

ARTÍCULO
DE
OPINIÓN

Jane Drake-Brockman,
Profesora titular del Instituto de Comercio Internacional (Adelaida)

Por qué la cooperación en materia de reglamentación es importante para las empresas

Para facilitar la actividad comercial internacional no basta la negociación comercial por sí sola. La liberalización de las restricciones de acceso a los mercados en la frontera es una condición necesaria. Pero, para el comercio de servicios, no es suficiente.

Esto se debe a que el grado de propiedad pública y de reglamentación nacional ha sido tradicionalmente mayor en el sector de los servicios que en el sector de las mercancías.

Por consiguiente, muchos de los obstáculos al comercio de servicios tienen su origen en los regímenes de reglamentación aplicados no solo en las fronteras, sino también en el interior, en una multitud de reglamentaciones nacionales que limitan la manera en que se realiza el suministro de servicios comerciales.

La eficiencia de la reglamentación nacional, es decir, la medida en que esa reglamentación evita la imposición de costos de cumplimiento indebidos a los proveedores de servicios, es fundamental para la productividad de los sectores de servicios nacionales y para la competitividad internacional (Sáez *et al.*, 2014). La mayor eficiencia en la reglamentación nacional de los servicios contribuye al crecimiento del sector local de servicios, aun en los casos en que también facilita la entrada de proveedores extranjeros. Este es el componente de

“beneficio para todos” característico del comercio de servicios y el fundamento subyacente de los esfuerzos internacionales para llegar a un acuerdo sobre los principios en los que deben basarse las mejores prácticas de reglamentación en materia de servicios.

Dada la importancia de los regímenes de reglamentación nacional, tanto para la competitividad internacional como para el acceso a los mercados internacionales, es lógico que la conectividad en materia de reglamentación entre jurisdicciones se convierta en un asunto de interés significativo para el sector de los servicios.

Esto es especialmente cierto a medida que la globalización de los servicios se intensifica con la transición hacia la economía digital. Las encuestas de percepción empresarial (por ejemplo, PECC, 2016; OCDE, 2018b) muestran ya sistemáticamente que los encuestados consideran que la desconexión en materia de reglamentación es el principal obstáculo para el crecimiento del comercio de servicios.

Para empeorar las cosas, la fragmentación de las reglamentaciones en la economía mundial de los servicios parece estar aumentando. En 2018, el Índice de Restricción del Comercio de Servicios de la OCDE (STRI) mostró que la

reglamentación de los servicios de telecomunicaciones y los servicios informáticos se había hecho más estricta. En 2019, el nuevo STRI digital de la OCDE muestra que hay una notable heterogeneidad regional que afecta a los servicios suministrados a través de Internet, por lo que existe el riesgo de que los obstáculos reglamentarios frustren los beneficios de la digitalización. Si se observa todo el ecosistema digital, la heterogeneidad es especialmente visible en las reglamentaciones que afectan a la infraestructura y la conectividad, que son los ámbitos en los que se ha registrado el endurecimiento más reciente de los cambios de política.

Estos obstáculos reglamentarios equivalen a elevados impuestos que superan con creces los promedios arancelarios aplicados a las mercancías objeto de comercio (hasta el 80% en algunos sectores) y elevan el precio de los servicios (hasta el 20% en algunos sectores). Las empresas más grandes tienen más capacidad para sortear el problema de la desconexión en materia de reglamentación, que tiene efectos más graves en las MIPYMES, cuyos costos comerciales aumentan una media adicional del 7% (OCDE, 2018b).

La necesidad de cooperación internacional en materia de reglamentación de los servicios no es nueva. Durante mucho tiempo se

ha reconocido que esa cooperación propicia mejores prácticas de reglamentación. Esto se debe en parte a que la utilización de los criterios de referencia internacionales y el intercambio de información son útiles en el proceso de diseño de la reglamentación nacional. Además, la interoperabilidad reglamentaria entre las distintas jurisdicciones ha resultado esencial para mejorar la eficacia de las reglamentaciones nacionales en lo que respecta al logro de sus objetivos de política pública: por ejemplo, en el transporte aéreo internacional (garantizar la seguridad y la conectividad) o en el intercambio de conocimientos para la elaboración de normas técnicas (Mumford, 2018). Pero la necesidad de cooperación en materia de reglamentación ha aumentado exponencialmente desde que el AGCS entró en vigor.

A medida que las nuevas tecnologías ofrecen más posibilidades de suministrar servicios a través de las fronteras, los Gobiernos serán cada vez más conscientes de la necesidad de llevar a cabo esfuerzos específicos de cooperación en materia de reglamentación. Después de dos decenios de realidad comercial directa tras la entrada en vigor del AGCS, la comunidad empresarial está empezando a coincidir en que, para desbloquear una mayor liberalización del comercio de servicios, va a ser necesario un gran impulso en términos de cooperación en materia de reglamentación.

