



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/62
16 de diciembre de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos
Octavo período de sesiones
Ginebra, 9 a 13 de febrero de 2004
Tema 4 del programa provisional

**EL COMERCIO DE SERVICIOS Y SUS REPERCUSIONES
EN EL DESARROLLO***

Nota de la secretaría de la UNCTAD

* Este documento se presentó fuera de plazo.

Resumen

El papel de los países en desarrollo en el comercio internacional de servicios ha venido aumentando tanto en la esfera de las exportaciones como en la de las importaciones. Las políticas públicas, en particular la elaboración del marco reglamentario y la creación de un entorno comercial competitivo, así como la determinación de las etapas del proceso de liberalización, son fundamentales para garantizar los beneficios que puede generar en el ámbito del desarrollo la liberalización del comercio de servicios.

La contratación externa de servicios en los países en desarrollo ha creado nuevas oportunidades comerciales en el sector de los servicios. La integración regional, en la que participan los países en desarrollo y los países menos adelantados de todas las regiones, se ha venido ampliando cada vez más para incluir los servicios. La liberalización del comercio de servicios de infraestructura puede aportar beneficios económicos, pero se deben crear las condiciones necesarias para garantizar el fomento de la capacidad nacional de suministro y la competitividad y asequibilidad de esos servicios, así como el acceso universal a ellos. Teniendo en cuenta las interconexiones existentes entre los modos de suministro que prevé el AGCS, es preciso que el criterio de liberalización de esos modos sea equilibrado para garantizar su máxima contribución a la generación de empleo, crecimiento y desarrollo. Las negociaciones que se están celebrando en el marco del AGCS podrían aumentar aún más la creciente participación de los países en desarrollo en el comercio si los principales interlocutores comerciales de éstos ofrecieran compromisos comercialmente significativos, en particular en el Modo 4. Debe completarse la elaboración de disciplinas sobre las normas del AGCS y las reglamentaciones nacionales con suficiente flexibilidad en el caso de los países en desarrollo.

INTRODUCCIÓN

1. El objeto de esta nota es contribuir al examen del tema 4 del programa (El comercio de servicios y sus repercusiones en el desarrollo). En ella se analizan las dificultades con que se enfrentan los países en desarrollo en el comercio internacional de servicios y la experiencia que han acumulado en las negociaciones multilaterales en curso sobre el comercio de servicios, así como las conclusiones y recomendaciones formuladas por los representantes de los sectores público y privado en las Reuniones de Expertos más recientes de la UNCTAD. Las conclusiones de éstas y el examen de esas cuestiones contribuirían directamente a la configuración del programa de la XI UNCTAD y ofrecerían nuevas ideas sobre sus subtemas, especialmente la "Obtención de beneficios en materia de desarrollo a partir del sistema comercial internacional y las negociaciones comerciales".

I. FENÓMENOS RECIENTES QUE AFECTAN A LA ECONOMÍA MUNDIAL DE SERVICIOS

2. El comercio internacional de servicios se ha convertido en un factor decisivo del cambio estructural de la economía mundial. Las exportaciones totales de servicios se cuadruplicaron, aumentando de 400.000 millones de dólares de los EE.UU. en 1980 a aproximadamente un billón seiscientos mil millones en 2002, en tanto que la proporción de los servicios en el total del comercio aumentó del 16,2 al 19,4%¹. El comercio internacional de servicios está dominado por los países desarrollados, a los que corresponde el grueso de las importaciones y exportaciones de servicios y que tienen un excedente en la balanza comercial de servicios frente a los países en desarrollo. No obstante, el papel de los países en desarrollo en el comercio internacional de servicios ha venido aumentando y su déficit global en el comercio de servicios se ha venido reduciendo. La participación de los países en desarrollo en el total del comercio de servicios aumentó del 18% en 1980 al 23% en 2002, en tanto que su participación en las importaciones mundiales de servicios bajó del 31% en 1980 al 25% en 2002.

3. Estas cifras globales ocultan tendencias muy divergentes entre las principales agrupaciones de países y regiones. En 2002, la Unión Europea tuvo un pequeño déficit en su comercio de servicios. En cambio, en los países de América del Norte aumentó el excedente del comercio de servicios, que constituía más de la cuarta parte del total de sus exportaciones, por lo que compensaba, en parte, el déficit estructural de la balanza comercial de bienes de la región. Por ejemplo, en 2002 el excedente neto de América del Norte resultante del comercio de servicios superó los 60.000 millones de dólares en comparación con el déficit en el comercio de bienes, que alcanzó los 480.000 millones. Es interesante observar que en 1980 los principales países exportadores de petróleo tenían un enorme déficit en el sector de servicios, que representaba el 12% del total mundial, pero en 2002 su parte en las importaciones mundiales de servicios se había reducido a sólo el 4%. La participación de Asia en las exportaciones mundiales de servicios aumentó del 10% en 1980 al 17% en 2002, en tanto que las posiciones relativas de los países en desarrollo de América Latina y África permanecieron estancadas:

¹ Los datos de esta sección proceden del *UNCTAD Handbook of Statistics 2003* (Manual de estadísticas de 2003 de la UNCTAD).

en 2002 sus partes en las exportaciones mundiales de servicios se mantuvieron en el 4 y el 2% respectivamente, en tanto que en 2001 las importaciones de servicios se redujeron en un 5 y un 4% respectivamente.

4. Esa experiencia pone de manifiesto la importancia de las políticas públicas, que eran distintas en América Latina, Asia y África, así como los posibles resultados negativos a que puede dar lugar una liberalización demasiado rápida que no permita a los protagonistas nacionales desarrollar satisfactoriamente sus sectores de servicios frente a una corriente repentina de importaciones de servicios. Esos efectos negativos fueron más pronunciados en los casos en que no había un marco normativo adecuado y los gobiernos no podían garantizar un entorno comercial competitivo. Pese al importante papel que podrían desempeñar los gobiernos de los países en desarrollo en sus políticas públicas, comerciales e industriales, su capacidad para aplicar las medidas necesarias puede verse limitada por las crecientes presiones de la deuda pública, que en los países en desarrollo aumentó a finales de 2002 a más de la media del 70% del producto interno bruto (PIB)².

5. En su carácter de fenómeno nuevo en el comercio internacional, la contratación externa se ha convertido en un factor significativo que requiere el ajuste de las estructuras industriales para cambiar las pautas de empleo y aumentar la eficiencia general de la producción. Este puede ser un signo positivo de que los países en desarrollo tienen probabilidades de llegar en algunas esferas de servicios a la misma posición competitiva que habían alcanzado en determinados sectores fabriles.

6. Al limitar la libre circulación de los consumidores, las medidas de seguridad aplicadas en el ámbito internacional han tenido repercusiones directas en el comercio mundial de servicios en sectores como el turismo, la educación y los servicios de salud, menoscabando así el comercio en esos sectores. En muchos casos, esas medidas de seguridad también han limitado el acceso al movimiento temporal de las personas físicas que suministran servicios en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), así como servicios logísticos. Para los cargadores y transportistas que exportan a los Estados Unidos de América, las nuevas reglamentaciones y la legislación conforme a las cuales deben proporcionar una información más detallada y oportuna sobre los productos transportados suponen nuevos costos y obligaciones, y esos cargadores y transportistas pueden tener que afrontar retrasos en la expedición a consecuencia de las nuevas medidas de control del equipo y el personal. Los países en desarrollo tienen importantes dificultades para cumplir esos requisitos.

7. Uno de los rasgos sobresalientes del nuevo regionalismo que surge en todo el mundo es la incorporación de la liberalización del comercio de servicios en los acuerdos comerciales regionales. Prácticamente todo nuevo acuerdo contiene disposiciones sobre los servicios en virtud de los cuales los países negocian simultáneamente distintas iniciativas para liberalizar el comercio de servicios. Se han desarrollado dos tipos principales de acuerdos sobre servicios: el de criterio "descendente" y el tipo AGCS, o de criterio "ascendente". En el primero se incorporan los principios de la liberalización como obligaciones generales con una lista negativa de las reservas y excepciones a los compromisos; en el último se incorporan obligaciones generales limitadas con una lista positiva de compromisos concretos de liberalización.

