



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/64
TD/B/COM.1/EM.22/3
27 de noviembre de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

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

**INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE LAS CUESTIONES
DE ACCESO A LOS MERCADOS EN EL MODO 4 (MOVIMIENTO
DE PERSONAS FÍSICAS PROVEEDORAS DE SERVICIOS) Y
LA APLICACIÓN EFECTIVA DEL ARTÍCULO IV SOBRE
LA PARTICIPACIÓN CRECIENTE DE
LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra,
del 29 al 31 de julio de 2003

ÍNDICE

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. RESUMEN DEL PRESIDENTE	1 - 53	2
II. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN.....	54 - 58	15
<i>Anexo:</i> Asistencia		17

Capítulo I

RESUMEN DEL PRESIDENTE

1. La Reunión de Expertos sobre el acceso a los mercados en el Modo 4 (movimiento de personas físicas proveedoras de servicios) y la aplicación efectiva del artículo IV sobre la participación creciente de los países en desarrollo, se celebró en Ginebra del 29 al 31 de julio de 2003. Algunos expertos expusieron sus opiniones sobre la manera en que los gobiernos de los países desarrollados y los países en desarrollo podían intervenir activamente a nivel nacional y en las negociaciones multilaterales con el fin de promover el comercio de los servicios del Modo 4. En el texto que sigue se resumen sus propuestas y se muestra la riqueza y la diversidad de las opiniones formuladas.

2. La Reunión de Expertos señaló que, con una política y un marco regulador correctos a nivel nacional e internacional, la liberalización del Modo 4 podía representar una situación mutuamente beneficiosa para el bienestar de los países desarrollados y los países en desarrollo. Para los países en desarrollo, el movimiento de las personas físicas proveedoras de servicios con arreglo al AGCS representa más que los puros beneficios económicos, comerciales y competitivos, y es un instrumento eficaz para abordar las necesidades básicas de desarrollo, como el alivio de la pobreza y la incorporación del género al sector de los servicios. El movimiento de personas es también una manera de generar inversiones y ahorro, de promover el desarrollo de otros sectores de la economía y el comercio, de lograr la transferencia de tecnología, iniciativa empresarial y conocimientos, y de crear capacidad humana. Por consiguiente, hay sólidos argumentos políticos y económicos en favor de que se asuman compromisos más amplios y con mayor incidencia comercial en materia de acceso a los mercados en el Modo 4. Las negociaciones del AGCS sobre el Modo 4 constituyen una oportunidad única para rehabilitar la imagen de la globalización y el comercio en favor de los países en desarrollo y los países menos adelantados. Desde la perspectiva de los países en desarrollo es un punto de referencia importante del desarrollo en el Programa de Trabajo de Doha y, también desde ese punto de vista, haría más justo y equitativo el sistema de comercio internacional.

Importancia del Modo 4 para la economía y el desarrollo

3. La tarea pendiente de la globalización es liberalizar la circulación de la mano de obra a través de las fronteras. Aunque ha habido progresos importantes en la liberalización del movimiento de capitales, la movilidad internacional de la mano de obra se ve extremadamente limitada por los distintos obstáculos que imponen los países. Los dos factores de producción deberían ser objeto del mismo tratamiento, no sólo por razones de equidad, sino también porque la liberalización del movimiento de capitales por sí sola no generará aumentos óptimos del bienestar a nivel mundial. Algunos expertos destacaron los resultados de un estudio que mostraba que si se aumentaran las cuotas en una cifra equivalente al 3% de la mano de obra de los países desarrollados, la riqueza mundial aumentaría en 156.000 millones de dólares por año. No obstante, se cuestionó el modelo económico utilizado para esta evaluación. La liberalización de la circulación de la mano de obra produciría gradualmente una convergencia de la productividad y los ingresos de los distintos países. Actualmente, entre los países desarrollados y los países en desarrollo las diferencias salariales son de más de diez a uno, y ahí radica la

competitividad basada en la relación costo/calidad que ofrece ventajas a los países en desarrollo. Además, la transición demográfica de los países industrializados los obliga a recurrir cada vez más a los trabajadores extranjeros para cubrir sus necesidades de mano de obra.

4. Aunque había normativas sobre la circulación de la mano de obra, gran parte de ésta se desarrollaba mediante arreglos más informales, con normas poco estrictas. Se apuntó la posibilidad de que la regulación específica del comercio del Modo 4 fuera en detrimento de esos arreglos informales y que se produjera en la práctica una disminución de ese tipo de comercio. Había que distinguir entre el traslado temporal de proveedores de servicios con arreglo al Modo 4 y la migración permanente, pues la confusión de estos dos conceptos generaba una resistencia irracional a la liberalización del Modo 4. Por el contrario, la liberalización y el movimiento ordenado mediante el Modo 4 podrían evitar algunos de los problemas causados actualmente por las corrientes continuas de migración y trabajadores ilegales, que eran objeto de preocupación en todo el mundo. Ya había casos, como el de la circulación de trabajadores entre el Ecuador y España, el CARICOM, México y el Canadá, donde la circulación temporal regulada había contribuido a solucionar algunos de los problemas de la migración entre los países en cuestión.

