



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

Distr.  
GENERAL

TD/B/COM.1/85  
2 de febrero de 2007

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios  
y de los Productos Básicos  
11º período de sesiones  
Ginebra, 19 a 23 de marzo de 2007  
Tema 4 del programa provisional

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

**Nota de la secretaría de la UNCTAD\***

---

\* El presente documento se presentó en la fecha mencionada debido a demoras en su procesamiento.

### **Resumen**

La economía de los servicios y el comercio de servicios son cada vez más importantes para las perspectivas de desarrollo y crecimiento de los países en desarrollo. La contribución de los servicios a la generación de ingresos, la creación de empleo, la competitividad y la entrada de divisas ha aumentado de forma significativa en todos los países en los últimos dos decenios. Sin embargo, las exportaciones de servicios se concentran en un número relativamente pequeño de países en desarrollo. Muchos de esos países aún están por aprovechar todo su potencial para la prestación y el comercio de servicios, especialmente los países de África y los países menos adelantados. Investigaciones recientemente realizadas indican que el comercio intrarregional absorbe la gran mayoría del comercio de servicios entre países del Sur. Los acuerdos comerciales regionales (ACR) han proliferado en todo el mundo hasta convertirse en un rasgo definitorio del panorama de las políticas comerciales internacionales. Actualmente, es habitual encontrar en muchos ACR disposiciones sobre la inversión en los servicios y el desplazamiento temporal de trabajadores. Dado el estado incipiente del sector de los servicios en los países en desarrollo, es necesario evaluar cuidadosamente las repercusiones que la apertura recíproca Norte-Sur de los mercados de servicios puede tener en el sector de los servicios de los países en desarrollo. También es importante establecer la secuencia y el ritmo apropiados entre las reformas internas y la liberalización en el plano regional y multilateral. Es necesario apoyar el fortalecimiento de las capacidades analítica, reglamentaria e institucional de los países en desarrollo para que puedan obtener provecho del comercio de servicios.

## I. TENDENCIAS EN LA ECONOMÍA MUNDIAL DE LOS SERVICIOS

1. La economía de los servicios y el comercio de servicios son cada vez más importantes para las perspectivas de desarrollo y crecimiento de los países en desarrollo, incluidas las de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Como los servicios constituyen un elemento esencial de diversas actividades económicas, contribuyen directamente a la creación de infraestructura y al aumento de la productividad y la competitividad de una economía. Tienen también una importante dimensión social en cuanto a la prestación de servicios esenciales y el acceso universal a esos servicios. La economía de los servicios se encuentra aún en una etapa incipiente en muchos países en desarrollo, aunque algunos de ellos ya exportan con éxito servicios en las esferas del turismo, el transporte, la construcción, los medios audiovisuales, los servicios informáticos y de información y los servicios profesionales y empresariales, especialmente en el modo 1 (prestación transfronteriza de servicios) y en el modo 4 (desplazamiento temporal de trabajadores).

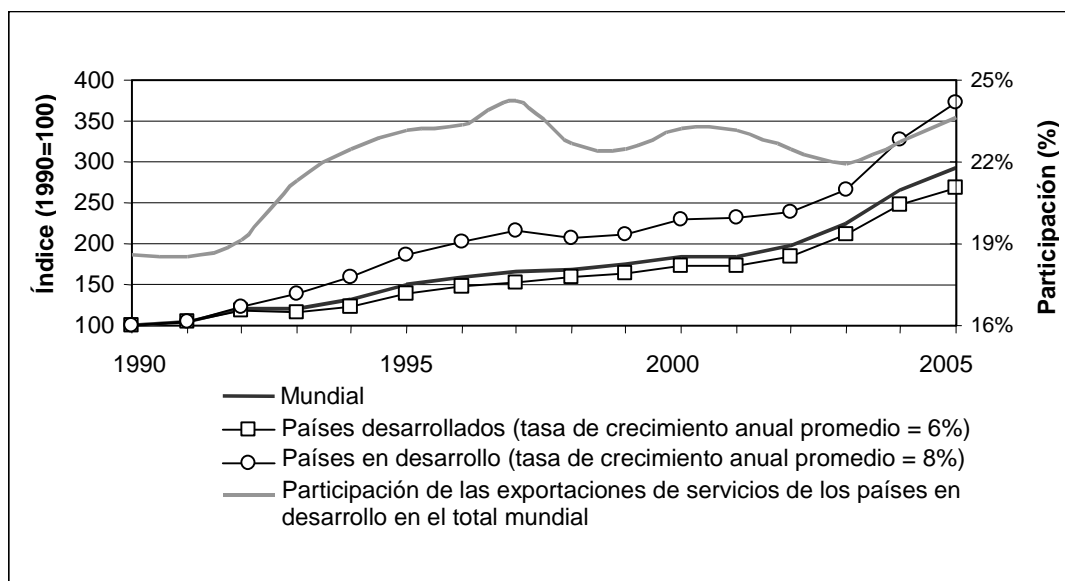
2. Uno de los objetivos de la ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales es la progresiva liberalización del comercio de servicios. El lento ritmo de avance en las negociaciones de Doha parece haber fortalecido aún más el interés por los enfoques regionales, incluso en lo que se refiere a los servicios. Los ACR han proliferado en todo el mundo hasta convertirse en un rasgo definitorio del panorama actual de las políticas comerciales internacionales. La tendencia ha sido especialmente pronunciada en el último decenio. Se revitalizan y amplían los ACR existentes, al tiempo que se negocian y concluyen otros nuevos, con un alcance bilateral, subregional, regional e interregional y un ámbito Norte-Norte, Norte-Sur y Sur-Sur, incluso entre distintos ACR. El número de ACR comunicados a la OMC ha alcanzado la cifra de 211. Más de la mitad del comercio mundial de mercaderías se realiza en el marco de los ACR. En cuanto a los servicios, se estima que una importante proporción de su comercio tiene lugar en el plano regional, pero aún está por evaluar la contribución de los ACR a ese fenómeno.

3. El "nuevo regionalismo" tiene una mayor amplitud y un mayor alcance y entraña compromisos más profundos en cuanto a las medidas transfronterizas, entre los que la liberalización de los servicios destaca como uno de los principales componentes. De los 153 ACR actualmente operacionales, unos 43 son acuerdos de integración económica en la esfera de los servicios en el marco del artículo V del AGCS. La liberalización y la mayor cooperación en la esfera del comercio de servicios son elementos impulsores de la dinámica regional. Con ese telón de fondo, la integración de los países en desarrollo en el comercio de servicios requiere que se diseñen y pongan en práctica marcos reglamentarios y de políticas apropiados y que se fomente la capacidad para prestar servicios competitivos. Tanto las negociaciones multilaterales como las regionales deberían facilitar que los países en desarrollo puedan beneficiarse del rápidamente creciente comercio de servicios y contribuir a su progreso general. También es importante establecer la secuencia y el ritmo adecuados entre las reformas nacionales y la liberalización en los planos regional y multilateral.

### Tendencias económicas

4. La contribución de los servicios a la generación de ingresos, la creación de empleo y la entrada de divisas ha aumentado significativamente en todos los países en los últimos dos decenios. Desde 1990, la participación de los servicios en el PIB ha pasado del 65 al 72% en los países desarrollados y del 45 al 52% en los países en desarrollo. Los servicios aportan ya más del 70% del empleo en los países desarrollados y en torno al 35% en los países en desarrollo. Desde 1990, el comercio mundial de servicios casi se ha triplicado hasta alcanzar la cifra de 2,4 billones de dólares de los EE.UU., en tanto que la corriente de inversión extranjera directa (IED) se ha cuadruplicado hasta alcanzar los 10 billones de dólares en un entorno de globalización de la producción de bienes y servicios. Los países en desarrollo han superado esas tendencias mundiales -desde 1990 las exportaciones de servicios de los países en desarrollo han crecido a una tasa anual promedio del 8% en comparación con el 6% en el caso de los países desarrollados- y su participación en la exportación mundial de servicios ha pasado del 19 al 24%. El crecimiento anual de las exportaciones mundiales de servicios se ha acelerado aún más en los últimos cinco años, con una tasa de crecimiento anual promedio del 12 y el 13% para los países desarrollados y en desarrollo respectivamente.

