

Avances en la Gobernanza Regional del Comercio de Servicios: Los casos de la Alianza del Pacífico y Mercosur

Ana María Palacio Valencia (Candidata a PhD)

e-mail: anapv@student.unimelb.edu.au

Abstract. El estancamiento de la Ronda Doha de negociaciones en materia de servicios en el marco de la OMC, sumado a la consecuente falta de actualización de las disciplinas contempladas en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios han llevado a que las ‘innovaciones’ en términos de reglas y principios de gobernanza de los servicios se muevan a espacios regionales, inter-regionales y plurilaterales. Es en este contexto que surgen los acuerdos preferenciales de comercio mega-regionales como el TPP, CETA, TiSA y RCEP los cuales tiene relevancia, y sin perjuicio de su entrada en vigencia, por el efecto de difusión informal de sus disciplinas. Este artículo sostiene que los acuerdos preferenciales de última generación proponen reglas comprensivas (profundidad horizontal) en las áreas relacionadas con el comercio de servicios. La obligatoriedad de los compromisos en términos de reglas blandas y reglas duras, así como la profundidad temática (profundidad vertical) es bastante variable. Comparativamente con las disciplinas desarrolladas en los acuerdos de última generación, se observa que la Alianza del Pacífico ofrece el modelo más actualizado, o cuando menos más cercano a los acuerdos de última generación, en especial el TPP. En el caso de Mercosur los avances en la gobernanza regional de servicios reflejan estancamiento en el progreso durante el último quinquenio y un avance heterogéneo en las diferentes disciplinas. El proceso de incorporación de las normas por parte de los países a los regímenes nacionales representa un cuello de botella para lograr avances efectivos a tal punto que en algunos casos las normas regionales pierden relevancia y quedan desactualizadas incluso antes de su entrada en vigencia.

Keywords. services governance, Pacific Alliance, Mercosur, services trade

Introducción

Aunque es un hecho aceptado que los servicios juegan un papel fundamental en el desarrollo y la competitividad de las economías nacionales y a escala global, la contribución que el comercio de servicios hace al crecimiento económico global sigue estando rezagada en comparación con el comercio de manufacturas (Loungani, et al, 2017). Esto se debe, además de barreras estructurales, a importantes obstáculos regulatorias a nivel de los estados (Roy, 2016) que impiden un comercio internacional de servicios (exportaciones e importaciones) más fluido y eficiente. Igualmente la falta o inadecuada regulación de materias que afectan el comercio de servicios, tales

como políticas de competencia, protección de información personal y comercio electrónico, contribuyen igualmente a este rezago.

Disciplinas a nivel multilateral, a través del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios de la OMC (AGCS en lo sucesivo), y acuerdos preferenciales de comercio (APCs en lo sucesivo) han proporcionado instrumentos a través de los cuales se han eliminado barreras al comercio de servicios, se han delimitado principios básicos para la gobernanza del comercio de servicios y se han adoptado medidas específicas para su liberalización.

Sin embargo, y particularmente en el caso del AGCS, las disciplinas establecidas en materia de servicios hace ya más de veinte años resultan insuficientes y no reflejan adecuadamente la realidad del mercado, los recientes desarrollos a nivel digital, el creciente uso de las tecnologías de la información y del Internet como medio para la producción y entrega de servicios, así como la ‘servicificación’ de la economía (Rentzhog & Aner, 2014) y la producción a través de cadenas regionales y globales de valor (Griller, Obwexer & Vranes, 2017). Lo anterior, sumado a los bajos niveles de liberalización logrados mediante los compromisos específicos de los miembros de la OMC en el AGCS, ha propiciado que las ‘innovaciones’ en términos de reglas y principios de gobernanza de los servicios se muevan a espacios regionales, inter-regionales y plurilaterales.

Es en este contexto que surgen los acuerdos preferenciales de comercio mega-regionales que buscan grados de integración más profunda incorporando compromisos para ampliar los niveles de liberalización relativos a acceso a mercados, en estricto sentido, y trato nacional. Estos buscan no solo ampliar el alcance de las disciplinas contenidas en el AGCS por ejemplo en materia de transparencia, regulación doméstica, telecomunicaciones, servicios financieros y movimiento de personas (disciplinas AGCS-plus) sino incorporar nuevas disciplinas que están por fuera del mandato OMC (disciplinas AGCS-extra) como transporte por carretera, servicios de entrega expresa o courier, entre otros.

Si bien es algo que ya se estaba haciendo en algún grado a través de acuerdos preferenciales de comercio (APCs) en los que se actualizaban compromisos y disciplinas en servicios, además de que se lograban mayores niveles de liberalización (Shingal & Sauvé, 2011), los acuerdos mega-regionales configurarían un paso adelante. Esto debido a que agrupan países que combinados contribuyen significativamente en el comercio global de servicios y en los flujos de inversión.¹

¹ Mendez Ortiz por ejemplo sugiere una distinción entre: (i) APCs con sustantivo nivel de comercio en la actualidad o potencial como en el caso del APC China-Japón-Corea del Sur; (ii) acuerdos regionales de comercio (ARCs) que consolidan APCs previos entre las partes, como en el caso de la Alianza del Pacífico y (iii) acuerdos mega-regionales de comercio caracterizados como ARCs entre países o regiones con una significativa porción en el comercio global e inversión, con dos o más partes que tienen una posición de conducción o actúan como centros en cadenas globales de valor (Mendez Ortiz, 2014).

Igualmente, estos acuerdos se caracterizan por buscar no solo el aumento de los vínculos comerciales sino mejorar la compatibilidad regulatoria y proveer un marco basado en reglas que ayude a allanar las diferencias en los climas de inversión y negocios (Hirst, 2014).

Ejemplos de estos acuerdos incluyen el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por su sigla en inglés) que agrupa a 11 países después del retiro oficial de Estados Unidos; el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TiSA por su sigla en inglés) que agrupa a 23 miembros de la OMC; y el Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá (CETA por su sigla en inglés). Así también se debe mencionar la Asociación Económica Integral Regional (RCEP por su sigla en inglés), el cual incluye los 10 miembros de ASEAN, Australia, China, India, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda aunque este último no será examinado en detalle debido a las limitaciones de acceso a información.²

A pesar de la incertidumbre sobre la conclusión y entrada en vigencia de algunos de estos acuerdos (TiSA y TPP) con la política exterior de comercio implementada por la administración Trump, las disposiciones contenidas en estos acuerdos de ‘última generación’ siguen siendo un objeto de estudio relevante. Aunque es posible que algunos no lleguen a entrar en vigencia tal y como se encuentran en este momento y con la membresía actual, se viene desarrollando un interesante proceso de difusión informal de las reglas y disciplinas contempladas en estos acuerdos. Es de esperarse entonces que nuevos APCs a nivel bilateral, plurilateral y regional sigan los modelos propuestos en estos acuerdos mega-regionales. Además revisiones de APCs, como el caso del APCs entre Australia y Singapur, incorporan varias de las disciplinas negociadas en estos mega-acuerdos regionales y se espera que este efecto se genere alrededor de otros APCs sujetos a revisión. La gran pregunta abierta que surge es ¿en qué medida estas disciplinas podrían hacer su camino dentro de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por su sigla en inglés) iniciado en el mes de agosto de 2017.

Con este panorama en mente, el objetivo de este artículo es doble. Primero, ofrecer un mapeo y algunas reflexiones entorno a las disciplinas y tipos de disposiciones sobre servicios contenidas en estos acuerdos de última generación. Segundo, analizar en qué medida los regímenes en servicios establecidos a través de la Alianza del Pacífico y Mercosur responden a los nuevos desarrollos sobre gobernanza de servicios y la realidad del comercio de servicios.

Implícitas en este estudio se encuentran dos presunciones que deben ser puestas de presente ya que influyen el presente análisis. En primer lugar, la liberalización del comercio de servicios representado en la apertura de mercados locales y la

² El Acuerdo de Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP por su sigla en inglés) no será considerado en este estudio debido a que sus negociaciones alcanzaron un punto muerto de facto.

eliminación de barreras (regulatorias) genera resultados positivos en la competitividad sectorial y de las economías nacionales a través de efectos de derramamiento característicos de los servicios (Das, 1998). A pesar de los beneficios demostrados se reconoce la tensión inherente que puede emerger, por un lado, entre la necesidad de liberalización, y por el otro, de salvaguardar la autonomía regulatoria de los estados y uso de la regulación para la protección de objetivos legítimos (Krajewski, 2003).

