



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/71
20 de enero de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos
Noveno período de sesiones
Ginebra, 14 a 18 de marzo de 2005
Tema 4 del programa provisional

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

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La economía de los servicios está adquiriendo mayor importancia y dinamismo por lo que respecta, entre otras cosas, a su contribución al crecimiento económico y al desarrollo humano. Habida cuenta de que los países en desarrollo desempeñan un papel cada vez más activo en el comercio de servicios, es necesario garantizar que los beneficios en materia de desarrollo derivados de la liberalización se hacen realidad. Aunque el comercio de servicios puede contribuir a mejorar el desarrollo, para que ese potencial se materialice es preciso introducir reformas acertadas en la política nacional y llegar a compromisos internacionales prudentes. Entre las tendencias recientes de las que se podrían beneficiar los países en desarrollo figuran el aumento de la inversión extranjera directa en los servicios y la aparición de nuevos sectores dinámicos, como la externalización y los servicios de infraestructuras. El Modo 4 sigue desempeñando una función importante a la luz de la ventaja comparativa de los países en desarrollo en los servicios con un uso intensivo de mano de obra. La aplicación de reformas que promuevan

* Por razones técnicas, este documento se presentó fuera de plazo.

realmente el crecimiento económico y los beneficios en materia de desarrollo humano por medio del comercio de servicios sigue presentando problemas. Para superar las limitaciones de los países en desarrollo en relación con la oferta y garantizar el acceso universal a los servicios esenciales, se deben cumplir varios requisitos. Para tal fin, es conveniente llevar a cabo una evaluación del comercio de servicios y de las opciones de políticas disponibles. La integración regional abarca cada vez en mayor medida el comercio de servicios, lo que supone tanto problemas como oportunidades para los países en desarrollo. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicio (AGCS) puede reforzar la creciente participación de los países en desarrollo en el comercio de servicios mediante la formulación de compromisos significativos desde el punto de vista comercial y su fortalecimiento por medio de la elaboración de disciplinas sobre las normas de AGCS, incluida la reglamentación nacional, pero de manera que se preserve el derecho a regular en bien del interés público. Ello permitiría alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y el objetivo de la Declaración del Milenio y el Consenso de São Paulo de establecer un sistema de comercio multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

I. TENDENCIAS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL DE LOS SERVICIOS

Tendencias económicas

1. En los dos últimos decenios, la economía de los servicios ha adquirido mayor importancia en todos los países y contribuido cada vez en mayor medida al producto interior bruto (PIB) y a la creación de empleo. Los servicios son una actividad económica fundamental, que desempeña una función clave en el desarrollo de las infraestructuras, la competitividad y la facilitación del comercio. También tienen repercusiones importantes en el ámbito de la reducción de la pobreza y la igualdad de género. Por lo general, las empresas de servicios suelen ser importantes empleadoras de mujeres, y esto incluye a la administración pública que, en los países en desarrollo, conserva su función esencial de proveedores de servicios. Sin embargo, existen diferencias en el desarrollo de la economía de los servicios y los servicios de infraestructura entre los distintos países y regiones. En 2002, los servicios representaban en promedio el 49% del PIB de los países en desarrollo, mientras que en los países desarrollados el porcentaje era de 72%. En el período 2000-2003, el comercio de servicios¹ representó el 16% del comercio total de los países en desarrollo, y creció al mismo ritmo que su comercio de bienes. Aunque en el conjunto de los países en desarrollo la proporción de trabajadores empleados en actividades relacionadas con los servicios se sitúa en torno al 30%, en algunas economías en desarrollo ha alcanzado el 53% y en los países más desarrollados ronda el 70%. En los países en desarrollo, el sector de servicios no estructurado juega un papel importante.

2. En 2003, la participación de los países en desarrollo en el total de las exportaciones mundiales de servicios fue del 22%, y su participación en las importaciones del 24%. A diferencia de años anteriores, en 2003 el total del comercio mundial de servicios creció más despacio (13%) que el comercio de bienes (16%). Sin embargo, ese porcentaje es, con creces, el incremento más importante desde 1995². En general, en 2003 los países en desarrollo han seguido siendo importadores netos de servicios comerciales³, y su comercio de servicios se ha mantenido por debajo del promedio mundial. En conjunto, se ha producido una aceleración del crecimiento de las exportaciones de servicios. La tasa media de crecimiento anual de las exportaciones de servicios de los países desarrollados pasó de un 4% en el período 1995-2000 a más de un 7% en el período 2000-2003. En el caso de los países en desarrollo, la media de ese período fue del 4%, frente a un 3% en el período anterior, y un 13% en el período 1990-1995.

¹ Según el AGCS, el comercio de servicios puede desarrollarse de cuatro modos: del territorio de un Miembro al territorio de cualquier otro Miembro (Modo 1); en el territorio de un Miembro a un consumidor de servicios de cualquier otro Miembro (Modo 2); por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia comercial en el territorio de cualquier otro Miembro (Modo 3); por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro (Modo 4).

² UNCTAD, *Handbook of Statistics*, 2004.

³ *La participación de las economías en desarrollo en el sistema mundial de comercio*, WT/COMTD/W/136.

3. Las tendencias de las importaciones de servicios reflejan a grandes rasgos las de las exportaciones, aunque existen algunas diferencias. En comparación con años anteriores, en 2000-2003 las importaciones de servicios de los países en desarrollo se aceleraron, presentando una tendencia equiparable a la de las exportaciones de servicios. Ello se debió al marcado aumento de las importaciones de servicios que se registró en Europa, Australia y Nueva Zelanda. En el período 1995-2002, las importaciones de servicios de los países en desarrollo se mantuvieron prácticamente estables, con un crecimiento anual del 3%, al que siguió un crecimiento del 8% entre 2002 y 2003. Con la excepción de China, en general, las importaciones de servicios de los países en desarrollo crecieron a un ritmo más lento, reflejando la menor tasa de crecimiento de sus exportaciones. Como resultado de ello, su participación en las importaciones mundiales de servicios disminuyó del 24% en 2000 al 21% en 2003.

4. Las tendencias registradas en la balanza comercial de servicios han sido variadas. En 2000-2003, Europa casi duplicó su excedente. En el decenio de 1990, el excedente de América del Norte se triplicó con creces y, en 2000, se situó en cerca de 70.000 millones de dólares de los EE.UU., aunque posteriormente experimentó una rápida contracción hasta situarse, en 2003, en menos de 40.000 millones de dólares de los EE.UU. El déficit del África subsahariana sigue siendo de alrededor de 10.000 millones de dólares al año. En América Latina y el Caribe y Asia, el déficit del comercio de servicios ha presentado signos positivos de disminución a lo largo del último decenio, mientras que en Oriente Medio y las economías en transición los déficit han aumentado. Los países menos adelantados han seguido desarrollando su capacidad de exportación, tanto de bienes como de servicios, que, entre 2000 y 2003, aumentaron a razón de un 7 y un 3% anuales respectivamente. No obstante, esos países siguen teniendo dificultades considerables para participar en el comercio de servicios, y sus exportaciones son especialmente vulnerables a las conmociones externas. En 2003, la participación de los países menos adelantados en el comercio mundial de servicios fue del 0,4% y correspondió fundamentalmente a servicios de transporte y viajes. Los países menos adelantados disponen de una ventaja comparativa en las exportaciones de servicios de alta densidad de mano de obra.

5. Se dispone de pocas estadísticas desglosadas y comparables a nivel internacional de la orientación del comercio internacional de servicios y, en particular, del comercio Sur-Sur, pero las cifras confirman el paulatino aumento de ese comercio en el ámbito de los servicios. Se observa una nueva tendencia que pone de manifiesto la creciente concentración del comercio en algunos países en desarrollo. En 2003, el 71% de las exportaciones de servicios del conjunto de los países en desarrollo correspondieron a los 12 principales exportadores de servicios de esos países -entre los que figuran China, la India, la República de Corea, Malasia, Tailandia, México, Egipto y el Brasil- frente a un 66% en 1998. Los datos sobre fusiones y adquisiciones apuntan al comercio Sur-Sur a través de la presencia comercial⁴.

⁴ En el período 1987-2002, las principales fusiones y adquisiciones transfronterizas en el ámbito de los servicios en Bolivia correspondieron, entre otros, a la Argentina (petróleo y gas, servicios audiovisuales), el Brasil (petróleo y gas, electricidad y transportes) y Chile (servicios bancarios). En 2001, las principales filiales extranjeras de servicios de Uganda eran dos empresas sudafricanas (servicios de telecomunicaciones y servicios bancarios).

6. Aunque esas cifras pueden resultar útiles porque demuestran cómo pueden aprovechar los países el comercio de servicios para el desarrollo, los países en desarrollo siguen siendo especialmente vulnerables a las conmociones externas sobre las que no tienen control, debido a su dependencia excesiva de un número limitado de actividades de servicios. Las repercusiones de la intensificación de las medidas de seguridad como consecuencia de las amenazas terroristas y los recientes desastres naturales en el Asia sudoriental influyen en los servicios de infraestructura, el turismo y los Modos 3 y 4.

El giro de la inversión extranjera directa hacia los servicios⁵

7. La inversión extranjera directa (IED) en servicios ha aumentado: el monto acumulado de las entradas de IED en servicios a nivel mundial se ha cuadruplicado (de 1990 a 2002) y la participación de los servicios en el monto acumulado de IED a nivel mundial ha pasado de aproximadamente un 25% en el decenio de 1970 a alrededor del 60% en 2002. Los países desarrollados siguen siendo la principal fuente de IED, aunque la participación de los países en desarrollo ha aumentado (pasando del 1% en 1990 al 10% del monto acumulado de IED en servicios a nivel mundial en 2002). La IED recibida por los países en desarrollo ha aumentado (hasta situarse en el 25% de la IED en servicios), aunque los países desarrollados siguen siendo los principales receptores. En 2002, alrededor del 55% de las entradas de IED en los países en desarrollo y del 85% de las salidas de IED hacia países en desarrollo correspondió a los servicios. Las corrientes de IED en servicios entre países en desarrollo están creciendo más deprisa que las corrientes entre países desarrollados y países en desarrollo. Para 2010 se prevé que más de un tercio de la IED en países en desarrollo proceda de otros países en desarrollo, y que la India, China, el Brasil y Sudáfrica figuren entre los principales inversores.

8. El giro de la IED hacia los servicios ha permitido a ese sector beneficiarse de las transferencias de capital, tecnología y técnicas de gestión correspondientes y ha facilitado el desarrollo de los conocimientos especializados y la reorganización de las empresas de los países receptores. Sin embargo, ese giro puede entrañar ciertos costos, entre los que figuran la posibilidad de que los proveedores nacionales de servicios se vean desplazados por proveedores extranjeros, los posibles efectos sobre la balanza de pagos, y externalidades culturales y medioambientales negativas. Habida cuenta de que, en la actualidad, los servicios representan la parte más importante de las corrientes de IED hacia muchos países y que es probable que esa tendencia se mantenga, es fundamental establecer políticas que permitan aprovechar al máximo los beneficios y reducir al mínimo los costos.

