



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.22/2
18 de junio de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos

Reunión de Expertos sobre las cuestiones de
acceso a los mercados mediante el modo 4
(movimiento de personas físicas proveedoras
de servicios) y la aplicación efectiva del
artículo IV sobre la creciente participación
de los países en desarrollo

Ginebra, 29 a 31 de junio de 2003

**LA PARTICIPACIÓN CRECIENTE DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO
MEDIANTE LA LIBERALIZACIÓN DEL ACCESO A LOS MERCADOS
MEDIANTE EL MODO 4 EN EL MARCO DEL AGCS RELATIVO AL
MOVIMIENTO DE PERSONAS FÍSICAS PROVEEDORAS DE SERVICIOS**

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Los países en desarrollo y los países menos adelantados probablemente sacarán ganancias sustanciales de las negociaciones en curso previstas en el AGCS si se consigue una verdadera liberalización del acceso a los mercados en lo que se refiere al movimiento temporal de personas físicas (MPF) proveedoras de servicios en el marco del AGCS. Es este un terreno en el cual se debe dejar que las fuerzas del mercado operen con mayor libertad de lo que ha sido el caso hasta ahora, ya que incluso una liberalización limitada aportaría a la economía mundial ganancias que excederían de las que se podrían obtener de

una liberalización en los sectores tradicionales del comercio. El creciente número de acuerdos bilaterales en el campo del MPF, que proporcionan un acceso más fácil para los profesionales con distintos niveles de cualificación y un acceso especial para algunas otras categorías, especialmente entre los países desarrollados y los países en desarrollo, demuestra sobradamente la existencia e importancia de una oferta y una demanda en lo que respecta al MPF transfronterizo. Las prácticas nacionales actuales rebasan lo que ofrecen los países en sus compromisos específicos en el contexto de las negociaciones comerciales multilaterales. A pesar de haber sido reconocido como la esfera de más importancia para los países en desarrollo, el modo 4, que aporta beneficios directos a los países en desarrollo, no ha ocupado un lugar destacado en el Programa de Doha. Quizás se deba tener esto en cuenta en la Reunión Ministerial de la OMC que se celebrará en Cancún. El acceso efectivo a los mercados mediante el modo 4 dependería de cómo se aborde éste en el contexto de las discusiones sobre la reglamentación nacional en el ámbito del artículo VI y el reconocimiento de las calificaciones y la experiencia equivalente, y de los progresos multilaterales que se hagan para conseguir que los sistemas de expedición de visados y permisos sean menos restrictivos en el ámbito del comercio exterior.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1	4
I. LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL MOVIMIENTO DE PERSONAS FÍSICAS	2 - 13	4
A. Factores dinámicos del comercio según el modo 4	3 - 6	4
B. Ganancias de riqueza para los países desarrollados y los países en desarrollo como resultado de la liberalización del modo 4.....	7 - 13	7
II. AUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN EL COMERCIO DE SERVICIOS	14 - 29	12
A. Las negociaciones multilaterales en curso sobre los servicios	19 - 20	15
B. Las condiciones de acceso a los mercados y las limitaciones al movimiento de personas físicas	21 - 29	16
1. Las pruebas de las necesidades económicas en el marco del AGCS	22	17
2. Cuestiones que se plantean respecto de la concesión de visados de entrada y permisos de trabajo	23 - 24	17
3. Reconocimiento de las calificaciones	25 - 27	18
4. Trato diferenciado de las personas físicas nacionales y extranjeras	28 - 29	19
III. MODALIDADES DE LIBERALIZACIÓN Y FACILITACIÓN DEL COMERCIO MEDIANTE EL MODO 4 Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA GENERAL SOBRE CUESTIONES DE INTERÉS PRIORITARIO PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO	30 - 33	20
<i>Anexo:</i> Comparación de las ofertas de negociación iniciales en el marco del AGCS hechas por los países desarrollados en sectores de posible interés para los países en desarrollo		24

INTRODUCCIÓN

1. En esta nota se examinan los factores principales que explican el movimiento de personas físicas (MPF) proveedoras de servicios en el marco del AGCS (modo 4) y se exponen las principales características de este tipo de comercio y las perspectivas de una participación efectiva de los países en desarrollo en él¹. La creciente importancia de los servicios en el comercio internacional ha creado nuevos patrones de inversión y de intercambio de cualificaciones. El movimiento temporal de proveedores de servicios ha pasado a ser un factor importante en el comercio bilateral, regional, subregional y multilateral y un tema importante en todas las negociaciones sobre liberalización. Al no haber un marco multilateral respaldado por compromisos específicos en el ámbito del AGCS que garantice el movimiento temporal, las leyes nacionales que lo restringen pueden entrar en conflicto con el comercio y la economía de la mundialización. La ausencia de progresos multilaterales en la esfera de las negociaciones relativas al modo 4 perpetúa la asimetría entre la libre circulación del capital y su inexistencia en lo que se refiere al MPF para prestar servicios a través de las fronteras nacionales.

I. LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL MOVIMIENTO DE PERSONAS FÍSICAS

2. Si se quiere estudiar el impacto económico del MPF hay que tener en cuenta los aspectos de las finanzas públicas (en relación con las cuestiones atinentes a los impuestos y a la seguridad social), el comercio internacional y la economía del trabajo (por el canal del impacto en el mercado de trabajo). En economía la teoría es universal, y los mismos fundamentos se aplican a todos los temas y campos. Esto quiere decir que los efectos de la liberalización del comercio serían los mismos en el caso del comercio de bienes que en el de servicios, incluidos los prestados por personas físicas que se trasladan temporalmente de unos países a otros. Al mismo tiempo, el MPF presenta rasgos comunes con la migración regular. El rasgo principal en lo que se refiere al MPF es que durante un cierto período de tiempo un país pierde y otro gana a un trabajador, fenómeno que está relacionado con la movilidad de los factores. También intervienen, aunque en mucho menor medida, otros rasgos política, social y culturalmente sensibles relacionados con la circulación de los trabajadores.

A. Factores dinámicos del comercio según el modo 4

3. Los países en desarrollo, ante el nuevo entorno de desregulación y privatización de empresas públicas y de liberalización del comercio como parte del proceso de reformas

¹ En esta nota se utilizan indistintamente los términos "modo 4" y "MPF", y por ambos se entiende la prestación de servicios mediante el movimiento temporal de personas físicas en el marco del AGCS. Ese movimiento temporal no se debe considerar una forma de migración permanente, aunque presenta algunos elementos comunes con la migración, como se expone más adelante en la nota. A la vista de los datos disponibles, el análisis económico apenas ha tratado hasta ahora el movimiento temporal, y las conclusiones referentes a los efectos económicos se basan en el análisis de la migración en general. Quizás haya que hacer ciertos ajustes al aplicar esas conclusiones al movimiento temporal. El MPF por medio del modo 4 constituye un caso especial en el escenario más amplio de la dinámica mundial.

estructurales, afrontan problemas estructurales cada vez mayores de desempleo y subempleo. Esto proporciona un creciente impulso interno a la prestación transfronteriza de servicios en los mercados exteriores. Factores que no son económicos, como la información, son importantes, aunque los factores subyacentes sean económicos. Si se quiere transformar el potencial que encierra el MPF en un beneficio económico deben eliminarse los obstáculos que existen en los principales mercados (véase en el cuadro 1, más adelante, el ejemplo de las tendencias recientes en el campo de la migración temporal).

4. La liberalización de los países en desarrollo, que se fomenta intensamente, tiene costos de ajuste a corto y medio plazo que afectan particularmente al sector de la agricultura y al sector manufacturero tradicional. Estos costos se reflejan por lo general en una pérdida de puestos de trabajo. Como las oportunidades de empleo interior son limitadas y teniendo en cuenta el tiempo que requieren los cambios estructurales, el MPF surge como una forma muy interesante en lo inmediato para aliviar esos costos. Por eso muchos países están dependiendo del MPF de entrada y de salida.