² Public Debt in Emerging Markets: Is it Too High?
www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/02/pdf/chapter3.pdf.

El Protocolo de Montevideo del Mercosur, el Acuerdo Marco de la ASEAN relativo a los servicios, el acuerdo entre Chile y la AELC y el criterio que se toma en consideración para las negociaciones sobre servicios en la SADC siguen el modelo del tipo AGCS con una lista positiva de compromisos concretos. El TLCAN y los acuerdos de este tipo como los firmados entre México y varios países del hemisferio occidental, la liberalización del comercio de servicios de la CARICOM, el acuerdo entre el Canadá y Chile y los acuerdos promovidos por los Estados Unidos, por ejemplo con Singapur y Chile, se atienen todos a un criterio de lista negativa. En las negociaciones en curso en el Área de Libre Comercio de las Américas, aún no se ha decidido qué criterio se aplicará a la liberalización de los servicios y los países podrían presentar ofertas iniciales mediante una lista negativa o positiva. Las Comunidades Europeas han aplicado un criterio diferenciado en los distintos acuerdos sobre el comercio de servicios.

II. COMERCIO DE SERVICIOS Y FOMENTO DE LA CAPACIDAD DE SUMINISTRO

Papel de los servicios de infraestructura

8. Los servicios de infraestructura desempeñan el importante papel de vincular los distintos sectores de la economía de la forma más rentable posible, en tanto que los gobiernos procuran velar por la asequibilidad de esos servicios y el acceso universal a ellos por el conjunto de la población. Esos servicios contribuyen mucho al desarrollo y al PIB, ya que generan empleo e ingresos y constituyen un sector clave del comercio internacional de servicios. Son decisivos para el desarrollo de toda la economía ya que, cuando están presentes, actúan como motor del desarrollo, o como importante obstáculo al desarrollo cuando la capacidad nacional de suministro es reducida o inexistente. Pueden determinar las características estructurales de la economía y también influirán en las pautas de comercio, en particular de bienes. La disponibilidad de servicios de infraestructura competitivos permitiría a los países en desarrollo aprovechar sus ventajas comparativas en los mercados internacionales.

9. En un plazo relativamente breve, la estructura de mercado y el comportamiento de los **servicios de telecomunicaciones** han experimentado una profunda transformación en todo el mundo. En los países desarrollados y cada vez más en los países en desarrollo se ha introducido la competencia en ese sector mediante la desregulación, el establecimiento de órganos independientes de regulación, la privatización y la liberalización del comercio. La experiencia demuestra que la integración de políticas rigurosas en materia de competencia, una reglamentación sectorial adecuada y la capacidad de aplicarlas son condiciones necesarias para que la liberalización produzca beneficios. También el respeto de las etapas de la reforma puede tener una importante repercusión en el resultado final. Podría necesitarse una intervención activa en materia de políticas en el marco de la reforma para garantizar un mejor acceso de los pobres a los servicios de telecomunicaciones. Los mercados de las telecomunicaciones también se han visto muy afectados por la rápida introducción de las nuevas tecnologías. Una infraestructura de telecomunicaciones avanzada fomenta el crecimiento económico por varias vías, lo que aumenta la competitividad general de las economías. Los costos de las comunicaciones también pueden tener considerables efectos en la estructura del comercio de un país. Además, la eficiencia de los servicios de telecomunicaciones es una condición necesaria para facilitar la liberalización y el comercio de una amplia gama de otros servicios, entre ellos la información y las tecnologías, y en particular para fomentar y posibilitar la contratación internacional de servicios, que está en

rápido crecimiento. Por lo tanto, los servicios de telecomunicaciones han sido tratados como el principal objetivo de la liberalización, tanto en el marco del AGCS como en los acuerdos regionales. En la ronda de negociaciones sobre el comercio de servicios que se está celebrando en el marco del AGCS las peticiones se encaminan a obtener mejores compromisos en el sector de las telecomunicaciones en el Modo 3 (presencia comercial) y la contratación externa por medio del Modo 1 (comercio transfronterizo).

10. Los **servicios financieros** desempeñan un papel esencial en el desarrollo económico, puesto que el crecimiento económico y el desarrollo financiero son factores interdependientes. La rápida acumulación de capital en los países en desarrollo impulsa el crecimiento económico, especialmente mediante el aumento de la productividad, en tanto que un sistema financiero débil y la consiguiente falta de capital constituirían obstáculos al comercio y al desarrollo. En el contexto de las actuales negociaciones del AGCS, dos preocupaciones generalizadas han dominado los debates hasta el momento: los países desarrollados tratan de lograr una mayor apertura de los mercados, normas más rigurosas para las políticas y requisitos de transparencia más estrictos, en tanto que los países en desarrollo desean asegurar la compatibilidad de una mayor liberalización con la estabilidad financiera para evitar los efectos potencialmente desestabilizadores de los movimientos internacionales de capital. El fortalecimiento del marco normativo a nivel nacional antes de comprometerse en el esfuerzo de liberalización garantiza que ésta se realice a un ritmo y en las etapas adecuados, así como la introducción gradual de las reformas, que es una preocupación fundamental de los países en desarrollo. El margen que se deja a los países en el Anexo sobre Servicios Financieros del AGCS, que les reconoce el derecho a adoptar "*medidas por motivos cautelares, entre ellos la protección de los inversores, depositantes, tenedores de pólizas o personas con las que un proveedor de servicios financieros tenga contraída una obligación fiduciaria, o para garantizar la integridad y estabilidad del sistema financiero*", no ha permitido convencer a muchos países en desarrollo de que una mayor liberalización en el marco del AGCS no crearía incertidumbre en sus mercados financieros. Una de las razones es que, al contraer compromisos plenos en relación con todos los servicios financieros, los países estarían iniciando una liberalización de gran alcance de las transacciones en cuenta de capital.

11. El obstáculo con que se enfrentaría la mayoría de los países en desarrollo sería su limitada capacidad para prever las consiguientes corrientes y el volumen de entrada y salida de capital. Cabe observar que los órganos normativos, como el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria y la Organización Internacional de Comisiones de Valores tienen un número limitado de miembros. La implantación de normas financieras internacionalmente reconocidas por motivos cautelares que reflejaran adecuadamente los intereses de los países en desarrollo tiene una importancia reconocida. No obstante, la adopción de normas internacionales y el fomento de la capacidad de supervisión siguen consumiendo mucho tiempo y recursos desde el punto de vista de la implementación efectiva, unos recursos humanos suficientes y una infraestructura institucional adecuada. Deben adoptarse medidas especiales para que los países en desarrollo puedan elaborar una reglamentación cautelar sólida y mecanismos de supervisión vigorosos.

12. La importancia del transporte multimodal y los **servicios logísticos** en el comercio iguala la de los aranceles aduaneros o del tipo de cambio en el grado en que afectan a la magnitud y orientación de las corrientes comerciales³. La ubicación geográfica de los países ha pasado a ser

³ En el documento TD/B/COM.3/EM.20/2 se analiza en detalle este sector.

menos importante que la disponibilidad de servicios de transporte y de logística. Al repercutir directamente en los costos del comercio, los servicios logísticos pueden influir en la inflación, el ingreso per cápita, los costos de producción y los ingresos de exportación e incluso ocasionar la pérdida de mercados de exportación. Los servicios logísticos comprenden la gestión, el suministro de embalaje, el almacenamiento, la información y los servicios de transporte dentro de la cadena de suministro, y la parte del transporte en el costo general de la logística ha venido aumentando en los últimos años. El transporte multimodal se ha convertido en el método predominante para la entrega de mercancías y las empresas de transporte multimodal son los principales operadores en el suministro de transporte de puerta a puerta. Estas nuevas circunstancias plantean a los países en desarrollo dificultades en el uso y suministro de servicios logísticos. En el caso de estos países, su situación geográfica, el pequeño volumen de intercambio y los desequilibrios comerciales los colocan en un punto de partida difícil para disponer de servicios logísticos internacionales de calidad y bajo costo. El aumento del volumen de intercambio reduce los costos unitarios de transporte, pero la falta de intercambio desanimaría el suministro de servicios de transporte, lo que a su vez se convertiría en un obstáculo al comercio. Así pues, la balanza comercial, los modos de transporte entre los que se puede optar y las economías de escala son los principales factores determinantes del costo de los servicios de transporte. En los países en desarrollo pueden aplicarse satisfactoriamente medidas coherentes de facilitación del comercio y del transporte, necesarias para el desarrollo de los servicios internacionales de logística y transporte multimodal, mediante acuerdos bilaterales y regionales, en tanto que la necesidad de contribuir al incremento de la capacidad de esos países para cumplir las normas vigentes debería atenderse con carácter prioritario por medio de la acción internacional.