9. Las políticas nacionales en materia de IED en el sector de los servicios tendrán que tener en cuenta la situación del sector de los servicios del país, su situación económica general y sus objetivos de desarrollo. Ello entraña un proceso experimental que permite identificar las opciones de políticas más adecuadas al nivel específico de desarrollo del país. La formulación de políticas a nivel nacional se enmarca cada vez en mayor medida en acuerdos internacionales sobre IED en el sector de los servicios. A su vez, esto da lugar a un complejo proceso de interacción entre las políticas internacionales y las políticas nacionales en relación con los servicios. Los países siguen firmando acuerdos bilaterales y regionales que abarcan la IED

⁵ UNCTAD, *Informe sobre las inversiones en el mundo 2004. El giro hacia los servicios*, Nueva York y Ginebra, 2004.

en servicios y, en el marco del AGCS, han contraído compromisos en relación con el Modo 3. En parte, lo hacen con la esperanza de atraer la IED que tanto necesitan hacia el sector de los servicios. Sin embargo, no ha sido posible demostrar empíricamente la existencia de una relación causal entre esos acuerdos/compromisos y el incremento de la IED en servicios.

Externalización

10. La externalización de servicios, que es uno de los sectores más dinámicos de la economía mundial, abre nuevas oportunidades comerciales para los países en desarrollo, dado que se prevé que, en 2008, el gasto mundial en externalización ascienda a 827.000 millones de dólares de los EE.UU. Esas oportunidades pueden derivarse de la externalización, es decir, la subcontratación de un servicio a una tercera parte que suministre ese servicio en el extranjero, o de la deslocalización cautiva, es decir, la producción del servicio en el país por medio del establecimiento de una filial extranjera fuera del país. Se prevé que, en los próximos cinco años, el volumen de externalización aumente a razón de un 30 a un 40% al año, reflejando el hecho de que, es probable que, siguiendo el ejemplo de las grandes empresas transnacionales, las pequeñas y medianas empresas (PYMES) empiecen a externalizar funciones.

11. A la externalización recurren, entre otras, las empresas que tratan de aprovechar las ventajas que ofrecen los países en los que la mano de obra es barata. Otro método para ahorrar costos consiste en concentrar las actividades fundamentales en un número más reducido de lugares. La externalización de algunas operaciones también permite obtener unos beneficios significativos, de entre un 15 y un 25%, en materia de productividad, tener acceso a más conocimientos especializados, y mejorar la calidad de los servicios que suministran. En algunos estudios se ha tratado de evaluar las consecuencias de la externalización por sectores y países. En el caso de los servicios profesionales, según un estudio de ese sector en los Estados Unidos, de los entre 1,45 y 1,47 dólares de los EE.UU. que se obtienen por cada dólar que se invierte en el extranjero, las empresas estadounidenses reembolsan entre 1,12 y 1,14 dólares, mientras que las empresas proveedoras reciben 33 céntimos⁶.

12. El temor a que el crecimiento constante de la externalización de los servicios pueda provocar la pérdida de puestos de trabajo en los países desarrollados ha hecho que surjan tendencias proteccionistas. Sin embargo, además de mejorar la competitividad de sus empresas, los países pueden obtener beneficios adicionales, como, por ejemplo, ascender en la cadena de valor hacia actividades con mayor valor añadido o aumentar sus exportaciones. Se prevé que, para 2010, la economía estadounidense genere 22 millones de nuevos puestos de trabajo, de los que 10 millones se crearán fuera del país.

13. Los servicios que se subcontratan van desde actividades sencillas, con poco valor añadido (por ejemplo, la entrada de datos), hasta actividades más complejas, con un alto valor añadido (por ejemplo, diseño arquitectónico, análisis financiero, elaboración de programas informáticos, servicios de recursos humanos e investigación y desarrollo (I+D)). Por lo general, el comercio de servicios externalizados tiene lugar entre países desarrollados y países en desarrollo, así como dentro de cada grupo, y los países en desarrollo son en gran medida responsables del aumento de

⁶ Cámara de Comercio de los Estados Unidos, *Jobs, trade, sourcing and the future of the American workforce*, abril de 2004.

la externalización. Un excelente ejemplo de ello es el de los servicios de subcontratación de procesos de gestión, en los que se prevé que aumente la participación de los países en desarrollo. Habida cuenta de que los servicios de subcontratación de procesos de gestión abarcan desde la subcontratación de procesos de gestión básicos hasta servicios de expertos, más integrados, a través de Internet, existen diversas posibilidades de ascender en la cadena de valor.

14. Los beneficios para los países receptores pueden ser muy significativos, dado que los ingresos de exportación procedentes de la externalización suelen ir acompañados de varias ventajas conexas, como la IED, la formación de capital humano y la transferencia de conocimientos. Sin embargo, las empresas también tropiezan con dificultades derivadas de la externalización de servicios, como los problemas de comunicación provocados por las diferencias de cultura y de idioma, las deficiencias de las infraestructuras, la calidad desigual de los productos, o los problemas de gestión que ocasionan las diferencias horarias.

Para aprovechar las nuevas oportunidades comerciales que brinda la externalización, los países en desarrollo pueden aplicar varias políticas internas relacionadas, entre otras cosas, con:

i) el desarrollo de las infraestructuras; ii) la mejora del marco jurídico y normativo; iii) el desarrollo de los recursos humanos; iv) la investigación y el desarrollo; v) las normas de calidad, y vi) la privacidad. También pueden contribuir a ello las políticas que se adopten a nivel internacional. En el caso del AGCS, la negociación minuciosa de compromisos concretos en relación con el Modo 1 (concretamente en relación con los servicios de telecomunicaciones, los servicios prestados a las empresas y los servicios informáticos) sería un paso en esa dirección. Los compromisos pueden abarcar desde una liberalización sustancial hasta compromisos que hagan vinculantes los regímenes existentes. Además, se puede imponer una moratoria a las políticas restrictivas relacionadas con la externalización (por ejemplo, en la contratación pública). En todos esos ámbitos, es preciso estudiar las opciones más idóneas para lograr una liberalización significativa.

Movimiento de personas físicas proveedoras de servicios

15. Los beneficios socioeconómicos que se derivarían a nivel mundial de la liberalización del movimiento de trabajadores podrían ascender a 156.000 millones de dólares de los EE.UU. al año si los países desarrollados aumentaran en un 3% su cupo de entrada de trabajadores procedentes de países en desarrollo⁷. Otro estudio estimaba en alrededor de 200.000 millones de dólares anuales los beneficios que supondría la puesta en marcha y aprobación a nivel multilateral de un plan para la concesión de visados de trabajo temporales⁸. Esos beneficios podrían ser superiores a todos los demás beneficios previstos como resultado de las negociaciones en curso en el marco de la OMC. Según cifras recientes, hay una tendencia cada

⁷ Alan Winters et al., *Negotiating the Liberalization of the Temporary Movement of Natural Persons*, Secretaría del Commonwealth, marzo de 2002. Véase también, Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, *Efficiency Gains from the Elimination of Global Restrictions on Labour Mobility*, 2003.

⁸ Véase Dani Rodrik, *Centro de Investigaciones sobre Política Económica*, 2002; se autorizaría a trabajadores cualificados y no cualificados procedentes de países en desarrollo (con un cupo fijado en el 3% de la mano de obra de los países desarrollados) a trabajar en países desarrollados por un período de tres a cinco años. Esos trabajadores serían sustituidos a su regreso.

vez mayor a relajar las condiciones de entrada de trabajadores extranjeros en los países de la OCDE, fundamentalmente para hacer frente a la escasez de mano de obra cualificada de la que adolece la mayoría de ellos⁹. El Reino Unido, el Japón y los Estados Unidos son ejemplos de ello¹⁰. Aunque una parte significativa del movimiento de personas físicas corresponde a trabajadores de países en desarrollo que se trasladan a países desarrollados, también existe un movimiento considerable de trabajadores entre países en desarrollo (países árabes productores de petróleo y algunos países asiáticos) y algún movimiento de personas de países desarrollados hacia países en desarrollo, que, en ocasiones, no guarda relación con una presencia comercial.

16. Las remesas de los trabajadores son una importante fuente estable de entradas de capital para muchos países en desarrollo, a pesar de que están sujetas a comunicaciones. En 2003, las remesas hacia los países en desarrollo ascendieron a 93.000 millones de dólares de los EE.UU., cerca del doble de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Sin embargo, el monto total de las remesas podría ser dos o tres veces superior, dado que buena parte de las transacciones se realizan por conductos no oficiales. En muchos países de renta baja, la proporción del PIB y de las importaciones que representan las remesas es más importante que en los países de renta media. Por ejemplo, en Lesotho, que depende de los productos básicos y dispone de unos recursos muy limitados, los ingresos procedentes de las remesas representaron en 2001 alrededor del 27% del PIB. Las remesas mejoran la capacidad de los países de financiar sus objetivos de desarrollo, entre los que la reducción de la pobreza y la mejora del capital humano ocupan los primeros lugares. Sus repercusiones positivas son especialmente pronunciadas en los países menos adelantados. Los trabajadores con una cualificación media o baja suelen enviar a su país un porcentaje más elevado de sus ingresos. Es preciso adoptar políticas que promuevan la transferencia de tecnologías que faciliten las remesas o las inversiones abaratando esas transferencias. Los costos de transacción pueden situarse entre un 10 y un 15% del valor total, y su volumen total a nivel mundial es de 6.000 a 7.000 millones de dólares al año.

17. Los países de origen corren el riesgo de perder algunos de sus escasos recursos, no sólo por lo que respecta a los trabajadores cualificados, sino también a la inversión pública en la formación y educación de esos trabajadores. Según estudios empíricos, existe un "nivel óptimo de migración" que estimula la realización de estudios superiores en el país de origen y sirve de

⁹ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *Estudio Económico y Social Mundial de 2004: Migración internacional*, noviembre de 2004.