En segundo lugar, se asume que las disciplinas emergentes en nuevos acuerdos preferenciales de comercio se perfilan como nuevos ‘puntos de referencia’ para la gobernanza internacional del comercio de servicios. Lo anterior debido al estancamiento de la Ronda Doha de negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Gari, 2016) que ha motivado el giro hacia acuerdos plurilaterales y bilaterales. En dichos acuerdos se regulan nuevas disciplinas en servicios y se ‘refuerzan’ las existentes. Sin desconocer el debate que se genera sobre si estos foros son los adecuados para que se regulen estas disciplinas, por ejemplo sobre transferencia de datos personales, este debate no será abordado en este estudio.

Teniendo en cuenta los factores anteriores, lo que resta de este artículo está organizado de la siguiente forma. La segunda parte hace un mapeo de las ‘nuevas disciplinas’ (AGCS+) y ‘disciplinas reforzadas’ (AGCS-X) que se incluyen en los acuerdos de nueva generación. Para el efecto se tienen en cuenta las disciplinas directamente relacionadas con servicios tales como movimiento de personas, telecomunicaciones, regulación doméstica, entre otros. Asimismo, se examinan disciplinas que tienen efectos significativos en los servicios y su gobernanza tales como cooperación regulatoria, comercio electrónico y disciplinas en materia de localización de sistemas informáticos. La tercera parte analiza hasta qué punto estos avances en materia de gobernanza de los servicios se encuentran reflejados en los actuales regímenes de la Alianza del Pacífico y Mercosur. Asimismo, se identifican áreas en las cuales hay rezagos o brechas en la incorporación de disciplinas que reflejen la situación actual del comercio de servicios en el contexto de estos esquemas regionales de integración. La cuarta parte propone algunas recomendaciones para actualizar e implementar las disciplinas de servicios en el contexto regional y presente las conclusiones de este estudio.

El presente análisis arroja en resumen que los acuerdos de última generación proponen reglas bastante comprensivas (profundidad horizontal) en las áreas de servicios cubiertas o relacionadas con el comercio de servicios. Se observa una ampliación temática a áreas relacionadas no solo con el comercio de servicios, sino tímidas incursiones en temáticas relativas a la innovación, y a las PYMEs las cuales impactan en la competitividad de los sectores de servicios. La obligatoriedad de los compromisos en términos de reglas blandas y reglas duras, así como la profundidad temática (profundidad vertical) es bastante variable. En términos generales se trata de acuerdos que plantean amplios marcos cooperativos en materias como comercio electrónico, competencia, servicios marítimos, y cooperación/coherencia regulatoria.

Sin embargo, los mismos no evidencian grandes avances en materia de disciplinas sobre subsidios aplicables a los servicios o reconocimiento, este último herramienta clave para la facilitación del comercio de servicios.

En el caso de la Alianza del Pacífico y Mercosur el marco de gobernanza se encuentra integrado en ambos casos tanto por compromisos vinculantes a nivel internacional como por amplios marcos de cooperación y reglas blandas. La Alianza del Pacífico ofrece en ambos casos el modelo más actualizado, o cuando menos más cercano a los desarrollos contenidos en estos acuerdos de última generación. Esto se observa a través de las disposiciones de su vigente protocolo comercial y el primer protocolo modificadorio, aún no vigente. Se observa un proceso de difusión informal de normas en el que acuerdos como el TPP han servido de modelo. Sin embargo, también se rescatan algunas pequeñas innovaciones regulatorias que responden al enfoque basado en problemas compartidos y posición pragmática de la Alianza del Pacífico. Hasta la fecha solo se han sentado las bases y se hace necesaria la expedición de regulación secundaria y su implementación por parte de los países. Para llevar a cabo esta labor pueden construirse lecciones de los avances y dificultades del proceso llevado a cabo por el Mercosur.

En el caso de Mercosur los avances en la gobernanza regional de servicios según el marco de análisis propuesto reflejan estancamiento en el progreso durante el último quinquenio, a pesar de que muchas de las disciplinas analizadas hacen parte del Protocolo de Montevideo y los desarrollos posteriores en regulaciones secundarias. La evolución en las diferentes disciplinas es heterogénea. Por ejemplo, se han logrado avances significativos en el tema de política de innovación, PYMES, reconocimiento de diplomas y cualificaciones con fines educativas lo que favorece la movilidad educativa. En el área de reconocimiento por ejemplo el Mercosur ha logrado desarrollos que superan incluso las disciplinas contempladas en acuerdos de última generación, al menos en lo relativo a su formulación, ya que el análisis de su implementación demanda un enfoque empírico de investigación que no es el seguido en el presente trabajo. Los desarrollos de Mercosur son también significativos en materia de disciplinas educativas y de entrenamiento. Sin embargo, el avance en materia de comercio electrónico es bastante menor, mientras que las disciplinas de protección a las inversiones y movimiento de capitales no han recibido adecuada actualización. El proceso de incorporación de las normas por parte de los países a los regímenes nacionales representa un cuello de botella, lo que dificulta los esfuerzos de implementación y consecuente impacto a nivel regional.

Síntesis de las Disciplinas más Importantes Negociadas sobre Servicios

Esta parte hace un mapeo de las nuevas disciplinas y disciplinas reforzadas que se observan en los acuerdos de nueva generación con especial énfasis en TiSA, TPP y CETA. Se evalúan las ‘innovaciones regulatorias’ detectadas en estos acuerdos en materia de obligaciones positivas, donde las partes se comprometen a hacer o

comportarse en determinada forma y obligaciones negativas, donde se prohíbe a las partes realizar determinadas actividades o estas se obligan a abstenerse de incurrir en ciertas conductas. Igualmente, se observa una amplia gama de disposiciones que establecen compromisos blandos, en términos de mejores esfuerzos o amplios marcos cooperativos. Estas reglas blandas no pueden ser desestimadas, a pesar de los retos que plantean en términos de implementación, monitoreo y responsabilidad por su contribución a la gobernanza internacional de los servicios (Low, 2015a).

Los acuerdos preferenciales de última generación proponen reglas bastante comprensivas (profundidad horizontal) en los temas de servicios o relacionados con el comercio de servicios, incorporando áreas no cubiertas en el mandato de la OMC (referidas en el presente artículo como AGCS-X) tales como: transporte por carretera y servicios logísticos relacionados,³ servicios de envío expreso o courier,⁴ y comercio electrónico.⁵ Relacionado con este último se fijan compromisos para no exigir localización de instalaciones informáticas,⁶ y para permitir la transferencia transfronteriza de información cuando hace parte del giro ordinario de los negocios de una empresa.⁷ Por primera vez se incorporan disposiciones que buscan lograr convergencia o cooperación regulatoria entre los países de una forma sistemática.⁸ Este último tipo de disciplinas tienen por objeto que las partes adopten o mantengan buenas prácticas regulatorias en las diferentes etapas del proceso regulatorio y de las regulaciones en sí mismas, con un fin último de promover la compatibilidad o convergencia entre dichas medidas.

En términos de las reglas generales previstas en el AGCSs en materia de no discriminación (trato nacional y de nación más favorecida) y acceso a mercados, los acuerdos de nueva generación no ofrecen grandes adiciones. Las reglas sobre trato nacional y acceso a mercados se incorporan con un alcance similar al previsto en el AGCS, salvo algunas clarificaciones en el concepto de ‘circunstancias similares’ para efectos de la aplicación de las reglas de no discriminación.⁹ En los acuerdos de última generación la regla de nación más favorecida solo tiene aplicación prospectiva en relación con otros acuerdos preferenciales, es decir obliga a extender a las partes del acuerdo (presente) un tratamiento no menos favorable que el que estas otorgarán en futuros APCs.¹⁰

³ Acuerdo de Asociación Transpacífico, artículo 10.5; Acuerdo sobre Comercio de Servicios (TiSA) Anexo sobre Transporte por Carretera y Servicios Logísticos Relacionados.

⁴ Acuerdo de Asociación Transpacífico, Anexo 10-B.

⁵ Acuerdo de Asociación Transpacífico, Ch 14.

⁶ Acuerdo de Asociación Transpacífico, artículo 14.13.

⁷ Acuerdo de Asociación Transpacífico, artículo 14.13; Acuerdo sobre Comercio de Servicios (TiSA) Anexo sobre Comercio Electrónico, artículo 2.1.1. (versión 1 octubre de 2015) <https://wikileaks.org/tisa/document/20151001_Annex-on-Electronic-Commerce/>.