13. Los **servicios de distribución** son esenciales en la cadena logística y para el comercio de bienes y de otros servicios. En las negociaciones del AGCS han venido dominando los temas del acceso a las redes de distribución y la propiedad de éstas, los canales mayoristas y, en particular, los servicios comerciales al por menor. Los servicios de distribución son una actividad muy concentrada en todo el mundo. En los servicios comerciales al por menor los 100 principales minoristas representan el 25% de las actividades minoristas mundiales, y los 30 principales el 10%. En 2002, los 30 principales minoristas del mundo operaban en 88 países, casi el 70% más de lugares que en 1997, y está aumentando constantemente la expansión en el extranjero de los principales minoristas. Los minoristas más importantes del mundo, menos uno, pertenecen a países desarrollados. Sin embargo, algunas empresas de países en desarrollo, como Kenya, Sudáfrica y Chile, realizan operaciones en otros países en desarrollo. El sector minorista de los países en desarrollo está dominado por un gran grupo tradicional compuesto por pequeños negocios minoristas, vendedores ambulantes y mercados de distrito administrados por los gobiernos locales, y un sector minorista moderno que se dedica a los grupos de población con altos ingresos y que representa una pequeña proporción del total de las actividades minoristas. Las grandes cadenas minoristas de la mayoría de los países en desarrollo representan, por ejemplo, el 16% en la Argentina, el 19% en el Brasil, el 23% en México y el 15% en Indonesia. En los países desarrollados el comercio minorista es un sector maduro que tiene que hacer frente a un mercado saturado, y el aumento del número de minoristas se debe principalmente a las fusiones y adquisiciones que se están produciendo y que están originando una concentración cada vez mayor en el sector. La transformación del sector minorista ha suscitado preocupación en muchos países en desarrollo por sus repercusiones en el comercio minorista tradicional y sus consecuencias sociales, en particular el desempleo, como se indica en las comunicaciones

presentadas a la OMC por Tailandia y China⁴ sobre la evaluación del comercio de servicios. Asimismo, han causado mucha preocupación las cuestiones de competencia relacionadas con las grandes cadenas que entran en sus mercados y la creciente concentración del sector. Un marco reglamentario y de inversión adecuado es una condición necesaria para lograr mejores resultados en cuanto a la eficiencia y a los beneficios palpables para los consumidores y para ofrecer soluciones al comportamiento anticompetitivo y hacer frente a los problemas sociales.

14. Teniendo en cuenta la disparidad de la infraestructura física de los países en desarrollo, la importancia de la **energía** para el desarrollo económico y social causa una "diferencia de acceso". La creciente demanda de energía, la liberalización de los mercados energéticos y la introducción de nuevas tecnologías se combinarían para crear un dinamismo, en el comercio y las inversiones en el sector energético, aún mayor que el experimentado por el sector de las telecomunicaciones en la última década. En este sector los países en desarrollo tienen que hacer frente a la dificultad, por un lado, de lograr un acceso más fiable y eficiente a la energía, y, por otro, de obtener una mayor participación en el "negocio" de la energía. Para poder alcanzar esos dos objetivos se necesita acceder a los conocimientos, la competencia, la tecnología y las técnicas de gestión. A los compromisos de liberalización se podrían añadir otras condiciones, como el fomento de la transferencia de tecnología y de la formación, que reflejen la especificidad de los servicios energéticos y su importancia para el desarrollo, para asegurar el logro de los objetivos de las políticas de desarrollo. Varios países que poseen abundantes fuentes de energía expresaron su preocupación respecto al control soberano de los recursos energéticos.

15. La tendencia a la armonización de las normas ambientales nacionales, la adopción de objetivos ambientales mundiales (especialmente mediante la aplicación de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente) y la privatización de los servicios públicos están haciendo que el sector esté más orientado al comercio. Aunque los países desarrollados, principalmente los Estados Unidos de América y los países de Europa occidental, representan el 85% del mercado de servicios relacionados con el medio ambiente, colectivamente han representado sólo del 2 al 3% del crecimiento anual en los últimos años y al parecer se ven enfrentados a un estancamiento de la demanda. Los servicios de infraestructura pública de agua potable, tratamiento de las aguas residuales y gestión de desechos son los servicios básicos y más tradicionales relacionados con el medio ambiente.

16. La privatización y liberalización del **sector del agua** se están llevando a cabo gradualmente en todo el mundo; los países desarrollados tienen el 20% de las grandes empresas privadas de abastecimiento de agua y los países en desarrollo sólo el 2%⁵. Las cuestiones de la equidad, el acceso de los pobres y la aceptabilidad política siguen siendo consideraciones fundamentales que deben tenerse en cuenta al proseguir la privatización de los recursos hídricos y los servicios de abastecimiento de agua, habida cuenta del limitado poder adquisitivo de la mayoría de la población de los países en desarrollo. Estos países dependen en gran medida

⁴ Comunicaciones presentadas a la OMC por Tailandia, 22 de julio de 2002, TN/S/W/4, y la República Popular China, 19 de diciembre de 2002, TN/S/W/9.

⁵ Reunión de Expertos sobre definiciones y aspectos de los bienes y servicios ambientales en el comercio y el desarrollo organizada por la UNCTAD del 9 al 11 de julio de 2003.

(casi la mitad de sus necesidades) de pequeños proveedores que suelen operar con inversiones mínimas y tecnologías poco onerosas en un sector rural predominantemente no estructurado que atiende a las necesidades de las pequeñas comunidades. Los países en desarrollo obtendrían más beneficios si las cuestiones relativas a la forma de crear relaciones de asociación en la esfera tecnológica y de tratar los obstáculos a la transferencia de tecnología se abordaran en ese contexto. Además, la intervención del Estado tiene que seguir siendo importante para que el suministro de servicios esenciales como el abastecimiento de agua sea socialmente equitativo. Mediante las políticas y reformas institucionales se debe fomentar la protección de los consumidores en el suministro de los servicios ambientales básicos, como el de abastecimiento de agua.

Importancia de los distintos modos de suministro en el comercio de servicios

17. El AGCS define el comercio de servicios introduciendo el criterio de cuatro modos de suministro de servicios. La aplicación de un criterio centrado en modos en las negociaciones no refleja plenamente la realidad económica de un suministro de servicios simultáneo mediante diversos modos ni los vínculos entre los distintos modos de suministro de servicios.

Los obstáculos a uno de los modos se traducen en obstáculos reales o potenciales a los demás modos. En el caso de los países en desarrollo los obstáculos al Modo 4 afectan sobre todo a su capacidad para aprovechar eficazmente los otros tres modos. Asimismo, la participación de las pequeñas y medianas empresas en el comercio internacional de servicios depende sobre todo de dos modalidades, que son el comercio transfronterizo y la tecnología de la información y las telecomunicaciones que lleva asociada, así como el movimiento temporal de personas físicas que suministran servicios de conformidad con el AGCS, es decir, el Modo 4.

