argentina en las negociaciones de 1994 (Ronda Uruguay) fue diferente al de otros países de América Latina, particularmente Brasil. El número de compromisos negociados por Argentina fue mayor que el promedio de América Latina y los países del MERCOSUR, con la excepción de lo negociado por Brasil en servicios de construcción. Respecto de los países del NAFTA, Canadá no negoció las secciones de educación, salud y servicios culturales. Esto contrasta con los compromisos de los EEUU en todas las secciones, generalmente con diferentes proporciones, las más bajas para educación, salud y transporte, pautas similares correspondieron al promedio de los países de la OECD.

Los compromisos del GATS están basados en una lista positiva, pero no todos los ítems liberalizan el comercio con la misma intensidad. Así, los compromisos de liberalización cubren solo los ítems con negociaciones específicas. Respecto de la distribución de frecuencia de los compromisos negociados, Argentina presenta un alto valor de liberalización y similar al promedio de los países de la OECD. Los compromisos de liberalización de los países del NAFTA muestran la mayor intensidad para los EEUU, seguido por Canadá, y los países de la OECD. México mostró el promedio más bajo y una alta desviación standard.

Por su parte, el tratamiento nacional muestra compromisos de mayor liberalización, pero existe la necesidad de clarificar en la Ronda Doha respecto de la relación entre las reglas de acceso al mercado y tratamiento nacional.

En Argentina los nuevos compromisos (protocolos de Telecomunicaciones y Servicios *Financieros*) aumentaron las concesiones totales de 208 a 232, con menor aumento, de 136 a 144, en ítems sin restricciones. El resultado fue una baja menor en su importancia relativa respecto del total negociado. En Brasil, los compromisos aumentaron de 156 a 224 con un alto incremento en los ítems "sin restricción", que pasaron de 19 a 50. Esto implicó un incremento relativo de éstos últimos respecto de los ítems negociados. Paraguay no firmó compromisos adicionales después de la Ronda Uruguay, las negociaciones involucraron 36 ítems para todos los modos de oferta, con 50% de éstos sin restricciones. En Uruguay, las nuevas concesiones incrementaron los compromisos de 96 a 108, con un aumento desde 67 a 72 en los ítems sin restricciones, el resultado fue una baja menor en la importancia relativa de éstos últimos en el total negociado.

Respecto del grado de apertura de los compromisos negociados, el índice utilizado muestra que cuánto más cerca se encuentra de 100 tanto mayores son las señales de liberalización. El grado de liberalización de las negociaciones fue el más alto para Uruguay (82%) y Argentina (77%), y Brasil con el valor más bajo de 45%.

En todos los casos (excepto Uruguay) se destaca el alto valor relativo de presencia comercial. La diferencia entre presencia comercial y oferta transfronterza es también la más alta para Brasil. Esto sugiere la protección al mercado doméstico y mayores incentivos para la inversión extranjera directa. Un tema para estudios futuros se refiere a identificar si estas pautas también se reflejan en un análisis detallado de las regulaciones domésticas.

Para los países del NAFTA, se muestra que luego de la Ronda Uruguay, el efecto adicional en los ítems negociados debido a telecomunicaciones y servicios financieros fue reducido en términos absolutos y relativos. Las pautas son de alto número de ítems negociados y de altas propor-



ciones de los ítems sin restricciones/total negociados correspondientes a EEUU y Canadá comparado con México. El promedio del indicador de liberalización es respectivamente de 75%/78% para Canadá y EEUU, comparado con 53% para México, sin sesgos por mayor compromiso de liberalización en presencia comercial.

2.4 El sector servicios en los acuerdos regionales

Respecto al tratamiento preferencial para los acuerdos de integración, el artículo V para servicios es similar al artículo XXIV del GATT para bienes. El artículo V estipula tres requisitos para beneficiarse de la excepción del artículo II (principio MFN): que el acuerdo cubra sustancialmente todo el comercio, que toda la discriminación se remueva, y que el nivel general de las barreras al comercio no aumente. Pero, se considera que varias de estas áreas requieren clarificación respecto a su contenido empírico.

