

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

S/WPGR/W/15/Add.6

22 de mayo de 1997

(97-2370)

Grupo de Trabajo sobre las Normas del AGCS

Original: español

COMUNICACIÓN DE MÉXICO

Respuestas a las preguntas relativas al establecimiento de un mecanismo de salvaguardia urgente en el marco del AGCS

Addendum

La siguiente comunicación se distribuye a los miembros del Grupo de Trabajo sobre las Normas del AGCS a petición de México.

La respuesta a este cuestionario es con la intención de contribuir a la discusión y análisis para evaluar la posibilidad de aplicar o no salvaguardias al comercio de servicios.

El documento no prejuzga ni debe interpretarse como una posición de México sobre el particular.

1. ¿Cuál es la justificación y la finalidad del establecimiento de un mecanismo de urgencia en el marco del AGCS?

La cuestión de la finalidad de un mecanismo de salvaguardia abarca los siguientes aspectos:

a) ¿Estaría el mecanismo de medidas de salvaguardia urgentes en la esfera de los servicios destinado a hacer frente a las situaciones previstas en el artículo XIX del GATT es decir, a una amenaza temporal a la "rama de producción" nacional provocada por un aumento de las importaciones? ¿Tendría algún otro objetivo?

En caso de que fuera aplicable de la misma manera, el mecanismo de salvaguardia temporal en materia de servicios tendría el mismo objetivo que el del artículo XIX del GATT en materia de bienes: proteger temporalmente una rama de la producción nacional de la competencia internacional que pueda causarle daño grave o amenaza de daño grave derivado de un incremento sustancial de la competencia de proveedores extranjeros. La salvaguardia limitaría las importaciones permitiendo que en un período determinado la rama de producción nacional afectada se ajuste para hacer frente a la competencia extranjera.

b) ¿Son suficientes los mecanismos de "salvaguardia" en especial los previstos en los artículo XII y XIV, para hacer frente a las dificultades con las que puedan tropezar los gobiernos a consecuencia de sus compromisos en el marco del GATS? De igual forma, ¿es el artículo XXI un instrumento adecuado para retirar o modificar los compromisos consignados en las listas en caso de dificultades imprevistas?

El artículo XII (Restricciones para proteger la balanza de pagos) se refiere a situaciones que afectan a la economía en su conjunto, ya que permite establecer medidas temporales de carácter

general. Este mecanismo no es de carácter selectivo, por lo que si bien podría resolver los problemas de los sectores que se encuentran en dificultades, también podría afectar otros servicios que pueden ser fundamentales para el funcionamiento de la actividad económica.

En el caso de los artículos XIV (Excepciones Generales) y XIV bis (Excepciones relativas a seguridad) se aplican bajo circunstancias específicas (proteger la moral o mantener el orden público; proteger la vida y la salud de las personas y animales; observancia de las leyes; suministro de información confidencial por motivos de seguridad; protección de intereses esenciales de su seguridad, etc.), lo cual es muy diferente al objetivo que se perseguiría con la aplicación de una salvaguardia en el sentido de evitar el daño grave a una rama de producción nacional, derivado de un incremento sustancial de la competencia de proveedores extranjeros.

El artículo XXI (Modificación de listas) permite a cualquier Miembro modificar o retirar algún compromiso de su lista de manera definitiva, después de transcurridos tres años a partir de la entrada en vigor de ese compromiso. En el proyecto de procedimientos para modificación de listas (versión del 23 de mayo de 1996) no se especifican las condiciones o las circunstancias que permitirían modificar o retirar los compromisos, lo cual otorga al Miembro modificante una alta discrecionalidad en su aplicación. Por otra parte, no considera la posibilidad de recurrir a este mecanismo antes de tres años, aún ante dificultades imprevistas. El artículo XXI tampoco establece procedimientos para que el Miembro reinstale en un período determinado el nivel de compromiso modificado o retirado.

c) ¿La naturaleza de los compromisos contraídos en el marco del GATS -en virtud del cual los Miembros pueden optar por consignar o no un sector en sus Listas así como establecer condiciones respecto del acceso a los mercados y el trato nacional en relación con los compromisos contraídos, hace innecesarias las salvaguardias ¿o sería más acertado suponer que la existencia de un mecanismo de salvaguardia haría que los gobiernos estuviesen más dispuestos a respetar los compromisos consignados en sus listas?