Modo 4

18. Para los países en desarrollo una liberalización comercialmente significativa del Modo 4 constituye la prueba de fuego que permitiría determinar si el contenido de desarrollo del Programa de Trabajo de Doha lo hace acreedor al título de Programa de Doha para el Desarrollo que reclama. El análisis económico muestra que si se aumentaran los contingentes en una cifra equivalente al 3% de la mano de obra de los países desarrollados, la riqueza mundial aumentaría en 156.000 millones de dólares por año⁶. Hasta ahora, los compromisos específicos contraídos en la OMC han sido asimétricos con respecto a la cobertura limitada del Modo 4. El hecho de que hasta ahora en las negociaciones sobre los servicios se haya marginado al Modo 4 suscita preocupación sobre las carencias del aspecto de desarrollo de esas negociaciones, así como la falta de avances en la esfera de la agricultura ha causado frustración en el contexto más amplio de las negociaciones de Doha. Con unas políticas y un marco reglamentario correctos en los ámbitos nacional e internacional, la liberalización del Modo 4 podría representar una situación mutuamente beneficiosa para los países desarrollados y los países en desarrollo en la esfera del bienestar.

⁶ LA Winters, The economic implications of liberalizing mode 4 trade, documento preparado para el simposio conjunto OMC-Banco Mundial sobre "The Movement of Natural Persons (Mode 4) under the GATS", Ginebra, 11 y 12 de abril de 2003.

19. La manifestación más evidente del beneficio que genera el comercio según el Modo 4 para los países en desarrollo es el suministro de un flujo constante y continuo de remesas, que ascienden a 60.000 millones de dólares al año y superan el nivel actual de ayuda oficial para el desarrollo. No obstante, la cifra total de los fondos remitidos puede ser dos o tres veces mayor, ya que un gran número de transacciones se efectúa por canales informales. Para los países en desarrollo, el movimiento de las personas físicas que suministran servicios con arreglo al AGCS representa más que los beneficios económicos, comerciales y competitivos, que son puramente estáticos. Los beneficios dinámicos para el país de origen son importantes, porque aumentan la inversión y el ahorro interno, promueven el desarrollo de otros sectores de la economía y el comercio, garantizan la transferencia de tecnología, iniciativa empresarial y conocimientos, y fomentan la capacidad humana. El movimiento de personas físicas es una nueva fuente de ideas y creatividad para los países de destino, y de oportunidades empresariales y comerciales gracias a la creación de redes para ambos interlocutores comerciales. Por consiguiente, hay sólidos argumentos políticos y económicos en favor de que se asuman compromisos más amplios y con mayor incidencia comercial en materia de acceso a los mercados según el Modo 4. Éste es un punto de referencia importante, en la esfera del desarrollo, del Programa de Trabajo de Doha, que haría más equitativo y equilibrado el sistema internacional de comercio desde el punto de vista de los países en desarrollo.

20. Una de las maneras de corregir las asimetrías existentes y de intensificar la liberalización del Modo 4 en el marco del AGCS podría ser la adopción del criterio de listas modelo, en virtud del cual podrían contraerse compromisos específicos en el caso de las personas físicas con ciertas calificaciones profesionales para breves visitas intraempresariales y visitas breves para cumplir contratos. Las "visitas breves" podrían definirse en cada caso como estadas de menos de un año. Incorporar estos tipos de movimientos en las leyes nacionales de migración con carácter de visados para proveedores de servicios contribuiría a simplificar los procedimientos de entrada para una estada limitada⁷. Se elaboraría un conjunto de compromisos adicionales con arreglo al artículo XVIII del AGCS, que tendrían por objeto aumentar la transparencia de los procedimientos de visado y limitar los efectos restrictivos del comercio de medidas tales como los requisitos de calificación y los procedimientos administrativos. En la lista modelo se haría hincapié en los compromisos horizontales generales que garantizan un nivel mínimo básico de acceso en todos los sectores, complementados por compromisos específicos para cada sector en los que es posible introducir una mayor liberalización. La falta de reconocimiento de las calificaciones, de los conocimientos técnicos y de la experiencia sigue siendo uno de los obstáculos más generalizados en la esfera de los servicios profesionales y que afecta al movimiento de personas físicas de dos maneras distintas: impide el acceso al mercado a los proveedores de servicios de otros países o induce a los proveedores de servicios a ejercer sus actividades en un nivel inferior al de sus calificaciones. El artículo VII del AGCS permite a los miembros apartarse del principio de la nación más favorecida (NMF) y concertar acuerdos bilaterales o multilaterales de reconocimiento mutuo. Los países en desarrollo podrían beneficiarse de la ayuda técnica y financiera bilateral para promover la creación de órganos y

⁷ Comunicación de la Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Egipto, Filipinas, Guatemala, la India, México, el Pakistán, el Perú, la República Dominicana, la República Popular China y Tailandia, TN/S/W/14, 3 de julio de 2003.

asociaciones profesionales y facilitar el acceso de los países en desarrollo a los acuerdos de reconocimiento mutuo.

La IED en el sector de servicios

21. Las corrientes netas de inversión extranjera directa (IED) no están distribuidas de manera igual en todos los sectores de servicios y acusan marcadas diferencias regionales. Al mismo tiempo, en la mayoría de los países la IED en los sectores de servicios es la mayor en cuanto a su monto acumulado y su producción⁸. A raíz de la reciente tendencia a la privatización de los monopolios de suministro de servicios, por ejemplo en la esfera de la energía o las telecomunicaciones, en muchos países, ha venido aumentando el papel de la IED, lo que requiere el fortalecimiento de los marcos normativos y las instituciones, y una política eficaz en materia de competencia. En los últimos tiempos los servicios financieros han venido atrayendo la mayor proporción de IED y representan la mitad del monto acumulado de IED en todo el mundo, seguidos de la IED en los servicios relacionados con el comercio de bienes, incluidos los servicios prestados a las empresas, los servicios de distribución y los servicios públicos. Más de dos tercios de las operaciones de privatización realizadas en los países en desarrollo supusieron la participación de inversores extranjeros como manera de obtener capital, tecnología y conocimientos especializados de gestión. La positiva contribución de la IED se ha hecho notar en el aumento de la competitividad en las economías receptoras. Cabe señalar la disponibilidad y la calidad de los servicios, así como el acceso a éstos, como objetivos en la promoción de la IED, así como su contribución a un aumento sostenido de la productividad. Las prescripciones en materia de resultados, como los acuerdos de asociación o la limitación de la participación extranjera, el contenido local, la transferencia de tecnología y los requisitos en materia de empleo y capacitación podrían considerarse como formas de lograr que los inversores extranjeros crearan empresas mixtas con los interlocutores nacionales y proporcionaran acceso a la tecnología, en particular la tecnología inocua y las técnicas de gestión.

22. La privatización y liberalización de los servicios han planteado problemas relacionados con el riesgo de abuso de la situación de monopolio y la consiguiente distribución de beneficios o las consecuencias para el empleo. Los gobiernos deben establecer los límites de lo que ha de privatizarse y lo que ha de mantenerse en el dominio público como la mejor manera de perseguir objetivos sociales más amplios, y luego decidir si van a hacer participar a los inversores extranjeros en los sectores privatizados. Ahora bien, dado el poder y la superioridad que tienen muchas empresas transnacionales respecto a las empresas nacionales de esos países, también se teme que los inversores extranjeros desplacen a los protagonistas y los intereses nacionales, abusen de la situación de monopolio menoscabando la competencia y la protección al consumidor, y defiendan sus propios intereses no teniendo suficientemente en cuenta los de las economías receptoras.

Las TIC y los servicios

23. Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) han impulsado la convergencia de sectores específicos, con repercusiones profundas en la economía de los

⁸ Para un examen más detallado de la IED en el sector de servicios, véase el documento TD/B/COM.2/EM.14/2.

servicios y la creciente importancia del comercio electrónico y de la externalización de servicios en países en desarrollo⁹. El sector de la información, que incluye los servicios audiovisuales, las telecomunicaciones y el sector de actividad relacionado con las computadoras, se encuentra en el centro de esta tendencia. Los servicios siempre están presentes en el comercio electrónico porque proporcionan una plataforma mediante los servicios de telecomunicaciones y distribución que permite comerciar bienes. En el caso del comercio transfronterizo de servicios, siguen estando a la vanguardia el turismo, los servicios audiovisuales, como los de música y agencias de noticias, y el software y demás servicios relacionados con las computadoras. El comercio electrónico es importante porque reduce los costos y fomenta la actividad económica.