⁸ Acuerdo de Asociación Transpacífico, Ch 25 Coherencia Regulatoria.

⁹ Acuerdo de Asociación Transpacífico, artículos 10.3 y 10.4.

¹⁰ La regla general de TNM esta sujeta a las medidas disconformes que listan las partes donde con frecuencia los miembros establecen una limitación que le da este alcance a la regla TNM. En el caso de CETA y la Unión Europea las limitaciones en TNM son mucho más extensivas para incluir el trato

En relación con las disciplinas cubiertas dentro del mandato de la OMC se observa una profundización vertical, donde se asumen compromisos que van más allá de lo preceptuado en el AGCS. Estas disciplinas se referirán aquí en este artículo como AGCS+ e incluyen disposiciones en materias como transparencia, la cual comprende no solo la publicación de regulaciones y proyectos regulatorios sino también directrices y principios para su aplicación razonable, imparcial y objetiva. Disciplinas sobre transparencia se establecen también en relación con sectores específicos de servicios como en el caso de telecomunicaciones y servicios financieros, así como en áreas como el comercio electrónico.

Igualmente, los acuerdos de última generación establecen criterios generales para la regulación doméstica en materia de autorizaciones, licenciamiento y títulos de aptitud exigibles a los proveedores de servicios. Se incorporan medidas para promover el reconocimiento unilateral o mutuo, y para la facilitación del movimiento de personas con propósitos de negocios, incluyendo en algunas categorías facilidades también para sus dependientes familiares como cónyuges, hijos o padres. Una innovación significativa es la profundización en las disciplinas sobre empresas de propiedad del estado y monopolios designados. Sin embargo, la profundidad temática (profundidad vertical) en este y otros temas es bastante variable según las partes que componen cada acuerdo.

Se observan algunas adiciones de compromisos en servicios de telecomunicaciones incluyendo temas de transparencia en tarifas y promoción de competencia en el servicio de itinerancia móvil internacional (roaming), aunque estos desarrollos ya se venían presentando en anteriores APCs. En términos generales los compromisos en materia de servicios de telecomunicaciones recogen los principios para la reglamentación del sector de telecomunicaciones dispuestos a través del Documento de Referencia. En el caso de servicios aéreos los acuerdos de última generación amplían la cobertura de las disciplinas de los capítulos de servicios a servicios de apoyo al transporte aéreo adicionales a los comprendidos en el AGCS (Anexo de transporte aéreo). La cobertura del capítulo sobre servicio se extiende a los servicios de asistencia en tierra, servicios de operación de aeropuertos y servicios aéreos especializados, no obstante esta práctica ya tenía lugar en APCs anteriores.¹¹ Dichos acuerdos de última generación no abordan temas relativos a derechos de tráfico aéreo.

Los acuerdos de última generación, siguiendo la arquitectura de APCs anteriores (Latrille & Lee, 2012), también buscan ‘consolidar’ las medidas o regímenes aplicables a los servicios que tienen en operación cada una de las partes, a través de la arquitectura de listas negativas de medidas disconformes o reservas en materia de

diferencial otorgado en aplicación de acuerdos presentes o futuros bilaterales o multilaterales relacionados con la creación de un mercado interno en servicios e inversión y otros acuerdos presentes o futuros.

¹¹ Los servicios aéreos especializados no se incluyen en el caso de CETA.

trato nacional, nación más favorecida, acceso a mercados, regulación doméstica, presencia local, requisitos de desempeño o requerimientos de residencia o nacionalidad para altos ejecutivos o administradores. Estas reservas tienen alcance solo sobre medidas existentes, su renovación o continuación siempre y cuando las mismas no disminuyan el nivel de conformidad de la medida que se renueva, es decir siempre y cuando no sean más restrictivas (mecanismo standstill o status quo).¹² Con esto se entendería en principio que los países se obligan a no establecer nuevas medidas que resulten más restrictivas lográndose el efecto de consolidación que permite a los proveedores de servicios y a los inversionistas con presencia local cierto nivel de estabilidad jurídica.

Adicionalmente, se prescribe que en el evento en que un miembro modifique una medida de las listadas para disminuir o retirar su nivel de no conformidad con una obligación específica del acuerdo, no es posible hacia futuro retractarse para (re)establecer nuevamente la inconsistencia de la medida con las obligaciones bajo el acuerdo (mecanismo de ratchet).¹³ Con esto se permite a los demás miembros del acuerdo beneficiarse de medidas de liberalización implementadas en el futuro unilateralmente por un miembro al hacer vinculante esta liberalización (Latrille & Lee, 2012). Este mecanismo permite al acuerdo mantenerse actualizado acercando los regímenes aplicables en la práctica por las partes con las obligaciones del acuerdo.

Sin embargo, se debe hacer notar que tal y como ocurría en la arquitectura de APCs anteriores estos acuerdos no establecen obligaciones absolutas, las mismas se encuentran matizadas y mediadas por los objetivos de política pública, entre ellos el acceso universal a ciertos servicios, la información a los consumidores, la vida o la salud. En este sentido los acuerdos no solo proveen excepciones generales y específicas, sino también exclusiones de los ámbitos de aplicación de las disciplinas para ciertos servicios.¹⁴ Igualmente se protegen los espacios de política mediante anexos en los cuales las partes tienen la oportunidad de exceptuar medidas adoptadas (y futuras) en relación con sectores sensibles y que usualmente corresponden a sectores sociales, servicios públicos, enseñanza, entre otros.¹⁵

Estos acuerdos de última generación asumen también posiciones en relación con el tratamiento de nuevos servicios con dos enfoques. Por un lado, el enfoque de incorporación expresa no automática. Este es el caso de CETA donde las partes han acordado que nuevos servicios, es decir servicios que no estén catalogados mediante

¹² Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá, suscrito 30 de octubre de 2016, artículo 9.7; Acuerdo de Asociación Transpacífico, artículo 10.7

¹³ En el caso de TiSA los mecanismos de standstill y ratchet solo aplican en materia de medidas (disconformes) que afectan la regla de trato nacional. Su aplicación no está prevista para compromisos sobre acceso a mercados u otros adicionales.

¹⁴ Por ejemplo los servicios prestados en ejercicio de facultades gubernamentales.

¹⁵ Normalmente incorporadas en el Anexo II de medidas disconformes del capítulo de servicios y del capítulo de inversión de los APCs. En el caso de TiSA se listan bajo la Sección A de la Parte I del listado de cada miembro.

la clasificación central de productos (CPC) no se entienden cubiertos por las disciplinas sobre trato nacional, trato de nación más favorecida, acceso a mercados y regulación doméstica.¹⁶ De modo que para su incorporación al acuerdo las partes requerirán de negociaciones posteriores. Esto no resulta menor, ya que una parte de la literatura asegura que en realidad lo que se presentará a futuro más que nuevos servicios es la posibilidad de que servicios existentes puedan ser prestados a través de otros modos.

El segundo enfoque es a que los nuevos servicios estén cubiertos por las disciplinas de estos acuerdos de última generación de forma automática. Este fue el interés ofensivo de Estados Unidos en las negociaciones de TiSA (Inside US Trade, 2013) y del TPP (Ferrer, 2016). En este debate tiene importantes implicaciones el mecanismo empleado para listar compromisos, es decir listas positivas o listas negativas. Para el caso del TPP, y otros APC suscritos por Estados Unidos (Ferrer, 2016), los compromisos en materia de trato nacional, trato de la nación más favorecida, acceso a mercado y presencia comercial están sujetos a medidas disconformes en el enfoque de lista negativa. Lo anterior significa que nuevos servicios estarían cubiertos por estas disciplinas a menos que se listen como medida disconforme por los países miembros del acuerdo (Ferrer, 2016).