#### Exportaciones mundiales de servicios (1990-2005)

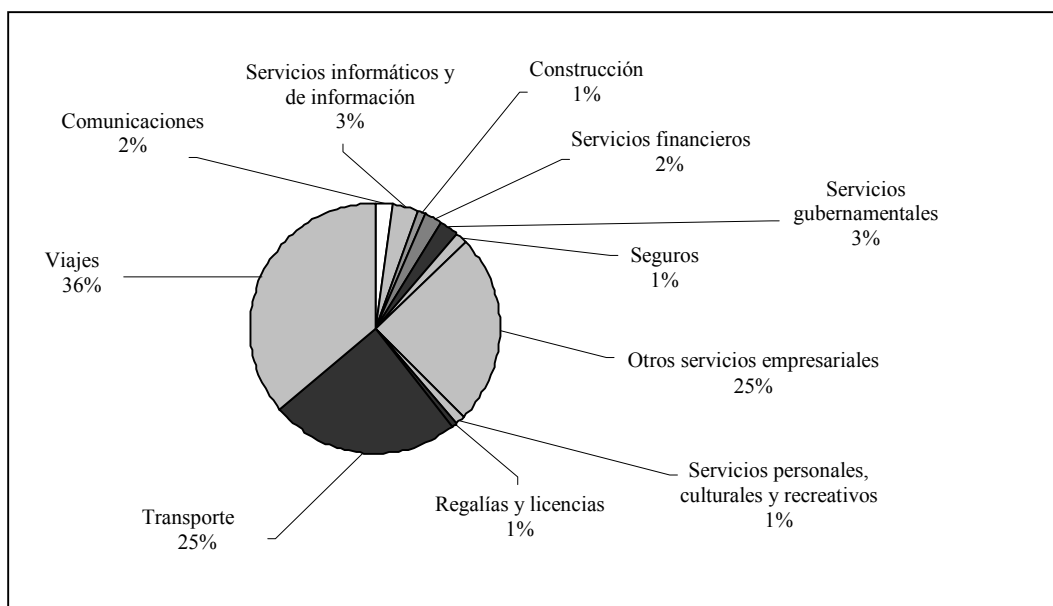


Fuente: UNCTAD, IntraStat, 2006.

Nota: El crecimiento de las exportaciones de servicios se ha indexado a 1990 en el eje vertical izquierdo. La participación de los países en desarrollo en el total mundial de las exportaciones de servicios se indica en el eje vertical derecho.

5. Las exportaciones de servicios se concentran en un pequeño número de países en desarrollo. A los países de Asia les corresponde el 75% de todo el comercio de servicios de los países en desarrollo, mientras que a los de África y América Latina y el Caribe puede atribuirse el 10 y el 15%, respectivamente. Más de la mitad de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo tienen su origen en sólo seis países, y los 15 principales exportadores de servicios concentran el 80% de todas las exportaciones de servicios de los países en desarrollo. África y los países menos adelantados aún están por aprovechar todo el potencial del comercio de servicios. Los países menos adelantados siguen estando marginados de la corriente internacional de servicios, y su participación en las exportaciones mundiales de servicios se cifra en torno al 0,8%. El transporte y los viajes siguen representando la mayor proporción de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo, mientras que los servicios empresariales, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios financieros y de seguros, suponen ya una tercera parte.

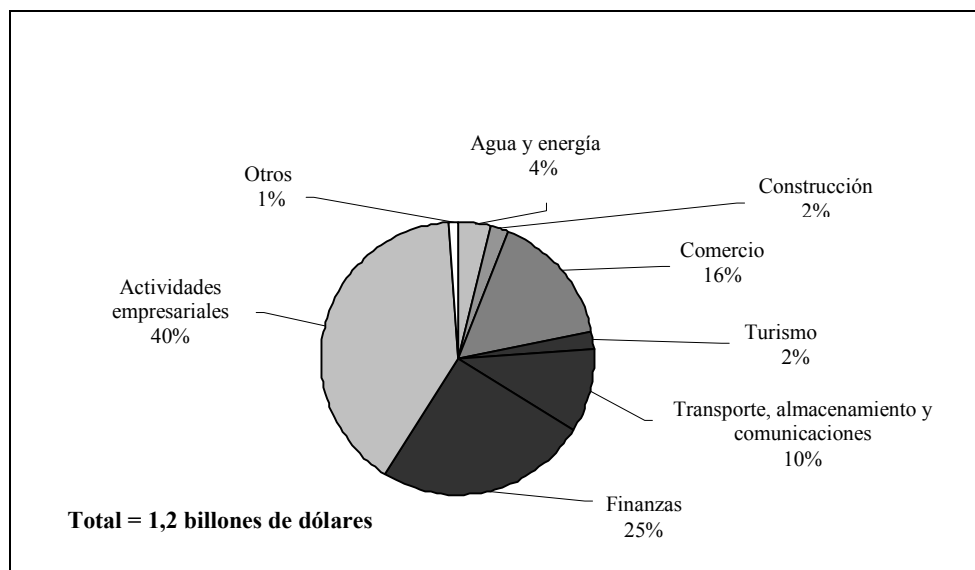
### Desglose por sectores de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo (2002-2004)



Fuente: UNCTAD, IntraStat, 2006.

6. La corriente de IED hacia los países en desarrollo se dirige cada vez con mayor frecuencia hacia el sector de los servicios. La proporción de esa corriente que se dirigió al sector de los servicios en los países en desarrollo pasó del 35% en 1990 a cerca del 50% en 2004. Cifrada en la actualidad en torno a 1,2 billones de dólares, la corriente de IED hacia el sector de los servicios de los países en desarrollo duplica el volumen de la que se dirige al sector de las manufacturas, y representa el 20% del volumen mundial total de la IED hacia el sector de los servicios.

### Distribución de la corriente de IED hacia los sectores de servicios de los países en desarrollo (2004)



Fuente: UNCTAD, *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2006*.

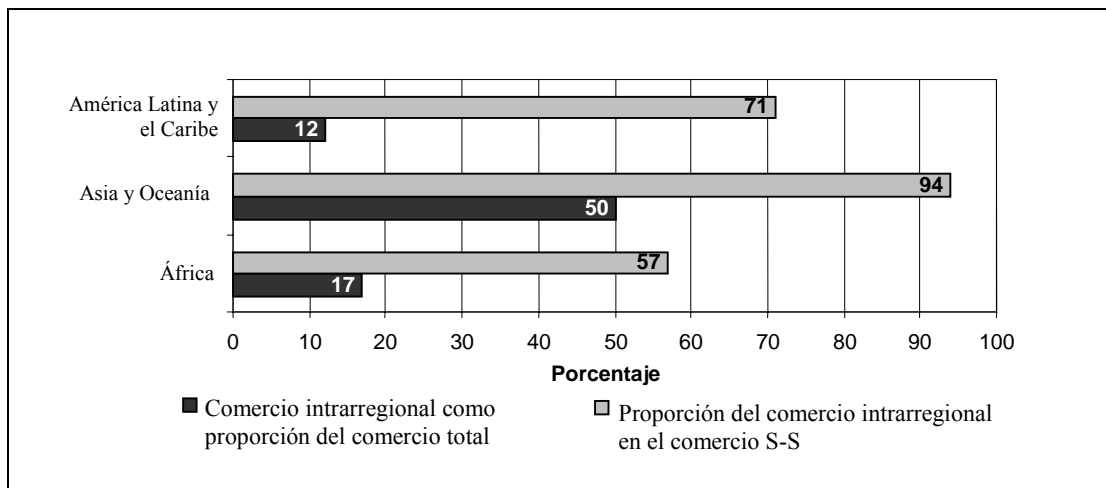
7. Los propios países en desarrollo se han convertido en una importante fuente de esas inversiones. El volumen total de sus corrientes de IED hacia los sectores de servicios de otros países en desarrollo pasó de tan sólo 2.000 millones de dólares en 1990 hasta casi 30.000 millones en 2004. Una proporción importante de esas corrientes se mueve en el ámbito regional, incluso mediante fusiones y adquisiciones. Entre 2002 y 2003, en más del 40% de las adquisiciones de empresas de servicios de países en desarrollo los compradores fueron otras empresas de países en desarrollo. A pesar de esas tendencias, los países desarrollados siguen siendo la fuente principal de las corrientes de IED hacia los países en desarrollo.

#### Tendencias regionales

8. Durante el período 1994-2004, el crecimiento de las exportaciones de mercancías dentro del ámbito de los acuerdos en el caso de la mayoría de los ACR Sur-Sur ha sobrepasado siempre el crecimiento de sus exportaciones de mercancías al resto del mundo. En el caso de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), por ejemplo, la tasa de crecimiento promedio de las exportaciones intrarregionales fue del 12%, en comparación con el 10% en el caso de las exportaciones al resto del mundo. Las cifras correspondientes fueron del 18 y el 5% en el caso de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) y del 11 y el 8% para el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Mediante la ampliación de su alcance a los servicios, está previsto que los ACR generen un aumento del comercio intrarregional de servicios. Un reciente estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) indica que el comercio intrarregional absorbe la mayor parte del comercio de servicios Sur-Sur entre países en desarrollo y que el comercio intrarregional supone el 57, el 71 y el 94%, respectivamente, del comercio de servicios Sur-Sur en África, América Latina y el Caribe y Asia y Oceanía. El comercio intrarregional de servicios es especialmente significativo en Asia y

Oceanía, puesto que hasta la mitad de su volumen total se distribuye dentro de la región. Esa cifra es inferior al 20% en las demás regiones en desarrollo.

### Comercio regional de servicios entre los países en desarrollo en 2002



*Fuente:* Cálculos de la UNCTAD basados en estimaciones de la OCDE.

9. Para los países en desarrollo, gran parte del comercio regional corresponde a los de servicios comerciales, como el transporte de mercancías, el turismo, la construcción y los servicios empresariales. No obstante, la gama de servicios comercializados y, en consecuencia, el volumen del comercio de servicios, se expande rápidamente a medida que los países privatizan y liberalizan progresivamente servicios cuya prestación se consideraba tradicionalmente una función del gobierno.