Las transacciones bancarias por Internet cuestan 27 veces menos que usar un cajero automático y 52 veces menos que por teléfono; de manera similar, la tramitación de los billetes de avión cuesta 8 veces menos por Internet que por medio de una agencia de viajes. Para llevar a cabo con éxito transacciones de comercio electrónico se precisan unos sistemas de telecomunicaciones y una infraestructura de tecnología de las comunicaciones y de logística de transporte eficientes. Se requiere también crear las condiciones financieras que permitan efectuar pagos electrónicos y utilizar tarjetas de crédito. También son fundamentales los sistemas de transporte y distribución, así como el espíritu de empresa y la capacidad comercial. Desde el punto de vista de las políticas, es necesario adaptar la legislación y las reglamentaciones nacionales para promover los negocios electrónicos, autorizando las firmas electrónicas y garantizando la protección de los datos. El papel que desempeñan los gobiernos en la toma de conciencia acerca de la importancia de la economía digital y en la promoción de una cultura digital mediante programas especiales puede contribuir a garantizar la competitividad a largo plazo y una distribución más amplia de los beneficios resultantes de los servicios de comercio electrónico y TIC.

24. Garantizar el pleno acceso a los mercados y contraer compromisos de trato nacional en todos los subsectores de los servicios informáticos y conexos en los Modos 1, 2 y 3 concedidos a los proveedores de los países en desarrollo aumentaría su capacidad para suministrar servicios de TIC. Las negociaciones en curso en materia de servicios tendrían que permitir también que en lo referente al Modo 4 los miembros asumiesen compromisos específicos sin necesidad de aplicar la prueba de las necesidades económicas para los profesionales de la informática y de los sectores conexos. Además, como parte de su labor consistente en garantizar una participación creciente de los países en desarrollo en el comercio de servicios, los miembros de la OMC deberían contribuir a las medidas que se adoptaran en los países en desarrollo para dar un mayor impulso a los sectores de las TIC a fin de promover su desarrollo económico y social.

III. COMERCIO DE SERVICIOS Y DESARROLLO HUMANO

Comercio de servicios y mitigación de la pobreza

25. La erradicación de la pobreza extrema y el hambre es el primer objetivo de desarrollo del Milenio, a cuya consecución el comercio de servicios podría contribuir en gran medida. La mayor parte de los sectores de servicios suelen tener un carácter dual: además del aspecto

⁹ Por ejemplo, véanse las comunicaciones de Costa Rica, S/CSS/W/129, 30 de noviembre de 2001; del Mercosur, S/CSS/W/95, 9 de julio de 2001; y de la India, S/CSS/W/141, 22 de marzo de 2002.

puramente comercial, esos sectores son importantes por su función social, cultural y de incremento del bienestar y sus políticas en favor de los pobres, que pueden tener una dimensión diferente en los países en desarrollo. Trasladar el éxito de los países en el comercio de servicios a la mitigación de la pobreza no es un proceso automático. Depende en gran medida de las políticas públicas destinadas a promover el empleo nacional a niveles más bajos de capacitación (por ejemplo en el turismo), garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los servicios esenciales para los pobres (por ejemplo en salud y educación) y realizar inversiones en el fomento de unos servicios de infraestructura eficientes y accesibles (por ejemplo, telecomunicaciones, transporte, y agua y saneamiento). Como exportadores de servicios, los países en desarrollo han demostrado su ventaja comparativa en el comercio mediante el movimiento temporal de personas físicas de todos los niveles de capacitación. Sin embargo, esos países siguen afrontando las mayores restricciones de acceso a los mercados en esta esfera. Como instrumento eficaz de comercio, el Modo 4 garantiza que los beneficios aprovechen directamente a las personas y por tanto mitiguen la pobreza. Muchos países en desarrollo han tratado de promover el comercio de servicios mediante la privatización y la liberalización, con el fin de obtener tecnología, aumentar la eficiencia y garantizar el incremento de la productividad para así generar las condiciones económicas que permitan promover el empleo y el desarrollo y reducir la pobreza. Para que haya competencia en los mercados nacionales, este proceso debe apoyarse con un marco normativo adecuado y una infraestructura institucional y humana, que en la mayor parte de los países en desarrollo son deficientes. La transformación económica deprime el empleo, especialmente en el caso de la mano de obra no calificada, originando una disparidad en los ingresos que acentúa la pobreza de los sectores más desfavorecidos. La promoción del comercio de servicios en los sectores que tienen una dimensión social especialmente pronunciada, si se apoya con una reglamentación que permita garantizar la cohesión del tejido social y la atención de sus necesidades, posibilitará un acceso básico a los servicios por parte de los pobres.

Comercio de servicios y mundo cultural

26. La influencia de la mundialización y el comercio se ha extendido al mundo cultural, que es particularmente sensible a la convergencia de las consideraciones culturales y económicas. Los sectores creativos son la espina dorsal del desarrollo humano sostenible y un instrumento de fomento de la nación que promueve el respeto de la diversidad cultural, las tradiciones, los valores nacionales y la herencia cultural. La diversidad cultural es fundamental para la humanidad en la conformación de su futuro: "fuente de intercambios, de innovación y de creatividad, la diversidad cultural es, para el género humano, tan necesaria como la diversidad biológica para los organismos vivos"¹⁰. Potenciar el desarrollo del comercio en esta esfera debería garantizar el acceso, la diversidad y un entorno favorable al florecimiento de la diversidad creativa, a la libertad de elección dentro de una oferta abundante de productos culturales y al desarrollo del pensamiento y del pluralismo críticos.

¹⁰ UNESCO, Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, art. 1, "La diversidad cultural: patrimonio común de la humanidad", http://www.unesco.org/culture/pluralism/diversity/html_eng/index_en.shtml.

27. Al mismo tiempo, los sectores creativos se han convertido en un pilar de la nueva economía por su contribución cada vez más importante al desarrollo económico, especialmente en lo referente a la generación de empleo y como medio de crear oportunidades de diversificación económica en los sectores no tradicionales y una integración eficaz en la economía mundial. Esos sectores representan un nuevo grupo de actividades económicas. Para que los países puedan obtener la interdependencia económica y cultural y promuevan el desarrollo de los sectores creativos se necesitan las siguientes condiciones: un marco legal y reglamentario apropiado a nivel nacional; una política cultural dinámica; la disponibilidad de un volumen decisivo de productos de calidad; la disponibilidad de profesionales calificados y capacidad empresarial en toda la cadena de producción y distribución; y el acceso a las redes de distribución. La aplicación de un criterio de participación de los sectores público y privado y de la sociedad civil puede garantizar que se tengan plenamente en cuenta los objetivos de la cohesión social, la superación de la exclusión social y el logro de la diversidad creativa.

Comercio de servicios e igualdad entre los sexos

28. El comercio puede contribuir mucho a promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer, que constituyen el tercer objetivo de desarrollo del Milenio. Tradicionalmente la mayoría de las empresas que se dedican a actividades de servicios emplean mujeres, como ocurre en el Estado, que conserva su papel de proveedor de servicios en muchos países en desarrollo. El comercio regional y el comercio internacional desempeñan un importante papel en el desarrollo de unos sectores de servicios eficientes en los países en desarrollo. Muchos países en desarrollo han reconocido la importancia del movimiento temporal de las personas que suministran servicios, en el que las mujeres desempeñan un importante papel, especialmente en ámbitos como la enfermería o la atención de la salud, que únicamente pueden suministrarse si el proveedor y el consumidor están en contacto directo. El movimiento temporal de mujeres hacia el extranjero tendería a incrementar el rendimiento de la educación y enviaría una señal positiva a las jóvenes para invertir en capital humano en la economía de origen y, por tanto, garantizar la constante disponibilidad de personal capacitado en el ámbito nacional, que constituye un importante factor en la esfera de los servicios de salud. En los casos en que en el movimiento intervienen mujeres no calificadas, es probable que dicho movimiento tenga un efecto positivo en los salarios de las mujeres menos capacitadas en la economía nacional, porque se produce un cambio en la relación proporcional entre la mano de obra calificada y la menos calificada. Debido a las limitadas oportunidades de empleo a nivel nacional y al prolongado período que se necesita para introducir un cambio estructural en la economía, el movimiento de mujeres hacia el extranjero se plantea como una opción en lo inmediato para proporcionar oportunidades de empleo a las mujeres en el ámbito nacional.