¹⁰ El Reino Unido aumentó el número de aprobaciones de solicitudes de permisos de trabajo de 85.600 en 2000 a 115.700 en 2001 (frente a 58.200 en 1999), principalmente en sectores como la educación, la atención de la salud y la informática. En el Japón, el número de extranjeros (en su mayoría personas relacionadas con el mundo del espectáculo) que obtuvieron el permiso de residencia por razones de trabajo en 2001 fue de 142.000, lo que supone un incremento del 9,3% con respecto a 2000 y del 39% con respecto a 1998. En los Estados Unidos, aunque el cupo de visados temporales para trabajadores altamente cualificados (H1B), que se había aumentado a 195.000, no se utilizó por completo en 2001, se concedieron más de 163.000 permisos, lo que supone un incremento de más del 40% con respecto al año anterior. Los visados para trabajadores temporales no cualificados en sectores distintos de la agricultura (visados H2B) aumentaron en 2000 en un 50% y, en 2001, ascendieron a 72.400, es decir, alrededor del doble de los que se expidieron en 1999.

acicate al crecimiento económico. Además los costos económicos para las personas y la economía del país de origen suelen ser mínimos habida cuenta de las escasas oportunidades de empleo existentes en el propio país y de su limitada capacidad de recaudar impuestos sobre la renta. Asimismo, otros factores, como la inversión, el aumento del capital financiero y las nuevas oportunidades comerciales, incluidas las que crean los expatriados, pueden compensar con creces ese costo para la economía de origen. Las tendencias recientes sugieren que "circulación de cerebros" es una expresión más adecuada para describir el intercambio de conocimientos especializados en el comercio internacional de servicios¹¹. En las economías receptoras en las que se estimula el comercio del Modo 4, entre otras cosas porque no hay nacionales interesados en ocupar determinados puestos de trabajo o cualificados para hacerlo, los salarios no suelen bajar porque, normalmente, los proveedores extranjeros de servicios no son totalmente intercambiables con los nacionales.

18. La liberalización multilateral del movimiento temporal de personas físicas por medio de compromisos significativos desde el punto de vista comercial en el marco del AGCS podría ser una de las formas más idóneas de atenuar la migración permanente o ilegal y maximizar los beneficios para los países de origen y los países receptores. Esa liberalización contribuiría también a promover el equilibrio, la previsibilidad y la equidad del sistema de comercio multilateral.

II. PROBLEMAS QUE PLANTEAN LOS SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA

19. La existencia y la calidad de servicios de infraestructura son determinantes clave del comercio: servicios como los de transporte y logística, pero también los de distribución y telecomunicaciones, los servicios financieros y los servicios prestados a las empresas, son cruciales para que las economías sean competitivas. Los servicios de transporte, logística y distribución son fundamentales para trasladar bienes y servicios de un país a otro, y los servicios prestados a las empresas, los servicios de telecomunicaciones y los servicios financieros reducen los costos de transacción y facilitan el comercio. En muchos países en desarrollo, los servicios de transporte y distribución suponen un porcentaje elevado del PIB (hasta el 30%) y representan buena parte del empleo. Además, esos sectores son especialmente importantes para los países en desarrollo porque no requieren trabajadores altamente cualificados. En esos sectores se observa claramente que los servicios se caracterizan por ser insumos de otros sectores de la economía. Unos costos elevados de transporte y distribución pueden hacer que otros sectores de la economía no sean competitivos. La cuestión estriba en determinar la mejor forma de garantizar el suministro de servicios de transporte y distribución a la economía. Las posibilidades van desde subvencionar esos sectores a abrirlos a la participación de empresas nacionales y extranjeras.

¹¹ Por ejemplo, en Australia, el porcentaje de no retorno de inmigrantes temporales, incluidas personas procedentes de países en desarrollo, se redujo en 2001 al 2,2%. Según una encuesta en la que participaron 1.500 chinos e indios que trabajaban en Silicon Valley, en los Estados Unidos, el 50% de ellos regresaba a su país de origen al menos una vez al año y el 5% lo hacía al menos cinco veces al año. Además, el 74% de los indios y el 53% de los chinos encuestados tenían intención de poner en marcha una empresa en su país de origen.

20. La situación es similar en el caso de los servicios de infraestructura que son de interés público. Se ha reconocido que garantizar el acceso a los servicios esenciales es el medio principal para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Algunos de esos servicios son esenciales para la propia vida humana (por ejemplo, los servicios de salud o el suministro de agua), y los gobiernos tienen que garantizar que lleguen en medida suficiente también a los pobres y marginados. Normalmente, esa función era del dominio público, pero en los últimos decenios ha habido tendencia a abrir los sectores de los servicios esenciales a la competencia extranjera o nacional. La privatización y la liberalización han dado resultados mixtos, provocando una subida de los precios para los pobres o entrañando otros costos de ajuste (por ejemplo, la pérdida de puestos de trabajo). Se ha tomado conciencia de que la liberalización y la privatización tienen que ir acompañadas de las medidas de reglamentación correspondientes y gestionarse con prudencia, y se considera que las experiencias mixtas son consecuencia de deficiencias en la reglamentación. En teoría si el proceso de transición se ha gestionado y regulado convenientemente sería posible cosechar todos los beneficios que reportan la liberalización y la privatización. Sin embargo, ni siquiera en los países que disponen de marcos normativos e institucionales sólidos y avanzados hay garantías de que los procesos de privatización vayan a tener éxito. A ese respecto, cabe señalar las experiencias mixtas del Reino Unido (ferrocarril) y California (energía).

21. La investigación gira en torno a propuestas para gestionar y regular mejor esos procesos de transición. La mayoría de las propuestas sugieren un delicado equilibrio entre competencia y reglamentación: no sólo es necesario promover la competencia, sino también hacer que funcione (por ejemplo, mediante la aprobación de los reglamentos necesarios para que los consumidores dispongan de suficiente información) y, por último, complementarla con normas de carácter social, como la obligación de prestar servicios universales y no discriminatorios o los distintos tipos de subsidios. Algunos países han puesto a prueba con éxito reglamentos destinados a garantizar servicios universales con planes de subsidios o la obligación de prestar servicios universales como posibles opciones. Chile ha adoptado en el caso de las telecomunicaciones, un plan que incluye varios elementos: un impuesto universal sobre los servicios (del 1%) para generar recursos, y un proceso de licitación para asignar los fondos. Este último permitirá alentar a los operadores a utilizar la mejor tecnología y a adoptar prácticas que ahorren costos. En definitiva, ese sistema ha permitido a Chile incrementar considerablemente, con un nivel mínimo de subvenciones, el número de hogares que disponen de teléfono¹².

22. Habida cuenta de las especiales limitaciones con las que se enfrentan los países en desarrollo, no todas las opciones resultan prácticas. La experiencia de la India en el ámbito de las telecomunicaciones pone de manifiesto las dificultades que pueden surgir al aplicar a los proveedores del sector privado, la obligación de prestar servicios universales. Aunque los objetivos se fijaban y estipulaban en los distintos acuerdos de concesión de licencias, no ha sido posible cumplirlos. Entre las razones de ese fracaso figuran las deficiencias de los mecanismos de aplicación y la elección de unos objetivos excesivamente ambiciosos. Pese a que se está procediendo a analizar más en profundidad esas experiencias, todavía no se entiende cómo funcionan las diversas políticas y, todavía menos, cuáles pueden ser los resultados de esas opciones en las distintas situaciones económicas y sociales. Para que la privatización y la liberalización reporten los beneficios previstos es necesario analizar más a fondo los tipos de

¹² Aaditya Mattoo, *Economics and Law of Trade in Services*, 2004, Banco Mundial.

políticas complementarias (que también entrañan costos), sus pros y sus contras, las diversas situaciones en las que producen resultados adecuados y las posibilidades de que fracasen (sus costos y en quién van a repercutir). Por último, depender de políticas complementarias para hacer que la privatización y la liberalización funcionen puede, en algunos casos, pasar por alto la cuestión fundamental de si la participación del sector privado y de los operadores extranjeros es realmente la opción más idónea. Incluso en los países desarrollados existen sentimientos encontrados, especialmente con respecto a los servicios de salud, educación y suministro de agua. Antes de decidir si la privatización es o no la mejor opción es preciso examinar todas esas complejas cuestiones.

Recuadro 1

El reto de Sudáfrica en la reforma de los servicios de infraestructura y los servicios públicos¹³

Para obtener unos beneficios generalizados significativos en toda su economía, Sudáfrica ha adoptado un enfoque prudente en relación con la liberalización de servicios clave, debido, en gran medida, a inquietudes relacionadas con el desempleo, la mitigación de la pobreza y el acceso universal a los servicios básicos, así como a la reciente creación de instituciones normativas y de competencia. A mediados de los años noventa se empezaron a examinar los servicios públicos porque muchos de esos sectores adolecían de falta de inversión, dependían de tecnologías obsoletas, proporcionaban unos servicios erráticos y poco fiables, y amplias zonas del país carecían de servicios o sólo disponían de servicios deficientes. La estrategia del Gobierno en relación con los servicios está vinculada a la estrategia del país en el ámbito de la privatización. Hoy en día, la mayoría de los principales productores de servicios son de propiedad pública, aunque algunos están parcialmente privatizados (las telecomunicaciones están privatizadas en gran medida, mientras que la energía y los transportes siguen siendo públicos). El Gobierno, consciente de los problemas que entraña abrir esos sectores a la competencia, ha establecido organismos normativos en los sectores de las comunicaciones y la energía. En respuesta a la competencia y a la privatización de diversos servicios, incluidos servicios públicos, Sudáfrica ha empezado a desarrollar una infraestructura institucional. Uno de los principales problemas que se plantean es el de la independencia y la credibilidad de esas instituciones a la hora de garantizar una competencia leal en el sector. Otro problema importante es la función de la política en materia de competencia. Aunque la liberalización de sectores de infraestructura fundamentales, que tienen importantes efectos en otras etapas del proceso y en los que, tradicionalmente, la protección ha acarreado a la sociedad costos considerables derivados de la ineficiencia, puede resultar beneficiosa, el grado en que esos servicios pueden liberalizarse depende en gran medida de los progresos que se realicen en la puesta en marcha de mecanismos institucionales que permitan reformar las normas.

¹³ Ian Steuart y Rashad Cassim, *Opportunities and risks of liberalizing trade in services: Country study on South Africa*, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenibles (CICDS), de próxima publicación.

23. Los servicios prestados a las empresas son uno de los sectores de servicios más dinámicos. En la OCDE, han sido los sectores de crecimiento más rápido en términos de empleo desde 1980. Esos servicios abarcan desde servicios de procesamiento de datos y servicios profesionales hasta servicios de contratación de mano de obra. Muchos de esos servicios los realizaban antes las propias empresas, pero en la actualidad los suelen adquirir de proveedores externos o suelen subcontratarlos. Esto permite ahorrar costos y ha sido posible gracias a la aparición de proveedores especializados en casi todas las actividades relacionadas con el funcionamiento de las empresas modernas. Los servicios prestados a las empresas son servicios intensivos en conocimientos especializados, permiten la difusión de tecnologías y son una importante fuente de crecimiento de la productividad. Su externalización es especialmente importante para las PYMES ya que les permite concentrar sus limitados recursos internos en las funciones esenciales.