El establecimiento de un mecanismo de salvaguardia en materia de servicios no debería ser un parámetro para determinar el nivel y el respeto de los compromisos de los países Miembros. Sin embargo, el establecimiento de instrumentos que permitan resolver situaciones imprevistas derivadas de un incremento en las importaciones que causen daño a una rama de producción nacional, bajo ciertas condiciones podrá aumentar el nivel de compromisos de los países Miembros.

d) ¿El objetivo económico de una salvaguardia sería proteger a la producción, los inversores, o el empleo? ¿Protegería a toda la producción nacional o sólo a la parte de la producción correspondiente a los proveedores nacionales? ¿Tendría el objetivo de proteger las inversiones efectuadas por nacionales o todas las inversiones realizadas en el país? ¿Cuál sería el objetivo de autorizar excepciones al principio de trato nacional con respecto a los modos de suministro 3 y 4? ¿es pertinente la distinción entre derechos de establecimiento propiamente dichos y operaciones posteriores al establecimiento con respecto a las posibles medidas de salvaguardia para los modos 3 y 4?

Establecer a priori si la medida buscaría proteger la inversión, la producción o el empleo es difícil debido a que un incremento en las importaciones afecta de manera directa a estas tres variables. Es decir, cuando una actividad enfrenta problemas por la competencia externa, ésta afecta las ventas del sector o subsector de servicios en el mercado nacional y consecuentemente, se pueden ver impactados tanto la producción como la inversión y el empleo.

En lo que se refiere al modo de suministro 3, uno de los primeros elementos que se tendrían que definir es lo que se entiende por "producción nacional", ya que en gran parte de los países Miembros las empresas de capital extranjero, al estar constituidas bajo las leyes de cada uno de ellos, se consideran empresas nacionales, por lo tanto, debería proteger a toda la producción nacional. De la misma manera, las salvaguardias no deberían permitir la autorización de excepciones al principio del trato nacional.

Tal vez la única diferencia que podría hacerse sería respecto al acceso al mercado de nuevas empresas de capital extranjero y de empresas ya establecidas, a las cuales no se les aplicarían las medidas de salvaguardia.

e) ¿Sería necesario que el mecanismo de salvaguardia incluyera disposiciones especiales para los países en desarrollo, o el concepto de liberalización progresiva ofrece un margen de flexibilidad suficiente a ese respecto?

El concepto de liberalización progresiva otorga flexibilidad a los países en desarrollo para realizar la apertura de sus sectores de conformidad con sus intereses nacionales. Sin embargo, ante una situación de emergencia, y no obstante que un país haya adoptado compromisos de liberalización gradual, puede ser el caso de que, para algún sector específico, el país Miembro no pueda continuar con sus compromisos de apertura y en consecuencia sea necesaria una medida de salvaguardia, lo que implicaría suspender o dar marcha atrás a estos compromisos. Lo anterior significa que no obstante la flexibilidad que otorga la liberalización progresiva, ésta no siempre representa una garantía para que un país no aplique una medida de salvaguardia.

En el caso del comercio de bienes, la experiencia sugiere que los países en desarrollo requieren de plazos más largos para ajustar sus mercados ante circunstancias imprevistas. Por ello, un mecanismo de salvaguardias podría considerar disposiciones especiales para estos países, tales como las establecidas en el GATT.

f) ¿Hay alguna característica intrínseca de las transacciones de servicios, como la intangibilidad, la simultaneidad de la producción y el consumo o la necesidad de una proximidad física entre el productor y el consumidor que diferencie (en algunos casos) a las transacciones de servicios de las transacciones de mercancías en una forma que pueda influir en los argumentos sobre la necesidad o utilidad de las medidas de salvaguardia en la esfera de los servicios?