Cuadro 1

Emigrantes temporeros a los Estados Unidos y el Canadá según las cifras de los censos de población

País	Emigrantes temporeros	Población de origen extranjero	Población total	Emigrantes temporeros en porcentaje de la	
				Población de origen extranjero	Población total
Estados Unidos					
Abril de 1990	487.500	19.767.300	248.709.900	2,5	0,2
Abril de 2000	781.500	31.107.900	281.421.900	2,5	0,3
Canadá					
Junio de 1991	223.400	4.566.300	26.994.000	4,9	0,8
Mayo de 1996	166.700	5.137.800	28.528.100	3,2	0,6
Mayo de 2001	198.600	5.700.800	29.639.000	3,5	0,7

Fuentes: Cassidy, R. y Pearson, L. (2001), "Evaluating components of international migration: Temporary (legal) migrants", en *Population Division Working Paper N° 60*, Oficina del Censo de los Estados Unidos; Statistics Canada (1992), *Immigration and Citizenship*, Ottawa, Supply and Services Canada; y datos no publicados.

5. En el sector de la *demanda*, el MPF se produce por varias razones, que resulta que son también las que juegan un papel fundamental en el comercio internacional en general, a saber, las diferencias en las dotaciones de factores de producción de los países; la mayor movilidad de la actividad empresarial y el capital; la escasez de mano de obra (por ejemplo en el Oriente Medio) y las cualificaciones insuficientes de ciertos segmentos de la población (por ejemplo, en los Estados Unidos, Alemania, el Asia sudoriental y el África meridional); el envejecimiento de la población (a la que de lo contrario no se le podría prestar los servicios que necesita); y la existencia de puestos de trabajo que los nacionales pueden rehusar porque se lo permiten los

regímenes de la seguridad social. Las actividades de subcontratación y las actividades en el extranjero que se llevan a cabo en países en desarrollo de costos bajos cobran cada vez más importancia y están vinculadas con la prestación *in situ* de servicios, que se prevé alcanzará los 3,3 millones de empleos y unos 136.000 millones de dólares de los EE.UU. en salarios para el año 2015². (Véase el recuadro 1.)

6. En el sector de la *oferta*, los principales "factores de expulsión" son la demografía y la falta de oportunidades adecuadas de empleo en el país. Los "factores de atracción" son las diferencias salariales y la consiguiente productividad del trabajo entre unos mercados y otros, así como la calidad de vida observada y un cierto flujo de ingresos. La liberalización de los mercados de los bienes y de los activos financieros ha reducido las diferencias de precios, con lo cual las ventajas en este terreno raras veces exceden la relación de 2 a 1. Los salarios para personas con cualificaciones similares en las economías de renta alta y baja pueden diferir en un factor de 10 o más. Económicamente esto lleva a sacar la conclusión de que la liberalización del movimiento transfronterizo de personas produciría unos beneficios 25 veces mayores que en las esferas tradicionales del comercio de bienes y de capital³.

Recuadro 1

La experiencia de la India

Se calcula que durante la década de 1980 salieron anualmente de la India por término medio más de 100.000 personas para buscar empleo en otro país. Esta cifra aumentó a más de 400.000 al año en la década de 1990, lo que fue una indicación del impacto de las medidas de liberalización económica adoptadas por la India sobre las corrientes migratorias de mano de obra. Los trabajadores cualificados y los trabajadores de cuello blanco sumaron el 20% de la cifra total de personas que se trasladaron al Oriente Medio, a países desarrollados y al Asia sudoriental.

Un ejemplo de la contribución positiva del MPF a la economía del país de origen de los emigrantes es el caso del Estado de Kerala, del que salieron un gran número de personas para el Oriente Medio con el fin de trabajar en diversas ramas de los servicios y donde los desplazamientos de los trabajadores keralitas a los países del Golfo obligaron en parte a construir el aeropuerto internacional de Cochin. (Estos trabajadores también ayudaron a financiar la construcción.) Por término medio, los proveedores indios de servicios ahorraron el 45% de sus ingresos, que en su mayor parte remitieron a su país de origen, y en el caso de Kerala las remesas de efectivo en 1998 representaron el 9% del producto interior del Estado.

En la India el sector de las tecnologías de la información (TI) absorbe actualmente la mayor parte del MPF impulsado por el aumento de la demanda en los mercados mundiales de servicios *in situ* tales como aplicaciones aduaneras, desarrollo de programas

² *Business Week*, 3 de febrero de 2003.

³ Rodrik, D. (2002). *Feasible Globalizations*. Véase www.cepr.org/pubs/dps/DP3524.asp.

informáticos y trabajos de mantenimiento. El mercado principal está en los Estados Unidos, país en el cual esos servicios se prestan sobre todo en los sectores de los seguros, la banca, la energía y las telecomunicaciones. En 2001 los servicios *in situ* aportaron 3.700 millones de dólares de los EE.UU. de ingresos a la India, de un total de 7.700 millones de dólares de los EE.UU. En la mayoría de los años los servicios *in situ* prestados por programadores, codificadores, analistas de sistemas y trabajadores de mantenimiento indios han llegado a representar hasta el 50% de los ingresos de exportación en el sector de las TI. Los trabajos realizados *in situ* son el origen del movimiento del 15% de la cifra total de 428.636 profesionales de las TI, cuyos visados les permiten por lo general permanecer en el extranjero un máximo de seis años. El movimiento transfronterizo de proveedores de servicios ha hecho aumentar los salarios en el sector de las TI para todas las categorías profesionales de la India, salarios que han superado los salarios medios de los profesionales con cualificaciones similares de otros sectores.

Hasta el momento la tasa de retorno de estos profesionales ha sido baja, en parte porque ha persistido la demanda de servicios de TI en el sector. Ahora bien, en los últimos años se ha apreciado un cambio de signo de esta tendencia, que se puede explicar en parte por el aumento de las oportunidades de trabajo en la India y el establecimiento en este país de empresas mundiales tales como INFOSYS y WIPRO. Los retornados han ayudado a influir en las multinacionales extranjeras para que establecieran operaciones y contrataran trabajos en la India, y muchos de ellos han utilizado sus ahorros u obtenido capital de riesgo para crear empresas privadas en el sector de las TI o ampliar su actividad a nuevas ramas de negocio. Los indios que siguen trabajando en el extranjero han venido invirtiendo capital en empresas pequeñas y medianas (PYMES) en la India que realizan unas ventas anuales del orden de los 5 a los 20 millones de dólares de los EE.UU. y dan trabajo a entre 100 y 300 expertos en TI, de los cuales del 70 al 80% son profesionales locales. El MPF ha ayudado en este terreno vendiendo la imagen de la India como un punto de destino seguro y atractivo para el comercio y la inversión de inversores extranjeros y fomentando la subcontratación de servicios a empresas indias, lo que a su vez ha facilitado todavía más el MPF.

Fuente: Texto basado en el estudio preparado por Rupa Chanda para la Iniciativa del PNUD para el Comercio en Asia, PNUD Viet Nam, abril de 2003.

B. Ganancias de riqueza para los países desarrollados y los países en desarrollo como resultado de la liberalización del modo 4

7. Una ojeada a la literatura económica sobre las corrientes migratorias pone de manifiesto que la inmigración no tiene efectos negativos sustanciales sobre la economía receptora. No reduce los índices de empleo sino que, antes bien, en períodos de crecimiento los trabajadores inmigrantes favorecen el crecimiento del empleo en general porque hacen posible una expansión mayor (por ejemplo, según estudios efectuados en los Estados Unidos en la década de 1990); y, aunque algunos estudios han observado efectos negativos económicamente significativos sobre los salarios interiores, estas magnitudes están probablemente sobreestimadas, especialmente en aquellas economías que tienen un comercio exterior importante y afrontan

mercados abiertos. Más difícil aún es encontrar datos que prueben que el comercio relacionado con el modo 4 reduce el empleo o la tasa de actividad de la población activa del país de acogida o hace aumentar el desempleo⁴.

8. El cuadro 2 pone de manifiesto el esfuerzo singular efectuado por ciertos países en el plano regional para llenar las lagunas de los datos disponibles para medir el MPF temporal. El resultado ha sorprendido a muchos, pues ha demostrado, por ejemplo, que los datos anteriores que situaban el número de nacionales extranjeros que entraban temporalmente en los Estados Unidos en 1.234.112 personas⁵ sobreestimaban considerablemente la cifra real de esas personas, que según la medición de la Oficina del Censo de los Estados Unidos era de 781.500 personas.