24. Últimamente, las exportaciones totales de servicios que se prestan a las empresas han aumentado a razón de alrededor de un 8% al año. Aunque los países de la OCDE siguen siendo los principales exportadores e importadores, algunos países en desarrollo, especialmente la India, se han convertido en exportadores importantes. La mitad del comercio mundial de servicios consiste en servicios que se prestan a las empresas, que incluyen servicios profesionales, como servicios de contabilidad, jurídicos, médicos y publicitarios. El comercio de esos servicios puede brindar importantes oportunidades a los países en desarrollo dada su ventaja comparativa en los servicios que requieren mucha mano de obra. El mercado de los servicios que se prestan a las empresas exige que se disponga de un nivel suficiente de conocimientos especializados y tiene que tener un tamaño que permita sostener a un sector de servicios para empresas altamente diversificado, circunstancias que se dan con más frecuencia en los países desarrollados y de renta media que en los países en desarrollo de renta baja.

Recuadro 2

Servicios de informática y servicios conexos

Los servicios de informática y los servicios conexos figuran entre los servicios para empresas que evolucionan más rápidamente. Consisten en: i) servicios de consultoría relacionados con la instalación de sistemas informáticos, ii) servicios de aplicación de programas informáticos, iii) servicios de procesamiento de datos, y iv) servicios de bases de datos. Los proveedores de esos servicios ofrecen cada vez con más frecuencia paquetes de servicios conexos. Los miembros de la OMC han presentado propuestas encaminadas principalmente a promover la liberalización de esos servicios. Las propuestas van desde agrupar los compromisos (frente a contraer compromisos específicos por subsectores) y armonizar todos los compromisos en este sector, hasta desarrollar un "entendimiento" sobre el alcance de los compromisos relacionados con los servicios de informática y servicios conexos. Las principales dificultades con las que tropiezan los que proponen una mayor liberalización de esos servicios son: a) la necesidad de distinguir entre los servicios en cuestión y los servicios que éstos permiten (a saber, los servicios relacionados con el contenido, como los servicios bancarios), ya que ello permitiría lograr unos compromisos más completos en relación con los servicios de informática y servicios conexos, b) la necesidad de garantizar que la clasificación que se utilice refleje la realidad del mercado (es decir, tenga en cuenta los adelantos tecnológicos), c) la necesidad de tener

presente la superposición existente entre algunos servicios de informática y servicios conexos y los servicios de telecomunicaciones con valor añadido, y d) la necesidad de ocuparse de la prestación de servicios de informática y servicios conexos en línea, entre otras cosas, a la luz de la distinción establecida en el AGCS entre las diferentes modalidades de suministro. Es fundamental determinar si la prestación electrónica de un servicio se enmarca en el Modo 1 o en el Modo 2, cuestión que no sólo se debe abordar en las negociaciones sobre los servicios sino también en el contexto de la labor que se está desarrollando en la OMC para examinar todos los aspectos que afectan al comercio electrónico.

25. La prestación de unos servicios profesionales competitivos en los países en desarrollo es especialmente importante porque contribuye en gran medida a promover el desarrollo y la buena gestión empresarial (por ejemplo, los servicios de contabilidad). Los países en desarrollo tienen que establecer unos marcos normativos adecuados para los distintos grupos profesionales y promover la función de los órganos colegiados a través de los que los gobiernos pueden conformar una profesión e influir en su evolución y en su futura competitividad. Es evidente que los países en desarrollo tienen interés en prestar servicios profesionales por medio del movimiento de personas físicas, y están aprovechando las oportunidades que ofrece la externalización. Para facilitar el movimiento de profesionales, es preciso hacer frente a los problemas que plantean las pruebas de las necesidades económicas (PTNE), los complicados procedimientos administrativos en relación con la entrada (visados y permisos de trabajo) y la falta de transparencia de las normas (se podrían tomar medidas con miras a promover su publicación o facilitar el acceso a una compilación, por ejemplo, por medios electrónicos). Habida cuenta de que el reconocimiento es crucial para facilitar ese movimiento, se deben encontrar medios idóneos para facilitar la adhesión de los países en desarrollo a acuerdos de reconocimiento mutuo de las calificaciones. Asimismo, los países deben tomar medidas para preparar y aprobar unas normas y criterios internacionales comunes de reconocimiento y unas normas internacionales sobre la práctica profesional, en los que se tengan plenamente en cuenta las realidades y los intereses de los países en desarrollo. Se podrían promover sistemas para la concesión de un número limitado de licencias a proveedores extranjeros de servicios profesionales como medio de facilitar el comercio.

26. El problema con el que se enfrentan muchos países en desarrollo consiste en identificar los servicios profesionales en los que podrían beneficiarse de la adopción de nuevos compromisos de liberalización entre los miembros de la OMC, y en definir el tipo de compromisos concretos, tanto horizontales como en relación con cada uno de los sectores, y los compromisos adicionales que es necesario adoptar al amparo del artículo XVIII para alcanzar los objetivos del artículo IV del AGCS. Unos compromisos multilaterales significativos desde el punto de vista comercial en los sectores de las exportaciones de interés para esos países, especialmente en el Modo 4 y el Modo 1, les permitirían incrementar su participación en el comercio de servicios. Las negociaciones en curso en relación con el establecimiento de disciplinas sobre reglamentación nacional, especialmente sobre los requisitos y procedimientos en materia de cualificaciones, brindan la oportunidad de hacer efectivos los compromisos de acceso a los mercados para los países en desarrollo.

III. REFORMAS DE POLÍTICA EN EL SECTOR DE LOS SERVICIOS

27. El principal problema que tienen que afrontar los países en desarrollo es cómo reforzar la capacidad nacional en relación con la oferta y reconciliar las distintas consideraciones comerciales, sociales, de desarrollo, y de equidad. La liberalización del comercio de servicios preocupa a muchas partes interesadas, especialmente en la medida en que la reforma afecta a ámbitos que anteriormente se consideraban del dominio público. La evaluación de las opciones de políticas y de las consecuencias de los compromisos contraídos en el marco del AGCS y de otros acuerdos internacionales puede permitir comprender mejor cómo alcanzar unos objetivos de desarrollo cruciales para que las reformas contribuyan al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. La elección de políticas abarca desde el mantenimiento de la función del Estado en los bienes públicos hasta la total privatización y liberalización de un sector. Todas esas opciones pueden ser viables dependiendo de la situación económica y social de un país y de los mercados internacionales. Al mismo tiempo, los compromisos contraídos en el marco de las negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales sobre los servicios limitan determinadas opciones de políticas. Al contraer esos compromisos, los países en desarrollo tienen que tener garantías claras de que éstos constituyen las mejores opciones para el desarrollo. El efecto final de las políticas públicas depende en gran medida de las características que presenten los mercados. Es preciso comprender mejor la estructura y la conducta de los mercados de servicios en los países en desarrollo (en general y en los distintos sectores) y en la economía internacional para desarrollar opciones de políticas y evaluar las posibles consecuencias de las distintas alternativas sobre el crecimiento y el desarrollo sostenible, y sobre las distintas partes interesadas. Uno de los principales retos de desarrollo es abordar las características múltiples de los sectores de los servicios, que van desde el suministro de servicios de interés público (abastecimiento de agua/saneamiento, salud o educación) a los sectores en los que es más frecuente el suministro comercial (servicios de comercio al por menor, de transporte o de telecomunicaciones) pero en los que persisten problemas complejos, como la competencia, el acceso universal, las redes y su mantenimiento y ampliación.

Recuadro 3

Enseñanzas derivadas de las evaluaciones nacionales de las reformas internas¹⁴

Según la evaluación que ha llevado a cabo China de las reformas introducidas en su sector bancario, el aumento de la participación de bancos extranjeros ha permitido mejorar el sistema financiero y proporcionar a los consumidores unos servicios más avanzados. Sin embargo, la participación de los bancos nacionales en el mercado se está reduciendo al optar los consumidores y el personal directivo de más alto nivel por los bancos extranjeros. En el sector de la distribución, las PYMES chinas tienen dificultades para desarrollar sus actividades comerciales en competencia con los grandes proveedores extranjeros (por ejemplo, el volumen de ventas del principal minorista de China fue de menos del 1% del correspondiente al principal minorista de los Estados Unidos). Tras la adhesión de China a la OMC, se han establecido 28 nuevas cadenas de almacenes de venta al por menor con

¹⁴ Comunicaciones de los países respectivos a la OMC.

participación extranjera. Aunque los clientes reciben mejor servicio y pueden adquirir mercancías más baratas, muchos pequeños minoristas locales se han hundido. El problema estriba en cómo hacer frente a esa situación, dado que esas empresas son fundamentales para el empleo y la dinámica económica. La conclusión a la que llega China es que es crucial que la liberalización se lleve a cabo gradualmente.

Tailandia ha liberalizado gradualmente su comercio al por menor desde finales del decenio de 1980. A partir de 1997, y como reacción a la crisis financiera, la inversión extranjera directa en servicios de comercio al por menor aumentó considerablemente, lo que supuso beneficios y costos. Algunos minoristas pudieron ofrecer productos más baratos y en mayor variedad, mejorar sus redes de distribución y sus sistemas de control de existencias, y generar empleo. Sin embargo, el cierre de muchos pequeños establecimientos comerciales tradicionales (varios miles al año) y la desaparición de los intermediarios "de siempre" provocó una reacción negativa en un amplio sector de la población. En respuesta, el Gobierno puso en marcha la reglamentación del sector con el fin de prevenir nuevas repercusiones negativas, especialmente para los pequeños minoristas tradicionales.

28. La experiencia de los países en desarrollo pone de manifiesto que, para que dé resultados positivos, la liberalización se debe llevar a cabo a un ritmo que no resulte excesivamente rápido para los agentes locales, requiere que se disponga de un marco normativo y de una red de seguridad social adecuados, y debe producirse en un entorno comercial competitivo que cuente con políticas idóneas que garanticen que las economías puedan incorporarse a la economía mundial de manera que les reporte beneficios. En teoría, se está de acuerdo en la importancia de escalonar las reformas, pero el contenido específico de cada etapa está menos claro, por lo que disponer de varios puntos de referencia sobre la manera de proceder facilitaría la adopción de decisiones. Cabe reconocer que no existen unos parámetros de política que se adapten a todas las circunstancias ni que sirvan para todos los sectores de servicios ni para todos los países. El reto consiste en determinar qué parámetros se deben utilizar para qué sectores y en qué circunstancias nacionales e internacionales contribuirán los servicios a promover el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

IV. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SERVICIOS

29. En los últimos años se ha registrado un aumento de los acuerdos comerciales regionales sobre el comercio de servicios. Esos acuerdos difieren en el enfoque que aplican a la apertura de los mercados (por ejemplo, el enfoque de lista positiva del tipo utilizado en el AGCS¹⁵ o el enfoque de lista negativa inspirado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)¹⁶, en su contenido (por ejemplo, una liberalización considerable o el mantenimiento

¹⁵ Por ejemplo, el MERCOSUR, la ASEAN o el Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y México.