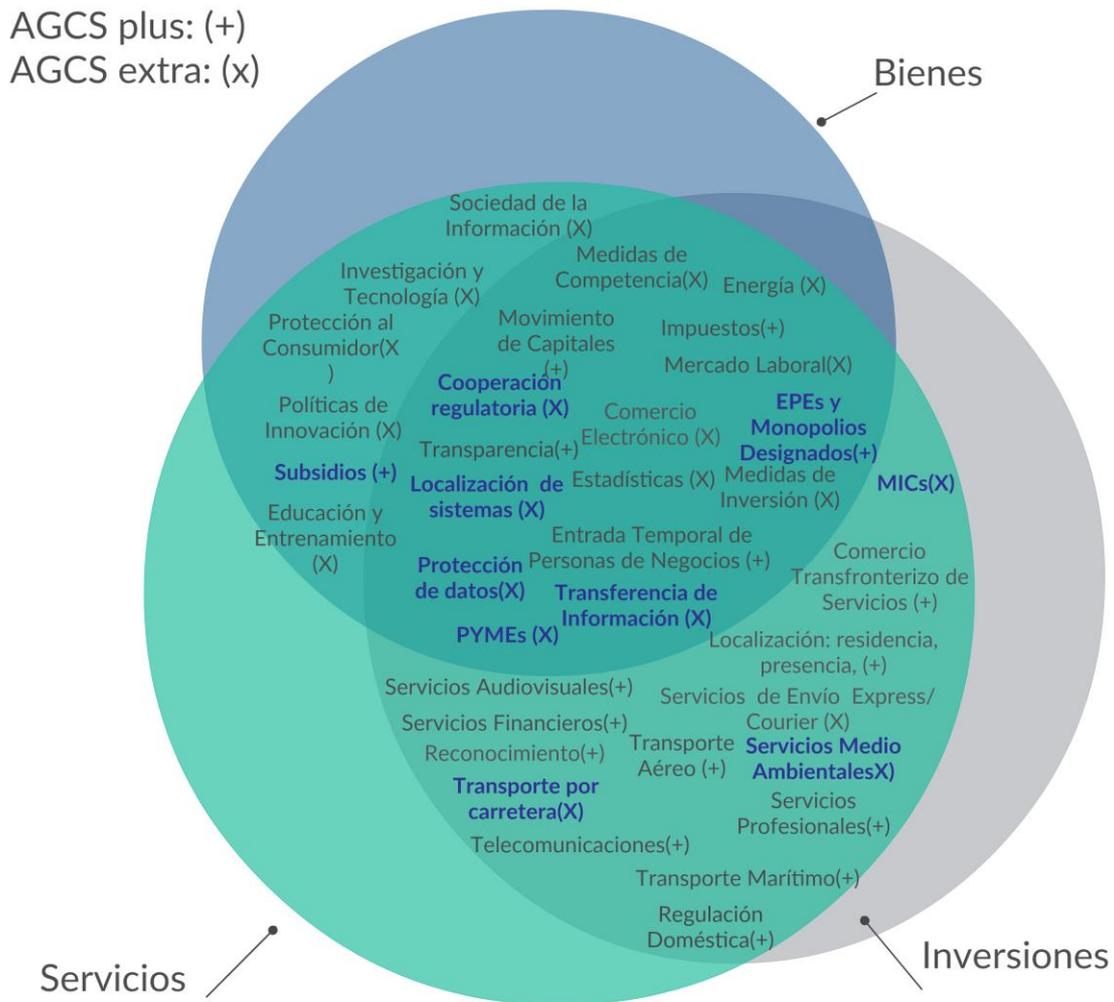
Los acuerdos de última generación no evidencian grandes avances en materia de disciplinas sobre subsidios aplicables a los servicios o en servicios audiovisuales. Tampoco se producen grandes avances en temas de reconocimiento o servicios de transporte aéreo donde se ratifica que es en otros foros especializados en los cuales se aborda este último tema. Algo similar ocurre en materia de medidas tributarias donde la aplicación de las disciplinas a dicho tipo de medidas sigue siendo excepcional o sujeta a amplias restricciones. Algunas discusiones preliminares han buscado incorporar disciplinas en materia de servicios ambientales y servicios relacionados con energía en TiSA, pero sin que se observen enfoques definidos hasta el momento sobre el contenido final de las disciplinas en estos servicios.

Finalmente, estos acuerdos complementan obligaciones vinculantes, con una amplia gama de reglas blandas (soft law) y marcos de cooperación en la mayoría de disciplinas.

Los temas abordados en los acuerdos de última generación relacionados con la gobernanza del comercio de servicios se resumen en la siguiente figura:

Figura 1:
Disciplinas AGCS-+ y AGCS-X en acuerdos mega regionales, 2017

¹⁶ Ver Anexo 9-B Entendimiento sobre Nuevos Servicios no Clasificados mediante la Clasificación Provisional Central de Productos de las Naciones Unidas (CPC por su sigla en inglés), 1991.



Fuente: elaboración propia

¿Dónde se encuentran la Alianza del Pacífico y el Mercosur?

A Avances y Brechas Alianza del Pacífico

Las disciplinas y el régimen de gobernanza en servicios para la Alianza del Pacífico (AP) se encuentran relativamente actualizados con los referentes que se están produciendo a nivel internacional y logran profundidad horizontal a través del cubrimiento de un número amplio de áreas de política relacionadas directa e indirectamente con el comercio de servicios. De la mano de obligaciones vinculantes y compromisos de liberalización se establecen varias reglas blandas y marcos cooperativos de trabajo en materia de mejora regulatoria, telecomunicaciones, servicios marítimos y comercio electrónico (Palacio & Sauvé, 2017).

Estas reglas blandas (soft law) se refieren a disposiciones que carecen de fuerza vinculante ya que no se encuentran cubiertas por el mecanismo de solución de controversias del respectivo acuerdo o a normas que tienen fuerza vinculante limitada ya que no prescriben obligaciones con un resultado objetivo medible sino un

compromiso de medios como: ‘hacer los mejores esfuerzos,’ ‘en la medida de lo posible’, ‘deber de impulsar’, ‘obligación de promover’. Muchos de los compromisos de los acuerdos de última generación, y de la AP particularmente tienen esta naturaleza pero no por este motivo pueden desestimarse. Las reglas blandas tienen efectos positivos en dos sentidos: primero, porque guardan valor en sí mismas como instancias para activar la cooperación y el trabajo conjunto sobre temas que de otro modo ciertos países no estarían dispuestos a poner sobre la mesa de negociación, sea por falta de capacidades técnicas o sensibilidades domésticas para algunos sectores. Segundo, porque pueden ser el camino hacia el establecimiento de disciplinas vinculantes en el futuro (Low, 2015a), una vez se alcance mayor confianza entre las partes, conocimiento de sus sistemas jurídicos e instituciones, así como mejor entendimiento de los retos y dificultades del sector en el contexto práctico.

Las reglas blandas y los marcos de cooperación establecidos en el acuerdo pueden ser herramientas para continuar la profundización de la AP siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: (i) que se generen esfuerzos efectivos de los miembros en la implementación de estas reglas, a pesar de que no tengan fuerza vinculante o la misma sea limitada; (ii) que se provean mecanismos de seguimiento para su implementación y espacios en los cuales las partes presenten avances. Estos espacios favorecen una interpretación e implementación más homogénea entre las partes, además de que estimulan a las partes a generar acciones de implementación gracias a sus efectos reputacionales. (iii) supervisión de alto nivel en su implementación (Palacio & Sauvé, 2017).

Una innovación del Protocolo Comercial es la incorporación de una disciplina general relativa a cadenas globales de valor en el contexto de servicios. Al respecto el capítulo de servicios prevé que las partes se esforzarán por publicar e intercambiar información sobre proveedores de servicios, en especial servicios empresariales. Este intercambio de información tiene el objeto de promover la conformación de cadenas de valor, particularmente en el sector empresarial.¹⁷ Aunque esta disciplina tiene un alcance modesto en cuanto a compromisos planta la semilla para incorporar el tema en la agenda de trabajo de la Alianza de Pacífico y generar hacia futuro disciplinas de mayor alcance que contribuyan a la gobernanza de cadenas regional de valor en servicios (Palacio & Sauvé, 2017).

Asimismo, deben tenerse en cuenta los avances logrados a través de las directrices y normas blandas emanadas de las declaraciones presidenciales emitidas por los presidentes de la Alianza de Pacífico y que generan la agenda de trabajo dentro del mecanismo de integración. A este respecto el avance es limitado, pero se rescatan algunos logros en materia de facilitación de servicios financieros a través de convergencia regulatoria, la formulación de una agenda digital y comercio

¹⁷ *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, Cartagena de Indias, 10 de febrero de 2014, Capítulo 9, artículo 9.12.

electrónico, facilitación de inversiones y algunas propuestas sobre cooperación e intercambio de experiencias sobre estadísticas de servicios. Sin embargo esta sigue siendo una agenda modesta comparada con el reto que supone el objetivo progresivo para la libre circulación de servicios, personas y capitales. Se observan múltiples actividades planteadas en materia de innovación, MYPES, educación e integración financiera, pero no se tiene un programa de trabajo que articule estos diferentes ejes estratégicos y coordine las sinergias y efectos de derramamiento que se presentan entre las diversas áreas.