## II. CUESTIONES DE POLÍTICA Y ENFOQUES DE LOS SERVICIOS EN LOS ACR

10. Aunque las motivaciones para participar en ACR de servicios pueden ser distintas para los diferentes países, pueden identificarse varios factores. En primer lugar, cuando la liberalización del comercio regional de mercaderías se ha considerado un éxito, los países pueden sentirse alentados a ampliar la liberalización a los servicios. En segundo lugar, la liberalización de los servicios puede negociarse más fácilmente entre un grupo limitado de participantes, especialmente cuando sus economías se encuentran en niveles similares de desarrollo y se dan la proximidad geográfica y los vínculos culturales, puesto que esos aspectos permiten alcanzar un grado de reciprocidad entre los socios regionales mayor que el que sería posible conseguir en un marco de negociaciones multilaterales, con lo que se reduce el problema de los que sólo pretenden obtener ventajas sin ofrecer nada a cambio. En tercer lugar, reconociendo la vital importancia que el comercio de servicios reviste para el crecimiento y el desarrollo, muchos países aceleraron sus iniciativas regionales en busca de oportunidades para la exportación de servicios y la atracción de un mayor volumen de inversiones.

11. De la bibliografía parece desprenderse que hay una mayor probabilidad de obtener ventajas estáticas y dinámicas de la liberalización preferencial de los servicios que de la liberalización preferencial de las mercaderías. El potencial de los ACR para promover la liberalización del desplazamiento temporal de los proveedores de servicios es especialmente significativo.

La cooperación reglamentaria en cuanto a la armonización o el reconocimiento mutuo de las calificaciones profesionales y las certificaciones y normas técnicas, la competencia y las disposiciones relativas a la movilidad de la fuerza laboral podrían incrementar aún más el bienestar. Además, el comercio regional de servicios ofrece un entorno propicio para las empresas nacionales al acelerar las curvas de aprendizaje, crear capacidades de oferta y fomentar la competitividad internacional. El comercio regional de servicios también desempeña una función catalítica en la generación de empleo y la promoción del desarrollo de industrias y empresas regionales florecientes en el terreno de los servicios. Al dar lugar a economías de escala en la producción de servicios, los ACR pueden promover el desarrollo de la infraestructura regional en sectores clave como el transporte, las comunicaciones y la energía.

12. Se estima que los beneficios que pueden obtenerse de la liberalización no preferencial son mayores que los de la liberalización preferencial porque, entre otras razones, la primera permite a los consumidores importar de las fuentes más competitivas. La liberalización regional se realiza a menudo como transición a la liberalización multilateral porque puede ayudar a fortalecer las capacidades de oferta y la eficacia reglamentaria a nivel nacional antes de enfrentarse a la competencia en el plano mundial. Una secuencia apropiada de la apertura del mercado de servicios puede ofrecer ventajas dinámicas a largo plazo. A ese respecto, los ACR pueden actuar como "bloques de construcción" de la liberalización multilateral. La secuencia de la liberalización reviste una importancia especial en aquellos sectores en que los costos irrecuperables y las ventajas asociadas con algunos servicios intensivos en capital son importantes, como los servicios de infraestructura, puesto que los privilegios temporales que se conceden en el marco de un ACR preferencial pueden suponer el bloqueo de la entrada en el mercado de proveedores más eficientes cuando se llega a la apertura no preferencial del mercado sobre la base del trato MFN.

13. Cosechar el potencial de los ACR, especialmente de los ACR Sur-Sur, reviste interés para los países en desarrollo como medio para aumentar las exportaciones de servicios y apoyar los objetivos más amplios de la estimulación de la dinámica de crecimiento regional y el fomento de las capacidades regionales de oferta y el desarrollo de infraestructuras, incluso mediante mecanismos de cooperación encaminados a promover las infraestructuras regionales compartidas, la cooperación reglamentaria y de políticas y el intercambio de conocimientos y la creación de capacidad. En algunos ACR Norte-Sur, los países desarrollados ofrecen apoyo mediante mecanismos de cooperación. Es necesario asegurar que los mecanismos de apoyo sean eficaces, especialmente por lo que respecta a la creación de capacidades de oferta. El establecimiento de mecanismos de cooperación eficaces y la obtención de recursos para esos mecanismos siguen siendo elementos importantes de los debates regionales en las regiones en desarrollo.

14. En diferentes ACR se han adoptado enfoques distintos de la liberalización de los servicios. Para evaluar la medida en que los ACR han contribuido realmente a la liberalización del comercio entre los socios, es necesario examinar el régimen de los servicios y los demás compromisos contenidos en los acuerdos, incluidas las disposiciones sobre la inversión, la integración de los mercados laborales, las adquisiciones de los gobiernos y el reconocimiento de



licencias, certificados y calificaciones. Además, hay varios reglamentos sectoriales que también son de interés para la liberalización del comercio de servicios. El efecto combinado de todas esas disciplinas definirá el grado de liberalización del comercio de servicios.

15. Los ACR han adoptado enfoques diferentes con respecto a los siguientes elementos: i) el alcance; ii) las modalidades de liberalización; iii) la profundidad de los compromisos; iv) la cooperación reglamentaria; y v) otras esferas de cooperación. En cuanto al elemento i), alcance sectorial y modal, en los ACR existentes se tiende a contemplar el alcance sectorial universal, con la exclusión de sectores sensibles como el transporte aéreo y marítimo y los servicios audiovisuales. La liberalización puede basarse en un enfoque progresivo con un plazo para la aplicación, especialmente en el caso de los países en desarrollo (diez años en el caso de MERCOSUR). En algunos acuerdos se contempla el tratamiento separado de las inversiones (en los ACR del tipo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), MERCOSUR, la Unión Europea (UE)), y la circulación de personas (TLCAN). Algunas disposiciones para sectores concretos pueden contener también un elemento de liberalización, incluidos los servicios financieros, el transporte aéreo, marítimo y terrestre, las telecomunicaciones, los servicios profesionales y los desplazamientos del tipo del modo 4.

16. En cuanto al elemento ii), modalidades de liberalización, los ACR tienden generalmente a seguir un enfoque de lista negativa o de lista positiva. En el enfoque de lista negativa, los países enumeran los sectores y modos de oferta que desean excluir de la obligación general de no restringir las importaciones de servicios, y el resto de las restricciones pueden ser objeto de una eliminación negociada (en algunos casos con el "mecanismo de apriete" que automáticamente convierte en vinculante la liberalización unilateral de nuevos servicios en el marco del acuerdo). El enfoque de la lista positiva consiste en enumerar los sectores y modos de oferta que los países se comprometen a liberalizar. Ese enfoque puede, en teoría, ofrecer el mismo nivel de liberalización que el enfoque de lista negativa, pero ofrece una mayor flexibilidad para diseñar el alcance y el ritmo de los compromisos de liberalización. El enfoque de la lista negativa se adoptó en los ACR tipo TLCAN (Comunidad Andina (CAN), Comunidad del Caribe (CARICOM)), los acuerdos europeos y el acuerdo UE-México, mientras que el enfoque de la lista positiva se adoptó en los acuerdos UE-Chile, ASEAN, MERCOSUR, Mercado Común Centroamericano (MCCA), Japón-Singapur y Estados Unidos-Jordania. La definición de las normas de origen para los proveedores de servicios es importante a la hora de determinar el nivel y la profundidad de la liberalización regional de los servicios frente a los proveedores de servicios de terceros países.

17. Por lo que se refiere al elemento iii), profundidad de los compromisos, el compromiso regional de los países, así como las disciplinas generales y sectoriales contempladas en un ACR podrían afectar al grado en que los ACR pueden conducir a una liberalización eficaz de los servicios. El compromiso de liberalización puede dar lugar a la congelación o a la eliminación progresiva de las medidas restrictivas. Eso es importante por cuanto los ACR pueden ir más allá de los compromisos del AGCS y ofrecer condiciones "preferenciales" de acceso a los mercados a los socios regionales. Se incluye una serie de medidas para promover el acceso eficaz al mercado, entre las que figura la obligación de fomentar la transparencia. Por lo que respecta al elemento iv), cooperación reglamentaria, las medidas reglamentarias nacionales, como los requisitos de calificación, determinan también el nivel de liberalización, puesto que esos requisitos constituyen a menudo importantes obstáculos a la entrada en el mercado de los servicios, por ejemplo el de los servicios profesionales. En algunos ACR (MERCOSUR,

TLCAN (contabilidad, arquitectura, ingeniería), CARICOM) se buscan la armonización y el reconocimiento mutuo, pero a menudo sólo sobre la base de la realización de los mejores esfuerzos. Los ACR pueden contener compromisos de acceso al mercado en la adquisición de servicios por parte del gobierno y disciplinas relativas a las políticas en materia de mecanismos de salvaguardias urgentes, monopolios y competencia.

### **III. EXPERIENCIA ADQUIRIDA CON LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EN LOS ACR**

#### **ACR Norte-Norte**

18. La Unión Europea (UE) es el paradigma de la integración económica profunda y amplia. En el tratado de la CEE de 1957 se contemplaba la liberalización del comercio de servicios como parte de las cuatro libertades (libre circulación de mercancías, personas y capital y libertad de establecimiento). El progreso hacia un mercado único de servicios ha sido lento en comparación con el comercio de mercaderías. La liberalización de los servicios se ha ido introduciendo progresivamente mediante directivas sectoriales específicas (relativas, por ejemplo, a los servicios financieros, telecomunicaciones, profesiones liberales, servicios de transporte, servicios postales, servicios portuarios y energía) y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo, pero aún subsisten numerosos obstáculos en algunos sectores. La liberalización ha encontrado dificultades, por ejemplo, en los servicios financieros y la energía. En 2000, la cumbre de la UE celebrada en Lisboa pidió que se suprimieran los obstáculos transfronterizos al comercio de servicios con miras a conseguir un mercado único de los servicios. Se estima que la liberalización de los servicios incrementaría el PIB regional entre un 0,3 y un 1,8%, y resultaría en un aumento del empleo del 0,7%, es decir generaría 2,5 millones de nuevos empleos.