¹⁶ Por ejemplo, el ANZERTA o la Comunidad Andina.

del *statu quo*) y en los signatarios (países desarrollados y/o países en desarrollo). Aunque algunos acuerdos comerciales regionales reproducen parcialmente el AGCS (por ejemplo, en las cuestiones relacionadas con la reglamentación nacional o el reconocimiento), otros van más allá (por ejemplo, establecen la transparencia *a priori* o un sistema de lista positiva que incluya elementos más amplios que los del AGCS)¹⁷ o no incluyen todas sus disposiciones (por ejemplo, excluyen de la cobertura el nivel local)¹⁸. Los múltiples procesos de negociación han dado lugar a un complejo entramado de normas que se superponen entre sí y que entrañan distintas obligaciones, lo que plantea problemas a los países signatarios, en particular a los países en desarrollo. Sus dificultades van desde la gestión de los múltiples procesos de negociación hasta la complejidad de las normas y la evaluación de las circunstancias concretas de las negociaciones. Por ejemplo, los acuerdos comerciales regionales Norte-Sur pueden dar lugar a una liberalización más profunda y rápida que las que se ha llevado a cabo a nivel multilateral y regional (Sur-Sur), lo que puede ejercer especial presión en los marcos normativos internos de los países en desarrollo.

30. Los países en desarrollo también pueden aprovechar los acuerdos comerciales regionales para promover sus objetivos en materia de desarrollo, dando cabida a la experiencia adquirida en el sistema de comercio multilateral. En la Comunidad Andina se están armonizando algunas normas relativas a los servicios de transporte, los servicios financieros y los servicios de telecomunicaciones. El movimiento de personas físicas (MPF) puede servir de ejemplo de acuerdos comerciales regionales Norte-Norte (ANZERTA), Sur-Sur (CARICOM, Comunidad Andina) y Norte-Sur (TLCAN)¹⁹.

31. Los acuerdos comerciales regionales Norte-Sur pueden ser útiles si se aplican teniendo presentes unos objetivos claros en materia de desarrollo (en el caso de los acuerdos de asociación económica, el objetivo es contribuir al desarrollo sostenible de los países ACP), y si resultan en

¹⁷ Ejemplo de ello son los acuerdos de lista negativa.

¹⁸ Unos acuerdos permiten a los países excluir de su cobertura a sectores completos (mientras que el AGCS no permite ninguna exclusión *a priori*), y otros, en cambio pueden contener exclusiones sectoriales que son más amplias que las previstas en el AGCS. Además, por lo general, los acuerdos comerciales regionales han realizado pocos progresos en el desarrollo de disciplinas sobre la adopción de reglamentos internos no discriminatorios que puedan afectar al comercio de servicios, además de en relación con las salvaguardias y las subvenciones.

¹⁹ En el caso del ANZERTA, Australia y Nueva Zelandia prácticamente han integrado sus mercados para las personas físicas proveedoras de servicios. El CARICOM se propone alcanzar la plena integración del mercado laboral y ha estado tomando medidas progresivas para liberalizar por completo el movimiento de personas. El régimen de servicios de la Comunidad Andina (decisión 439) contiene el compromiso de facilitar la libre circulación y la presencia temporal de determinadas personas, y el Instrumento Andino de Migración Laboral constituye un paso en esa dirección. Por último, en el caso del TLCAN, el capítulo 16 facilita el movimiento transfronterizo de cuatro categorías de personas, aunque manteniendo el requisito de que los trabajadores temporales satisfagan determinados criterios para la concesión de licencias o la certificación y sin modificar los aspectos fundamentales de las disposiciones generales en materia de inmigración de los países miembros.

la negociación de obligaciones operacionales orientadas al desarrollo (por ejemplo, mejorar la capacidad de los países del África oriental y meridional por lo que a la producción y a la oferta se refiere). Los acuerdos comerciales regionales Sur-Sur pueden mejorar la cooperación (por ejemplo, la cooperación entre las autoridades encargadas de la reglamentación o la cooperación con fines relacionados con las infraestructuras, la competencia o la facilitación del comercio).

Recuadro 4

Integración regional en el marco de los acuerdos de asociación económica entre el África meridional y oriental y las Comunidades Europeas

Dieciséis²⁰ de los 19 miembros del Mercado Común del África Meridional y Oriental (MECAFMO) han acordado negociar un acuerdo de asociación económica con las Comunidades Europeas. Esos países prevén que su iniciativa regional les permita beneficiarse de los recursos y oportunidades que comparten y facilite la creación de unos sectores regionales de producción capaces de penetrar en nuevos mercados y de competir a nivel mundial. Las negociaciones relativas al acuerdo de asociación económica del África meridional y oriental brindan la oportunidad de efectuar a cabo una evaluación general de la situación de su economía de los servicios (por ejemplo, el alcance de la liberalización, la situación en materia de reglamentación y el rendimiento de determinados sectores). Las evaluaciones nacionales, que se llevarán a cabo con ayuda de la UNCTAD, comenzarán con el examen de una selección de sectores y del Modo 4. Las evaluaciones tienen por objeto determinar los beneficios de la liberalización de los servicios en esos países y si redundan en su interés seguir negociando con las CE. A pesar de que todavía no se ha tomado una decisión definitiva en relación con la negociación de los servicios en el marco del acuerdo de asociación económica del África meridional y oriental y las CE, lo más probable es que cualquier acuerdo al que pueda llegarse siga el modelo del AGCS y dé flexibilidad a los países en desarrollo (por ejemplo, para abrir menos sectores de servicios y para regular el comercio de servicios en función de sus objetivos nacionales). Las negociaciones se tienen que desarrollar sobre la base de los principios del trato especial y diferenciado. Algunos ámbitos concretos en los que los países del África meridional y oriental pueden beneficiarse de un acuerdo de asociación económica son el de la mayor libertad de movilidad de las personas físicas y el desarrollo de los servicios de infraestructura y los conocimientos técnicos especializados en los sectores de los servicios financieros, de telecomunicaciones y de transporte.

32. Los acuerdos comerciales regionales también plantean problemas, especialmente para los países en desarrollo. Los desequilibrios en la capacidad de negociación pueden generar presiones y dar lugar a obligaciones de gran alcance que no correspondan a las prioridades de desarrollo del país. Por lo que respecta a la reglamentación, varios acuerdos comerciales

²⁰ Burundi, las Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, la República Democrática del Congo, Rwanda, Seychelles, el Sudán, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

regionales comprenden disposiciones, basadas en el "máximo empeño" o de carácter obligatorio, sobre la formulación de observaciones acerca de los cambios que se prevé introducir en los reglamentos de servicios, aspecto que va más allá de lo dispuesto en el AGCS²¹.

Las negociaciones de acuerdos comerciales regionales en las que se aplica un enfoque de lista negativa, que incluye automáticamente nuevos servicios, pueden hacer que los países en desarrollo se comprometan a liberalizar sus mercados en mayor medida que en el marco de los compromisos multilaterales que han contraído con arreglo al AGCS. Esto puede suceder sin que esos países sean plenamente conscientes de las posibles consecuencias. Las consecuencias económicas de compromisos de mayor calado pueden ser de más alcance si se negocian entre un país desarrollado y una agrupación regional Sur-Sur, cuyo proceso de integración avanza lentamente. Esas circunstancias pueden obstaculizar el comercio Sur-Sur, que puede quedar supeditado a las importaciones Norte-Sur.

33. Por lo tanto, las decisiones de si se debe proceder a liberalizar el comercio de servicios en un contexto regional y, en tal caso, de cómo y con quién se debe liberalizar ese comercio, siguen siendo cruciales y se deben tomar con prudencia y en función de las circunstancias económicas, sociales y de desarrollo específicas del grupo regional.

V. LAS NEGOCIACIONES SOBRE LOS SERVICIOS EN EL MARCO DE LA OMC

Panorama general de las negociaciones en el marco del AGCS

34. Los miembros de la OMC tienen mucho en juego en las negociaciones que se están desarrollando en el marco del AGCS. Algunas estimaciones sugieren que, sólo para los países en desarrollo, la liberalización podría suponer hasta 6 billones de dólares de los EE.UU. de ingresos adicionales. Sin embargo, esa cifra se debe mirar con cautela, dado que, en última instancia, las limitaciones que afectan la oferta y otros factores restrictivos podrían impedir a los países en desarrollo cosechar todos los beneficios. En el artículo XIX figuran algunos principios rectores específicos para las negociaciones (por ejemplo, la liberalización progresiva, paso a paso; la flexibilidad apropiada para los distintos países en desarrollo; y la prioridad que se concede a sectores y modos de especial interés para los países en desarrollo). El AGCS, las Directrices y Procedimientos para las Negociaciones sobre el Comercio de Servicios y las modalidades de trato especial para los PMA son los indicadores que permitirán determinar el éxito de las negociaciones. Para alcanzar los objetivos de desarrollo de la presente Ronda también es fundamental llegar a un equilibrio adecuado en las negociaciones sobre los servicios y que los procesos sean transparentes e integradores.

35. Aunque en la Declaración Ministerial de Doha se establecen plazos indicativos para la presentación de peticiones y ofertas iniciales, muchos países en desarrollo no han podido presentar sus peticiones y ofertas dentro de esos plazos. La identificación de sectores y modos de interés económico y de los obstáculos al comercio que es preciso eliminar no es tarea fácil si no se dispone de suficientes datos sobre el sector de los servicios. La decisión del Consejo General de la OMC aprobada el 1º de agosto de 2004 fijaba un nuevo plazo para la presentación

²¹ Cabe señalar, no obstante, los elementos de "máximo empeño" pertinentes existentes en las disciplinas de contabilidad.

de ofertas revisadas (mayo de 2005), y pedía que se presentaran ofertas de alta calidad, en particular en los sectores y modos de exportación de interés para los países en desarrollo y, especialmente, los países menos adelantados²². Hasta la fecha se han presentado 50 ofertas iniciales, incluida una de las CE como conjunto. Algunos miembros consideran que ese número sigue siendo insuficiente²³ y piden a sus interlocutores comerciales que presenten ofertas de alta calidad. Desde la perspectiva de los países en desarrollo, no se trata simplemente de obtener ofertas amplias sino ofertas en las que se preste especial atención a los sectores y modos de suministro de las exportaciones que sean de su interés.

Recuadro 5

El Modo 4 y las ofertas relacionadas con el turismo: evaluación de los progresos²⁴

Sólo alrededor de una cuarta parte de las ofertas introducen mejoras relacionadas con el Modo 4 (por ejemplo, nuevas categorías de personas físicas, una aplicación sectorial más amplia de los compromisos sobre proveedores de servicios por contrata, la prolongación de la estancia autorizada, la aclaración de la aplicación de las pruebas de las necesidades económicas (PNE), y la eliminación de los requisitos en materia de residencia/nacionalidad). Las ofertas relativas al Modo 4 no se ocupan de las principales cuestiones planteadas por los países en desarrollo, incluida la inclusión de categorías para proveedores de servicios semicualificados y no cualificados. La mayoría de las categorías adicionales se refieren a los trabajadores trasladados dentro de la empresa (correspondientes al Modo 3) y a los profesionales altamente cualificados. La duración de la estancia autorizada de los trabajadores trasladados dentro de la empresa es más generosa que la que se autoriza a los proveedores de servicios por contrata o a los profesionales independientes. Algunas ofertas sobre proveedores de servicios por contrata

²² *Programa de Trabajo de Doha, Decisión aprobada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004, WT/L/579.*

²³ Comunicación de Australia, el Canadá, Chile, la CE, Hong Kong (China), Islandia, la India, el Japón, México, Nueva Zelandia, Noruega, la República de Corea, Singapur, Suiza, el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu, y los Estados Unidos de América, *Declaración conjunta sobre el acceso a los mercados en el sector de los servicios*, JOB(04)/176.