9. Las posibilidades que tiene una persona de ganar un salario más elevado en el país de acogida significa una mayor productividad y una mayor ganancia económica a escala mundial. El incremento del comercio mediante el modo 4 como parte del aumento de la movilidad internacional del trabajo daría lugar a aumentos de la renta mundial que, según algunos cálculos econométricos, podrían llegar a ser de hasta el 150%⁶. Algunos modelos llegan a la conclusión de que si los países desarrollados aumentasen en un 3% de su población activa los contingentes de entrada de inmigrantes en el marco del modo 4, eso generaría unas ganancias anuales de más de 150.000 millones de dólares de los EE.UU.⁷. Además, los países de acogida o destino obtienen una nueva fuente de ideas y creatividad, mientras que los países de origen ganan en términos de nuevos conocimientos y oportunidades de negocio y comercio gracias a la interconexión.

10. El movimiento de personas físicas entraña también costos económicos para el individuo y para la economía de origen. En muchos países en desarrollo los costos de oportunidad en términos de producción potencial, recaudación fiscal e inversiones públicas perdidas serán probablemente insignificantes debido a las escasas oportunidades de empleo y a la limitada capacidad para recaudar impuestos sobre la renta. Más del 30% de los profesionales en Kenya y más del 20% en la Argentina están subempleados. Además, lo más probable es que los costos sean compensados por las ganancias (por ejemplo, a través de los ingresos remitidos a la

⁴ Hunt, J. y Friedberg, R. (1999), "Immigration and the receiving economy", en Hirschman, C. y otros (compiladores), *Handbook of International Migration: The American Experience*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

⁵ Comunicación de los Estados Unidos al Consejo del Comercio y Servicios en sesión extraordinaria (TN/S/W/12).

⁶ Hamilton, C y Whalley, J. (1984), "Efficiency and distributional implications of global restrictions on labour mobility: Calculations and policy implications", en *Journal of Development Economics* 14 (1-2), págs. 61 a 75.

⁷ Winters, A. (2002). "The economic implications of liberalizing mode 4 trade". Ponencia presentada en el Simposio conjunto de la OMC y el Banco Mundial sobre "El movimiento de personas físicas (modo 4) en el marco del AGCS", Ginebra, 11 y 12 de abril.

economía de origen)⁸. El MPF es el instrumento más eficaz para reducir la pobreza, ya que los beneficios van a parar directamente a la población de los países en desarrollo, y además contribuye a mejorar la situación en términos de género (véase más adelante el recuadro 2). El MPF incrementa el rendimiento de la educación y fomenta las inversiones en capital humano en la economía de origen, asegurando así que el país siga disponiendo de mano de obra calificada. Cuando los que se trasladan al extranjero son trabajadores menos cualificados, probablemente esto tendrá un impacto positivo en los salarios de las personas menos cualificadas en la economía de origen porque modifica la relación entre la mano de obra calificada y la menos cualificada. En la economía receptora, donde el comercio por el canal del modo 4 se ve alimentado por la carencia de nacionales interesados en desempeñar ciertos trabajos, los salarios probablemente no disminuirán, ya que los proveedores extranjeros de servicios no serán quizá sustitutos perfectos de los nacionales.

Cuadro 2

Los 10 principales países de origen de los emigrantes temporeros al Canadá y los Estados Unidos según los datos de los censos

Canadá

1991				2001			
Puesto	Lugar de nacimiento	Número	Porcentaje	Puesto	Lugar de nacimiento	Número	Porcentaje
1	Estados Unidos	18.200	8,1	1	Estados Unidos	20.500	10,3
2	Filipinas	15.100	6,8	2	República Popular de China	12.700	6,4
3	Sri Lanka	12.700	5,7	3	República de Corea	12.200	6,1
4	Hong Kong (China)	11.000	4,9	4	Japón	8.600	4,3
5	República Popular de China	10.900	4,9	5	Reino Unido	8.600	4,3
6	Reino Unido	9.300	4,2	6	India	7.500	3,8
7	Irán	8.200	3,7	7	México	6.500	3,3
8	Trinidad y Tabago	7.000	3,1	8	Filipinas	6.500	3,3
9	Japón	6.800	3,0	9	Francia	5.800	2,9
10	India	5.800	2,6	10	Países de la antigua URSS	5.600	2,8
	Subtotal (10 países)	105.000	47,0		Subtotal (10 países)	94.500	47,6
	Otros países	118.400	53,0		Otros países	104.100	52,4
	Total	223.400	100,0		Total	198.600	100,0

Estados Unidos

1990*				2000			
Puesto	Lugar de nacimiento	Número	Porcentaje	Puesto	Lugar de nacimiento	Número	Porcentaje
1	Japón	63.100	12,9	1	India	98.000	12,5
2	Provincia china de Taiwán	55.700	11,4	2	Provincia china de Taiwán	79.500	10,2
3	República de Corea	29.600	6,1	3	Japón	73.200	9,4
4	India	26.000	5,3	4	Canadá	58.500	7,5
5	Canadá	23.400	4,8	5	República de Corea	54.400	7,0
6	Reino Unido	19.900	4,1	6	México	31.200	4,0
7	Filipinas	18.500	3,8	7	Reino Unido	29.000	3,7

⁸ Estos ingresos se invierten en la agricultura, en la compra de viviendas, en el desarrollo de infraestructuras, en servicios de educación y salud, y también como capital para iniciar negocios.

1990*				2000			
Puesto	Lugar de nacimiento	Número	Porcentaje	Puesto	Lugar de nacimiento	Número	Porcentaje
8	México	18.200	3,7	8	Alemania	27.000	3,5
9	Alemania	11.200	2,3	9	Colombia	15.700	2,0
10	Irán	9.300	1,9	10	Filipinas	14.100	1,8
	Subtotal (10 países)	274.700	56,4		Subtotal (10 países)	480.600	61,5
	Otros países	212.700	43,6		Otros países	300.900	38,5
	Total	487.500	100,0		Total	781.500	100,0

Fuente: Datos no publicados para 1991 y 2001 del censo de población del Canadá; Cassidy, R. y Pearson, L. (2001), "Evaluating components of international migration: Temporary (legal) migrants", Population Division Working Paper No. 60, Oficina del Censo de los Estados Unidos.

* Personas que "llegaron para quedarse" en los Estados Unidos en 1987 o después.

11. El éxodo de cerebros sigue citándose como uno de los principales inconvenientes del movimiento de trabajadores temporeros cualificados, ya que puede reducir el nivel medio del capital humano en el país de envío y entorpecer el crecimiento de la economía nacional (cuando la emigración de personas con educación terciaria alcanza un nivel en el cual la productividad de la economía de ese país disminuye). Los efectos negativos del éxodo de cerebros están relativamente bien establecidos y documentados⁹. Este fenómeno puede darse dentro del país a escala regional o cuando un sector no proporciona oportunidades adecuadas de empleo. El problema puede verse acentuado por el tamaño del país y ser más acusado en ciertas partes del mundo. Sin embargo, para los proveedores de servicios que han estado contribuyendo muy poco o nada en absoluto al PIB nacional, el movimiento no ocasiona una disminución significativa de la productividad interna. Diversos estudios científicos han concluido también que existe un "nivel óptimo de emigración" que estimula la consecución de un nivel superior de educación en el país de origen e impulsa el crecimiento económico¹⁰.

Recuadro 2

El caso de Bangladesh

Los factores que han impulsado la emigración de nacionales de Bangladesh al extranjero han sido los siguientes: i) la demanda exterior; ii) las políticas dinámicas en el mercado interior; iii) el aumento del número de agentes de contratación de emigrantes; y iv) la existencia de una red social compuesta de los que ya están trabajando en el extranjero. En 1998 abandonaron el país para buscar empleo en otros países 268.000 personas, de las cuales el 32% eran trabajadores cualificados. Aunque los contratos de dos años eran la forma más corriente de empleo de nacionales de Bangladesh en el extranjero, la estancia media total ha sido de poco más de tres años, mientras que alrededor del 25% han prolongado su estancia más allá de los cinco años. La proporción de personas con niveles de cualificación inferiores que se han trasladado al extranjero ha aumentado desde

⁹ Puede consultarse una descripción general de los diferentes métodos en Lowell, B. L. y Findlay, A. (2001), *Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