Finalmente se pone de presente que aunque un régimen legal actualizado es una condición necesaria para un ambiente favorable al comercio intra e inter-regional de servicios no resulta suficiente. Este es complementario y no sustituye la necesidad de políticas regionales encaminadas al desarrollo de bienes públicos regionales (Palacio & Sauvé, 2017). Es también de destacar que las disciplinas incorporadas en acuerdos de última generación si bien en algunos eventos son comprensivas, también su alcance resulta bastante limitado en otras áreas (Hoekman, 2014).

Lo anterior significa que a mediano y largo plazo van a resultar insuficientes para la consecución del objetivo de liberalización progresiva en la circulación de servicios, capitales y personas intra Alianza.¹⁸ Asimismo, los esfuerzos reales de implementación de este objetivo demandan hacia futuro la expedición de regulación secundaria.

La siguiente tabla señala las disciplinas incorporadas en el Protocolo Comercial que se encuentra en vigencia, así como sus modificaciones, que están en trámite de ratificación por los estados miembro.

Table 1:
Alianza del Pacífico: compromisos AGCS-+ y AGCS-X, 2017

DISCIPLINA (AGCS+)	CRITERIOS	DISCIPLINA AGCS-X	CRITERIOS
Comercio Transfronterizo de Servicios	X	Política de Competencia	---
Regulación doméstica	X	Regulación del Mercado Laboral	---
Reconocimiento	X	Comercio Electrónico	X
Localización (presencia, residencia)	X	Protección al Consumidor	---
		Protección al Consumidor en comercio electrónico	X
Transparencia	X	Protección de Datos Personales	X

¹⁸ Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Paranal, 6 de junio de 2012. Art 3.1.a.

Telecomunicaciones	X	Transferencia Transfronteriza de Información	X
Servicios Financieros	X	Disciplinas sobre localización de sistemas informáticos	X
Entrada Temporal y Permanencia de Personas de negocios	---(AGCS)	Políticas de Innovación	---
Transporte Marítimo	X	Sociedad de la Información	---
Transporte Aéreo	---	Investigación y Desarrollo	---
Servicios de Apoyo al Transporte Aéreo	X		
Servicios Profesionales	X	Servicios de Envío en Competencia	---
Ayudas Estatales (Subsidios)	X	Servicios Audiovisuales	---
Empresas estatales, monopolios o con derechos o privilegios (en servicios)	----(AGCS)	Energía (servicios relacionados)	---
Movimiento de Capitales	X	Transporte de Carga por Carretera y servicios logísticos	---
Impuestos	X	Servicios Ambientales	---
		Educación y Entrenamiento	---
		Cooperación/ Convergencia Regulatoria	X
		Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) para servicios	X
		Medidas de Inversión	X
		Estadísticas de Servicios	X
		Pequeñas y Medianas Empresas	X

Fuente: Elaboración Propia

--- (AGCS) Incorpora solo lo establecido en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios

X: si incorpora varios de los criterios definidos en el anexo técnico para cada disciplina

(---): No incorpora nuevas disciplinas

B Avances y Brechas en el Mercosur

En el caso de Mercosur se observa un avance heterogéneo en relación con el progreso que han tenido las diferentes disciplinas para la gobernanza regional del comercio de servicios. Para el caso de las disciplinas analizadas como AGCS+ el marco básico de referencia lo constituye el Protocolo de Montevideo de 1997 vigente desde diciembre de 2005 (Decisión CMC 13/97). Se trata de un acuerdo que sigue la arquitectura y

alcance del AGCS de la OMC, incluso el modelo de lista positiva de compromisos. En este sentido adolece de las mismas deficiencias incluida la falta de actualización con el fin de que refleje los recientes desarrollos en el comercio de servicios.

Aunque el Protocolo de Montevideo establece dos mecanismos para asegurar su vigencia y relevancia los mismos no han funcionado adecuadamente en la práctica. En primer lugar, se prevé la negociación de compromisos específicos mediante rondas sucesivas supervisadas por el Grupo Mercado Común bajo la consigna de liberalización progresiva a través de la inclusión de sectores, subsectores y modos de prestación a las disciplinas del acuerdo. Sin embargo, estas negociaciones no reportan avances en los últimos años (Bartesaghi, 2015).¹⁹ En segundo lugar el Protocolo prevé la posibilidad de su revisión con base en la evolución de la reglamentación del comercio de servicios en el MERCOSUR, los avances logrados en la OMC y otros foros especializados, pero dicha revisión tampoco ha tenido lugar.

En contraste, los avances del Mercosur en materia de PYMES, movimiento de personas, política educativa, política de innovación, reconocimiento y mercado laboral superan lo dispuesto en acuerdos de última generación. Por otro lado, el Mercosur propone un marco alternativo en el tratamiento de las disciplinas en materia de inversión, a través del reciente ‘Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-Mercosur’, acuerdo suscrito en abril de 2017 y que se encuentra en trámite de ratificación por los países miembro.

Es posible que la reactivación de negociaciones con la Unión Europea, favorecida por el cambio en el mando de gobierno en Argentina y Brasil, genere nuevo ímpetu que permita incorporar algunas de las disciplinas ya negociadas por parte de la Unión Europea en acuerdos recientes. Aunque se haya declarado la intención de cerrar un acuerdo para final del 2017, se trata de una negociación que ha tardado más de 16 años por lo que su cierre despierta grandes dudas (Bartesaghi, 2016).

En términos generales los sobresaltos políticos enfrentados por el MERCOSUR en los últimos dos años con la crisis generada por el traspaso de la presidencia pro tempore a Venezuela y posteriormente su suspensión de la organización, han trazado un eje de prioridades diferentes para este esquema de integración que le ha restado importancia al proceso de integración económica y comercial e incluso al enfoque de integración productiva. No obstante, incluso antes de esta coyuntura igualmente se observa que la importancia dada al pilar económico y comercial y al eje de comercio de servicios durante el último quinquenio ha sido baja.

En el caso del Mercosur la siguiente tabla señala las disciplinas incorporadas en el régimen de servicios vigente.

¹⁹ Protocolo de Montevideo (1997), artículos XIX y XXI.

Table 2:
Mercosur: compromisos AGCS++ y AGCS-X, 2017

DISCIPLINA (AGCS+)	CRITERIOS	DISCIPLINA AGCS-X	CRITERIOS
Comercio Transfronterizo de Servicios	--- (AGCS)	Política de Competencia ²⁰	---
Regulación doméstica	--- (AGCS)	Regulación del Mercado Laboral	X
Reconocimiento	X	Comercio Electrónico	---
Localización (presencia, residencia)	--- (AGCS)	Protección al Consumidor ²¹	X
		Protección al Consumidor en comercio electrónico ²²	X
Transparencia	--- (AGCS)	Protección de Datos Personales ²³	X
Telecomunicaciones	--- (AGCS)	Transferencia Transfronteriza de Información	---
Servicios Financieros	---(AGCS) ²⁴	Disciplinas sobre localización de sistemas informáticos	---
Entrada Temporal y Permanencia de Personas de negocios	X	Políticas de Innovación	X

²⁰ Para más información ver: Protocolo de Defensa de la Competencia (1996) ratificado por Brasil y Paraguay por lo que entró en vigencia con relación a estos dos miembros el 8 de septiembre de 2000; Protocolo de Montevideo, Artículo XII.

²¹ Para más información ver: Resolución 126/1994; Resolución 123/96; Resolución 124/96; Resolución 125/96; Resolución 126/96; Resolución 42/98; Protocolo de Santa María (CMC/ DEC No 10/96); Resolución 21/2004 'Derecho a la información del Consumidor en las Transacciones Comerciales Efectuadas a través de Internet'. Serías dificultades al proceso de incorporación doméstica de las regulaciones regionales. Sin embargo, se cumplen los criterios básicos que al respecto definen los acuerdos de última generación y que se limitan a la obligación de las partes de adoptar o mantener leyes que protejan a los consumidores contra prácticas comerciales fraudulentas y engañosas, y a promover la cooperación entre autoridades. Así como la adopción de normas de protección al consumidor que participa en actividades comerciales en línea.

²² Para más información ver: Resolución 21/2004 'Derecho a la información del Consumidor en las Transacciones Comerciales Efectuadas a través de Internet' vigente desde 2012. La Resolución armoniza a nivel regional los requisitos de información a los consumidores en el comercio electrónico.

²³ La implementación de regímenes nacionales sobre protección de datos es disímil entre los miembros.