²⁴ Comunicación de Bolivia, el Brasil, Chile, China, Colombia, Cuba, el Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, la India, Indonesia, México, Nicaragua, el Pakistán, el Perú, la República Dominicana y Tailandia, *Examen de los progresos realizados con arreglo a lo establecido en el párrafo 15 de las Directrices y Procedimientos para las Negociaciones sobre el Comercio de Servicios (S/L/93)*, TN/S/W/19, y comunicación del Brasil, Colombia, El Salvador, Filipinas, la India, Indonesia, Nicaragua, la República Dominicana y Tailandia, *Examen de los progresos realizados en las negociaciones, en particular con arreglo a lo establecido en el párrafo 15 de las Directrices para las Negociaciones*, TN/S/W/23.

(tanto empleados de personas jurídicas como proveedores independientes de servicios) pueden ser interesantes, pero son limitadas por lo que respecta a la cobertura sectorial y aplican criterios restrictivos en cuanto a las cualificaciones educativas y profesionales. En el marco de una evaluación inicial de las ofertas, un grupo de 18 países en desarrollo ha señalado que las ofertas actuales no suponen una mejora significativa con respecto a los compromisos contraídos en relación con el Modo 4. Son pocas las ofertas que incluyen a nuevas categorías de trabajadores semicualificados y no cualificados, que suprimen las limitaciones horizontales y sectoriales o que se refieren a los procedimientos para la concesión de permisos de trabajo y de visados (disposiciones del AGCS en materia de visados).

Por lo que respecta al turismo, un grupo de nueve países en desarrollo ha señalado que las ofertas presentadas hasta la fecha por los países desarrollados siguen sin suponer mejoras. Muchas de ellas siguen conteniendo limitaciones y otras no ofrecen mejora alguna. Otros aspectos importantes son la facilitación del movimiento de las personas físicas y el reconocimiento de las cualificaciones, y la eliminación de las prácticas anticompetitivas y de los requisitos en materia de presencia comercial, nacionalidad o residencia.

36. En opinión de los países en desarrollo, el análisis preliminar de las ofertas iniciales presentadas por los principales interlocutores comerciales pone de manifiesto varias cosas. Algunas ofertas parecen dar marcha atrás en relación con compromisos anteriores o no suponen ningún cambio real en el grado de compromiso, a pesar de las modificaciones que introducen. Esto es atribuible a la redefinición del sector/subsector al que se aplica un compromiso, o al paso de un compromiso parcial a otro. Es frecuente que las ofertas iniciales utilicen nuevas clasificaciones (incluso con respecto a sectores que no forman oficialmente parte de la clasificación de la OMC) que no han sido aprobadas a nivel multilateral y que todavía se están debatiendo, lo que provoca incertidumbre sobre lo que está ofreciendo exactamente un país. Además, las ofertas parecen indicar que algunos países no sólo no abandonan ninguna de las exenciones previstas en el régimen de la nación más favorecida (NMF), sino que introducen nuevas exenciones, lo que puede ser motivo de preocupación ya que todavía no se han evaluado ni siquiera las consecuencias de las exenciones vigentes. Por otra parte, las ofertas parecen concentrarse en determinadas ramas de producción, generalmente pasando por alto determinados sectores vulnerables, como los de los servicios de salud, los servicios audiovisuales o los servicios con un uso intensivo de mano de obra, especialmente los que se suministran en el marco del Modo 4 y a los niveles de capacitación más bajos, en los que los países en desarrollo gozan de ventaja comparativa. Por último, algunas ofertas hacen referencia a la noción de reciprocidad. Aunque el proceso de peticiones y ofertas del AGCS se basa, naturalmente, en procesos de negociación e intercambio, se debe mantener la flexibilidad en relación con los países en desarrollo.

37. El examen y la evaluación de los progresos realizados en las negociaciones de conformidad con el párrafo 15 de las Directrices y los Procedimientos para las Negociaciones sobre el Comercio de Servicios permiten informar periódicamente a los miembros del Consejo del Comercio de Servicios (CCS) acerca de los progresos realizados en las negociaciones, incluidas las negociaciones bilaterales. De acuerdo con las Directrices, algunos países en

desarrollo han reiterado que los principales puntos de referencia para evaluar los progresos deberían ser la medida en que las negociaciones permiten alcanzar los objetivos del AGCS, de conformidad con lo dispuesto en el artículo IV (participación creciente de los países en desarrollo) y en el artículo XIX (liberalización progresiva). Es fundamental llevar a cabo un examen de las negociaciones y comunicar sus resultados a la Sexta Reunión Ministerial de la OMC (que se celebrará en Hong Kong (China) en diciembre de 2005) a través del informe que presente el CCS al Comité de Negociaciones Comerciales, informe que también podría incluir recomendaciones.

Las negociaciones sobre las normas del AGCS

Medidas de salvaguardia urgentes²⁵

38. Se ha llegado a la conclusión de que las negociaciones sobre posibles medidas de salvaguardia urgentes revisten una importancia primordial para el desarrollo, a pesar de caracterizarse por la falta de consenso sobre las cuestiones clave de la conveniencia y la viabilidad de esas medidas. El proyecto de acuerdo sobre medidas de salvaguardia urgentes preparado por los miembros de la ASEAN ha impulsado los debates. En el anexo a ese documento se incluían los principales ámbitos de dificultad y se planteaban cuestiones como la posibilidad de aplicar medidas de salvaguardia a los proveedores extranjeros con presencia comercial en el territorio (Modo 3), la definición de rama de producción nacional, las consecuencias de una medida de salvaguardia sobre el trato nacional y el trato de la nación más favorecida, y los derechos adquiridos. Recientemente, y como reacción a las preguntas y los comentarios formulados por otros miembros, este grupo de países ha presentado algunos nuevos elementos para que se examinen. Los debates se han centrado en la descripción y el análisis de situaciones concretas que podrían justificar la aplicación de medidas de salvaguardia urgentes. Los partidarios de esas medidas han sugerido varias situaciones que, en su opinión, requerirían la aplicación de una medida de salvaguardia urgente. Actualmente los miembros están debatiendo el fondo de cada caso.

39. Existen varias razones que permiten justificar la adopción de medidas de salvaguardia urgentes en los servicios. La naturaleza del comercio de servicios lo hace vulnerable a acontecimientos imprevistos, y disponer de un cinturón de seguridad podría ayudar a los países a llevar adelante la liberalización, y a hacer frente a los costos derivados del ajuste. Las medidas de salvaguardia son un importante instrumento político que puede facilitar la labor de los gobiernos por lo que respecta a apaciguar a los posibles perjudicados por la liberalización y la reforma, al tiempo que los obliga a aplicar medidas de reestructuración en un plazo de tiempo determinado. Sin embargo, persisten algunas causas de preocupación que hay que abordar, entre las que figuran el temor a los abusos, el hecho de que, posiblemente, el Modo 4 es el "objetivo" más fácil, y el riesgo de crear un mecanismo excesivamente complicado. Además, en cualquier

²⁵ UNCTAD, *Emergency safeguard measures in the GATS: Beyond feasible and desirable*, de próxima publicación.

medida de salvaguardia urgente se debería otorgar trato especial y diferenciado a los países en desarrollo²⁶.

Subvenciones

40. Las subvenciones pueden tener efectos perjudiciales para el comercio internacional, especialmente para las exportaciones de los países en desarrollo. En la actualidad, las negociaciones tendentes a establecer disciplinas para hacer frente a los efectos de distorsión del comercio de las subvenciones se centran en ejemplos de medidas de ayuda pública relacionadas con los servicios. Aunque algunos miembros de la OMC han facilitado información sobre sus subvenciones, los debates tienen que basarse principalmente en los datos que contienen los Exámenes de las Políticas Comerciales. Los debates se centran también en definiciones y principios, y los miembros tratan de basarse en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y el Acuerdo sobre la Agricultura, sin perder de vista las especificidades de los servicios.

41. Muchos gobiernos subvencionan sectores de los servicios como el transporte aéreo, el transporte marítimo y el transporte por ferrocarril público, las telecomunicaciones, los servicios públicos (suministro de agua y electricidad) y los servicios considerados de interés público (educación y salud)²⁷. Las medidas se pueden agrupar en función de sus destinatarios: i) medidas de ayuda destinadas a los hogares o los consumidores; ii) medidas destinadas a los proveedores de servicios; y iii) medidas destinadas al conjunto de la sociedad. Desde la perspectiva del artículo XV, las subvenciones destinadas a los proveedores de servicios son, evidentemente, las más importantes, y la obligación de facilitar información se limita a ellas. Sin embargo, es necesario seguir examinando las consecuencias para el comercio y la posibilidad de que una medida destinada a terceros beneficie también a los proveedores de servicios, situación que no se puede descartar *a priori*.

42. Existen pruebas de que, en muchos casos, los países conceden subvenciones generales o por sectores a las exportaciones de sus proveedores de servicios. En el caso de Australia, entre 1997 y 2002 las ayudas concedidas a los exportadores de servicios ascendieron a 1.350 millones de dólares de los EE.UU. Esas ayudas se concedieron en la práctica totalidad de los sectores de servicios en forma de asistencia financiera directa, financiación a instituciones y ayudas fiscales a los exportadores. El monto total fue de cerca del 30% de las ayudas a los servicios de las que se informó durante ese mismo período²⁸. Los países en desarrollo y los países desarrollados difieren en su utilización de las subvenciones a la exportación, ya que los primeros suelen aplicar un enfoque más selectivo y los segundos utilizar, entre otras cosas,

²⁶ Ejemplos de trato especial y diferenciado: impedir que el número de proveedores de los países en desarrollo quede por debajo de un nivel determinado o del nivel medio registrado en un período representativo reciente si se aplica una restricción cuantitativa a los proveedores del Modo 4, y no otorgar el derecho a solicitar la prórroga del período de aplicación de una medida de salvaguardia urgente más que a países en desarrollo.

²⁷ *Las subvenciones y el comercio de servicios*, S/WPGR/W/9.