29. Las mujeres desempeñan un importante papel en las economías de los países en desarrollo y crear oportunidades económicas para ellas en la esfera del comercio internacional de servicios contribuiría a la eliminación de las desigualdades entre los sexos en la vida social y económica y constituiría un importante factor de estímulo del crecimiento económico y el desarrollo. Es preciso poner en práctica políticas que promuevan la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer mediante programas, actividades y proyectos específicos en los ámbitos nacional y subregional, como programas de capacitación especializados en tecnología de la información y otras técnicas modernas.

IV. INCORPORACIÓN DE LAS CUESTIONES DE DESARROLLO EN LAS NEGOCIACIONES SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS

Panorama general de las negociaciones sobre servicios que se están celebrando en el marco del AGCS

30. Desde el año 2000, las negociaciones sobre servicios se han efectuado de conformidad con el artículo XIX (Negociación de compromisos específicos) del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y se han incorporado en el Programa de Trabajo de Doha. En el párrafo 15 de la Declaración Ministerial de Doha se dispone que se llevarán a cabo negociaciones sobre el comercio de servicios para promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo y los menos adelantados. En la Declaración se reafirman las Directrices y procedimientos para las negociaciones¹¹ como base para continuar las negociaciones con miras a la consecución de los objetivos del AGCS, establecidos en el preámbulo y en los artículos IV (Participación creciente de los países en desarrollo) y XIX (Liberalización progresiva).

31. En el Programa de Trabajo de Doha se requería que las solicitudes iniciales de compromisos específicos se presentaran antes del 30 de junio de 2002 y las ofertas iniciales antes del 31 de marzo de 2003. Las consultas bilaterales sobre las solicitudes de acceso a los mercados comenzaron en julio de 2002. Hasta la fecha se han presentado 39 ofertas, de las que 19 corresponden a países en desarrollo y una a un país menos adelantado (PMA). La mayoría de los países en desarrollo todavía están en el proceso de individualización de sus intereses sectoriales y modales concretos, las barreras a sus exportaciones de servicios, el efecto de las solicitudes de los países desarrollados en sus sectores de servicios y los métodos para superar las limitaciones de la oferta mediante la aplicación del artículo IV y del párrafo 2 del artículo XIX del AGCS. Los servicios son especialmente importantes en el Programa de Trabajo de Doha a causa de: a) su función en el crecimiento y el desarrollo de la economía en su totalidad; b) sus vínculos con otras negociaciones sobre el acceso a los mercados; y c) el equilibrio general de las negociaciones. Algunos países en desarrollo han señalado que en el proyecto de texto ministerial de Cancún no hay referencia alguna a las Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios ni al artículo IV o al párrafo 2 del artículo XIX del AGCS y que, a su juicio, algunas cuestiones no se han tratado debidamente, como la evaluación del comercio de servicios y el examen y evaluación de los progresos realizados en las negociaciones previstas en el párrafo 15 de las Directrices.

Situación relacionada con el párrafo 3 del artículo XIX del AGCS

Evaluación del comercio de servicios

32. La evaluación del comercio de servicios debería haber finalizado antes que se adoptaran las directrices de negociación, lo que no ocurrió. El debate sobre la evaluación del comercio de servicios, que comenzó en 1999, aún no ha permitido que el Consejo adopte conclusiones, ni siquiera en lo que respecta a la contribución del AGCS al aumento de la participación de los países en desarrollo. En el párrafo 14 de las Directrices y procedimientos para las negociaciones

¹¹ Documento de la OMC, S/L/93, 29 de marzo de 2001.

sobre el comercio de servicios (S/L/93) se indicaba claramente que el objetivo de la evaluación era ajustar las negociaciones a la luz de los resultados de la evaluación con referencia a los objetivos del artículo IV.

33. De las comunicaciones de los países en desarrollo sobre la evaluación se desprenden varias observaciones comunes¹². Entre ellas figura el reconocimiento por los países en desarrollo de que: a) no se ha alcanzado un equilibrio general de derechos y obligaciones para todos los miembros de la OMC en lo que se refiere a la falta de concesiones significativas de los países desarrollados; b) el aumento de la parte de las exportaciones mundiales de servicios ha sido pequeño para los países en desarrollo; c) los objetivos del artículo IV no se han alcanzado debido a las importantes barreras comerciales a que hacen frente los países en desarrollo y a las limitaciones de la oferta; d) los beneficios de la privatización y la liberalización no son automáticos si no existen las condiciones adecuadas, como el fomento de la capacidad tecnológica y políticas complementarias; e) se necesita flexibilidad en las políticas y el establecimiento de una secuencia adecuada para la liberalización; f) se debe procurar con carácter prioritario garantizar el acceso a servicios generalizados y esenciales; y g) los nuevos sectores de servicios y las pequeñas y medianas empresas de los países en desarrollo necesitan la asistencia de los países desarrollados para fomentar su capacidad. La evaluación de los países en desarrollo debería quedar reflejada y abordarse efectivamente en los resultados de las negociaciones sobre el acceso a los mercados. Tal vez haya que reevaluar y volver a regular la apertura de los mercados en función de la evaluación de las cambiantes realidades del mercado. La actual labor de evaluación es necesaria en los planos nacional, regional y multilateral para comprender las consecuencias de la liberalización del comercio para los países en desarrollo.

Modalidades para el trato de la liberalización autónoma

34. Las Modalidades para el trato de la liberalización autónoma aprobadas en marzo de 2003 fueron un paso adelante, aunque no crean obligaciones jurídicas ni establecen ningún derecho automático al crédito o al reconocimiento. En las Modalidades se establece que una medida de liberalización autónoma adoptada por un miembro que tenga derecho a crédito deberá, entre otras cosas, haber sido adoptada de manera unilateral por ese miembro desde las negociaciones anteriores. Un factor positivo es que esto incluye la liberalización realizada como parte de los programas de ajuste estructural ejecutados bajo los auspicios del FMI y el Banco Mundial.

Modalidades para el trato especial de los PMA

35. Los miembros de la OMC acordaron modalidades para el trato especial de los PMA de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo XIX. Dicho párrafo dispone, entre otras cosas, que los países desarrollados ejercerán moderación a la hora de solicitar compromisos de los PMA. No se esperará que los PMA ofrezcan trato nacional pleno ni que contraigan compromisos adicionales en el marco del artículo XVIII del AGCS respecto de cuestiones normativas que puedan exceder su capacidad institucional, normativa y administrativa; los PMA podrán asumir compromisos limitados en cuanto a sectores, modos de suministro y alcance; y los miembros de la OMC, en la medida de lo posible, y de conformidad con el artículo XIX

¹² M. Mashayekhi y M. Julsaint, Evaluación del comercio de servicios en el contexto de las negociaciones del AGCS 2000, Centro del Sur, documento de trabajo N° 13, pág. 39.

del AGCS, considerarán la posibilidad de contraer compromisos para dar acceso conforme al Modo 4, teniendo en cuenta todas las categorías de personas físicas establecidas por los PMA. Esas modalidades tendrían que ser efectivamente operativas y servir de base para las negociaciones y el fomento de la capacidad de suministro de los PMA.