²⁴: Protocolo de Montevideo, sobre el Comercio de Servicios Anexo sobre Servicios Financieros. Sigue el Anexo sobre Servicios Financieros del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

Transporte Marítimo	---(AGCS)	Sociedad de la Información	---
Transporte Aéreo	--- ²⁵	Investigación y Desarrollo	---
Servicios de Apoyo al Transporte Aéreo	---(AGCS) ²⁶		
Servicios Profesionales	X	Servicios de Envío en Competencia	---
Ayudas Estatales (Subsidios)	--- (AGCS)	Servicios Audiovisuales	X
Empresas estatales, monopolios o con derechos o privilegios (en servicios)	--- (AGCS)	Energía (servicios relacionados)	---
Movimiento de Capitales	--- (GATS)	Transporte de Carga por Carretera y servicios logísticos ²⁷	---
Impuestos	X	Servicios Ambientales	---
		Educación y Entrenamiento	---
		Cooperación/ Convergencia Regulatoria	X
		Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) para servicios ²⁸	X
		Medidas de Inversión ²⁹	X
		Estadísticas de Servicios ³⁰	X
		Pequeñas y Medianas Empresas	X

Fuente: Elaboración Propia

--- (AGCS) Incorpora solo lo establecido en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios

X: si incorpora varios de los criterios definidos en el anexo técnico para cada disciplina

(---): No incorpora nuevas disciplinas

²⁵ Para más información ver: Acuerdo de Fortaleza (1996) vigente desde 2001 y acuerdos bilaterales.

²⁶ Para más información ver: Protocolo de Montevideo, sobre el Comercio de Servicios, Anexos con Disposiciones Específicas Sectoriales y Lista de Compromisos Iniciales. Decisión CMC 9/98, Anexo Sectorial sobre Servicios Aéreos.

²⁷ Para más información ver: Protocolo de Montevideo, sobre el Comercio de Servicios Anexo sobre Servicios de Transporte Terrestre y por Agua. Sujeta la aplicación del protocolo a los compromisos específicos emergentes del programa de liberalización.

²⁸ Para más información ver: Protocolo de Colonia para la Promoción y protección Recíproca de Inversiones en el Mercosur (CMC/ 11/ 1993) (No vigente/ 'derogado') art 3.4.

²⁹ Para más información ver: Protocolo de Colonia para la Promoción y protección Recíproca de Inversiones en el Mercosur (CMC/ 11/ 1993) (No vigente/ 'derogado'). Ver también: Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-Mercosur' fue suscrito el 7 de abril de 2017 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (No vigente).

³⁰ Se creó una instancia institucional denominada Reunión Especializada de Estadísticas del Mercosur (REES) la cual se ha reunido en 12 oportunidades. Desarrolla un programa de trabajo con cinco ejes temáticos que trabajan diferentes comisiones. Una de ellas la constituye la Comisión sobre Comercio Exterior de Servicios.

Alternativas de Avance Futuro en Gobernanza Regional de Servicios

Esta parte propone algunas recomendaciones que pueden implementar cada uno de los esquemas de integración analizados con el fin de fortalecer su régimen de gobernanza en servicios y promover por esta vía el comercio intra e inter-regional de servicios.

En el caso de la Alianza del Pacífico

- Negociaciones periódicas y programáticas. Dado su carácter intergubernamental el mecanismo se beneficiaría de un programa de negociaciones periódicas y programáticas que permitan mantener la vigencia de las disciplinas y lograr su profundización a nivel horizontal y vertical. Dichas negociaciones podrían tener los siguientes alcances:
 - (i) Lograr acuerdos vinculantes en relación con áreas/disciplinas en las cuales hasta la fecha se ha logrado avanzar con compromisos de reglas blandas o cooperativos. Los compromisos vinculantes pueden incluir materias como reconocimiento de licencias, autorizaciones, requisitos académicos, o de ejercicio profesional. Así también compromisos vinculantes en materia de transparencia, regulación doméstica, estadísticas de servicios, PYMES de servicios.
 - (ii) Buscar profundización horizontal extendiendo el alcance a áreas que actualmente no están comprendidas en las disciplinas del protocolo comercial, pero que tienen incidencia en el comercio de servicios. Estas incluyen disciplinas sobre competencia, movimiento temporal de personas de negocios para actividades remuneradas, empresas de propiedad del estado y monopolios designados, servicios de transporte por carretera, servicios de envío en competencia o envío expreso. Esfuerzos en este sentido pueden comenzar con reglas blandas que pueden convertirse en reglas vinculantes de manera progresiva.
 - (iii) Incorporar en el alcance de las disciplinas nuevas medidas relacionadas o que afectan el comercio de servicios. Por ejemplo en materia de medidas tributarias se observa que el capítulo 18 en su artículo 18.5 no incorpora al alcance de la regla de no discriminación medidas relativas a impuestos, o cuando menos a ciertos tipos de impuestos.³¹ Esta extensión de la cobertura en la regla de no discriminación de productos digitales a medidas tributarias tampoco esta prevista en el primer protocolo modificadorio al protocolo comercial, que se encuentra en proceso de ratificación por los países. Igualmente, en el campo de servicios de apoyo al transporte aéreo las disciplinas sobre servicios

³¹ *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, Cartagena de Indias, 10 de febrero de 2014, Capítulo 18, artículo 18.5 (a) y (b).

solo tienen alcance sobre los servicios señaladas en el anexo de servicios aéreos de la OMC y los servicios aéreos especializados con lo que cabría ampliar su cobertura a otros servicios de apoyo al transporte aéreo tales como los servicios de asistencia en tierra.

- (iv) Eliminar las restricciones en el alcance de reglas generales establecidas por las partes a través de pie de páginas.
 - (v) Eliminar medida disconforme en materia de trato de nación más favorecida (artículos 9.4 y 10.5) para los acuerdos internacionales bilaterales o multilaterales anteriores a la fecha de entrada en vigencia del protocolo comercial.
 - (vi) Eliminación de medidas disconformes de los anexos establecidos por las partes sea individualmente, o sobre la base de sectores o de modos específicos comunes a todos los miembros.
- Administración de Reglas Blandas. Se reconoce que los enfoques hacia reglas blandas y marcos cooperativos en ciertas áreas pueden ser el resultado de falta de capacidad técnica, o inadecuada familiaridad en relación con ciertos desafíos novedosos de política o incluso falta de conocimiento sobre los marcos institucionales y regulatorios de los otros miembros de la Alianza del Pacífico. En este sentido disciplinas en materia de cooperación entre reguladores sectoriales y convergencia regulatoria pueden resultar esenciales para reducir las asimetrías de información entre los reguladores y promover una transición progresiva de enfoques de reglas blandas a reglas vinculantes. Al mismo tiempo, se reconoce que en ciertos casos las reglas blandas pueden ser en si mismas el resultado más óptimo para alcanzar acción colectiva a nivel regional en determinados temas (Palacio & Sauvé, 2017). En aquellas áreas en las cuales prevalecen los enfoques a reglas blandas se hace necesario establecer mecanismos de supervisión de alto nivel, acompañados de seguimiento a los avances e intercambio de información al nivel técnico. Esto en aras de generar un nivel de responsabilidad por los resultados, así como homogeneidad en su implementación entre los miembros.
 - Negociaciones en Servicios con Candidatos a Miembros Asociados. Los miembros de la Alianza del Pacífico han anunciado la negociación de futuros acuerdos económico comerciales de ‘altos estándares’ con potenciales miembros asociados: Canadá, Australia, Singapur y Nueva Zelanda. De este modo resulta pertinente evaluar el alcance que la Alianza busca darle a las disciplinas en servicios que negociara como un todo, con cada uno de estos países.
 - Servicios en la Visión Estratégica 2030 de la Alianza del Pacífico. Teniendo en cuenta que una de las tareas a emprender por parte de los países de la Alianza del Pacífico es el trabajo conjunto con el sector privado para definir

una visión estratégica del mecanismo a 2030, resulta fundamental que el sector de servicios se profile como uno de los ejes centrales de esta visión.³²

- Fortalecimiento Institucional que Facilite la Coordinación en Áreas Transversales. Existen múltiples áreas de política sobre las cuales los países de la Alianza del Pacífico se encuentran desarrollando esfuerzos conjuntos. Este es el caso por ejemplo del área de educación, innovación, agenda digital y PYMES. Todos estos temas tiene especial importancia para la competitividad de los servicios por lo que se necesita reconocer los particulares desafíos que los prestadores y empresas de servicios tienen en estas áreas y cuáles ameritan darle una dimensión regional. Lo anterior supone una mejor coordinación y comunicación de los trabajos que adelantan los diferentes grupos técnicos, que en la actualidad se dificulta por el carácter descentralizado que tiene el mecanismo.