19. La liberalización del comercio en la UE va acompañada de la cooperación (a veces la armonización) reglamentaria en diversas esferas de las políticas públicas. La UE reconoce la prerrogativa de los Estados miembros de tratar de alcanzar objetivos legítimos de políticas públicas incluso si ello interfiere con las cuatro libertades.

20. En el tratado de la CEE no se distingue entre el acceso al mercado y el trato nacional, que son las piedras angulares de la arquitectura jurídica del AGCS. Todas las "restricciones", sean o no discriminatorias (como los retrasos o costos adicionales), están prohibidas. La directiva sobre los servicios también va más allá del AGCS en la exigencia de la designación de centros de coordinación únicos y en cuestiones relacionadas con el reconocimiento.

21. El desplazamiento del "tipo modo 4" de los proveedores de servicios se contempla como una "prestación temporal de servicios sin el establecimiento de una empresa" y otras directivas relativas al traslado de empleados, que normalmente no tienen que solicitar el reconocimiento de sus calificaciones. Los Estados miembros deben velar por que el empleador ofrezca a los empleados desplazados las medidas básicas de protección obligatorias exigidas en los Estados miembros en los que se realice el trabajo (en materia, por ejemplo, de salario mínimo, vacaciones y jornadas de trabajo máximas). Su aplicación ha demostrado ser difícil, y aún subsisten algunos requisitos discriminatorios (por ejemplo, varios Estados de la Europa de los 15 aplican medidas discriminatorias de hecho o un período de transición para la circulación de trabajadores procedentes de los nuevos Estados miembros), que se deben en parte a la

preocupación por el empleo local derivada de la posible afluencia de proveedores de servicios procedentes de los nuevos Estados miembros.

### **Hacia un mercado interno de servicios en la UE**

En enero de 2004, la Comisión Europea presentó un proyecto de directiva sobre los servicios encaminado a la creación de un mercado interno de servicios. No obstante, el proyecto encontró críticas derivadas de la preocupación por que pudiera conducir a un "dumping social" y a la comercialización de servicios clave (por ejemplo los servicios sociales, cultura, educación, salud) y restringir la capacidad de regulación de los Estados miembros. Además, se plantearon temores de que el proyecto de directiva presionaría a la baja los salarios y las condiciones laborales. Hubo controversia acerca del principio del "país de origen", en virtud del cual los proveedores de servicios estarían sujetos a la legislación de su país de origen y no a la del país en el que se prestara el servicio. Se suscitaron preocupaciones por una posible "carrera hacia el fondo" en las políticas sociales y ambientales que desembocaría en la reubicación de empresas, el aumento del desempleo y la erosión de la protección social. La directiva revisada se aprobó en otoño de 2006 y entrará en vigor en 2010. El aspecto más controvertido -el principio del "país de origen"- se sustituyó por una disposición sobre la "libertad para prestar servicios". Además, se eliminaron las disposiciones relativas al desplazamiento de empleados y se aceptó que la liberalización no afectaría a la legislación nacional sobre el trabajo, al derecho penal o a los servicios sociales y los Estados miembros serían libres para mantener restricciones basadas en las políticas públicas (por ejemplo, la seguridad pública, las políticas sociales, la protección de los consumidores, la protección del medio ambiente y la salud pública), siempre que esas restricciones fuesen "no discriminatorias, necesarias y proporcionales". Aunque la directiva revisada abarcaría servicios de interés *económico* general, servicios empresariales y servicios prestados a empresas y consumidores, varias esferas de servicios quedarían excluidas (por ejemplo, los servicios financieros, telecomunicaciones, transporte, puertos, atención de la salud y algunos servicios sociales, actividades relacionadas con el ejercicio de la autoridad oficial, empresas de trabajo temporal, servicios audiovisuales y juegos de azar).

### **Acuerdos Sur-Sur**

22. Los ACR Sur-Sur son un elemento importante en la estrategia de progreso de los países en desarrollo orientada a su integración gradual y estratégica en la economía mundial. El impulso para incluir los servicios en los ACR Sur-Sur ha ido creciendo. La UNCTAD facilita asistencia técnica para esas negociaciones.

23. En Asia, el impulso para incluir los servicios en los ACR ha ido creciendo, puesto que algunos países asiáticos son Potencias mundiales en las esferas de las manufacturas y los servicios. El importante desarrollo de las capacidades regionales de prestación de servicios de apoyo a la fabricación ha conducido a un aumento de las exportaciones de servicios. Hay una estimación que apunta la cifra de 68.000 millones de dólares como la ganancia que podría derivarse de una reducción del 50% de los obstáculos al comercio de servicios, el doble de lo que

supondría una reducción similar de la protección en las manufacturas y cerca de una cuarta parte más que la que se derivaría de la liberalización agrícola. La ASEAN fue una de las primeras en emprender la liberalización de los servicios en Asia con la firma del Acuerdo Marco de la ASEAN sobre los Servicios (AMAS) en 1995. La zona de libre cambio del Asia meridional incorporó la liberalización de los servicios en 2006. Los países de Asia han aumentado recientemente su actividad en la conclusión de ACR bilaterales con socios de dentro y fuera de la región.

### La ASEAN

El AMAS sigue el modelo de la lista positiva y los compromisos se han centrado hasta ahora en los sectores del transporte aéreo y marítimo, los servicios comerciales, la construcción, los servicios financieros, las telecomunicaciones y el turismo. Los compromisos en esos sectores podrían caracterizarse como "más allá del AGCS". El objetivo a largo plazo del AMAS es la eliminación de las restricciones al comercio de servicios entre los miembros en los cuatro modos de oferta de servicios. Se elaboró a lo largo de un ciclo de tres años de rondas de negociación. Para junio de 2005, se habían concluido cuatro paquetes de compromisos de la ASEAN. Los compromisos de liberalización se complementan con acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM) (para los servicios profesionales, incluidas la ingeniería, la contabilidad, la arquitectura, la topografía y la enfermería) y mecanismos de cooperación, como en el caso del desarrollo de infraestructuras. Entre los sectores prioritarios para la liberalización avanzada figuran los servicios "e-ASEAN" y los servicios de atención de la salud y en ambos casos se contempla la facilitación de la circulación de los profesionales. Los avances en la liberalización del modo 4 siguen siendo bastante limitados. Los compromisos se establecen principalmente al nivel del AGCS. La siguiente etapa de liberalización en el marco del AMAS será el establecimiento para 2020 de la Comunidad Económica de la ASEAN -es decir, la libre circulación de bienes y servicios que se contempla en el Concord II concluido en Bali en 2003. Un Grupo de Tareas de Alto Nivel ha recomendado: i) que se establezcan objetivos y calendarios claros para cada sector y cada ronda en materia de liberalización de los servicios; ii) que se acelere la liberalización de los servicios en sectores específicos antes de la fecha límite de 2020 mediante la fórmula ASEAN menos X; iii) que los ARM relativos a las calificaciones para los servicios profesionales más importantes se finalicen para 2008; y iv) que se emprendan actividades de fomento de la capacidad.

24. En la mayoría de los ACR de Asia se adopta un enfoque tipo AGCS que contiene disposiciones sobre el trato nacional, el acceso a los mercados, los modos de oferta y la reglamentación nacional. No obstante, hay diferencias notables con el enfoque del AGCS. Por ejemplo, mientras que los compromisos específicos de los países en la mayoría de los ACR de Asia, como la ASEAN, siguen un enfoque de lista positiva, algunos acuerdos de libre comercio (ALC) de Asia siguen el enfoque de lista negativa (los ALC entre la República de Corea y Singapur y entre la República de Corea y Chile). La mayoría de los acuerdos bilaterales contienen disposiciones bien definidas sobre los servicios, incluso capítulos separados para sectores clave en la esfera de los servicios. El acuerdo India-Singapur contiene capítulos

separados para las inversiones y los servicios en los que se tratan detalladamente la circulación de profesionales, los servicios aéreos y el comercio electrónico. A la vista de la buena preparación de los trabajadores de habla inglesa de Filipinas y la India, tanto el ALC India-Singapur como el acuerdo de asociación económica (AAE) Japón-Filipinas contienen amplias disposiciones relativas a la circulación de personas.

25. Tras la ronda Uruguay, los ACR en *América Latina y el Caribe* -CARICOM, CAN y MERCOSUR, pero no el MCCA- adoptaron disciplinas para la liberalización del comercio de servicios. Los acuerdos bilaterales tipo TLCAN (actualmente 12) han proliferado en toda la región.