¹⁰ *Ibíd.*

la década de 1990 al haberse reducido las inversiones en infraestructura en los países del Oriente Medio y al haberse mantenido relativamente alta la demanda de trabajadores de mantenimiento y empleados domésticos, así como la demanda de servicios de enfermería. El crecimiento de las remesas ha aumentado constantemente, y desde 1996 el 83% han procedido de países asiáticos y un 14% de países desarrollados. Para 1997 las remesas por los canales oficiales alcanzaron el 37% del valor anual de las exportaciones y representaron el 30% del ahorro nacional. Las economías de los que se han trasladado al extranjero para prestar allí servicios han sido utilizadas como renta de inversiones para comprar tierras y construir viviendas. Alrededor del 2% de las economías se utilizaron para invertir en negocios privados, y el resto se tradujo en un aumento del gasto de consumo en la economía del país de origen. La tasa media de ahorros ha sido del 7%, siendo las enfermeras las que han ahorrado con más regularidad, y la mayoría ha colocado su dinero en cuentas bancarias. En cuanto a las mujeres, para la mayor parte la emigración fue la única oportunidad de obtener un empleo, pues sólo el 45% de las que prestan servicios en el extranjero tenían un trabajo antes de marcharse. De hecho, la mitad de esas mujeres se convirtieron en la principal fuente de ingresos de la familia a su retorno, llegando a aportar más del 60% de los ingresos familiares. En cambio, solamente el 30% había aportado hasta el 40% de los ingresos familiares antes de marcharse a trabajar al extranjero. En general, se ha comprobado que el movimiento temporal de mujeres para prestar servicios en el extranjero ha tenido un efecto positivo neto sobre la economía del país de origen, teniendo en cuenta tanto los factores económicos como los sociales.

Fuente: Análisis basado en Organización Internacional para las Migraciones (2000), *Emigración temporal laboral de la mujer: Estudios de caso de Bangladesh y Sri Lanka*, Ginebra, OIM.

12. Además, otros factores, entre ellos las inversiones y el aumento del capital financiero, incluidas las nuevas oportunidades de comercio, pueden compensar sobradamente este costo para la economía del país de origen. Algunas tendencias recientes llevan a afirmar que la expresión "circulación de cerebros" sería un término más adecuado para describir el intercambio de cualificaciones en el ámbito del comercio internacional de servicios. Por ejemplo, en Australia la tasa de no retorno¹¹ de los inmigrantes temporales, incluidos los provenientes de países en desarrollo, disminuyó al 2,2% en 2001. Una encuesta realizada a 1.500 chinos e indios que trabajan en el Silicon Valley en los Estados Unidos arrojó el resultado de que el 50% de ellos regresaban a sus países por lo menos una vez al año y el 5% por lo menos cinco veces. Además, el 74% de los indios que contestaron al cuestionario y el 53% de los chinos tenían la intención de abrir un negocio a su regreso a su país¹². Hacer que el movimiento temporal sea viable sería una de las mejores formas de atenuar la migración permanente y sus consecuencias tanto para los países de envío como para los países receptores.

¹¹ Esta tasa se refiere a las personas que siguen residiendo en Australia después de haber expirado sus visados, ya hayan obtenido otro visado o un visado temporal o se encuentren ilegalmente en el país. Véase *Population Flows: Immigration Aspects*, edición de 2001, DIMIA

¹² *The Economist* (2002), "A survey of migration", 2 de noviembre de 2002.

13. Las autoridades nacionales de los países desarrollados y los países en desarrollo pueden contribuir de forma importante a maximizar los dividendos de desarrollo del comercio relacionado con el modo 4 si a la vez aplicasen una combinación óptima de políticas de migración, liberalizasen el acceso a los mercados de sus proveedores de servicios que se trasladan al extranjero y garantizaran la temporalidad de ese movimiento, además de velar por que se protejan los derechos de sus nacionales en el extranjero. Hacen falta políticas que respalden la transferencia de tecnologías, políticas que deberían facilitar las remesas o las inversiones abaratando esas transferencias¹³ mediante la utilización de nuevas tecnologías y velar por la competencia en este segmento de los servicios financieros. Aumentar las inversiones en los países en desarrollo en educación y formación profesional puede aportar a corto plazo beneficios derivados del comercio mediante el modo 4 e impulsar a largo plazo el desarrollo económico. Crear unas condiciones interiores que favorezcan el trabajo y la inversión también garantiza mayores retornos del comercio mediante el modo 4 y una mejor reintegración de las cualificaciones obtenidas en el extranjero por los trabajadores que han emigrado.

II. AUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN EL COMERCIO DE SERVICIOS

14. En los últimos años ha aumentado la demanda de algunos conocimientos especializados, como prueban las reformas que se han hecho en los reglamentos con objeto de facilitar el movimiento temporal de proveedores de servicios. Ejemplos de ello son la introducción de un sistema de "tarjeta verde" en Alemania, un desplazamiento de énfasis en Australia de la migración permanente hacia la temporal y la prolongación de la duración permitida de la estancia temporal en el Japón. El número de permisos de entrada en Australia sobre la base de un contrato temporal¹⁴ aumentó de 40.000 en 1992 a 120.245 en 2000, mientras que el número de entradas permanentes siguió siendo de 50.000 a 60.000 durante ese período. En los Estados Unidos las entradas basadas en contratos temporales aumentaron de 441.078 en 1992 a 1.356.808 en 2001, mientras que las entradas permanentes se mantuvieron en 52.014 en 1992 y 83.150 en 2001¹⁵.

¹³ Los costos de transacción que entraña el envío de estas remesas representan a veces entre el 10 y el 15% del valor total, remesas que alcanzan para todo el mundo la cifra anual de 6.000 a 7.000 millones de dólares de los EE.UU.

¹⁴ <http://www.immi.gov.au/statistics/index.htm>

¹⁵ Conforme al *INS Statistical Yearbook*, 2002. El nivel de la migración basada en un contrato permanente está fijado por la ley y no puede modificarse. Se incluye a los cónyuges y a los hijos. Únicamente algunas categorías de MPF temporal tienen topes numéricos. La entrada temporal incluye los trabajadores temporeros, los visitantes en régimen de intercambio y el personal transferido dentro de la empresa, así como las entradas múltiples de una misma persona durante un período.

15. El MPF con cualificaciones bajas representa el porcentaje mayor de la movilidad internacional, aunque los programas adoptados en la mayoría de los mercados de destino favorecen y atraen a personas con mayores cualificaciones. En cuanto a las remesas, las personas con cualificaciones medias y bajas tienden a enviar la mayor proporción de sus ingresos a su país de origen. Los acuerdos bilaterales¹⁶ entre los países de origen y de destino son un medio utilizado por los países de destino para satisfacer mejor sus necesidades de mercado y por lo general abarcan la totalidad de la gama de cualificaciones, incluso las categorías de personas no previstas actualmente en el AGCS (por ejemplo, contratos de trabajo en fuerzas de policía). (En el recuadro 3 se examina qué grupos de personas abarca el modo 4.) También contienen disposiciones para facilitar el movimiento de personas calificadas. Algunos países han adoptado medidas para asegurar que el movimiento de personas físicas hacia sus mercados tenga sólo efectos temporales, por lo que han previsto realizar inversiones para fiscalizar los regresos y realizar programas de capacitación para proporcionar formación que sea útil a los proveedores de servicios cuando regresen a sus países de origen¹⁷. Los acuerdos bilaterales introducen una discriminación efectiva basada en el origen de los servicios proporcionados, a la vez que demuestran que existe una demanda y una oferta en el ámbito del MPF.

16. Los sectores de servicios tienden a estar dominados por las PYMES. Esas empresas participan en el comercio internacional mediante el comercio electrónico transfronterizo e instalándose temporalmente en un lugar a fin de proporcionar en él servicios a los clientes. A fin de facilitar el comercio realizado por las PYMES es necesario liberalizar el acceso a los mercados mediante el modo 4, que de ser necesario se desvincula del establecimiento comercial. Esto es particularmente cierto en el caso de las PYMES de los países en desarrollo, que por lo general sólo tienen una plantilla de tres a cinco trabajadores y proporcionan servicios profesionales como conocimientos de expertos en ingeniería; esas empresas han comprendido que el único modo de realizar operaciones en esa situación es acceder a los mercados extranjeros, a menudo en los países vecinos.

Recuadro 3

¿Qué abarca el modo 4 del AGCS?

El MPF en el marco del AGCS como modo 4 se enuncia en el artículo I del AGCS, en el Anexo sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo y (en términos del acceso real al mercado) en los compromisos concretos contraídos en el marco del AGCS por los distintos miembros de la OMC. No existe ninguna exclusión *a priori* de ocupaciones o de niveles de cualificación en el AGCS. El Anexo establece que el MPF está encaminado a "la entrada o la estancia temporal" a fin de proporcionar servicios en el extranjero, pero no establece un período específico que defina ese carácter "temporal".