²⁸ S/WPGR/W/25/Add.4, pág. 6.

regímenes de fomento de la exportación, financiación de las exportaciones y garantías de la exportación²⁹. Los programas de ayuda a la exportación que ofrecen tipos inferiores a los que fija el mercado o que autorizan precios que no cubren los costos de funcionamiento pueden suponer una subvención a la exportación. También se pueden calificar de subvenciones a la exportación otras medidas horizontales.

43. En las negociaciones sobre disciplinas en materia de subvenciones se deben tener en cuenta las cuestiones de especial interés para los países en desarrollo, como las subvenciones destinadas a promover la competitividad en sectores prioritarios de los servicios y a alcanzar objetivos sociales y de desarrollo, y se debe dar prioridad a la eliminación de las subvenciones de los países desarrollados que distorsionan el comercio. Ello contribuiría a que el sistema de comercio multilateral fuera más equitativo y no discriminatorio. Se debe alentar a los países en desarrollo a notificar sus programas de subvenciones, incluidos los que se aplican en el marco de planes de integración regional.

Contratación pública

44. Las obligaciones en materia de trato NMF, acceso a los mercados y trato nacional previstas en el AGCS no se aplican a la contratación pública por parte de organismos del Estado para uso público y no para su reventa comercial o su utilización en el suministro de servicios comerciales. Aunque están en marcha negociaciones en el marco del artículo XIII del AGCS, el principal escollo que impide avanzar en este ámbito es la falta de claridad del mandato, en particular por lo que se refiere a determinar si las negociaciones abarcan o no las cuestiones relacionadas con el acceso a los mercados. En una comunicación reciente de las CE se propone un marco para la contratación pública de servicios en el que se disponga básicamente que los compromisos sobre contratación pública se enmarquen en listas de compromisos específicos que se consignen en una quinta columna sobre limitaciones a la contratación pública³⁰.

45. Los países en desarrollo vacilan en abrir sus mercados de contratación pública a la licitación internacional porque temen que los proveedores extranjeros desplacen a las empresas locales y que éstas no puedan acceder a los mercados extranjeros de contratación pública por no ser suficientemente competitivas o por la complejidad de los procesos de licitación. También han manifestado su preocupación por las consecuencias de las disciplinas en materia de transparencia para el acceso a los mercados y señala que los países en desarrollo utilizan la contratación pública como instrumento para alcanzar objetivos sociales y de desarrollo. Sin embargo, a la luz de las posibles repercusiones positivas de la competencia (que ofrece a los gobiernos más opciones por lo que respecta a la calidad y al precio de los servicios, lo que

²⁹ E. Brau et. al., *Officially Supported Export Credits: Developments and Prospects*, FMI, 1995; FMI, *World Economic and Financial Surveys*, 1995. En el caso de los Estados Unidos, el Departamento de Comercio enumera 161 programas de exportación administrados por distintos organismos. En las CE y otros países miembros de la OCDE, que emplean programas múltiples, la situación es similar. OCDE, *Export Credit Financing Systems in OECD Member and Non-Member Countries*, suplemento de 2002.

³⁰ Comunicación de las Comunidades Europeas, *Contratación pública de servicios*, S/WPGR/W/48.

resulta en economías que se pueden canalizar hacia otras actividades productivas) sobre el crecimiento y el desarrollo, se debe seguir analizando la cuestión con miras a determinar cuáles son los costos y los beneficios de las distintas opciones.

Reglamentación nacional

46. En el párrafo 4 del artículo VI del AGCS se dispone la elaboración de las disciplinas necesarias con objeto de asegurarse de que las medidas relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios. Para cumplir ese mandato, es necesario lograr un equilibrio que permita proteger el derecho a regular y garantizar que las medidas legítimas no se aplican de manera arbitraria ni constituyen un obstáculo encubierto al comercio. El derecho a regular reviste especial importancia para los países en desarrollo porque muchos de ellos no disponen todavía de un marco normativo e institucional idóneo. Algunas contribuciones recientes se refieren a medidas relacionadas con los procedimientos administrativos para obtener visados o permisos de entrada, a la experiencia adquirida en relación con las disciplinas sobre normas y reglamentos técnicos, a cuestiones relacionadas con la transparencia y a la relación entre las futuras disciplinas adoptadas en virtud del párrafo 4 del artículo VI y el acceso a los mercados y el trato nacional. Las cuestiones de las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud y el reconocimiento también han ocupado un lugar destacado³¹.

47. Se están debatiendo cuáles son las medidas específicas que corresponderían al párrafo 4 del artículo VI y cuál sería su relación con las medidas adoptadas al amparo de los artículos XVI y XVII. La secretaría de la OMC ha preparado una lista ampliada de ejemplos de medidas que corresponderían al párrafo 4 del artículo VI. Las contribuciones de los miembros se centran también en problemas de delimitación (véase *supra*)³² o en aspectos específicos de la reglamentación (por ejemplo, las medidas relacionadas con las solicitudes de visado o los permisos de entrada y la concesión de licencias y otros procedimientos administrativos). Por lo que respecta a los procedimientos de concesión de visados, conviene examinar si esos procedimientos administrativos podrían formar parte de las futuras disciplinas al amparo del párrafo 4 del artículo VI, o qué otras alternativas existen (la transparencia sería una opción)³³. Habida cuenta de su potencial de exportación a través del MPF, las cuestiones de dónde y cuán

³¹ Comunicaciones de Colombia (julio de 2004), México (septiembre de 2004), los Estados Unidos (septiembre de 2004), Hong Kong (marzo de 2004) y Australia (junio de 2004). Se habían recibido también comunicaciones de la India, por ejemplo en septiembre de 2003.

³² Se ha propuesto incluir en las disciplinas de reglamentación un elemento de trato nacional que indique que los países deben garantizar la aplicación no discriminatoria de las medidas de reglamentación a menos que en la lista de limitaciones al trato nacional al amparo del artículo XVII se hayan incluido elementos de incompatibilidad, y en la medida en que esos elementos se hayan consignado en la lista.

³³ En el caso de profesionales proveedores de servicios, algunos países han propuesto que se facilite el acceso a una recopilación (que puede ser electrónica o publicarse en la Web) de todas las medidas relativas al movimiento de personas físicas, incluidas las que se refieren a las prescripciones y procedimientos en materia de concesión de visados y permisos de trabajo.

eficazmente se tramitan los visados son especialmente importantes para los países en desarrollo. Sin embargo, en última instancia, para que cualquiera de las normas sobre esas cuestiones resulte realmente beneficiosa tendrá que ir acompañada de unos compromisos significativos en materia de acceso a los mercados.

48. Otro aspecto son las posibles disciplinas sobre la transparencia, concepto que, en opinión de algunos, va más allá de la mera publicación, o la facilitación, de la información sobre las medidas relativas al comercio de servicios, y debe incluir también procedimientos de notificación previa y formulación de observaciones³⁴. Aunque el texto original del AGCS no contiene ninguna disposición en ese sentido³⁵, otros acuerdos internacionales, de ámbito bilateral o regional, contienen diversas variantes de este tipo de normas. Al mismo tiempo, la adopción de un concepto de transparencia más amplio, especialmente al adoptar normas que sean jurídicamente vinculantes, puede entrañar más cargas administrativas y costos para los países en desarrollo. Los sistemas jurídicos de muchos de los países en desarrollo no prevén la celebración de ese tipo de consultas. También preocupa a los países en desarrollo la influencia indebida que las empresas y los gobiernos extranjeros pueden ejercer sobre sus procesos de reglamentación nacional. Es preciso examinar detenidamente la ampliación de la noción de transparencia.

49. Se considera que el criterio de necesidad permite llegar a un equilibrio entre el derecho a regular y el requisito de no limitar indebidamente el comercio. Por consiguiente, los países en desarrollo tienen que asegurarse de que las disciplinas que puedan adoptar en el futuro no prejuzguen su flexibilidad para llevar a cabo reformas normativas e institucionales ni su capacidad de alcanzar los objetivos de las políticas públicas³⁶. En última instancia, en las disciplinas se podría optar por una lista abierta (como las disciplinas en materia de contabilidad), o utilizar la expresión "objetivos de las políticas nacionales". Esta última opción que permitiría a los distintos países determinar cuáles son esos objetivos, aparece, de hecho, en el preámbulo del AGCS³⁷.

³⁴ Para que los miembros de la OMC puedan formular observaciones previas, los proyectos de leyes y reglamentos tendrían que notificarse y las partes interesadas tendrían que solicitar observaciones al respecto y tenerlas debidamente en cuenta.

³⁵ Véanse, sin embargo, los elementos pertinentes de la cláusula del "máximo empeño" de las disciplinas en materia de contabilidad.

³⁶ Por ejemplo, se ha señalado que la obligación de optar por la medida que menos limite el comercio de entre todas las opciones disponibles puede ser problemática para los países en desarrollo. De hecho, se debería optar por la "medida que menos limite el comercio" a la luz de las distintas prioridades de desarrollo y teniendo en cuenta las posibles cargas administrativas adicionales.

³⁷ La expresión "objetivos de las políticas nacionales" tiene la ventaja añadida de que, en las decisiones pertinentes de los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación se ha interpretado de manera bastante amplia.

50. También se están examinando normas técnicas, incluidas normas de nivel internacional (como cuestiones relacionadas con la definición de normas técnicas e internacionales, y con cómo se debe vincular la armonización de las normas internacionales al cumplimiento de los objetivos del párrafo 4 del artículo VI). Además de ocuparse de las posibles formas de conceder trato especial y diferenciado, habrá que tener presentes las dificultades particulares de los países en desarrollo a la hora de participar eficazmente en los órganos y procesos que se ocupan del establecimiento de normas internacionales.

51. En general, los acuerdos de reconocimiento mutuo se han negociado entre países desarrollados y países con estrechos vínculos culturales e históricos. Es necesario facilitar la adhesión de los países en desarrollo a los acuerdos de reconocimiento mutuo vigentes y negociar nuevos acuerdos. Además, es frecuente que esos acuerdos sean negociados por asociaciones profesionales, que no necesariamente actúan como delegadas de la autoridad del gobierno. Ello provoca incertidumbre por lo que respecta a la condición de esos acuerdos en el marco del AGCS.

52. Hay otras dos cuestiones estructurales que guardan relación con la forma general de abordar las cuestiones incluidas en el programa relativo al párrafo 4 del artículo VI. En primer lugar, por lo que respecta a la forma de abordar futuras disciplinas, unos miembros parecen decantarse por un enfoque horizontal, mientras que otros preferirían avanzar por sectores, o aplicar ambos enfoques conjuntamente. En segundo lugar, algunos países han incluido en sus peticiones aspectos relacionados con la reglamentación nacional, posiblemente con objeto de avanzar en cuestiones fundamentales en un contexto bilateral, más que en el multilateral. Los países en desarrollo han manifestado claramente su preferencia por abordar esas cuestiones en un contexto multilateral, en lugar de bilateral, de conformidad con el AGCS.