Por las diferencias entre las características del comercio de bienes y del comercio de servicios resulta sumamente complejo aplicar los elementos de una salvaguardia de bienes al comercio de servicios. Sin embargo, lo anterior nos lleva a reflexionar sobre qué elementos de las salvaguardias en bienes pueden ser aplicados tanto práctica como conceptualmente al terreno de los servicios. En este sentido, el modo de prestación que más se asemeja al comercio de bienes es el transfronterizo debido a que es el "servicio" como tal el que "cruza" las fronteras y, por lo tanto podría pensarse en establecer algún mecanismo que limitara estos flujos tal y como ocurre con el comercio de bienes. Sin embargo, en relación con los otros modos de prestación, las disciplinas del comercio de bienes aparentemente no podrán ser enteramente aplicables. A este respecto, se tendrían que desarrollar disposiciones que se aplicaran de forma más concreta a las características de estos tres modos de prestación de los servicios.

g) ¿Hay alguna característica intrínseca de los mercados de servicios, como la función e importancia de los regímenes reglamentarios, normas y las prescripciones en materia de certificación que los diferencie de los mercados de productos en una forma que pueda influir en los argumentos sobre la necesidad o utilidad de las medidas de salvaguardia en la esfera de los servicios?

Como se menciona en la respuesta anterior, una de las diferencias fundamentales entre el comercio de bienes y el comercio de servicios se encuentra en las diversas formas en que se lleva a cabo este último.

En el caso de los servicios, las diferentes formas de acceso al mercado se sustentan en leyes y reglamentos que determinan las características de los servicios en un sector específico. En este sentido, en el caso hipotético de aplicación de una salvaguardia, independientemente del modo de prestación de que se trate, implicaría, en la mayoría de los casos, un cambio en un ordenamiento jurídico cuyo objetivo sería corregir una situación provocada por un incremento sustancial de la competencia de proveedores extranjeros.

h) ¿Hay alguna característica intrínseca de la función de los servicios en la economía, como su importancia en cuanto a la infraestructura y el apoyo, que diferencie a los mercados de servicios de los mercados de productos en una forma que pueda influir en los mercados sobre la conveniencia de las medidas de salvaguardia en la esfera de los servicios?

Existen sectores de servicios que juegan un papel fundamental en la economía, al igual que existen bienes que pueden jugar un papel estratégico. Por ello, cada Miembro tendrá que evaluar los riesgos y decidir si la aplicación de una salvaguardia en servicios podría generar efectos adversos hacia el resto de su economía.

i) ¿Mantienen los Miembros medidas de salvaguardia urgentes en su legislación nacional? En caso afirmativo ¿cuáles son esas medidas y de qué modo se aplican?

En la legislación nacional no existen mecanismos de salvaguardia urgente en el sector servicios. La única medida de salvaguardia en servicios se establece en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y es aplicable al sector financiero. Dicha medida es automática y se activa cuando la suma de los capitales autorizados de filiales de bancos comerciales extranjeros, medida como porcentaje del capital agregado de todas las instituciones de banca múltiple en México alcanza el 25 por ciento, México podrá solicitar consultas con las otras Partes del TLCAN en lo que respecta a los efectos adversos potenciales resultantes de la presencia de las instituciones de crédito de las otras Partes en el mercado mexicano y a la posible necesidad de adoptar medidas correctivas (ver documento de la Secretaría de la OMC (S/WPGR/W/2)).

2. ¿Qué criterios podrían utilizarse en la determinación de los casos en que puede estar justificada una medida de salvaguardia urgente?

Cabe formular algunas preguntas en relación con los criterios que podrían aplicarse al determinar las circunstancias en las que procede recurrir a medidas de salvaguardia urgentes. En las preguntas que figuran a continuación se parte del supuesto de que en el mecanismo de medidas de salvaguardia urgentes del GATS se aplicarían sustancialmente los conceptos de aumento de las importaciones, daño y causalidad del GATT.

a) ¿Cuál es, en el marco del GATS, el equivalente del aumento de las importaciones a que se refiere el artículo XIX del GATT? En el modo 1, las corrientes transfronterizas de servicios pueden ser similares a la importación de mercancías, pero la situación es muy distinta en los demás modos de suministro. ¿Cómo se activaría en esos casos el mecanismo de salvaguardia?

Modo 1 (suministro transfronterizo). Es la forma de comercio más similar a bienes. La activación de los mecanismos de salvaguardia podría realizarse de forma similar a la establecida en el GATT aunque habría que considerar las características del sector en que se aplica. El mecanismo se activaría en la medida en que con la información disponible se pueda demostrar que el incremento de las importaciones está generando daño a una actividad económica. El problema que surge es que la falta de estadísticas sobre el sector de los servicios impone una limitante para activar este mecanismo.