¹⁶ Por ejemplo, solamente España parece haber firmado al menos siete acuerdos bilaterales.

¹⁷ Un ejemplo de ello está representado por los puestos de trabajo ofrecidos por los Países Bajos a enfermeros.

El comercio de servicios mediante el modo 4 abarca a las personas físicas o jurídicas (en la medida en que estas últimas den empleo a nacionales extranjeros en el país receptor) y puede incluir a:

- a) Las personas empleadas por una empresa que proporciona servicios en el extranjero: i) las personas físicas trasladadas para trabajar para la misma empresa en su oficina en el extranjero. Este tipo de movimiento se denomina *transferencia dentro de la empresa*. ii) Se contrata a una empresa para realizar una tarea concreta y dicha empresa trae a sus propios empleados o los contrata o subcontrata en otro país para proporcionar un servicio sin establecer una presencia comercial permanente en el país receptor. Ese tipo de movimientos se denomina *suministro de servicios por contrata*.
- b) Una persona física, como proveedor individual de servicios: i) se traslada al extranjero para suministrar el servicio directamente al mercado, actuando como trabajador autónomo o proveedor de servicios independiente; o ii) es empleado como nacional de un país extranjero por una empresa del país receptor que puede ser extranjera o nacional.
- c) Personas en visita de negocios: i) personas que viajan a los efectos de negociar un contrato o simplemente de establecer contactos. ii) Personas que establecen una empresa en un nuevo lugar en el que anteriormente no tenían actividades empresariales. iii) Personas de otras categorías que no obtienen una remuneración directa de la economía del país receptor (por ejemplo, los servicios posventa).

¿Acceden a un empleo (o al mercado de trabajo) las personas proveedoras de servicios en el marco del AGCS? Normalmente, las personas comprendidas en los apartados a) y b) necesitan un permiso de trabajo y deben cumplir las disposiciones en materia de condiciones de trabajo, seguridad social y otras obligaciones en el marco del empleo de extranjeros en una empresa nacional (de propiedad extranjera o nacional). En muchos países las personas trasladadas dentro de la empresa están obligadas a cumplir la legislación laboral local y se considera que han accedido al mercado de trabajo.

¿Qué significa la expresión contenida en el Anexo de que "El Acuerdo no será aplicable a las medidas que afecten a las personas físicas *que traten de acceder* al mercado de trabajo de un miembro"? El AGCS no es un instrumento que permita a los nacionales de un país extranjero cruzar las fronteras en búsqueda activa de empleo. Más bien, trata de crear un marco multilateral para el intercambio previsible de conocimientos especializados y de expertos.

Finalmente, las disposiciones del Anexo no excluyen el empleo en las empresas nacionales. El Anexo es parte integrante del AGCS en lo que se refiere a las cuestiones relacionadas con el MPF, ya que el concepto de movimiento temporal sólo se plantea allí, de igual modo que el relacionado con los visados. La adopción de esos conceptos significa que se adopta el ámbito abarcado por el modo 4.

17. Los recientes análisis del efecto económico de las remesas han demostrado su efecto positivo en el ahorro y la inversión y en las reservas de divisas de los países receptores, así como su papel de póliza de seguro frente a los riesgos que entrañan las nuevas actividades de producción y su papel de estímulo del crecimiento¹⁸. Ese papel positivo es particularmente importante para los países menos adelantados. La importancia de las remesas ocupa el segundo lugar inmediatamente después de la inversión extranjera directa y supera a la ayuda extranjera recibida. Hay que destacar que las remesas por sí solas son insuficientes para impulsar el desarrollo económico a largo plazo.

18. Las subcontrataciones en el exterior y la provisión de servicios desde el exterior han servido para acumular más experiencia en relación con el comercio mediante el modo 4 y han favorecido una participación mayor de los países en desarrollo en el comercio transfronterizo de servicios (modo 1). Por ejemplo, la empresa WIPRO de la India tramita las solicitudes de indemnización de una de las más importantes compañías estadounidenses de seguros y proporciona servicios de asistencia a un proveedor estadounidense de servicios de Internet a un costo que es incluso un 60% menor de lo que sería en los Estados Unidos. También proporciona servicios de investigación científica a empresas farmacéuticas multinacionales. La empresa británica HSBC Securities Inc. mantiene oficinas auxiliares en China. La empresa holandesa PHILIPS ha trasladado las actividades de investigación y desarrollo a Shangai. El MPF también ha permitido un comercio mediante el modo 3 (presencia comercial) con empresas indias de TI que han abierto oficinas en la Europa oriental para proporcionar servicios a los clientes europeos¹⁹. Más importante aún es que el comercio mediante el modo 4 contribuye a promover el capital humano en los países en desarrollo. Esto es una condición previa insoslayable para promover la capacidad de oferta de los países en desarrollo y es la garantía más firme para alcanzar de forma sostenible los objetivos del desarrollo.

A. Las negociaciones multilaterales en curso sobre los servicios

19. Las ofertas iniciales²⁰ presentadas por Australia, los Estados Unidos de América, Islandia y Liechtenstein no han introducido mejoras en el acceso a los mercados mediante el modo 4. En el anexo a la presente nota se proporciona un panorama comparativo de las ofertas iniciales de los países desarrollados por categoría de personas, que pueden tener interés para los países en desarrollo en el contexto de sus negociaciones. En general, esas ofertas iniciales no han logrado una cobertura equilibrada ni compromisos económicos importantes con respecto a todos los modos de provisión de servicios. Los compromisos de liberalización específicos siguen dando

¹⁸ Banco Mundial (2003), *Global Development Finance: Striving for Stability in Development Finance*, Washington, D.C., Banco Mundial.

¹⁹ *Business Week*, 3 de febrero de 2003.

²⁰ Hasta la fecha 25 miembros de la OMC han presentado sus ofertas iniciales: Argentina, Australia, Bahrein, Canadá, Estados Unidos de América, Hong Kong (China), Islandia, Japón, Liechtenstein, Macao (China), México, Noruega, Nueva Zelandia, Panamá, Paraguay, Polonia, Portugal, República Checa, República de Corea, Saint Kitts y Nevis, Senegal, Suiza, Taiwán (Provincia china), Unión Europea y Uruguay.

una cobertura más sustancial a las medidas que regulan la presencia comercial que a las que regulan el MPF.

20. Entre las nuevas ofertas en el ámbito del modo 4, Noruega ha ofrecido el compromiso más amplio, mientras que la CE ha asumido un compromiso real de liberalización. La oferta inicial del Japón parece estar muy cercana a las condiciones vigentes de admisión de ingenieros y especialistas, pero no hay certidumbre de que se eliminen la prueba de las necesidades económicas (PNE) o sus elementos de todas las medidas que afectan al acceso a los mercados en el Japón. Nueva Zelanda ofreció una cobertura amplia de ocupaciones de interés para los países en desarrollo, pero únicamente para los movimientos relacionados con las inversiones. Suiza tiene intención de eliminar los contingentes aplicados al número total de permisos de trabajo, pero en ausencia de un entendimiento multilateral sigue manteniendo su propia interpretación de la "búsqueda de empleo", que excluye el MPF en calidad de proveedores particulares de servicios, permitiendo la celebración de acuerdos bilaterales en esa categoría. En principio, la CE y el Canadá han hecho ofertas de apertura de los mercados a niveles análogos. A los efectos de la transparencia, la oferta canadiense indica si una categoría particular de personas necesita un permiso de trabajo²¹. Sin embargo, el contingente canadiense de 10 especialistas de TI por proyecto no parece existir en la legislación de ese país. La CE ha eliminado la PNE respecto de la mayor parte de las categorías incluidas en su lista y ha introducido una nueva categoría de pasantes graduados que puede ser de interés para los países en desarrollo como medio de transferencia de tecnología. Se ha mejorado el alcance de la categoría de los proveedores de servicios por contrata, que es la que más interés puede tener para las exportaciones de los países en desarrollo, y en ella se incluye a los profesionales independientes como nueva subcategoría. Esos compromisos de liberalización incluidos en las ofertas iniciales del Canadá, la CE y Noruega y de otros países representan un paso adelante en la dirección acertada y pueden contribuir a impulsar la liberalización del comercio en el marco del modo 4.