53. Puede ser necesario prestar atención específica a: la necesidad de flexibilidad de los países en desarrollo y las formas de lograr esa flexibilidad (por ejemplo, en relación con los conceptos de transparencia, menor limitación del comercio u objetivo de las políticas nacionales); la creación de obligaciones en materia de trato especial y diferenciado y la forma de canalizar su eficacia (por ejemplo, en relación con la asistencia técnica en el contexto de las reformas normativas, y los medios de promover la participación efectiva de los países en desarrollo en los órganos internacionales de normalización); y el contexto general de futuras disciplinas. Por último, con el fin de incrementar al máximo sus beneficios para el desarrollo, las futuras disciplinas sobre reglamentación nacional deberían facilitar las exportaciones de los países en desarrollo, en particular por medio del MPF.

Examen de las exenciones del trato NMF

54. Hay diversidad de opiniones en cuanto al alcance del examen de las exenciones del trato NMF³⁸. Es necesario llegar a un equilibrio que permita garantizar que el principio del trato NMF no pierde todo significado, y permitir las excepciones que mantienen los países sin que se ponga en cuestión su compromiso en el marco de las negociaciones. En el reciente

³⁸ Es decir, acerca de si su único objetivo debe ser determinar si siguen vigentes las condiciones que justificaban la aplicación de las exenciones o si se debe tratar de reducir el número de exenciones.

examen del trato NMF, las respuestas facilitadas indicaban que muchas de las exenciones vigentes se consideraban necesarias debido a los acuerdos regionales y bilaterales en materia de inversiones, trabajo y otras cuestiones, concertados por los miembros. También se señalaba que, por lo general, persistían las condiciones que habían originado la necesidad de las exenciones del trato NMF. En conjunto, es necesario comprender mejor las consecuencias sistémicas y de desarrollo de esas exenciones.

Clasificación

55. Desde 1996 las deliberaciones del Comité de Compromisos Específicos (CCE) se han centrado en la forma de garantizar que la clasificación utilizada refleje las realidades de los sectores de los servicios de hoy en día y de su comercio. Paralelamente a los debates del CCE, los miembros de la OMC han participado en debates bilaterales y plurilaterales sobre cuestiones técnicas relacionadas con la clasificación (por ejemplo, en el marco de "grupos de amigos" oficiosos integrados por países que trataban de lograr una mayor liberalización de un sector de servicios específico). Algunos miembros han incluido también nuevas clasificaciones en sus peticiones y ofertas iniciales. Ello puede dar lugar a una situación en la que los miembros negocien sus concesiones mutuas sobre la base de distintas formas de entender los diferentes sectores. En total, los debates sobre la clasificación afectan a 17 sectores y subsectores de los servicios, como los servicios energéticos, informáticos, medioambientales, jurídicos, de transporte (transporte marítimo y aéreo), de educación y de distribución.

Evaluación del comercio de los servicios en el marco de las negociaciones del AGCS

56. La evaluación del comercio de los servicios, que es un ejercicio en curso que servirá más adelante para ajustar las negociaciones, sigue siendo una de las principales preocupaciones de los países en desarrollo³⁹. La falta de evaluación y de información es uno de los obstáculos que les impiden participar más activamente en las negociaciones sobre los servicios. Sería oportuno sacar conclusiones a nivel multilateral de las comunicaciones y los debates relacionados con la evaluación.

57. Sin embargo, en un sentido más general, la falta de evaluación impide también elaborar unas políticas nacionales bien concebidas que fomenten la contribución del sector de los servicios al desarrollo general de los países en desarrollo. Por el momento, sólo se dispone de evaluaciones aproximadas, parciales o sobre sectores específicos. Es necesario realizar más esfuerzos y destinar más recursos a la elaboración y el ensayo de metodologías de evaluación que permitan a los países en desarrollo comprender mejor las principales características, puntos fuertes y deficiencias de los mercados de los servicios. Hasta la fecha, la evaluación ha demostrado que: a) en el marco del AGCS no se ha logrado un equilibrio general entre los derechos y las obligaciones; b) el aumento de las exportaciones mundiales de servicios de los países en desarrollo ha sido pequeño; c) no se han alcanzado los objetivos del artículo IV (debido a los obstáculos a la exportación, las limitaciones que afectan a la oferta y la falta de compromisos comerciales significativos); d) la privatización y la liberalización no reportan beneficios automáticos; e) la liberalización requiere flexibilidad política y unas etapas

³⁹ Tanto por su función como insumo de las negociaciones del AGCS como por tratarse de un medio que les permite comprender y desarrollar mejor sus economía nacional.

adecuadas; f) es preciso prestar atención prioritaria a garantizar el acceso a los servicios esenciales; y g) se debe prestar asistencia a los sectores de servicios y a las PYMES de los países en desarrollo.

Casos de solución de diferencias en relación con los servicios

58. En la OMC ha habido varios casos de solución de diferencias relacionadas con los servicios. Dos de esos casos⁴⁰ revisten especial importancia porque se refieren exclusivamente al AGCS. La diferencia sobre Telmex trataba de dilucidar si las leyes y reglamentos de México sobre el suministro de servicios públicos de telecomunicaciones eran compatibles con los compromisos que ha contraído en el marco del AGCS. Las principales cuestiones estribaban en determinar si el suministro por parte de Telmex (el principal proveedor) de una interconexión a los proveedores de telecomunicaciones básicas de los Estados Unidos se basaba en unas tarifas, términos y condiciones razonables y orientadas en función de los costos; si las prácticas de Telmex eran anticompetitivas; y si México no había garantizado que los proveedores básicos de telecomunicaciones de los Estados Unidos tuvieran acceso a las redes y servicios públicos de telecomunicaciones y pudieran hacer uso de ellos. El Grupo Especial concluyó que para determinar si los costos de la interconexión eran razonables sólo había que tener en cuenta los costos reales de la interconexión (y no los costos de la construcción y el mantenimiento de infraestructuras), que México no había tomado medidas apropiadas para impedir prácticas anticompetitivas por parte de Telmex, y que el país tenía la obligación de permitir el acceso a circuitos privados y su utilización. Aunque el Grupo Especial destacó que sus constataciones no impedían en manera alguna que México persiguiera activamente objetivos de desarrollo, el caso pone, no obstante, de manifiesto la dificultad de formular los compromisos de manera que salvaguarden realmente las opciones de desarrollo. El segundo caso se refiere al suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas. En este caso, los Estados Unidos alegaron, sin éxito, que su intención era excluir de sus compromisos los juegos de azar y las apuestas por Internet. El dictamen abarca varias cuestiones importantes relacionadas con el suministro de servicios a través del Modo 1, los compromisos específicos de los miembros y cómo se han de interpretar, y las medidas que es preciso adoptar antes de modificar unilateralmente compromisos específicos, incluidas las consultas previas con las partes afectadas. En el dictamen también se interpreta la cláusula relativa a las excepciones generales (artículo XIV), y se indica que, al invocar el artículo XIV, los miembros tienen la obligación de consultar con la otra parte o las otras partes con el fin de encontrar una medida que limite menos el comercio. En el dictamen se expone también la dificultad sistemática que tienen los países más pequeños para obligar a sus interlocutores comerciales (especialmente a los principales participantes) a que cumplan los fallos emitidos en su contra. Los casos de Telmex y de los juegos de azar ponen de manifiesto la dificultad de prever las posibles consecuencias de los compromisos incluidos en la lista (incluso para países con una experiencia considerable en el ámbito de la negociación de acuerdos comerciales internacionales) y la necesidad de preparar con cuidado las listas de futuros compromisos. Esos casos suponen un aviso del riesgo de que los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación puedan interpretar las listas de compromisos específicos de manera distinta a la que preveían los países que las confeccionaron.

⁴⁰ WT/DS204/R y WT/DS285/R.

CONCLUSIÓN

59. El desarrollo de un sector de los servicios pujante es vital para todos los países. Los sectores de las infraestructuras y otros sectores dinámicos pueden contribuir a mitigar la pobreza y a promover el desarrollo humano y, de ese modo, contribuir al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. Es preciso apoyar y facilitar las nuevas oportunidades de exportación para los países en desarrollo, por medio entre otras cosas, de la externalización. Entre los requisitos necesarios para garantizar la obtención de beneficios en materia de desarrollo figuran las medidas tendientes a escalonar debidamente la reforma, promover la capacidad nacional en el ámbito de la oferta y mejorar la competitividad, y el acceso universal de todos, especialmente los más pobres, a los servicios esenciales. El comercio de servicios puede generar oportunidades de empleo y promover la reducción de la pobreza y el desarrollo humano. La adopción de un enfoque en el que todas las partes interesadas intervengan en la formulación de políticas y de marcos normativos adecuados, con la participación de los encargados de las negociaciones, la reglamentación y la legislación comerciales, las asociaciones profesionales y la sociedad civil, permitirá garantizar que se tienen en cuenta sus intereses particulares, incluida la apertura del mercado a la competencia externa. Es preciso reconocer que la reforma normativa entraña costos derivados de las medidas de ajuste y requiere que se desarrollen las instituciones y la capacidad de reglamentación, que se preste asistencia técnica y que se mejore la capacidad en ese ámbito. La evaluación del comercio de servicios y la reforma de las políticas pueden ayudar a los países en desarrollo a adecuar los parámetros de las políticas nacionales y a negociar con mayor eficacia a nivel internacional. Habida cuenta de que el desarrollo constituye el meollo del Programa de Trabajo de Doha, y con el fin de hacer realidad los objetivos de desarrollo del Milenio, en las negociaciones que se lleven a cabo en relación con el AGCS se debe tratar de promover unas perspectivas más alentadoras para los países en desarrollo que dé lugar a una distribución más equilibrada y equitativa de los beneficios derivados de la liberalización del comercio. La prueba decisiva será la liberalización del Modo 4 y de los sectores de especial interés para los países en desarrollo. El examen y la evaluación de las negociaciones sobre los servicios, que permitirán determinar la medida en que se está aplicando el artículo IV, también serán cruciales para garantizar la obtención de beneficios en materia de desarrollo.

60. El Consenso de São Paulo reforzó el papel de la UNCTAD en la esfera de los servicios en los tres pilares de su labor. En particular, en el Consenso se dispuso que se identificaran los sectores dinámicos en los que los países en desarrollo podían obtener beneficios, incluidos la externalización y el Modo 4; que se ayudara a los países en desarrollo a hacer frente a los retos y aprovechar los acuerdos comerciales regionales para promover el logro de sus objetivos de desarrollo (por ejemplo, por medio de la evaluación de las consecuencias y la prestación de asistencia técnica y para las negociaciones), que se les prestara asistencia para las negociaciones comerciales multilaterales en el ámbito de los servicios; y que se les ayudara a llevar a cabo evaluaciones nacionales y regionales de la economía de los servicios y las reformas de políticas. Por último, se hizo hincapié en las actividades de investigación y análisis de la UNCTAD sobre unos indicadores de desarrollo relacionados con el comercio de servicios.