Un programa de trabajo en servicios más integral puede ser un primer paso. En el momento los trabajos relacionados con temas de servicios y establecidos en los mandatos de las declaraciones presidenciales resultan fragmentados, sin contar que en pocas ocasiones las actividades se definen a través de objetivos y plazos medibles de cumplimiento.

En el caso de Mercosur

- Urgente revisión al Protocolo de Montevideo. Se hace necesario actualizar las disciplinas contenidas en el Protocolo de Montevideo de 1997 a través del mecanismo de revisión previsto por el protocolo. En este sentido se recomienda:
 - (i) Incorporar disciplinas en materia de inversiones, comercio electrónico, empresas de propiedad del estado y monopolios designados. En materia de inversiones el Mercosur parece ya haber adoptado un enfoque a través del nuevo Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-Mercosur. Este acuerdo replica en gran medida el modelo propuesto por Brasil, eliminado el controvertido mecanismo de resolución de controversias inversionista estado, los estándares de trato justo y equitativo, protección contra expropiación indirecta y protección y seguridad plena. Su ratificación se encuentra todavía pendiente.
 - (ii) Actualizar y fortalecer las disciplinas en materia de servicios financieros y telecomunicaciones, así como de transporte por carretera y servicios logísticos atendiendo a los desarrollos recientes formulados en acuerdos de última generación los cuales incluyen por ejemplo

³² Declaración Presidencial de Cali, XII Cumbre de la Alianza del Pacífico. (30 de Junio de 2017)

disposiciones en materia de nuevos servicios financieros y amplían los marcos de liberalización para la prestación de algunos de los servicios financieros listados a través del modo 1 (comercio transfronterizo) entre otros.

- (iii) Sería recomendable que un proceso de revisión de la decisión adopte un enfoque de listas negativas de medidas disconformes/reservas en lugar de el enfoque de listas positivas de compromisos que se tiene actualmente. Lo anterior porque, si bien desde el punto de vista técnico es posible lograr los mismos niveles de liberalización usando uno u otro (Adlung & Mamdouh, 2014), investigaciones sobre comportamiento basadas en efectos de encuadre y vicios de status quo sugieren tentativamente efectos más liberalizadores a través del modelo de lista negativa (Brounde & Moses, 2016). Se recomienda que en este proceso se defina un enfoque para el tratamiento de nuevos servicios, así como el alcance de este concepto.
- (iv) Combinar marcos de soft y hard Law. Seguir un enfoque de reglas vinculantes acompañadas de reglas blandas y marcos amplios de cooperación en aquellos asuntos donde existan sensibilidades. Estas dos últimas pueden resaltar efectivas como avenidas para la construcción de compromisos vinculantes hacia futuro.

Las limitaciones para lograr este proceso de revisión están relacionadas con asuntos políticos y no técnicos, así como la priorización que se logre dar a la agenda económico comercial con el cambio de gobierno en Argentina y Brasil.

- El avance en temas transversales y con impacto en la gobernanza del comercio regional de servicios se ve opacado por el cuello de botella que constituye el proceso de incorporación al ordenamiento jurídico interno de los estados parte y posterior entrada en vigencia de las normas de Mercosur, por ejemplo en el caso del Protocolo de Defensa de la Competencia y el Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el Mercosur. Así también se incumplen repetidamente los plazos fijados en estos instrumentos regionales para la fijación de disciplinas que impactan el comercio de servicios. Por ejemplo en materia de ayudas estatales el Protocolo de Defensa de la Competencia establecía un plazo de dos años después de su entrada en vigencia para fijar normas y mecanismos en esta materia que no ha sido cumplido.

A modo de reflexión final es importante tener en cuenta que las obligaciones positivas (hacer) y negativas (abstenerse de hacer algo) contenidas en la mayoría de estos acuerdos de última generación e incorporadas en los marcos de gobernanza de la AP y en menor medida de Mercosur, no sustituyen, por el contrario solo complementan la

importancia de generar políticas regionales para el desarrollo de bienes públicos a nivel regional (integración positiva) para estos dos esquemas de integración.

Anexo Técnico

El presente anexo contiene los criterios desarrollados para cada disciplina examinada con base en las reglas contenidas en acuerdos de última generación.

DISCIPLINA (AGCS+)	CRITERIOS	DISCIPLINA AGCS-X	CRITERIOS
Comercio Transfronterizo de Servicios	medidas para liberalización de servicios en términos de reglas de trato nacional, trato de nación más favorecida, acceso a mercados y denegación de beneficios, mecanismos de consolidación (standstill y ratchet)	Política de Competencia	Prescripciones sobre conductas anticompetitivas, armonización de normas de competencia, independencia de autoridad
Regulación doméstica	criterios para medidas sobre licenciamiento y requisitos y procedimientos de cualificaciones, registro, autorización para proveer un servicio	Regulación del Mercado Laboral	Afirmación obligaciones OIT y disposiciones sobre mercado laboral
Reconocimiento	Promover negociaciones, criterios para la negociación y reconocimiento (guía), promover reconocimiento marcos regulatorios de protección de información personal	Comercio Electrónico	Prohibición derechos aduaneros sobre transmisiones electrónicas; no discriminación de productos digitales; validez de firma electrónica (soft law); obligación de adoptar o mantener medidas sobre mensajes comerciales no solicitados; disciplinas sobre código fuente, marco de cooperación en ciber seguridad y otros
Localización	Prohibición o limitación a los requisitos de presencia comercial local, residencia, nacionalidad para el prestador, residencia o nacionalidad para administradores y miembros de junta (suje to a medidas disconformes)	Protección al Consumidor	Obligación de adoptar o mantener leyes que protejan a los consumidores contra prácticas comerciales fraudulentas y engañosas, cooperación entre autoridades. Adopción de normas de protección al consumidor que participa en actividades comerciales en línea.
Transparencia	Publicación: de proyectos, oportunidad de comentar, tiempo de transición para entrada en vigencia, respuesta a preguntas sobre propuestas Publicación de medidas: criterios de donde publicar y explicación de propósito de medidas, respuesta a preguntas Administración de medidas: criterios para aplicación objetiva, razonable e imparcial de procedimientos administrativos, criterios para revisión/apelación de	Protección de Datos	Obligación de adoptar marcos legales de protección de información personal del consumidor en línea con base en principios internacionales, procurar que la regulación no sea discriminatoria, transparencia a través de publicación de regulación, promoción de compatibilidad en marcos regulatorios y/o reconocimiento de 'resultados regulatorios' (soft law).

	decisiones, criterios para requisitos, tasas y aplicaciones sobre autorizaciones (general o sujeto a medidas disconformes)		
Telecomunicaciones	medidas sobre acceso a instalaciones esenciales, acceso a redes o servicios públicos de transporte de telecomunicaciones, interconexión, portabilidad numérica, roaming, no discriminación, transparencia, independencia y facultades suficientes del regulador en relación con prestadores, salvaguardias competitivas con relación a proveedores principales.	Transferencia Transfronteriza de información	Permitir la transferencia incluida la información personal dentro del giro ordinario del negocio. Criterios de regulación para protección de objetivos legítimos.
Servicios Financieros	servicios que se pueden prestar por modo 1, tratamiento de nuevos servicios, trato nacional, transparencia, reconocimiento, medidas prudenciales	Disciplinas sobre localización	Compromisos de no establecer requisitos de localización de instalaciones informáticas. Criterios de regulación para protección de objetivos legítimos.
Entrada Temporal y Permanencia de Personas de negocios	facilitación y eliminación de visas, transparencia requisitos, tasas razonables y proporcionales al costo, intercambio de información sobre entrada de personas cobijadas, no restricciones al número ni test económico para personal clave.	Políticas de Innovación	Programas marco, intercambio de tecnología, expertos e información, cooperación
Transporte Marítimo	obligaciones con prestadores de servicios marítimos internacionales: prestación de servicios de enlace, re-ubicación de contenedores vacíos, no adopción de acuerdos de reparto de cargamento.	Sociedad de la Información	Intercambio de información, capacitación, diseminación de nuevas tecnologías
Transporte Aéreo	Trabajar hacia un acuerdo de cielos abiertos en el foro adecuado (OACI).	Investigación y Desarrollo	Proyectos de investigación conjunta, intercambio de investigadores, alianzas PPs, cooperación
Servicios relacionados con transporte aéreo	Cobertura de disciplinas sobre servicios a otros servicios aéreos (asistencia en tierra, servicios aéreos especializados, servicios de operación de aeropuertos)		
Servicios Profesionales	Transparencia en procedimientos para verificar competencia de profesionales de otra parte, licenciamiento temporal o programas especiales basados en los requisitos del país de origen para practicar (soft law), promoción de reconocimiento, criterios de facilitación de ejercicio en ciertas profesiones (servicios legales, ingeniería, arquitectura)	Servicios de Envío en Competencia	Determinación del alcance del monopolio postal, independencia del regulador, no abuso del monopolio, prevención de subsidios cruzados.
Ayudas Estatales	reporte sobre el valor y distribución de subsidios, consultas, provisión	Servicios Audiovisuales	Promoción de la industria y de co-producción