B. Las condiciones de acceso a los mercados y las limitaciones al movimiento de personas físicas

21. Los resultados principales de las negociaciones en el marco del AGCS sobre el modo 4 deben dar solución a cada uno de los obstáculos individualizados, inclusive las cuestiones de facilitación que afectan al comercio de servicios mediante el modo 4, y deben establecer un marco para hacer el MPF más fácil y menos complicado para los países exportadores.

²¹ En el Grupo de Amigos del modo 4 el Canadá también ha presentado una propuesta, separada de la presentación de las ofertas iniciales, para mejorar la transparencia de los compromisos horizontales en el modo 4 proporcionando fuentes de información sobre las leyes, reglamentos y procedimientos y directrices administrativos relacionados concretamente con esos compromisos.

1. Las pruebas de las necesidades económicas en el marco del AGCS

22. Las PNE y las pruebas en relación con el mercado de trabajo²² reducen la previsibilidad de las oportunidades de comercio disponibles a los países en desarrollo y socavan los avances en la liberalización del acceso a los mercados. Sin embargo, esas pruebas normalmente no se aplican a las ocupaciones en las que hay escasez de profesionales ni a algunas categorías seleccionadas de personas. Por ejemplo, las PNE no siempre se aplican en los casos de entrada en el Canadá de trabajadores altamente calificados (basándose en una excepción); de actividades de alta calificación en Australia; de empresas de determinado tamaño y de profesionales de las TI en Francia; de los profesionales de las TI y los trabajadores de la construcción y las enfermeras en Irlanda; de los ingenieros y especialistas en el Japón; de los profesionales de las TI exentos de la verificación regional en los Países Bajos; y de las categorías de especialización H-1B y en el marco del TLCAN en los Estados Unidos. Algunas ofertas iniciales han excluido de la aplicación de las PNE el movimiento de personal relacionado con las inversiones. Esto podría ampliarse a otras categorías de personas y a otros sectores de servicios. Esas categorías podrían basarse en una lista de lo que se denominan ocupaciones con escasez de personal cualificado o profesiones especializadas²³. Otros conceptos utilizados en otros ámbitos de los acuerdos comerciales multilaterales, como el de "acceso mínimo a los mercados" o el de "acceso actual a los mercados", también podrían ser considerados en este contexto a los efectos de permitir un acceso de las personas físicas a los mercados exentos de pruebas. Es importante asegurar que las pruebas de las necesidades económicas o las pruebas de índole análoga no se incluyan en cualesquiera otros instrumentos de regulación del acceso a los mercados.

2. Cuestiones que se plantean respecto de la concesión de visados de entrada y permisos de trabajo

23. Las medidas relacionadas con la entrada de personas físicas en un país extranjero, como son los visados y los permisos de trabajo, pueden ser un importante obstáculo administrativo al comercio de servicios suministrados por países en desarrollo mediante el modo 4, anulando el valor de los compromisos específicos asumidos. En varias solicitudes presentadas bilateralmente se pide la concesión a los proveedores de servicios de visados de entradas múltiples o una prórroga automática de su estancia. Algunos países han apoyado el establecimiento de un visado AGCS o de proveedor de servicios para resolver los problemas con que se enfrentan normalmente los nacionales de los países en desarrollo en ese ámbito²⁴. Esta nueva categoría de visados está concebida para evitar que se consideren parte de la inmigración los diversos movimientos relacionados con el modo 4, así como para recalcar el carácter especial de esos movimientos. En algunos países ya se utiliza un tipo u otro de visado AGCS²⁵; sin embargo, las

²² Esta expresión significa simplemente que las autoridades tienen facultades discrecionales para denegar el derecho de acceso a los mercados a los extranjeros. La justificación más común de la denegación es que hay nacionales disponibles con calificaciones análogas.

²³ En la oferta inicial de Nueva Zelanda se hace referencia a esa lista.

²⁴ Comunicación de la India a la OMC, S/CSS/W/12.

²⁵ Por ejemplo, en relación con el criterio aplicado por el Reino Unido, véase <http://www.workpermits.gov.uk>.

condiciones en que se otorgan esos visados quizá no satisfagan las expectativas que pueda crear el AGCS. La emisión de visados de diferente duración para personas que tienen las mismas cualificaciones y la misma finalidad para entrar en un país, pero que son de nacionalidades diferentes, impone a algunas de ellas una desventaja competitiva, especialmente en los casos en que esos visados determinan la duración de un permiso de trabajo.

24. Para asegurar que el requisito de obtención de un permiso de trabajo no limite la liberalización lograda en el marco del AGCS, los países podrían examinar la posibilidad de adoptar la siguiente serie de procedimientos²⁶ de emisión de visados para el MPF relacionado con el AGCS:

- Las solicitudes de visado podrán presentarse por Internet y tramitarse electrónicamente.
- Se tomará en consideración la importancia de poder proporcionar los servicios con puntualidad.
- La tramitación del visado no requerirá más de 24 horas.
- No se cargarán derechos por la tramitación en línea de una solicitud de visado.
- Se asegurará la transparencia mediante la inclusión en Internet de información completa y actualizada sobre los requisitos para la obtención del visado, inclusive los formularios de solicitud y las orientaciones para cumplimentarlos.
- Se pondrá a disposición de los solicitantes de visados un medio de contacto/información gracias al cual podrán obtenerse cuando proceda aclaraciones sobre cuestiones pertinentes; se deberán hacer públicas las instrucciones para tener acceso a ese medio de contacto.

También se han planteado cuestiones análogas relacionadas con la simplificación del régimen de formalidades aduaneras en el contexto del tema relativo a la facilitación del comercio.

3. Reconocimiento de las calificaciones

25. Los países en desarrollo se ven particularmente afectados por la percepción de tener unos estándares profesionales bajos o insuficientes, por la falta de reconocimiento de la equivalencia de sus diplomas y calificaciones académicos y por la escasa capacidad de sus autoridades competentes para certificar las calificaciones profesionales de modo que técnica y reglamentariamente satisfagan los criterios establecidos en los mercados de los países desarrollados. Sin embargo, cuando los países desarrollados se enfrentan a una falta de personal en algunas profesiones u ocupaciones pueden adoptar un proceso agilizado y facilitado y reconocer las calificaciones obtenidas en los países en desarrollo. Además, los traslados dentro de la empresa no están sujetos por lo general a las restricciones relativas al reconocimiento de las calificaciones. El número de profesionales MPF que son seleccionados sobre la base de una

²⁶ Esa lista se basa en el criterio adoptado por el Reino Unido, que ha recibido una acogida muy favorable.

decisión adoptada por sus empleadores está aumentando, por ejemplo en el Reino Unido, Alemania y Francia. Esto pone de manifiesto que el reconocimiento de las calificaciones puede ser innecesariamente estricto y que es un obstáculo efectivo al movimiento de profesionales del sector de los servicios de las regiones en desarrollo.

26. En general, la valoración de las cualificaciones y/o los conocimientos especializados para tener acceso a un puesto de trabajo puede entrañar uno o más de los siguientes procesos/mecanismos²⁷ i) *acuerdos de reconocimiento mutuo* por profesión (ingenieros, actuarios) o por grupos de países (Mercosur, TLCAN, UE) o provincias/Estados; ii) evaluación de la competencia mediante *entrevista del empleador* (en profesiones en que no es necesario estar incluido en un registro) o *pruebas* (en profesiones que requieren inclusión en el registro o licencia); iii) *valoración de la competencia en el empleo* durante el período de servicio o después de él (enfermeros); iv) *contrato de prueba* o por un período provisional de trabajo supervisado, como puede ser en la enseñanza o en la medicina; v) *examen* de los conocimientos (por ejemplo mediante pruebas de conocimientos de medicina) y/o de conocimientos lingüísticos, a menudo en casos en que no se ha recibido una formación ni se ha tenido una experiencia local; vi) *evaluación de las credenciales* o evaluación de las cualificaciones documentales, en los casos en que se evalúa a las instituciones o a las personas mediante un proceso de comparación, equivalencia "sustancial" o equivalencia simple.