26. La CAN y la CARICOM han conseguido progresos notables en la esfera de los servicios. En el régimen para la liberalización del comercio de servicios en la CAN adoptado en 1998, basado en una lista negativa, se estableció la obligación de la congelación y la elaboración de un inventario de las medidas restrictivas que los miembros podían mantener durante un período de transición hasta la plena liberalización, a la que habría de llegarse en 2005. La elaboración del inventario entrañaba unos importantes compromisos iniciales de liberalización. Bolivia sólo incluyó 46 medidas, Colombia 75, el Ecuador 74 y el Perú 20. En 2006 se adoptó la plena liberalización de los servicios. Los países andinos han eliminado todas las medidas incluidas en el inventario excepto las relativas al contenido nacional en los servicios audiovisuales y el requisito de la constitución de empresas para la prestación de servicios públicos. Se ha concedido un trato especial a Bolivia hasta 2009. La experiencia andina revela un proceso de integración a nivel subregional más profundo que el que se ha logrado hasta ahora en los planos bilateral y multilateral. Los compromisos iniciales a nivel subregional son más profundos que los compromisos del AGCS y las ofertas presentadas en el marco de las negociaciones del AGCS; y en el caso del trato nacional sobrepasan los compromisos adquiridos por Colombia y el Perú en sus ALC bilaterales con los Estados Unidos.

27. El MERCOSUR adoptó el enfoque de lista positiva por etapas. El 7 de diciembre de 2005 entró en vigor el Protocolo de Montevideo, un acuerdo marco sobre el comercio de servicios. Los compromisos iniciales se adoptaron en julio de 1998 y desde entonces se han llevado a cabo seis rondas de negociaciones sobre compromisos específicos a raíz de las cuales se han ido incorporando progresivamente nuevos compromisos a los calendarios nacionales. MERCOSUR ha conseguido avanzar tanto en lo que se refiere al aumento del número de compromisos como al fomento de la transparencia, puesto que en los compromisos se especifican ahora con mayor precisión las medidas restrictivas del acceso a los mercados y el trato nacional. Los compromisos contraídos en el marco del Protocolo de Montevideo han ido más allá de los compromisos de los miembros del MERCOSUR en el AGCSA. No obstante, sólo los compromisos iniciales han entrado en vigor. El régimen de adquisición por los gobiernos que figura en MERCOSUR abarca tanto los bienes como los servicios, para lo que se utiliza un enfoque de lista positiva.

28. La CARICOM ha conseguido importantes progresos en la creación de un mercado único de los servicios, en la liberalización de la circulación de capitales y en el disfrute del derecho al establecimiento de empresas en la región. Los miembros están inmersos en el proceso de eliminar las restricciones que dificultan el ejercicio del derecho de los nacionales de la CARICOM a establecer empresas comerciales, trasladar capitales y prestar servicios. Todos los sectores de servicios sin restricciones en los calendarios nacionales se liberalizaron por completo

en 2002. El número de restricciones se ha ido reduciendo significativamente, lo que ha conducido a una importante liberalización de la circulación de capitales y servicios y un avance en el derecho de establecimiento. Así pues, la liberalización del comercio intrarregional de servicios ha ido más allá del nivel de los compromisos contraídos por los miembros de la CARICOM en el AGCS y del nivel de la liberalización de la mayoría de los acuerdos Norte-Sur concertados por varios países de América Latina.

29. Los países africanos han emprendido una estrategia de integración regional para superar sus dificultades para integrarse en la economía mundial. Entre los principales acuerdos pueden citarse la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO), la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC), la Unión Aduanera del África Meridional (SACU), el Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA) y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC). Se confía en que esas comunidades económicas regionales (CER) sirvan como bloques de construcción para la configuración de una Comunidad Económica Africana antes de 2025. Los ACR subregionales proliferan y la consolidación y la racionalización de esas iniciativas constituyen un importante desafío para el continente. Seis de los 53 países de África son miembros de una CER, 26 son miembros de 2 CER y 20 son miembros de 3 CER, mientras que hay un país que pertenece a cuatro CER.

30. La mayoría de los ACR de África tienen por objeto una fuerte integración económica para estimular el crecimiento económico mediante la expansión de los mercados regionales, la generación de economías de escala y la facilitación del comercio y la inversión mediante la cooperación regional. A pesar del objetivo establecido de eliminar los obstáculos a la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, y del derecho de residencia y establecimiento, los ACR de África todavía no han emprendido un programa de liberalización de los servicios. COMESA ha establecido un grupo de trabajo como pionero en la ampliación de ese marco para el comercio de servicios. El mandato en la esfera de la liberalización de los servicios en la SADC surge del artículo 23 del Protocolo Comercial de la comunidad, que hace referencia a la importancia del comercio de servicios para el desarrollo de las economías de los países de la SADC y la adopción de políticas y la aplicación de medidas con miras a liberalizar sus sectores de servicios dentro de la comunidad. En ese artículo se indica también que eso se hará de acuerdo con las obligaciones de los países miembros de la SADC dimanantes del AGCS. Los Estados miembros de la SADC están examinando actualmente un proyecto de anexo (del Protocolo Comercial) sobre el comercio de servicios, en el que se utiliza el enfoque de lista positiva. El objetivo de la SADC es conseguir una liberalización sustancial del comercio de servicios a más tardar en 2015.

### **ACR Norte-Sur**

31. En los ACR Norte-Sur se incorporan los servicios cada vez con mayor frecuencia. Algunos acuerdos bilaterales concertados por los Estados Unidos y la UE tienen un importante componente de servicios. Su acelerada proliferación ha conducido a la utilización generalizada de unos enfoques más profundos de la liberalización de los servicios en el marco de los ACR bilaterales. Unos acuerdos de asociación económica más amplios, como los concertados entre los países de Asia, el Caribe y el Pacífico (ACP) y la UE, pueden ayudar a los países en desarrollo a potenciar la creación de capacidades regionales de oferta y el fomento de las inversiones en infraestructura y tecnologías modernas en el sector de los servicios. Los ACR

Norte-Sur deben diseñarse de forma que sirvan como instrumentos reales para el desarrollo y la erradicación de la pobreza en el Sur. Dado el estado incipiente del sector de los servicios en los países en desarrollo, es necesario evaluar cuidadosamente las repercusiones que la apertura recíproca Norte-Sur de los mercados de servicios puede tener en el sector de los servicios de los países en desarrollo.

32. El *TLCAN* se ha convertido en un modelo de la liberalización del comercio de servicios que se ha reproducido en otros lugares, incluso en algunos ACR bilaterales concertados por los Estados Unidos. El modelo TLCAN incorpora disposiciones exhaustivas acerca del comercio transfronterizo de servicios y un capítulo separado sobre las inversiones en el que se contemplan tanto los bienes como los servicios, las adquisiciones de los gobiernos y la circulación de las personas dedicadas a los negocios, con un enfoque de lista negativa que a menudo incluye el "mecanismo de apriete". En él se adopta una definición amplia de los inversores y las inversiones, se contemplan normas estrictas sobre el derecho de establecimiento (es decir, el reconocimiento de derechos sustanciales previos al establecimiento), y se abordan las cuestiones del trato nacional, la prohibición de los requisitos relacionados con el rendimiento, la libertad para transferir fondos, una cláusula de expropiación y un sistema de solución de diferencias entre los inversores y el Estado. La mayoría de los acuerdos tipo TLCAN contienen capítulos específicos sobre los servicios financieros, las telecomunicaciones y el comercio electrónico, y se incluyen diversas obligaciones en las esferas de los bienes y los servicios. Los acuerdos tipo TLCAN han dado como resultado un compromiso de *congelación* superior al del AGCS. Se establecen reservas para medidas concretas y compromisos de liberalización; exenciones del trato MFN; actividades reservadas al Estado; restricciones cuantitativas; y reservas a los compromisos en los servicios financieros. También se contemplan reservas con respecto a las disposiciones del capítulo dedicado a las adquisiciones de los gobiernos. Los acuerdos tipo TLCAN han generado una considerable apertura de los mercados de los países en desarrollo.

33. Existen, o se están negociando, varios ACR bilaterales entre la UE y países en desarrollo, por ejemplo los acuerdos Europa-Mediterráneo. Esos acuerdos tienen al AGCS como modelo y en ellos se utiliza el enfoque de la lista positiva sin un capítulo separado para las inversiones. En el Acuerdo sobre Comercio, Desarrollo y Cooperación concertado entre Sudáfrica y la UE se contempla el fomento de la cooperación en el sector de los servicios en general y en las esferas de los servicios bancarios, los seguros y otros servicios financieros en particular.

34. Los *Estados ACP* participan en negociaciones encaminadas a concluir, para fines de 2007 a más tardar, AAE con la UE en los que se contempla la posibilidad de la liberalización del comercio de servicios. Los servicios representan un tercio de todas las exportaciones de bienes y servicios de los países ACP a la UE. Se estima que cerca de tres cuartas partes de las exportaciones registradas de los países ACP de África se dirigen a la UE. Esa cifra da cuenta de la importancia que reviste la UE para las exportaciones de servicios de los países ACP. En las negociaciones sobre los AAE, los países ACP señalaron el sector del turismo y el modo 4 como esenciales para sus perspectivas de comercio y desarrollo. El comercio de servicios se aborda en el Acuerdo de Asociación de Cotonou (AAC) desde el punto de vista de la eliminación de las medidas restrictivas que afectan al comercio de servicios en los países signatarios con el objetivo de llegar a la apertura recíproca de los mercados, y desde el punto de vista del fortalecimiento de la cooperación en los aspectos reglamentario y de desarrollo del sector. Aunque en el marco del AAC no hay ninguna obligación firme de liberalizar el comercio de servicios, las partes han convenido el objetivo de ampliar su asociación de forma que abarque la liberalización de los

servicios (párrafo 4 del artículo 41) de acuerdo con las disposiciones del AGCS.