Mientras que la liberalización multilateral ha sido modesta, aumentó rápidamente en el nivel regional. La liberalización de servicios se incluyó en los 1990s, inspirados por la Ronda Uruguay y el NAFTA. En el hemisferio occidental, dos enfoques fueron los importantes: MERCOSUR (siguiendo al GATS) y NAFTA. GATS, establece la liberalización gradual del mercado de servicios en rondas sucesivas con compromisos negociados en una lista positiva. Para estos compromisos específicos, se define el acceso al mercado y el tratamiento nacional. En el NAFTA, el comercio de servicios de los modos «oferta transfronterza» o «presencia comercial» esta liberalizado de todas restricciones, a menos que estén especificados en la lista negativa. Este enfoque no requiere la negociación de compromisos pues la liberalización esta garantizada por las reglas MFN, tratamiento nacional, transparencia y libre comercio en todos los sectores.

3. Temas sectoriales de los acuerdos multilaterales y regionales de los países del MERCOSUR y NAFTA

3.1 Telecomunicaciones

Los compromisos de Argentina y Brasil (Paraguay y Uruguay no firmaron compromisos en telecomunicaciones), muestran que la proporción de ítems negociados/total posible para acceso al mercado por ambos países fue muy alto (93%/100%). El número de compromisos sin restricciones también fue importante, y su proporción respecto de los ítems negociados fue de 57%/50%, resultando en un índice de cobertura con alta liberalización de los compromisos negociados (79%/74%). Finalmente, no se habrían previsto preferencias adicionales para presencia comercial.

Los compromisos de los países del NAFTA tuvieron más signos de liberalización en Canadá y los EEUU, comparado con México. Este ultimo muestra niveles similares a los correspondientes a Argentina y Brasil, sin sesgos observados respecto de mayores compromisos para presencia comercial.

3.2 Servicios Bancarios

Los compromisos de acceso al mercado de los países del MERCOSUR implican una alta cobertura de los compromisos correspondientes a presencia comercial, compara-

dos con los de oferta transfronterza, esto era importante para Argentina, Brasil y Paraguay. En Uruguay se encuentran signos opuestos, presumiblemente relacionados con una tradición de mayor apertura respecto de la oferta transfronterza.

Para los países del NAFTA, diversos ítems respecto del total posible fueron negociados, pero para cada país con pocos ítems considerados de "no restricción". Sin embargo, las pautas observadas son diferentes para cada país: en Canadá, los compromisos de oferta transfronterza eran más altos que los correspondientes a presencia comercial, en EEUU ambos indicadores son similares, mientras que para México los compromisos correspondieron sólo a presencia comercial.

3.3 Seguros

Respecto del acceso al mercado en el MERCOSUR, los países pequeños tuvieron una actitud más liberalizadora respecto de los ítems sin restricciones. Las pautas identificadas anteriormente de compromisos mayores para presencia comercial que para oferta transfronterza fueron claras para todos los países, con una brecha mayor entre ellas en Brasil y Paraguay. Aquí, a diferencia de casos anteriores, se ha encontrado que en Brasil el tratamiento nacional de los compromisos era mas restrictivo que el de acceso al mercado.

En cuánto a los países del NAFTA, se observa una alta cobertura de los ítems negociados para acceso al mercado, pero los compromisos negociados con "ninguna restricción" fueron los más altos en Canadá y los EEUU para consumo exterior. La intensidad de la liberalización muestra que las concesiones mas altas corresponden también a Canadá y los EEUU para el modo consumo exterior. Por su parte, México tuvo mayores compromisos para presencia comercial que para oferta transfronterza.

Comparando las listas de compromisos específicos, el grado de detalle correspondiente a los EEUU relacionado especialmente con las diferentes restricciones de sus Estados individuales es realmente notable, comparado con la reducida información en las listas de Argentina y Brasil. La superposición de las diferentes restricciones respecto de la legislación Federal y Estatal de los EEUU es heterogénea tanto en las restricciones a la oferta transfronterza o presencia comercial.

4. Sobre temas de negociación

El acuerdo ALCA se encuentra entre los denominados de segunda generación, pues aparte de los temas de comercio incluye regulaciones domésticas, reglas de reconocimiento de procedimientos de evaluación y conformidad de reglas sanitarias y fitosanitarias. Sin embargo, la corta experiencia en negociar servicios y el número de temas pendientes (salvaguardias, subsidios, compras gubernamentales), requiere una cuidadosa consideración de la estrategia de negociación.