27. Los países en desarrollo se beneficiarían al máximo si se pudieran lograr avances en el plano multilateral sobre el reconocimiento de i) la experiencia y otros aspectos no educacionales, ii) cómo la experiencia puede sustituir a la educación y iii) las cualificaciones de los grupos diferentes de los profesionales altamente cualificados. Al promover el avance en el ámbito del reconocimiento, es importante considerar si es necesario un único sistema de reconocimiento de las cualificaciones en el plano nacional o si, como alternativa, se podría establecer una vía de facilitación para los extranjeros cualificados que sea plenamente reconocida en el país. En el contexto de las negociaciones en curso, los países en desarrollo pueden beneficiarse de obtener una información en el plano multilateral sobre los requisitos y procedimientos en materia de cualificaciones, así como información en que se defina la jerarquía de las medidas para obtener ese reconocimiento, los métodos de agilizar la tramitación de licencias, autorizaciones o el reconocimientos de las cualificaciones, y los gastos conexos en derechos.

4. Trato diferenciado de las personas físicas nacionales y extranjeras

28. Las aportaciones al régimen de la seguridad social de un país receptor pueden imponer una carga adicional a los extranjeros que residen temporalmente en él en caso de que las aportaciones no sean devueltas cuando se marchen, suponiendo que su estancia temporal no sea suficientemente larga para permitirles obtener prestaciones de la seguridad social. Si hacen aportaciones simultáneas al plan de seguridad social de su país de origen, puede afirmarse que están sujetos a una doble imposición. Existen acuerdos bilaterales relativos a los regímenes de la seguridad social; esos acuerdos podrían universalizarse y se podrían establecer en ellos compromisos iguales o equivalentes entre unos países y otros, comprometiéndose cada país a

²⁷ Robyn Iredale, "Gender and Accreditation: Valuing the Skills of Professional Women Migrants", de próxima aparición.

efectuar los pagos correspondientes y hacer frente a las obligaciones asumidas en virtud del acuerdo.

29. Los extranjeros que viven en un país con frecuencia no tienen acceso a los servicios subvencionados de ese país, como los planes médicos o de jubilación, la enseñanza y la vivienda, ni tampoco a un trato fiscal preferencial. En algunos casos no se les permite traer consigo a sus cónyuges o a otros familiares, o se niega a sus cónyuges el derecho a trabajar o se les permite trabajar únicamente en condiciones injustamente duras; en las negociaciones en curso, el Canadá ha hecho una oferta inicial a fin de resolver la cuestión del empleo de los cónyuges. Además, los empleadores y/o los empleados pueden tener que pagar derechos excesivos por los permisos de trabajo. En las presentes negociaciones todos los países tratan de asegurar el trato nacional pleno para su presencia comercial; ese trato también debe ser aplicado al modo 4.

III. MODALIDADES DE LIBERALIZACIÓN Y FACILITACIÓN DEL COMERCIO MEDIANTE EL MODO 4 Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA GENERAL SOBRE CUESTIONES DE INTERÉS PRIORITARIO PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

30. El fortalecimiento del marco y las instituciones internacionales o de las normas que regulan el MPF es importante por dos razones: para garantizar los derechos de las personas interesadas (ámbito en que la Organización Internacional del Trabajo desempeña una función principal) y para asegurar la existencia de normas multilaterales transparentes y uniformes que salvaguarden el principio básico NMF del comercio internacional. La existencia de acuerdos intergubernamentales bilaterales en relación con el MPF se aparta del principio básico de la NMF y constituye la base del mantenimiento de las exenciones NMF en el contexto del AGCS²⁸. En principio, en los próximos cinco años debería producirse el abandono de esa cláusula y la concesión de todas las preferencias actuales sobre la base de la cláusula NMF. Los acuerdos bilaterales conservarán su función de abordar cuestiones específicas que quedan fuera del AGCS (por ejemplo, la cuestión del MPF en las industrias especializadas o en la facilitación del movimiento).

31. Las cuestiones y los problemas asociados con el modo 4 no pueden ser abordados por los diferentes países de forma unilateral. Es necesario un diálogo entre los países sobre las corrientes migratorias relacionadas con el modo 4 y el reforzamiento del marco institucional que regula esas corrientes relacionadas con ese modo. El intercambio de información sobre las necesidades de los mercados y los procedimientos relativos a los movimientos temporales podrían desembocar en el establecimiento de una bolsa de trabajo internacional²⁹ que proporcione información sobre los mercados laborales a nivel internacional de igual modo que actualmente se hace respecto de los mercados financieros. La experiencia de la Ronda Uruguay y de las prolongadas negociaciones sobre los servicios financieros sugiere la utilidad de un intercambio de información, inclusive sobre los regímenes reguladores nacionales, con una

²⁸ Nueva Zelanda ha eliminado en una nueva oferta su exención NMF relacionada con el modo 4.

²⁹ Nayyar D, ed. *Governing Globalization*. Oxford University Press.

actualización periódica para tener en cuenta los cambios. La finalidad de ese intercambio sería tratar de introducir una cierta armonización de las políticas entre los países de acogida con respecto a los movimientos relacionados con el modo 4, desde el punto de vista del máximo común denominador, permitiendo así un acceso al mercado sustantivo y sustancial, y debería asimismo tratar de promover la coordinación de las políticas entre los países de origen³⁰.

32. Se prevé que las negociaciones en curso sobre la AGCS ofrezcan dividendos directos de desarrollo a los países en desarrollo como parte del Programa de Doha, al ofrecer a los países desarrollados compromisos económicamente valiosos de acceso a los mercados y trato nacional en relación con el modo 4 para una masa crítica de categorías de personas de interés para los países en desarrollo, inclusive personas que no tengan unas altas cualificaciones.

La liberalización del acceso a los mercados en el modo 4 es el elemento común y el objetivo prioritario de los países en desarrollo en las negociaciones sobre servicios y el camino para obtener beneficios netos del comercio. A fin de promover la liberalización y corregir las asimetrías en los resultados de la Ronda Uruguay con respecto al modo 4, las negociaciones del AGCS deben tratar de lograr lo siguiente:

- a) Establecer una lista de ocupaciones³¹ y de criterios pertinentes sobre nivel de cualificación, formación y experiencia que puedan adaptarse a las necesidades de los países individuales; proponer como prioridad número uno las ocupaciones relacionadas con los servicios que entrañan comercio en el modo 1 y en el modo 4³²; respecto de determinados sectores y ocupaciones³³ seleccionados, consolidar el acceso a los mercados conforme a lo dispuesto en la legislación nacional al nivel de acceso actual para los poseedores de visados y permisos de trabajo de empleo temporal; no se aplicarían las PNE dentro de esos límites;
- b) Un acceso a los mercados sustantivo de los proveedores de servicios de países en desarrollo mediante el modo 4 incluiría servicios como turismo, construcción, mantenimiento y limpieza. Los compromisos en esos sectores se basarían en resultados negociados orientados al desarrollo. El establecimiento de un marco multilateral para abordar el MPF en ese ámbito podría vincularse y complementarse con acuerdos bilaterales que facilitarían ese movimiento en el marco de la OIM;

³⁰ La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) está fomentando en las regiones en desarrollo sus actividades y su incidencia a ese respecto.

³¹ Por ejemplo, sobre la base de la CIUO-88 de la OIT, las ocupaciones clasificadas en la CIUO-88 como grandes grupos 1 a 8 pueden considerarse "cualificadas" o "altamente cualificadas" y las del gran grupo 9 (ocupaciones elementales) como "no cualificadas".

³² Por ejemplo, los servicios de TI y los servicios de apoyo técnico, contabilidad, teneduría de libros y fiscales, los servicios financieros a todos los niveles, los servicios de arquitectura e ingeniería y algunos servicios médicos.

³³ En la comunicación de la India a la OMC (S/CSS/W/12) se proporciona una lista detallada de ocupaciones. La lista propuesta incluye los servicios jurídicos, de contabilidad, médicos y dentales, veterinarios y de enfermería.