Situación en la esfera de las normas del AGCS

Medidas de salvaguardia urgentes

36. Los países en desarrollo han insistido en la necesidad de las disciplinas sobre las medidas de salvaguardia urgentes en el contexto de las negociaciones encomendadas en virtud del artículo X del AGCS. En comparación con el comercio de mercancías, la liberalización del comercio de servicios ha sido asimilada sólo recientemente por la mayoría de los países en desarrollo, incluido su sector privado. Debido a su carácter temporal, que impone un plazo para que los proveedores nacionales de servicios introduzcan los ajustes necesarios y para tratar de resolver los problemas de empleo, las medidas de salvaguardia urgentes se convierten en un medio para vencer la oposición a la liberalización y pueden ofrecer la oportunidad de que las industrias afectadas se reestructuren. La importancia de esas medidas se basa en el entendimiento de que la liberalización conlleva un costo de ajuste y reconoce que la imperfección de la movilidad de los factores puede menoscabar la asignación de recursos. Las medidas de salvaguardia urgentes se aplicarían en los casos en que los aumentos repentinos de las importaciones, medidos por valor o volumen, pudieran perjudicar a un sector o proveedor nacional. Mediante esas medidas se trataría de resolver la cuestión del suministro de nuevos servicios o de los nuevos proveedores de servicios o las medidas servirían para ampliar el suministro (nuevos sectores o nuevos contratos) en el caso de los que ya estén presentes en el país que aplique las medidas. Éstas cumplirían una función particularmente importante en los sectores en los que se hubieran contraído compromisos en el marco del AGCS, donde podrían adoptar la forma de suspensión de compromisos específicos o adopción de medidas destinadas a favorecer a los proveedores nacionales. Como la evaluación multilateral de las implicaciones de la liberalización en el comercio de servicios no ha finalizado, los gobiernos siguen mostrándose cautelosos a causa de la incertidumbre que provocan sus posibles consecuencias. En esta fase inicial de la existencia del AGCS sería preferible comenzar con un conjunto horizontal de disciplinas que pudieran reunir gradualmente especificidades sectoriales a partir de casos concretos.

Subvenciones

37. Se han realizado pocos progresos en los debates celebrados en el marco del artículo XV del AGCS sobre la necesidad y el posible alcance de las disciplinas sobre subvenciones. Los miembros de la OMC no se han mostrado muy dispuestos a intercambiar información según dispone el artículo XV sobre las subvenciones que pueden distorsionar el comercio de servicios. Sin embargo, de la información disponible se desprende que las medidas oficiales de apoyo son frecuentes en muchas actividades de servicios y que sus posibles efectos de distorsión del comercio no se pueden descartar de antemano. El suministro de algunos servicios está muy subvencionado. En el transporte ferroviario la tasa de apoyo varía entre el 15 y el 180% del

valor añadido total¹³. En los países de la OCDE el apoyo oficial a la enseñanza terciaria privada asciende al 0,24% del PIB. Las compañías aéreas reciben un apoyo del Estado que asciende en promedio a más de 7.000 millones de dólares anuales¹⁴. La producción audiovisual está subvencionada en todo el mundo con más de 2.000 millones de dólares de transferencias de recursos públicos¹⁵. El apoyo a las actividades de I+D en los servicios en los países de la OCDE representa en algunos casos hasta el 50% de la inversión total en I+D hecha por el sector de servicios, y, en general, una proporción significativamente mayor que en otras actividades económicas. Conceptualmente, no hay ninguna razón convincente para no aceptar la idea de que las subvenciones en los servicios podrían distorsionar el comercio del mismo modo que en el caso del comercio de mercancías. Se debe continuar trabajando para individualizar las medidas de apoyo estatal relacionadas con los servicios que podrían ser consideradas como subvenciones, y, en particular, para analizar sus consecuencias en el comercio de servicios. Las medidas podrían clasificarse en tres categorías principales: *subvenciones para fomentar las exportaciones*, mediante las cuales un país podría lograr una cuota de mercado mayor que la que tendría si no existiera esa medida; *subvenciones para sustituir importaciones*, mediante las cuales un país importaría menos que si no existiera la medida; y, por último, *subvenciones para diversificar la inversión*, que distorsionan las corrientes, el volumen y la orientación de la IED en relación con lo que se habría esperado si no hubiera existido la medida. La conveniencia de las disciplinas sobre subvenciones no se puede decidir teniendo únicamente en cuenta si hoy son necesarias o no basándose en la magnitud de las subvenciones actuales y las consecuencias para el comercio de servicios, pero debería regir el posible comportamiento futuro de los gobiernos.

Contratación pública

38. El artículo XIII exime de las disposiciones del AGCS sobre el trato MNF, el acceso a los mercados y el trato nacional a todos los servicios adquiridos por organismos gubernamentales y destinados a fines oficiales y no a la reventa comercial o a su utilización en el suministro de servicios para la venta comercial. El mismo artículo estipula que dentro de los dos años siguientes a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC (principios de 1997) se celebrarán negociaciones multilaterales sobre la contratación pública en materia de servicios, pero esas negociaciones no han producido todavía ningún resultado concreto. Algunos servicios han sido incluidos en las listas previstas en el Acuerdo sobre Contratación Pública, que es multilateral y en el que son partes pocos países en desarrollo¹⁶. La mayoría de los países en desarrollo no quieren participar en el Acuerdo porque éste no contiene disposiciones concretas sobre trato especial y diferenciado y debido a los costos de aplicación. Esto obedece también a la creencia general de que si abren sus mercados de contratación pública a la licitación internacional permitirán a empresas extranjeras conquistar una parte importante de su mercado

¹³ B. Hoekman y C. Primo Braga, "Protección y comercio de servicios", documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, Banco Mundial, abril de 1997.

¹⁴ CCI, State Aid to Airlines, documento N° 310/430 rev. 2, 13 de junio de 1995.

¹⁵ L. Abugattas. Documento de trabajo (en elaboración), noviembre de 2003.

¹⁶ Algunos países en desarrollo que se han adherido recientemente a la OMC han aceptado entablar negociaciones para adherirse al Acuerdo sobre Contratación Pública.

interno, mientras que sus empresas se verán privadas de toda posibilidad de penetrar en los mercados extranjeros de contratación pública a causa de su débil posición financiera y tecnológica o de varios otros obstáculos, como los mencionados más arriba¹⁷. No obstante, esto se utiliza también como medio para promover el desarrollo de la industria o la tecnología nacional y para apoyar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas. Los países en desarrollo se han mostrado renuentes a aceptar la iniciativa de establecer disciplinas sobre transparencia en la contratación pública porque les preocupa que se pueda interpretar que utilizan la contratación pública como instrumento para perseguir objetivos sociales y de desarrollo, así como por el elevado costo de aplicación de un acuerdo de ese tipo.

Reglamentación nacional

39. La reforma normativa es de vital importancia para los países en desarrollo, que han insistido en que el ritmo de la liberalización de los servicios debe ajustarse para tener en cuenta la capacidad de control y regulación de los gobiernos. Otro ámbito importante de trabajo es el de las disciplinas sobre reglamentación nacional que figuran en el párrafo 4 del artículo VI, que tienen en cuenta el derecho de los miembros a reglamentar y a introducir nuevas normas sobre el suministro de servicios en sus territorios para alcanzar los objetivos de las políticas nacionales. Dada la existencia de asimetrías en lo que respecta al grado de desarrollo de la reglamentación de los servicios en los diferentes países, en el preámbulo del AGCS se reconoce la necesidad especial de los países en desarrollo de ejercer este derecho. Las Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios prevén que las negociaciones sobre el párrafo 4 del artículo VI concluyan antes que las negociaciones sobre los compromisos específicos. La labor del Grupo de Trabajo sobre Reglamentación Nacional no ha avanzado mucho porque las posiciones de los países no convergen en las cuestiones que se examinan.