(Subsidios)	de información		
Empresas estatales, monopolios o con derechos o privilegios (en servicios)	trato no discriminatorio por entidades cubiertas (EC) a proveedores de servicios de otra parte, consideraciones comerciales para adquisición de servicios por ECs,	Energía (servicios relacionados)	sujeto a listas permitir comercio transfronterizo de servicios relacionados con energía.
Movimiento de Capitales	liberalización del movimiento, prohibición de nuevas restricciones, consultas para facilitación del movimiento de capitales	Transporte de Carga por Carretera y servicios logísticos	para servicios listados no obligación de ruta específica y si hay por razones de seguridad que no sea discriminatoria. No discriminación en tasas y reflejo de costos, no requisito de autorización para creación y adquisición de presencia comercial, acceso a infraestructura, transparencia.
Impuestos	Regla de no discriminación aplicable a medidas tributarias (NT & MFN, otras solo NT). Extensión de no discriminación a productos digitales para medidas tributarias (renta, ganancias de capital o sobre el capital gravable de empresas, impuestos sobre el valor de una inversión o propiedad) relacionadas con la compra o consumo del producto digital Disciplinas sobre requisitos de desempeño y no condicionamiento en la recepción de una ventaja aplicables a medidas tributarias.	Servicios Ambientales	Condicionamientos para listarlos servicios ambientales en MNCs (ej No posibilidad de listar MNCs de trato nacional para estos servicios en medidas futuras. Obligación de listar compromisos de Access a mercado en estos sectores. Listado de compromisos de acceso con standstill, mejoras de compromisos para facilitación en modo 4, no posibilidad de excepciones a NMF para estos servicios. (Alcance preliminar)
		Educación y Entrenamiento	Medidas para mejoramiento de niveles educativos, cooperación en desarrollo de capacidades
		Cooperación/Convergencia Regulatoria	Marco cooperativo y de dialogo para expedición de regulación, intercambio de experiencias, información, datos, metodologías
		Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) para servicios.	Prohibición de contenido local, prohibición requisitos transferencia de tecnología,
		Medidas de Inversión	Estándares de protección a la inversión, mecanismos de solución de controversias inversionista estado, u otro, NT,
		Estadísticas de Servicios	Armonización, desarrollo de métodos de estadísticas y capacitación
		Pequeñas y Medianas Empresas	asistencia técnica, acceso a financiación, promoción de participación en comercio electrónico

Versión Actualizada de Marco propuesto en: Palacio & Sauvé, 2017 (sin publicar)

Bibliografía

Adlung, Rudolf and Hamid Mamdouh, 'Trade Agreements in Services: Top Down or Bottom-Up?', *Journal of World Trade*, 2014, 48 (2): 191-218

Bartesaghi, Ignacio, 'Informes sobre Integración Económica (ISIE)/ La Crisis del Mercosur' (No 4, Universidad Católica del Uruguay, Abril, 2017)

Bartesaghi, Ignacio, 'Informes sobre Integración Económica (ISIE)/ Resultados de la XLIX Cumbre del Mercosur' (No 3, Universidad Católica del Uruguay, Febrero, 2016)

Bartesaghi, Ignacio, 'Informes sobre Integración Económica (ISIE)/ El MERCOSUR 24 años después' (No 1, Universidad Católica del Uruguay, Abril, 2015).

Brounde, Tomer and Shai Moses, 'The behavioural dynamics of positive and negative listing in services trade liberalization: A look at the Trade in Services Agreement (TiSA) negotiations' in Sauv e, Pierre and Martin Roy (eds), *Research Handbook on Trade in Services* (Elgar Publishing, 2016)

Brown, Catherine A, *Non-Discrimination and Trade in Services/ The Role of Tax Treaties* (Springer, 2017)

Committee to Improving the State of the World, 'Mega-regional Trade Agreements Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System?' (Report, World Economic Forum, July 2014)

Das, Dilip K, 'Trade in Financial Services and the Role of the GATS' (1998) 32 (6) *Journal of World Trade* 79, 85-6, 92, 108.

European Commission, 'Trade in Services Agreement/ Fact Sheet (TiSA)' (26 September 2016)

Griller, Stefan, Walter Obwexer and Erich Vranes, *Mega-Regional Trade Agreements: CETA, TTIP, and TiSA: New Orientations for EU External Economic Relations* (Oxford University Press, 2017)

Fefer, Rachel, 'Trade in Services Agreement (TiSA) Negotiations: Overview and Issues for Congress' (CRS Report R44354, Congressional Research Services, January 3, 2017)

Fefer, Rachel, 'U.S. Trade in Services: Trends and Policy Issues (CRS R43291, Congressional Research Services, February 4, 2016)

Gari, Gabriel 'Services Negotiations: Where Have We been and Where are We Heading?' in Sauvé, Pierre and Martin Roy (eds), *Research Handbook on Trade in Services* (Elgar Publishing, 2016)

Hirst, Thomas, *What are mega-regional trade agreements?* (9 July 2014) World Economic Forum < <https://www.weforum.org/agenda/2014/07/trade-what-are-megaregionals/> >

Horn, Henrik, Petros C Mavroidis and Andre Sapir 'Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential' (2010) 33 *The World Economy* 1565

Inside U.S. Trade, "USTR Says It Will Seek To Cover New Services In Plurilateral Agreement," January 18, 2013

Krajewski, Markus, *National Regulation and Trade Liberalization in Services / The Legal Impact of The General Agreement on Trade in Services (GATS) on National Regulatory Autonomy* (Kluwer Law International, 2003)

Latrille, Pierre and Juneyoung Lee, 'Services Rules in Regional Trade Agreements/ How Diverse and How Creative as Compared to the GATS Multilateral Rules?' (Staff Working Paper ERSD 2012-19, World Trade Organization, 31 October 2012)

Lester, Simon, Inu Manak and Daniel Ikenson, 'Renegotiating NAFTA in the Era of Trump: Keeping the Trade Liberalization In and the Protectionism Out' (Cato Working Paper No 46, Cato Institute, 14 August 2017)

Loungani, Prakash, et al, 'World Trade in Services: Evidence from a New Dataset' (February, 2017) < <http://pubdocs.worldbank.org/en/815061480467907896/World-Trade-in-Service-February-2017.pdf> >

Low, Patrick, *Hard Law and 'Soft Law': Options for Fostering International Cooperation*. E15Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum, 2015a <www.e15initiative.org/>

Low, Patrick, *Rethinking Services in a Changing World*. E15Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum, 2016 <www.e15initiative.org/>

Natens Bregt and Jan Wouters, 'Regulatory Autonomy from GATS Unconditional Obligations: the Case of the European Union' (Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No 132, March 2014)

National Board of Trade Sweden, ‘Analysis of the Free Trade Agreement between the EU, its Member States and Canada (CETA) —An Assignment by the Sweden Government’ (National Board of Trade Sweden, 2017) <http://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2017/publ-CETA_english%20summary.pdf >

Palacio Valencia, Ana María and Pierre Sauvé, ‘A New Growth Paradigm? The Services Economy in the Pacific Alliance’ (unpublished, 2017)

Primer Protocolo Modificadorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Paracas, 3 de Julio de 2015. <<https://alianzapacifico.net/documentos/>>

Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Cartagena de Indias, 10 de febrero de 2014 <<https://alianzapacifico.net/documentos/>>

Rentzhog, Magnus and Emilie Anér. The New Services Era – Is GATTs up to the Task? E15Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable

Development (ICTSD) and World Economic Forum, 2014. www.e15initiative.org
Shingal, Anirudh y Pierre Sauvé, ‘Reflections on the Preferential Liberalization of Services Trade’ (Munich Personal RePEc Archive, World Trade Institute, March 2011