- c) Los países que asuman compromisos específicos consecuentes con el Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros deben hacer referencia explícita en ese sector a las condiciones del acceso de categorías de personas físicas mencionadas en su apartado b) del párrafo 9: especialistas de servicios de informática, en servicios de telecomunicaciones y en cuestiones contables y especialistas actuariales y jurídicos;
- d) Considerar criterios para ampliar la aplicación del trato NMF a las personas físicas abarcadas actualmente por los acuerdos bilaterales;
- e) Es necesario realizar esfuerzos genuinos³⁴ en el plano multilateral para asegurar que la reglamentación nacional no socave la liberalización de los mercados lograda en favor del MPF. Además las negociaciones en curso deberían lograr -como parte de los compromisos adicionales, por ejemplo- la transparencia de los requisitos y procedimientos en materia de cualificaciones a fin de especificar la jerarquía de las medidas necesarias para obtener el reconocimiento. Quizá sea necesario establecer disciplinas para la adhesión de los países en desarrollo a los acuerdos de reconocimiento mutuo existentes, proporcionando para ello asistencia técnica de apoyo;
- f) Para mejorar la transparencia, todas las limitaciones existentes al MPF que no se puedan eliminar en la actualidad podrían ser consolidadas por cada país como medio para mejorar la previsibilidad del acceso y evitar una posible marcha atrás en el futuro;
- g) Se debería disponer la notificación de los regímenes laborales a un comité especializado dependiente del Consejo del Comercio de Servicios con objeto de que éste los examinara;
- h) Podría elaborarse un documento de referencia para establecer un marco de facilitación del MPF en que se enuncien los principios relativos a todos los procedimientos administrativos, inclusive la definición y los criterios de las PNE, los mecanismos relativos al reconocimiento y la transparencia necesaria en cuanto a la información sobre el acceso a los mercados, y en que se detallen las condiciones para la aplicación del trato nacional;
- i) Sigue habiendo lagunas en los datos y la información relativos al MPF. El Grupo de Tareas Interinstitucional ha logrado un progreso a ese respecto al elaborar el *Manual de Estadísticas del Comercio Internacional de Servicios*³⁵. Sin embargo, es necesario realizar otras tareas para avanzar en el tema de la disponibilidad de datos respecto del modo 4.

³⁴ En la comunicación del Japón a la OMC (JOB(03)/45/Rev.1, 2 de mayo de 2003), se excluye explícitamente el modo 4 en la adopción de disciplinas con arreglo a la reglamentación nacional (artículo VI del AGCS).

³⁵ Naciones Unidas, ST/ESA/STAT/SER.M/86, 2002.

33. La investigación relativa al modo 4 sigue estando poco adelantada por muchas razones, en especial relacionadas con la disponibilidad de datos. Es importante promover el análisis de diferentes factores en el ámbito del modo 4, intentando determinar la tasa de regreso de los proveedores de servicios temporales, lo que permitiría entender mejor el efecto multiplicador en el país de origen del comercio relacionado con el modo 4 y los estrangulamientos que se producen en el comercio en ese sector. El comercio realizado mediante el modo 4 puede requerir un mecanismo de financiación para facilitar los movimientos hacia el exterior, especialmente en los casos en que esos movimientos afectan a las PYMES de los países en desarrollo, y es necesario debatir posibles criterios para realizar esa tarea. Además, el valor del comercio según el modo 4 debe ser comprendido y cuantificado más a fondo a fin de evaluar la importancia modal del comercio de servicios y comparar el peso del modo 4 con el de otros modos de suministro, así como a fin de estudiar sus efectos multiplicadores.

Anexo

COMPARACIÓN DE LAS OFERTAS DE NEGOCIACIÓN INICIALES EN EL MARCO DEL AGCS HECHAS POR LOS PAÍSES DESARROLLADOS EN SECTORES DE POSIBLE INTERÉS PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Países ³⁶	Traslados dentro de la empresa ³⁷ : (duración de la estancia)	¿Está sujeto a pruebas de las necesidades económicas?	Proveedores de servicios por contrata ³⁸		¿Está sujeto a pruebas de las necesidades económicas?	Sectores/ocupaciones abarcados	¿Se otorga trato nacional? ³⁹	¿Se mantienen las exenciones NMF?
			Empresas	Particulares				
Australia	Sí (2 años, prorrogables otros 2)	Sí (con una excepción)					Sí	No
Canadá	Sí (5 años como máximo)	No		Autónomos; Independientes: un contrato con una persona física o jurídica de hasta 1 año de duración, renovable	No; Contingente de 10 especialistas de TI por proyecto	1. Ingeniería; 2. Agronomía; 3. Arquitectura, urbanismo, agrimensura; 4. Silvicultura; 5. Profesionales de geomática; 6. Consultores en legislación extranjera; 7. Especialistas superiores en informática	Sí, con algunas excepciones en Quebec; los cónyuges de derecho y de hecho pueden reunir los requisitos para obtener un permiso de trabajo	En servicios relacionados con la agricultura
Islandia	Sí (sin especificar)	No						No
Liechtenstein	Sí (3 años)	Sí, número fijo total de permisos de trabajo Quizás		Están excluidas las personas con un contrato abierto o prorrogable			No	Sobre la base de la reciprocidad
Noruega	Sí (4 años)	No		Sí, 3 meses de cada año. Empleado por el receptor del servicio	No	Todos los sectores	No respecto de las subvenciones	No
Nueva Zelandia	Sí (3 años más otros 3)	No				Más de 100 ocupaciones basadas en la lista de escasez	Sí	Intérpretes en el sector del turismo

³⁶ Los países que han mejorado sus nuevas ofertas iniciales sobre servicios en el marco del AGCS figuran en negrita.

³⁷ Personal transferido dentro de la empresa en calidad de especialista.

³⁸ Los proveedores de servicios por contrata son los proveedores sin establecimiento comercial en el país receptor que proporcionan servicios por contrata. Véase el recuadro 3 para más detalles.

³⁹ Esto se refiere únicamente a las medidas que figuran en la lista de compromisos específicos, no al otorgamiento de un trato nacional efectivo general.

Países ³⁶	Traslados dentro de la empresa ³⁷ : especialistas (duración de la estancia)	¿Está sujeto a pruebas de las necesidades económicas?	Proveedores de servicios por contrata ³⁸		¿Está sujeto a pruebas de las necesidades económicas?	Sector/es/ocupaciones abarcados	¿Se otorga trato nacional? ³⁹	¿Se mantienen las exenciones NMF?
			Empresas	Particulares				
CE	Sí (máximo 3 años). También incluye a los pasantes becarios graduados (1 año)	No	Contrato de 1 año con el consumidor final, entrada para 6 meses acumulativos por miembro en 1 año Alcance: 22 subsectores, compromisos de todos los miembros en 12 de ellos	Profesionales independientes en calidad de autónomos: contrato de servicios con el consumidor final por 1 año; entrada para 6 meses acumulativos por miembro en 1 año	Eliminada. Límite numérico que debe ser negociado, aunque cinco miembros han renunciado a él	Para los profesionales independientes: 1. Arquitectura, urbanismo, arquitectura paisajista; 2. Ingeniería e ingeniería integrada; 3. Informática y sectores conexos; 4. Consultoría de gestión y sectores conexos; 5. Servicios de traducción	No respecto del reconocimiento de diplomas	Construcción, hostelería, servicios de comedores; sectores con escasez en temporada; exención del requisito de la nacionalidad en Portugal; facilitación del acceso en Francia; exención del permiso de trabajo en el Reino Unido
Japón	Sí (1 ó 3 años, puede prorrogarse)	Quizás		Sí, 1 ó 3 años más	Quizás	Consultores en legislación nacional; para otros sectores jurídicos y de contabilidad: deben reunir las calificaciones exigidas en el Japón	Sí	No
				Sí, 1 ó 3 años más. Contrato personal con una organización pública o privada	Quizás, referencia no especificada a la legislación	Ingenieros; especialistas en humanidades/servicios internacionales		
Suiza	Sí (3 años con posible prórroga de 2 años a un máximo de 5)	Ninguna para el número global de permisos de trabajo. Quizás, la autorización puede contener elementos de PNE	Sí, en el marco de un contrato entre empresas (3 meses en 1 año)	No, ya que se considera que están "buscando trabajo"	Sí, número limitado de proveedores dependiendo de la tarea que debe realizarse	1. Consultoría jurídica; 2. Ingeniería; 3. Consultoría para la instalación de equipos de informática; 4. Aplicación de programas; 5. Auditoría; 6. Ensayos y análisis técnicos; 7. Mantenimiento y reparación de aeronaves		Sí, respecto de todas las demás categorías de personas físicas
Estados Unidos de América	Sí (3 años, prorrogables otros 2)	Quizás 65.000 personas en ocupaciones especializadas		Sí, 3 años	Quizás	Modelos de alta costura y ocupaciones especializadas	No	Corredores de bolsa o inversores; reciprocidad en el caso de equipos de estibadores