Modo 2 (movilidad del consumidor). En este modo de prestación es difícil llevar un control sobre la entrada y salida de consumidores de un territorio a otro. Por lo general, en las formas migratorias de los países se señala el país hacia el cual se dirige la persona y el motivo del viaje (negocios, placer u otros) lo que difícilmente podría servir como base para determinar la actividad específica y el consumo de ese nacional en el extranjero. Por ello, resulta prácticamente imposible probar que el daño grave fue causado por los flujos realizados a través de este modo de prestación.

Modo 3 (presencia comercial).

Como se señala en la respuesta a la pregunta 1 d, una vez establecida una empresa de capital extranjero ésta debe considerarse como empresa nacional. Por lo tanto, la posible salvaguardia sería aplicable al acceso al mercado de nuevas empresas. También en este caso, es difícil cuantificar el daño grave ocasionado a las empresas de capital nacional y extranjero ya establecidas en virtud de incremento por la participación creciente de nuevas empresas extranjeras al mercado.

Lo anterior es también aplicable pari pasu al modo 4.

b) ¿Cómo se determinaría la existencia de daño grave? ¿Daño a quién o a qué?

Para el caso de bienes y de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC para demostrar la existencia de daño grave se deben evaluar "todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo".

En el caso de los servicios, los factores a evaluar para determinar la existencia de daño grave podrían ser los que se consideran en materia de bienes; sin embargo, el problema que se presenta es la inexistencia de estadísticas apropiadas para cada uno de esos factores o indicadores. El daño grave se evaluaría en relación con la rama de producción nacional de que se trate.

c) ¿Cuáles serían los criterios necesarios para determinar que el aumento de la competencia de proveedores extranjeros causa un daño a la rama de la producción nacional?

Se deberán evaluar todos los elementos que afecten a la rama de producción nacional, incluyendo otros factores distintos a la competencia de proveedores extranjeros, con el fin de determinar si el único o más importante elemento que causa el daño grave es este último factor derivado de los compromisos contraídos.

d) ¿Cómo podría definirse la rama de producción nacional a efectos de la determinación del daño?

En la definición de rama de producción nacional -como ya se hizo referencia anteriormente- debe determinarse si la misma incluye a las empresas que son total o parcialmente de capital extranjero.

e) ¿Debería establecerse un vínculo entre la naturaleza del compromiso específico en un sector determinado, en particular, en lo que respecta a las limitaciones relativas al acceso a los mercados y al trato nacional, y la posibilidad de recurrir a una medida de salvaguardia? Dicho de otro modo, ¿deberían establecerse restricciones a la posibilidad de recurrir a una medida de salvaguardia o a la naturaleza de esa medida cuando se hayan consignado limitaciones?

Las listas de compromisos de los países Miembros del GATS presentan las actividades de servicios que un país Miembro ha consolidado en las que se especifican las condiciones de acceso al mercado y trato nacional para cada una de ellas. En algunas actividades esta consolidación significa que se mantienen una serie de restricciones en las que el acceso al mercado y el trato nacional resultan muy limitados. No obstante que en la lista de compromisos están consolidadas dichas restricciones, podría darse el caso en que una actividad presentara problemas ocasionados por el aumento de la competencia de proveedores extranjeros, por lo que el país en cuestión podría aplicar una salvaguardia.

f) ¿Qué problemas de evaluación y de identificación se plantean en la esfera de los servicios que puedan hacer difícil el establecimiento de un instrumento de salvaguardia? ¿De qué manera deberían abordarse esos problemas?

El principal problema que existe en el sector de los servicios es la escasa disponibilidad de estadísticas sobre el sector. En la medida en que se cuente con una metodología y un mayor desarrollo de estadísticas se tendrá un avance importante para la cuantificación de los flujos de comercio de servicios y, posiblemente, la cuantificación del daño que se puede derivar de incrementos inesperados en la competencia de proveedores extranjeros. Este desarrollo de las estadísticas no sólo debe abarcar los flujos transfronterizos, sino también estadísticas a nivel nacional en el que se puedan identificar los principales elementos sobre producción, empleo e inversión, los cuales son fundamentales sobre todo en el modo de prestación 3.