Algunos autores (por ejemplo, Mattoo, 2015) sugieren que la cooperación en materia de reglamentación se ha convertido en una condición previa indispensable para una mayor liberalización del comercio de servicios, al menos en el marco de la OMC. Mattoo se muestra partidario de un proceso secuencial en el que se dedique un esfuerzo inmediato mucho más intenso a la cooperación en materia de reglamentación, porque sin el mejor entendimiento mutuo, la mayor confianza y la familiaridad que aporta la interacción en materia de reglamentación, las iniciativas orientadas a la liberalización del comercio de servicios seguirán estancadas.

Desde la perspectiva de las empresas de servicios, ni la liberalización del comercio ni la cooperación en materia de reglamentación bastan por sí solas para facilitar las corrientes internacionales de servicios. Ambas son necesarias; para que el comercio de servicios crezca, ambas deben ir estrechamente unidas.

Algunos sectores de servicios y algunos modos de suministro se caracterizan por una mayor heterogeneidad reglamentaria que otros. El modo 4 del AGCS ha estado siempre y sigue estando muy limitado por la desconexión reglamentaria. El modo 3 ha sido el menos afectado, y tradicionalmente ha registrado la mayor tasa de crecimiento. Gracias a la digitalización, el modo 1 debería ser el más beneficiado, pero está mucho más sujeto a limitaciones de lo que debiera si los órganos de reglamentación hallasen fórmulas de actuación adecuadas.

Este es el núcleo del problema. ¿Dónde y cómo deben intervenir los órganos de reglamentación? Las agrupaciones regionales se plantean ya esa cuestión. La OMC debe hacer lo mismo.

Durante el último decenio, el 77% de los ACR han incluido disposiciones sobre el comercio de servicios, en comparación con el 16% en el decenio de 1990 (Braga *et al.*, 2019). Como las empresas exigen cada vez más una mayor uniformidad de las reglamentaciones, los elementos de los ACR relacionados con los servicios tienden a estar cada vez más integrados, lo que incluye una mayor armonización de los principios reglamentarios. Llegar a un acuerdo sobre los elementos que constituyen la mejor práctica de reglamentación es un primer paso esencial.

También se requieren esfuerzos en relación con el reconocimiento mutuo y la equivalencia, que son los resultados de la cooperación efectiva en materia de reglamentación.

Como foro no negociador, el APEC ha estado en condiciones de sentar algunos precedentes influyentes sobre cooperación en materia de reglamentación que son pertinentes para facilitar el comercio de servicios.

Entre esos precedentes figuran la tarjeta de viajes de negocios del APEC, el pasaporte financiero de la región de Asia, el sistema de normas para la protección transfronteriza de los datos confidenciales y los principios no vinculantes sobre reglamentación nacional en el sector de los servicios.

En la mayoría de los foros de integración regional se reconoce la importancia de complementar las negociaciones sobre el comercio de servicios con iniciativas para reducir los inconvenientes y la desconexión de las reglamentaciones en los mercados regionales. La Directiva de servicios de la UE tiene por objeto mejorar el marco normativo del comercio transfronterizo de servicios, incluidos los servicios profesionales; de modo similar, la Directiva sobre el mercado único digital de la UE establece una estrategia para promover la interoperabilidad reglamentaria. La excelencia de las reglamentaciones es un elemento fundamental del Plan Básico de Conectividad de la ASEAN. La Comunidad del Caribe (CARICOM) ha desarrollado un Certificado de reconocimiento de calificaciones y habilidades de la CARICOM de alcance regional; el Mercado Común de África Oriental y Meridional (COMESA) utiliza una tarjeta amarilla para los seguros transfronterizos de los vehículos automóviles. La lista no acaba aquí, pero la mayoría de los foros regionales siguen utilizándose muy por debajo de sus posibilidades en lo que respecta a la cooperación en materia de reglamentación.

El sector necesita un gran impulso -a todos los niveles, pero específicamente en la OMC-, en particular con respecto a los numerosos componentes normativos necesarios para el comercio digital. Las negociaciones sobre el comercio electrónico tienen el potencial necesario para marcar el rumbo a seguir.

Para sentar los cimientos que permitan culminar con éxito esos esfuerzos, los Miembros de la OMC deben crear nuevos foros que promuevan el intercambio de perspectivas y la confianza recíproca de los órganos de reglamentación en lo que respecta a sus enfoques y puntos de vista.