La liberalización de los servicios sería progresiva, basada en principio en el enfoque de la lista positiva, adaptada al nivel de desarrollo de los países y regiones ACP interesados en términos generales y en cuanto a sus sectores y subsectores de servicios y a sus dificultades específicas y cimentada en los principios de trato especial y diferenciado, asimetría y discriminación positiva regional. Se considera importante disponer de un marco reglamentario sólido. Las partes mantendrán facultades normativas y el derecho a promulgar nuevos reglamentos relativos a la prestación de servicios en sus territorios con el fin de alcanzar objetivos de política nacional. En las negociaciones se abordarían los mecanismos especiales de salvaguardia.

35. Los avances en el modo 4 se examinarán en el contexto de las negociaciones del AAE. Puede ser una esfera en la que surjan mayores oportunidades de acceso a los mercados para los países ACP mediante las negociaciones del AAE. Cabe señalar que las nuevas posibilidades de acceso a los mercados pueden verse limitadas en la esfera de las mercaderías por unas preferencias unilaterales firmemente arraigadas. A ese respecto, en un enfoque planteado por la UE se limita el alcance de la circulación temporal de personas a las "personas dedicadas a los negocios", entre las que estarían el personal esencial, los visitantes comerciales y las personas objeto de traslados internos en las empresas (gestores, especialistas, personal universitario en formación, vendedores de servicios comerciales). Por lo que respecta a los proveedores de servicios contractuales y los profesionales independientes, las disposiciones propuestas se limitan a la reafirmación de las obligaciones y compromisos de las partes dimanantes del AGCS. Esto podría limitar las posibles ventajas de futuros AAE. La forma y el contenido de los compromisos de liberalización, su secuencia y el apoyo a la creación de capacidad de oferta en la esfera de los servicios en los países ACP son cuestiones que deberán examinarse detalladamente.

#### **IV. LOS ACR Y LA CIRCULACIÓN DE LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS**

36. Los ACR pueden ser una vía prometedora para la circulación temporal de personas y trabajadores. Podrían ser de interés para el fomento de la circulación de trabajadores en todos los niveles de calificación. Eso es importante, puesto que los compromisos en el modo 4 existentes en la OMC son limitados en amplitud y profundidad y se centran generalmente en los trabajadores cualificados. Los países en desarrollo consideran que las ofertas que se han hecho en las negociaciones en curso en el marco del AGCS son en gran medida insuficientes en lo que se refiere a los proveedores de servicios contractuales, los profesionales independientes y los proveedores de servicios con niveles de calificación medios y bajos. Aunque la mitad de las 70 ofertas presentadas en el marco de las negociaciones del AGCS proponen cambios relacionados con el modo 4, a menudo los vinculan con requisitos profesionales y educativos o exenciones sectoriales.

37. Algunos ACR reflejan los compromisos existentes en el marco del AGCS, en tanto que otros han ido más allá al contemplar el acceso general para determinadas categorías de personal y ofrecer una liberalización adicional. La forma en que los ACR abordan la circulación de trabajadores varía en las distintas regiones y va de la plena movilidad de la fuerza laboral a la ausencia de disposición alguna. No obstante, muchos ACR están aún por alcanzar su pleno potencial mediante el aumento de los compromisos en el modo 4 que faciliten la circulación de los trabajadores. Incluso en el acuerdo más liberal, se recurre a los períodos de transición y la



asistencia económica a las regiones desfavorecidas para mitigar el efecto de la afluencia de trabajadores. La mayoría de los ACR aún se centra en la facilitación de la circulación de los trabajadores más cualificados y no va mucho más allá de los compromisos en el modo 4 del AGCS o los programas unilaterales encaminados a atraer trabajadores cualificados.

La facilitación de la circulación de personas no siempre conduce al derecho a prestar servicios. Eso dependerá de la liberalización real de los sectores concretos. Además, en la mayoría de los ACR se estipula que las disposiciones relativas a la circulación de los trabajadores no tienen precedencia sobre la legislación general de los países en materia de migración ni sobre su derecho a imponer requisitos de residencia y visados y permisos conexos.

#### **Tratamiento del modo 4 en los ACR**

La mayoría de los ACR contienen alguna disposición sobre la circulación de los trabajadores. Pueden agruparse en las cinco categorías siguientes:

- i) Acuerdos en los que se contempla la plena circulación de los trabajadores con muy limitadas excepciones (por ejemplo, los servicios públicos, la seguridad pública o la salud pública) (UE, Asociación Económica Europea (EEA), Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), COMESA, Acuerdo comercial de afianzamiento de las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelanda (ANZCEACR));
- ii) Acuerdos en los que se contempla el acceso al mercado de determinados grupos (licenciados universitarios, profesionales, personas altamente calificadas o trabajadores de profesiones concretas), incluidos los proveedores de servicios, y/o que agrupan todos los movimientos de personas físicas y la entrada temporal por motivos de negocios en un capítulo separado (CARICOM, TLCAN, Acuerdos Europeos. Canadá-Chile, Estados Unidos-Singapur, Estados Unidos-Chile, Japón-Singapur);
- iii) Acuerdos que tienen al AGCS por modelo con algunos elementos adicionales (por ejemplo, una reglamentación común de las condiciones de trabajo y empleo) (Área Americana de Libre Comercio (AALC), MERCOSUR, acuerdos de asociación Europa-Mediterráneo, Nueva Zelanda-Singapur, UE-México, UE-Chile, Estados Unidos-Jordania);
- iv) Acuerdos en los que no se contempla el acceso al mercado, pero sí la facilitación de la entrada (por ejemplo, facilitación de los viajes de negocios y exención de visados para ciertas categorías de personas) (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC));
- v) Acuerdos que no contienen disposiciones sobre los servicios o la circulación de los trabajadores (Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central (ALCEC)).

38. También se ha promovido la cooperación regional en la esfera conexas del mercado de trabajo, incluso mediante las políticas migratorias y de visados, para fomentar la prestación de servicios en el modo 4. Por ejemplo, en el Acuerdo de Asociación Económica Japón-Filipinas (2006) se ha incorporado un compromiso acerca de un cupo de visados para la circulación de trabajadores del sector de la salud.

39. Algunos grupos regionales han diseñado iniciativas específicas en relación con los trabajadores del sector de los servicios -por ejemplo, el marco regional de la *SADC* tiene por objeto el desarrollo de directrices políticas para atraer y retener a los profesionales de la salud en el sector público con el fin de poner fin a la fuga de cerebros que padece la región en ese sector. Otros procesos de cooperación abarcan cuestiones relacionadas con la migración en general, como la migración ordinaria y los migrantes altamente cualificados. Como mecanismos similares pueden citarse el protocolo de COMESA sobre la relajación gradual y por último la eliminación de los requisitos de visado y el protocolo sobre la libre circulación de personas, trabajadores y servicios y el derecho de establecimiento y residencia, así como la cooperación en el marco del *ALC Tailandia-Australia* para facilitar la entrada temporal de personas en viaje de negocios, por ejemplo aprobando las solicitudes fuera del país. La CEDEAO introdujo el pasaporte CEDEAO, con lo que se eliminaron los obstáculos al movimiento transfronterizo de personas.

40. El *TLCAN* facilita el movimiento a través de las fronteras de cuatro categorías de personas: los visitantes de negocios, los miembros de 63 profesiones, el personal objeto de traslados internos de las empresas y los comerciantes e inversores. No pueden imponerse límites cuantitativos o exámenes como condición para la entrada de las personas objeto de traslados internos de una empresa y no se imponen límites a los visados TLCAN, que se expiden por un año y pueden prorrogarse indefinidamente. El TLCAN no altera las disposiciones generales de los países miembros en materia de inmigración ni el requisito de que los visitantes temporales cumplan ciertos criterios en materia de licencias o certificados con respecto al ejercicio de una profesión o la prestación de servicios postventa. Se ha producido un brusco aumento del número de entradas en el marco del régimen TLCAN desde 1995, cuando entraron en los Estados Unidos 20.000 personas con uno de esos visados. En 2004 entraron en los Estados Unidos para trabajar con visados temporales para no inmigrantes 133.000 mexicanos pertenecientes a las categorías establecidas en el TLCAN.

41. En el régimen de servicios *andino* se contempla que los Estados miembros facilitarán la libre circulación y presencia de las personas físicas encargadas de la prestación de servicios, incluidos los servicios profesionales, y de los empleados de las empresas de servicios de otros países miembros en relación con las actividades amparadas por el régimen. En virtud del instrumento andino sobre la migración de trabajadores se han introducido ya importantes compromisos relativos a la libre circulación de trabajadores, incluso en el sector de los servicios, dentro de la subregión. Cualquier nacional andino tiene derecho a entrar, residir y trabajar en cualquier país andino. Así pues, el empleo en el sector de los servicios ha quedado abierto por completo a los nacionales andinos en todos los países miembros. La Comunidad Andina trabaja actualmente en un régimen para el reconocimiento de las licencias y certificaciones con el fin de hacer realidad también la libre circulación de personas que desempeñen ocupaciones y profesiones acreditadas.