40. Se entiende que las medidas en la esfera de la reglamentación nacional no son discriminatorias y deben garantizar que lo que imponen los organismos de regulación por razones de política pública y de objetivos legítimos no constituya una barrera innecesaria u obstáculos al comercio de servicios. Una de las funciones que las disciplinas en la esfera de la reglamentación nacional pueden desempeñar es lograr que los compromisos específicos sean más eficaces. Los países en desarrollo han puesto también de relieve el hecho de que preferirían tratar multilateralmente las disciplinas sobre la reglamentación nacional, como se prevé en el artículo VI, en lugar de bilateralmente, en el proceso de peticiones y ofertas. Algunos países desarrollados han propuesto la adopción de reglamentaciones que restrinjan lo menos posible el comercio y se basen en la estricta "necesidad" del principio de prueba/proporcionalidad, así como que la obligación de transparencia se extienda a las consultas previas sobre la nueva legislación. Para los países en desarrollo son de fundamental interés las cuestiones relacionadas con el mantenimiento de su derecho de regulación y la flexibilidad en la reforma de las políticas

¹⁷ A este argumento se puede replicar que los servicios que se consiguieran mediante tales licitaciones internacionales se suministrarían a un precio más competitivo que el que podrían ofrecer las empresas nacionales (si no fuera así, éstas ganarían los contratos), lo que fomentaría el desarrollo y el crecimiento en otros sectores de la economía. Corresponde a cada país juzgar dónde radica el equilibrio entre estos dos intereses.

y la reglamentación, la persecución de objetivos de política pública que garanticen el acceso a servicios universales y la plena transparencia del marco reglamentario y administrativo en el Modo 4.

Examen de las ofertas iniciales

41. El proceso en curso de peticiones y ofertas en el marco del AGCS plantea problemas a los países en desarrollo en la evaluación de las peticiones y ofertas que les presentan los países desarrollados que son sus interlocutores comerciales y en la formulación de sus propias peticiones y ofertas, que es una labor especialmente compleja, puesto que necesitan determinar claramente los objetivos de sus políticas nacionales y la competitividad de cada sector y subsector, y evaluar, entre otras cuestiones, las etapas adecuadas de la liberalización, la capacidad de las empresas nacionales para suministrar determinados servicios y si esa capacidad se vería positiva o negativamente afectada por una mayor competencia en el mercado. Otros elementos de esa evaluación guardan relación con los efectos sobre la inversión, los servicios de infraestructura, el empleo y la posibilidad de importar servicios de calidad y más eficientes.

42. De acuerdo con lo dispuesto en el AGCS, la participación creciente de los países en desarrollo en el comercio internacional de servicios se verá facilitada por los compromisos específicos negociados por los miembros de la OMC en los sectores de servicios y los modos de suministro de interés exportador para los países en desarrollo. En tanto que grupo, los países en desarrollo preservan sus intereses comerciales en casi todos los sectores de servicios. No obstante, alguno de esos sectores han recibido más atención en las negociaciones en curso, como los de los servicios prestados a las empresas, los servicios de informática conexos, los servicios de comunicaciones, los servicios financieros, los de construcción y los de transporte. Al mismo tiempo, los progresos realizados en la esfera del suministro de servicios según el Modo 4 mantienen su especial importancia como esfera de interés exportador directo para la mayoría de los países en desarrollo.

43. Los países en desarrollo han mostrado preocupación por el hecho de que sus principales interlocutores comerciales no hayan presentado ofertas iniciales comercialmente significativas. Los cambios introducidos en las ofertas iniciales sobre la clasificación de los servicios o la sustitución de un tipo de medida por otro han dificultado la evaluación de la liberalización efectiva en cada una de las áreas afectadas por esos cambios, lo que en algunos casos ha reducido el alcance de los compromisos específicos¹⁸. Algunos países han mantenido en sus calendarios de compromisos disposiciones del tipo de las salvaguardias urgentes en determinados sectores, aunque no se han realizado progresos en el ámbito multilateral en la esfera de las normas del AGCS. Aunque el AGCS parece reconocer claramente el derecho de sus miembros a reglamentar para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, así como para excluir de su campo de aplicación las medidas adoptadas por los respectivos gobiernos en ejercicio de su autoridad, algunos miembros consideraban que era necesario volver a confirmar este derecho excluyendo de sus ofertas iniciales los servicios públicos o financiados con fondos públicos, así como excluyendo de su examen en el contexto del comercio de servicios a los servicios suministrados bajo regulación del Estado.

¹⁸ Comunicación del Brasil, JOB(03)/186.

44. Por lo que se refiere a las nuevas ofertas hechas en el marco del Modo 4, Noruega ha programado un amplio compromiso, mientras que las Comunidades Europeas (CE) han contraído un compromiso de cierto grado de liberalización. En principio, las Comunidades Europeas y el Canadá han hecho ofertas de igual importancia de apertura de los mercados. La mejora más significativa de las CE ha consistido en suprimir el requisito de cumplir con la prueba de las necesidades económicas en el caso del personal trasladado dentro de la empresa y de los proveedores de servicios por contrata, como los profesionales independientes dentro del contingente establecido. Entre las ofertas iniciales presentadas por los países desarrollados, Australia, los Estados Unidos de América e Islandia no han introducido mejoras. Los compromisos específicos de liberalización siguen incluyendo medidas para regular en gran medida la presencia comercial, más que medidas para reglamentar el movimiento de personas físicas. En general, en estas ofertas iniciales no se han logrado un contenido equilibrado ni compromisos económicamente significativos respecto de todos los modos de suministro. Los compromisos de liberalización en las ofertas iniciales de Noruega, las CE, el Canadá y otros países son un paso positivo que contribuye a dar un nuevo impulso a las negociaciones sobre la liberalización del Modo 4 que debe acelerarse.

V. CONCLUSIONES

45. El crecimiento sostenido de la economía de servicios es fundamental para potenciar al máximo las repercusiones positivas del comercio de servicios en el desarrollo en lo que atañe a las oportunidades para que los países en desarrollo aumenten los dividendos socioeconómicos nacionales y obtengan beneficios comerciales. La liberalización del comercio de servicios de infraestructura puede reportar beneficios económicos; sin embargo, se deben crear las condiciones para garantizar el establecimiento de una secuencia apropiada, el fomento de la capacidad de suministro y la competitividad nacionales, la asequibilidad y el acceso universal. El crecimiento del comercio de servicios puede producir inmediatamente beneficios en la esfera del desarrollo en la medida en que garantice el desarrollo de sectores de servicios eficientes y competitivos, el acceso a los servicios esenciales, mejores oportunidades de empleo, la reducción de la pobreza y el mejoramiento del desarrollo humano, que incluya resultados positivos en cuestiones de género y un aumento del nivel de vida. En el contexto del Programa de Trabajo de Doha, el resultado de las negociaciones sobre servicios debería garantizar mejores perspectivas para los países en desarrollo en lo que concierne a la distribución equilibrada y equitativa de los beneficios producidos por la liberalización del comercio. En la medida en que en el sistema internacional de comercio se mantenga la posibilidad de aumentar los servicios suministrados por los países en desarrollo, la liberalización del comercio podía contribuir a superar la pobreza. Esto es especialmente evidente en el Modo 4 y en sectores como el turismo, que sigue siendo la principal fuente de ingresos de exportación para muchos países en desarrollo. Del mismo modo, en otros sectores, como los servicios de construcción, los relacionados con el medio ambiente, los de salud, educación, telecomunicaciones y energía, la liberalización del comercio debería facilitar la consecución de los objetivos prioritarios de las políticas nacionales de los países en desarrollo, prestando especial atención a las necesidades de los amplios sectores de población que viven en la pobreza.

46. Para lograr un resultado equilibrado en las negociaciones y la participación eficaz de los países en desarrollo, tal vez sea necesario mantener las condiciones y limitaciones en el suministro de acceso a los mercados en esos países para aumentar la competitividad de sus proveedores y atender las necesidades en materia de desarrollo. Al mismo tiempo, la apertura de los mercados de los países desarrollados debería garantizar oportunidades equitativas a los proveedores de los países en desarrollo. Además del acceso efectivo a los mercados y del trato nacional, los países en desarrollo deben tratar de obtener compromisos adicionales como forma de aplicar el artículo IV y el párrafo 2 del artículo XIX del AGCS (que permite a los países en desarrollo fijar condiciones para el acceso a sus mercados) para lograr el fomento de la capacidad de suministro. Además, en el párrafo 15 de las Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios se requiere que al examinar los progresos hechos en las negociaciones se considere el grado de aplicación del artículo IV y se propongan medios para promover los objetivos que enuncia. A este respecto, los países desarrollados deben contraer compromisos comercialmente significativos en los sectores y modos específicos de interés exportador para los países en desarrollo que figuran en sus peticiones, especialmente en el Modo 4.