3. ¿Qué forma podría adoptar un mecanismo de salvaguardia en la esfera de los servicios?

En caso de aumento de la competencia extranjera y de daño grave a los servicios o proveedores nacionales y de que se haya establecido la existencia de una relación de causalidad entre una y otro, se plantea la cuestión de cuáles han de ser las características de la medida de salvaguardia aplicable.

a) ¿Qué tipo de medida debería aplicarse? ¿Podría recurrirse como medidas de salvaguardia a impuestos, restricciones cambiarias y otras limitaciones cuantitativas?

En el contexto del comercio de bienes, las medidas de salvaguardia que se pueden establecer son arancelarias y restricciones cuantitativas. En el comercio de servicios las salvaguardias podrían adoptar, básicamente, la forma de restricciones cuantitativas.

Las restricciones cambiarias no serían recomendables como medidas de salvaguardia para proteger a un sector de servicios específico debido a que su uso podría tener efectos desfavorables hacia otras actividades, toda vez que impacta de manera general a toda la economía.

b) ¿Qué influencia tendrían los diferentes modos de suministro en la naturaleza de las medidas utilizadas?

Por las características de cada modo de prestación sería difícil instrumentar una medida que fuera de aplicación uniforme para todos ellos. En principio, se tendrían que desarrollar los mecanismos para la aplicación de salvaguardias por modos de prestación y en algunos casos quizá para sectores específicos.

c) ¿Podría haber circunstancias en las que la aplicación de una medida de salvaguardia con respecto a un modo de suministro diera lugar, al mismo tiempo, a una demanda de aplicación de medidas comparables en relación con otros modos de suministro?

Sí. Es posible, por ejemplo, que la competencia de proveedores extranjeros que causen el daño grave y que esté sujeta a una medida de salvaguardia vía un modo de suministro pueda ser ofrecida por algún otro modo de suministro, lo cual evadiría la medida de salvaguardia.

d) ¿Deberían aplicarse, cualquiera que fueran las circunstancias, las medidas de salvaguardia de forma no discriminatoria?

Sí, las medidas de salvaguardia se deben aplicar a todos los países proveedores del servicio, independientemente de cuál cause el daño serio.

e) ¿Sería posible que un Miembro adoptara rápidamente una medida de salvaguardia? ¿Sería posible aplicar en la esfera de los servicios el concepto de "circunstancias críticas" establecido en el Acuerdo de Salvaguardias?

No, en principio. Las salvaguardias provisionales en el comercio de bienes se imponen ante circunstancias críticas en las que cualquier demora en la aplicación de una medida de salvaguardia entrañaría un perjuicio difícilmente reparable y, en general, se aplican a los bienes agropecuarios, los cuales son más susceptibles de presentar circunstancias críticas por su carácter perecedero. En el caso de servicios es difícil encontrar ejemplos que puedan enfrentar este tipo de circunstancias.

f) ¿Cuál sería la duración de cualquier medida de salvaguardia adoptada?

El período de aplicación de las medidas de salvaguardia dependería del tiempo que requiera el sector para ajustarse; sin embargo, habría que discutir los plazos aplicables al sector servicios y si se utilizarían los establecidos en el comercio de bienes.

g) ¿Se establecería un baremo decreciente para las medidas de salvaguardia durante su período de aplicación?

Podría pensarse que sí. La desgravación gradual de la medida de salvaguardia facilitaría el reajuste de los mercados.

h) ¿Estaría obligado el Miembro que adopta una medida de salvaguardia también adoptar medidas de reajuste?

Sí, con el fin de que los sectores favorecidos por la medida de salvaguardia se comprometan a llevar a cabo acciones de ajuste que les permitan volver a competir con proveedores extranjeros y las medidas no se vuelvan proteccionistas.

i) ¿Iría la aplicación de medidas de salvaguardia estar acompañada de reajustes compensatorios en la lista del Miembro que hubiera adoptado la medida?

Podría establecerse un costo para los países que apliquen salvaguardias en la forma de compensaciones a los países afectados por la medida, de tal manera que éstas se utilizarían sólo en casos excepcionales y no se conviertan en instrumentos proteccionistas de política comercial.