42. En el *MERCOSUR*, se confía en que el mecanismo para el ejercicio temporal de las profesiones, que incluye directrices para la conclusión de acuerdos marco para el reconocimiento recíproco entre los órganos profesionales adoptadas en 2003, promoverá el libre comercio de servicios profesionales. Además, la eliminación de los requisitos de visado para los nacionales del MERCOSUR, y el visado MERCOSUR para los proveedores de servicios temporales, son adelantos importantes. El visado MERCOSUR permite a las personas entrar a un país y permanecer en él durante hasta cuatro años con objeto de prestar servicios. Se aplica a gerentes y directores, administradores, representantes legales, científicos, investigadores, profesores, artistas, deportistas, periodistas, técnicos altamente cualificados y especialistas y profesionales. La concesión del visado MERCOSUR no está sujeta a ninguna comprobación de la situación económica y está exenta de cualquier requisito de proporcionalidad en relación con la nacionalidad o la paridad de los salarios.

## V. MECANISMOS DE COOPERACIÓN EN EL MARCO DE LOS ACR

43. Entre los argumentos en favor de un enfoque regional de la liberalización del comercio de servicios figura la mayor viabilidad de los mecanismos de cooperación. La cooperación puede adoptar diversas formas, incluida la cooperación reglamentaria, el fomento de la capacidad financiera, humana e institucional, la facilitación del comercio y la construcción de infraestructuras. La cooperación conducente a una integración más profunda puede ser más viable entre países con niveles similares de desarrollo, preferencias sociales y afinidad cultural. Los beneficios de la cooperación reglamentaria pueden ser especialmente importantes en sectores en los que el comercio se ve dificultado por diferencias en los requisitos de calificación, licencias y normas (por ejemplo, los servicios profesionales) o por cuestiones relacionadas con los visados. No obstante, también puede haber costos, por ejemplo, los derivados de una armonización que no sea óptima, que no reflejen adecuadamente las preferencias sociales y las condiciones económicas locales.

44. Son numerosas las iniciativas de cooperación que se centran en *el reconocimiento y la armonización de las calificaciones y normas*, y los acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM) constituyen un elemento esencial. En Europa, el reconocimiento mutuo de las calificaciones ha sido uno de los pilares esenciales para el mercado único de los servicios. El reconocimiento de las calificaciones se consagraba en el Tratado de la CEE y posteriormente se aplicó por medio de 15 directivas relativas a la transferencia de calificaciones y aptitudes con fines académicos y profesionales. Está previsto que en 2007 ese enfoque sectorial sea sustituido por una directiva única con miras a conseguir un reconocimiento más automático de las calificaciones, la simplificación de los procedimientos administrativos y el fomento de la cooperación.

45. El reconocimiento de las calificaciones profesionales y los procedimientos de registro para los proveedores de servicios ocupa también un importante lugar en los ACR Sur-Sur. La ASEAN está inmersa en el proceso de concluir ARM para los servicios profesionales (por ejemplo los servicios de ingeniería, contabilidad, arquitectura, topografía, enfermería). MERCOSUR cuenta con un mecanismo para el ejercicio temporal de las profesiones, que incluye directrices para el reconocimiento recíproco entre los órganos profesionales. La Comunidad Andina trabaja en un régimen para el reconocimiento de las licencias y certificaciones para las ocupaciones acreditadas. Los ACR africanos han tenido cierto grado de éxito con los programas de armonización: con el permiso de conducir SADC de 1999 se

armonizan la formación, las pruebas y la concesión del permiso de conducir en toda la región y ha facilitado los servicios de transporte.

46. Entre los *ACR Norte-Sur*, en el *ALC Singapur-Australia* se prevé la cooperación en forma de la transferencia de créditos académicos y el reconocimiento mutuo de las calificaciones académicas y de formación profesional entre instituciones superiores reconocidas. Contiene también un capítulo separado sobre la cooperación en la esfera de la educación centrado en los procesos de garantía de la calidad; la educación en línea y a distancia; los sistemas de enseñanza primaria, secundaria y superior; la enseñanza técnica y la formación profesional; la colaboración de la industria para la enseñanza técnica y la formación profesional; y la formación y promoción del personal docente.

47. La cooperación abarca los *sectores de las infraestructuras*, incluidos los servicios financieros (programa de garantía de fianzas de COMESA, programa "tarjeta amarilla" de COMESA, empresa de reaseguros de la Zona de Comercio Preferencial para los Estados de África Oriental y Austral (ZEP-RE)); la *energía* (por ejemplo el suministro conjunto de energía en África meridional de la SADC, orientado hacia las prácticas sociales, económicas y ambientales racionales, la coordinación y la supervisión de las normas regionales de calidad del abastecimiento, la medición del rendimiento de los sistemas); y la *investigación y el desarrollo* (incluido el desarrollo de los recursos humanos, por ejemplo el ALC Tailandia-Australia). La ASEAN, por ejemplo, abarca el fortalecimiento y la integración de la infraestructura del transporte, la energía y las telecomunicaciones (por ejemplo, la cooperación para la construcción de una autopista ASEAN, el enlace ferroviario Singapur-Kunming, un plan de acción de la ASEAN para la elaboración de un acuerdo de cielos abiertos y una red de gaseoductos Trans-ASEAN). COMESA cuenta con varios programas orientados a facilitar el comercio de servicios que se centran en el transporte (es decir, la liberalización del transporte aéreo, la licencia de transportista de COMESA, la armonización de la carga por eje y las dimensiones máximas de los vehículos, la armonización de las tasas por el tránsito de vehículos). Otros ACR de África se centran también en la cooperación en la esfera del transporte (por ejemplo la Decisión de Yamoussoukro de liberalizar gradualmente el transporte aéreo, una iniciativa de toda África) y los servicios comerciales, incluidos los servicios logísticos y de seguros, para facilitar el comercio dentro de la región.

48. Muchas iniciativas de cooperación se centran también en el *fortalecimiento institucional*. La SADC, mediante sus protocolos, pretende fomentar la institucionalización del intercambio de información y ha creado varias nuevas instituciones -por ejemplo, la Asociación de Reguladores de las Telecomunicaciones del África Meridional (cooperación reglamentaria en la esfera de las telecomunicaciones), la Organización Regional de Turismo del África Meridional y el suministro conjunto de energía en el África meridional.

49. Algunos mecanismos de cooperación tienen por objeto la creación de *capacidad de oferta*. Entre los acuerdos Norte-Sur, en el Acuerdo de Asociación de Cotonou entre los países ACP y la Unión Europea se contempla (y se establecerá en futuros AAE), la cooperación en los ámbitos laboral, empresarial, de la distribución, las finanzas, el turismo, la cultura y la construcción y servicios de ingeniería conexos con miras a fomentar la competitividad de sus proveedores y potenciar al comercio. Las medidas previstas tienen por objeto proporcionar a los residentes y ciudadanos de los países ACP un fácil acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Las "estrategias de desarrollo" del Acuerdo de Cotonou tienen por objeto

mejorar la posición competitiva, especialmente de las PYMES, incluso mediante la cooperación en el desarrollo del sector privado, el desarrollo de productos, el desarrollo de sectores (por ejemplo el desarrollo sostenible del turismo o, en el caso de la SADC, la comercialización de la región de la SADC en estrecha cooperación con el sector privado). El acuerdo Tailandia-Australia está dirigido al apoyo y la promoción de las inversiones.

50. La UE aplica un *mecanismo amplio de cooperación*, incluso a nivel sectorial (por ejemplo, en el transporte, los servicios audiovisuales, las telecomunicaciones). Se han puesto en práctica programas para prestar apoyo a los nuevos Estados miembros y los posibles Estados miembros para adoptar el *acervo comunitario* en el proceso de adhesión. El programa Phare, que actualmente se aplica a los países adherentes y candidatos a la adhesión, abarca esferas relacionadas con el comercio de servicios, incluido el fortalecimiento de las instituciones y los recursos humanos (en parte con inversiones de acompañamiento), así como medidas destinadas a promover la cohesión económica y social. Ese programa tiene por objeto promover el funcionamiento de la economía de mercado y ayuda a fortalecer la capacidad de hacer frente a las presiones de la competencia y las fuerzas del mercado dentro de la UE.

## **VI. INTERFAZ ENTRE EL REGIONALISMO Y EL MULTILATERALISMO EN EL COMERCIO DE SERVICIOS**

51. Hay una relación intrínseca entre los ACR y el sistema multilateral de comercio, y los países en desarrollo se enfrentan al reto específico de rentabilizar al máximo su participación en paralelo en los procesos multilaterales y regionales. Es necesario tener en cuenta varias dimensiones de la interfaz y la coherencia cuando se abordan las negociaciones del AGCS y de los ACR. Eso es importante para los países en desarrollo, dada su limitada capacidad administrativa e institucional para mantener una multitud de negociaciones simultáneamente y buscar un marco coherente de normas en todos los acuerdos; su limitada capacidad y poder de negociación frente a países económicamente más fuertes; y su limitada capacidad para aplicar las normas internacionales. Existe el riesgo de que la multiplicidad de negociaciones de ACR distraigan recursos humanos e institucionales de los esfuerzos multilaterales.