Un tema importante es el mantenimiento de los márgenes de preferencia concedidos anteriormente. La declaración ministerial de San José menciona que los países individuales o grupos de los mismos pueden permitir la organización de bloques con compromisos e intereses comunes. Además, los compromisos en el ALCA podrían coexistir con otros compromisos que impliquen una integración más profunda. La declaración de San José también considera



la diferencia de niveles de ingreso de las economías involucradas. Esto podría implicar la consideración de diferencias en negociaciones respecto del tamaño de las economías o la posibilidad de no reciprocidad respecto de países de alto nivel de ingreso.

La comparación entre los compromisos de los países grandes del MERCOSUR y de EEUU es un buen ejemplo de diferencias de compromisos entre países y las asimetrías regulatorias dentro de cada país. Esto adiciona una dimensión importante respecto de la relación entre gobiernos Federales y Estatales, introduciendo heterogeneidad adicional en la naturaleza restrictiva de los compromisos. Pero, no es conocido si Argentina y Brasil, ambos gobiernos federales, incluyen restricciones importantes a nivel provincial en constituciones y regulaciones domésticas no reflejadas en sus listas de compromisos en el GATS. Además, esto puede no ser una característica solo de los servicios financieros, puede incluir otros sectores y requiere ser objeto de mayor transparencia en nuevas listas.

5. Conclusiones

En adición a la apertura en las negociaciones de países del MERCOSUR, fue identificada una asimetría entre modos de oferta, y esta liberalización fue mayor para la presencia comercial que para la oferta transfronterza, especialmente en los casos de Brasil y Paraguay. Sin embargo, la confirmación de estos signos requiere un análisis comparativo de las regulaciones domésticas correspondientes, que proveería mayor información sobre la naturaleza de la asimetría según el modo de oferta. La dispersión observada de los compromisos entre los países del MERCOSUR requeriría también negociaciones regionales hacia una convergencia de posiciones nacionales, lo cual requeriría el apoyo de los reguladores domésticos.

Para los países del NAFTA, el efecto adicional de los ítems negociados después de la Ronda Uruguay debido a los protocolos de telecomunicaciones y servicios financieros fue reducido en términos absolutos y relativos. Las pautas observadas fueron de mayores compromisos negociados, también mayores proporciones de ítems sin restricciones de EEUU y Canadá comparado con México, sin mostrar en los agregados un mayor compromiso de liberalización para presencia comercial que para oferta transfronterza. Pero, México mostró éste sesgo en servicios financieros.

Los temas importantes en la negociación del ALCA son: el tipo de acuerdo y los métodos de negociación, la cobertura de los compromisos respecto de su presente asimetría y las diferentes organizaciones constitucionales de los países, las excepciones al principio MFN y el tratamiento de los compromisos pre-existentes (bilaterales, regionales, multilaterales); también, las restricciones en regulaciones domésticas y la posibilidad de cooperación regulatoria, la diferente característica de los servicios considerando su uso específico o general, la diferente intensidad de los compromisos para cada modo de oferta, y la interacción entre la negociación de bienes y servicios.

Todo esto muestra la necesidad de investigar sobre el efecto en bienes y servicios de la liberalización y desregulación de servicios. La experiencia también muestra la importancia de identificar servicios específicos antes de usar reglas generales que podrían ser deseables por su mayor simplicidad. Por ello, la tarea futura es la de proveer información detallada para identificar regulaciones domésticas particulares que resultarán importantes para la agenda de negociaciones

Proyecto desarrollado gracias al apoyo financiero de la Fundación TINKER. Este brief fue impreso con el apoyo de la Fundación TINKER (Estados Unidos) y del IDRC (Canadá).



Oficina de Coordinación:

Edificio Mercosur

Luis Piera 1992 C.P.11.200 Montevideo / URUGUAY

Phone.: +(598 2) 900 7194 Ext. 16 - 412 9024

e-mail: redmsur@adinet.com.uy

www. redmercosur.net