52. Las *normas de la OMC en los ACR* determinan las condiciones en las que éstos pueden existir y funcionar en la esfera de los servicios. En el artículo V del AGCS ("Integración económica") se establece una excepción al principio general de MFN para la que es necesario satisfacer dos requisitos: en primer lugar, los ACR en materia de servicios deben tener una "cobertura sectorial sustancial" por lo que se refiere al "número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro" (no "la exclusión *a priori* de ningún modo de suministro"); y en segundo lugar, en los ACR se debe contemplar "la ausencia o la eliminación, en lo esencial, de toda discriminación" por lo que se refiere al trato nacional (artículo XVII del AGCS) bien sea mediante: i) "la eliminación de las medidas discriminatorias existentes" "y/o" ii) "la prohibición de nuevas medidas discriminatorias o que aumenten la discriminación". Eso ha de conseguirse "sobre la base de un marco temporal razonable". Además, los ACR deben diseñarse de forma que faciliten el comercio entre los Estados miembros y no deben elevar el nivel general de los obstáculos al comercio de servicios frente a terceros países. Existen diferentes opiniones acerca de las exigencias clave que se plantean en el artículo V.

53. A diferencia del artículo XXIV del AGCS, en el artículo V se contempla el trato especial y diferenciado. Cuando hay países en desarrollo que son partes en un ACR, debe ofrecérseles flexibilidad de acuerdo con su nivel de desarrollo en cuanto a las dos condiciones clave mencionadas más arriba. En el caso de los ACR Sur-Sur, debe darse el "trato más favorable" a las personas jurídicas que sean propiedad o estén bajo el control de personas físicas de las partes en dicho acuerdo con respecto a la exigencia de emprender "operaciones comerciales sustantivas" en el territorio de una parte en un acuerdo. Se han defendido diversas interpretaciones acerca de lo que se entiende por "flexibilidad" y "trato más favorable" en el apartado b) del párrafo 3 del artículo V.

54. Las negociaciones de Doha sobre las normas de los ACR están encaminadas a "aclarar y mejorar" las normas sobre esos acuerdos, incluido el artículo V, teniendo presentes al mismo tiempo "los aspectos de desarrollo de los acuerdos regionales de comercio". El resultado puede afectar a las negociaciones regionales y las condiciones de los acuerdos. En diciembre de 2006 se adoptó un mecanismo de transparencia para los acuerdos comerciales regionales. Tiene por objeto mejorar los procedimientos de anuncio, notificación, examen e información de los acuerdos comerciales regionales en materia de bienes y servicios.

55. Las *condiciones MFN de acceso al mercado* determinan el nivel de preferencias que pueden establecerse en el contexto regional, puesto que el trato preferente depende de las restricciones aplicadas sobre una base MFN. Así pues, como sucede en el caso de las mercaderías, la liberalización de los servicios en condiciones MFN podría afectar el nivel de esas "preferencias" o al elemento "más allá del AGCS" de un ACR. Por tanto, las negociaciones en curso en el marco del AGCS podrían afectar al alcance de ese trato preferente aplicado a los socios regionales en materia de servicios. De hecho, como se ha señalado, varios ACR más van allá de los compromisos del AGCS. Algunos ACR van incluso más allá de las ofertas presentadas en las negociaciones que se mantienen en el marco del AGCS (por ejemplo en los servicios financieros, de mensajería urgente, distribución y servicios audiovisuales). A veces, la profundidad de los compromisos en los diversos sectores es comparable a los compromisos previstos en las solicitudes plurilaterales o va más allá de éstos. No obstante, cabe destacar también que en los ACR se mantienen limitaciones y sensibilidades (por ejemplo con respecto a los servicios audiovisuales en la CE, los servicios marítimos y determinados servicios profesionales en los Estados Unidos; y el comercio transfronterizo de servicios financieros en muchos países).

56. Hay negociaciones en curso acerca de las *disciplinas sobre la reglamentación nacional en el marco del AGCS*, en las que los países en desarrollo se enfrentan al problema de conseguir un equilibrio apropiado entre la necesidad de mantener la flexibilidad en las políticas nacionales y la necesidad de alcanzar disciplinas específicas sobre las que cimentar sus posibilidades de acceso a los mercados de exportación, incluso en el modo 4. A ese respecto, algunos ACR contienen disposiciones que garantizan el cumplimiento de futuras disciplinas en el marco del AGCS, por ejemplo el capítulo sobre los servicios del ALC Singapur-Estados Unidos.

57. Revisten un especial interés para los ACR las disciplinas sobre el reconocimiento establecidas al amparo del artículo VII del AGCS. Por ese artículo se rigen los términos y condiciones de los acuerdos de reconocimiento y, por tanto, afecta a la capacidad de los ACR para establecer y aplicar la armonización y el reconocimiento mutuo de las calificaciones y normas. A ese respecto, surge la cuestión de cómo afectará esa norma a la cooperación

reglamentaria en el marco de los ACR encaminada al reconocimiento mutuo de las calificaciones y normas. En el artículo VII del AGCS se requiere a las partes en los ARM que brinden "oportunidades adecuadas a los demás miembros interesados para que negocien su adhesión" y no otorgar "el reconocimiento de manera que constituya un medio de discriminación entre países en la aplicación de sus normas o criterios para la autorización". Es necesario tener en cuenta esas condiciones al diseñar y aplicar los ARM en el contexto regional.

58. En cuanto a los subsidios, las adquisiciones de los gobiernos y las medidas de salvaguardia de emergencia, en el AGCS no existen disciplinas; hay negociaciones en curso, pero hasta ahora se han conseguido sólo avances limitados. Así pues, los miembros de los ACR tienen un mayor margen para adoptar las disciplinas y compromisos que consideren apropiados en el contexto regional, y los ACR parecen haber avanzado en lo que se refiere al establecimiento de normas en algunas de esas esferas. Las cuestiones de Singapur que se abandonaron en las negociaciones de Doha se buscan cada vez con mayor intensidad en los ACR Norte-Sur, lo que supone la adopción de disciplinas sobre el derecho de establecimiento, las inversiones o las adquisiciones de los gobiernos. Así pues, algunas propuestas presentadas en las negociaciones en el marco del AGCS sobre, por ejemplo, las adquisiciones de los gobiernos, se basan en disposiciones similares contenidas en ACR existentes tendientes a abrir la adquisición de servicios a la competencia internacional. Varios ACR han emprendido la vía de los compromisos regionales en esas esferas, y podrían influir en las futuras disciplinas de la OMC.

## VII. CONCLUSIONES

59. Los ACR, junto con el sistema comercial multilateral, pueden cosechar beneficios para el desarrollo derivados del comercio de servicios al contemplar una liberalización mayor y más profunda y crear al mismo tiempo mecanismos viables para la cooperación en las esferas institucional, reglamentaria y del fomento de la capacidad de oferta, de la mejora de la competitividad y el desarrollo de las infraestructuras. Los ACR pueden, sin embargo, complicar el entorno comercial mediante su efecto de "plato de espagueti". Los ACR Sur-Sur pueden ofrecer una plataforma para incrementar el comercio regional de servicios y resolver estrangulamientos en el comercio y la producción, potenciar la capacidad de oferta y desarrollar las redes e infraestructuras del transporte y el comercio. Los ACR Norte-Sur pueden servir para mejorar las posibilidades de acceso a los mercados para los países en desarrollo en sectores y modos de oferta de interés para las exportaciones de esos países y pueden incluir paquetes de cooperación. La aplicación eficaz de esos paquetes podría generar beneficios importantes para el desarrollo. Dado el estado incipiente del sector de los servicios en los países en desarrollo, es necesario evaluar cuidadosamente las repercusiones que la apertura recíproca Norte-Sur de los mercados de servicios puede tener en el sector de los servicios de los países en desarrollo.

60. Para conseguir que la liberalización de los servicios y la cooperación en el contexto regional aporten ventajas para el desarrollo es necesario que los países en desarrollo diseñen y apliquen un marco reglamentario nacional y establezcan unas instituciones sólidas al tiempo que plantean con cuidado los compromisos internacionales para que vayan en apoyo de sus objetivos generales de desarrollo. Así pues, una evaluación apropiada del impacto del comercio de servicios es importante para determinar estrategias y prioridades para fomentar la competitividad de los países en desarrollo en el comercio de servicios y obtener ventajas de la combinación de los ACR y el sistema comercial multilateral.

61. Es necesario seguir investigando las experiencias de los países en desarrollo en la configuración de un equilibrio óptimo y complementario de la liberalización del comercio regional y multilateral de servicios para determinar modos y medios para potenciar en la mayor medida posible las ventajas para el desarrollo mediante su participación conjunta en acuerdos comerciales de ámbito regional y mundial y el establecimiento de una secuencia apropiada de los compromisos a esos niveles. Es necesario prestar apoyo para fortalecer las capacidades analíticas, reglamentarias e institucionales de los países en desarrollo en el plano regional, incluido el fortalecimiento de las secretarías de integración regional, y el mejoramiento de la información y los datos relativos a los servicios. Además, los países en desarrollo necesitan apoyo en sus esfuerzos por evaluar el comercio de servicios y diseñar instituciones y marcos reglamentarios apropiados en apoyo de sus objetivos nacionales de desarrollo y promover sus capacidades competitivas de oferta de servicios.

-----