5. Además de las ventajas de la previsibilidad del sistema de comercio internacional, varios expertos señalaron que un argumento económico a favor de la apertura del mercado de los servicios a los trabajadores de cualquier nivel de capacitación, era que ello se traducía en un aumento de la productividad debido al traslado del país de origen al receptor. De ello se desprendía que el aumento de la productividad derivado del movimiento de los proveedores de servicios menos capacitados serían mayores y ofrecerían la ventaja de mejorar las oportunidades y los beneficios económicos al tiempo que se satisfacían las necesidades económicas del país receptor en los sectores de los servicios menos calificados. El movimiento de personas calificadas también produce considerables ganancias, especialmente en el caso de los países suministradores con grandes reservas de personal calificado. En estos casos, entran en juego las ventajas de la circulación de cerebros y sólo cabría preocuparse por la fuga de cerebros en los países y las profesiones con pocos recursos humanos internos. Aunque tanto los trabajadores calificados como los no calificados contribuyen al desarrollo de los recursos financieros y de la infraestructura material y social de sus países de origen, los trabajadores menos calificados tienden a mantener vínculos más sólidos con los países de origen y, por consiguiente, son los que más remesas envían.

6. Las remesas son un indicador fundamental de los beneficios económicos y de desarrollo derivados del Modo 4 para los países en desarrollo, y la creciente dependencia de éstos con respecto de las remesas como fuente de financiación del desarrollo, incluida la reducción de la pobreza, y como medio de obtención de ingresos en términos de PIB está superando la de otras actividades comerciales y económicas importantes, como el turismo, la agricultura, los productos básicos y los textiles. En 2001, las remesas registradas oficialmente ascendieron a 63.800 millones de dólares de los EE.UU. frente a 50.000 millones de dólares de ayuda oficial al desarrollo. No obstante, la cifra total de los fondos transferidos puede ser dos o tres veces mayor, ya que un gran número de las transacciones se efectúan por canales informales. Hacen falta políticas de apoyo a la transferencia de tecnologías que faciliten las remesas o las inversiones abaratando las transferencias. Los costos de las transacciones de envío de remesas alcanzan a veces el 10 o el 15% del valor total, lo que representa una cifra de negocios mundial

de entre 6.000 y 7.000 millones de dólares de los EE.UU. por año. Se propuso que la UNCTAD estudiara más detalladamente la cuestión. En los países en desarrollo, las remesas representan en promedio el 2,06% del gasto final de consumo de los hogares, pero en algunos de ellos llega al 16%. El Banco Interamericano de Desarrollo calculó hace poco que el año pasado se enviaron a América Latina algo más de 30.000 millones de dólares. En el caso del Ecuador, cerca del 16% de la población activa se encuentra trabajando temporalmente en el extranjero. De modo similar, en otras regiones en desarrollo las remesas se han convertido en una fuente de ingresos cada vez más importante, como en Sri Lanka, donde superan los ingresos obtenidos por la exportación de té. En más de 30 países, las remesas representan más del 10% de las exportaciones de bienes y servicios, y en algunos superan el 60%. Las remesas enviadas al país de origen se convierten en ahorros bancarios o en inversiones en el mercado local con efectos indirectos y de multiplicación, que estimulan el crecimiento económico y el desarrollo y generan empleo a nivel nacional. En resumen, las remesas se han convertido en una fuente esencial de financiación mundial del desarrollo.

Alcance y definición del Modo 4 con arreglo al AGCS

7. En el AGCS se señala que la prestación de servicios requiere la presencia en el extranjero de personas físicas de otro miembro de la OMC en calidad de proveedoras de servicios, pero no se detallan modalidades específicas para materializarla. La falta de claridad al respecto ha dado lugar a divergencias de opinión entre los negociadores comerciales respecto de qué tipos de movimiento de personas físicas podían liberalizarse en el marco del AGCS. Este Acuerdo es un instrumento para liberalizar la movilidad temporal de la mano de obra para la prestación de servicios de tipo comercial. Hay un claro consenso acerca de que los solicitantes de empleo, el establecimiento permanente y la ciudadanía no entran en el ámbito del AGCS, mientras que sí están cubiertos el suministro de servicios por contrato por personas o empresas y el movimiento de personas relacionado con las inversiones. El AGCS abarca el movimiento de todas las categorías de personas físicas proveedoras de servicios. Se expresó la duda de que abarcara efectivamente a todas las personas físicas independientemente de su nivel de calificación. También se planteó la cuestión de si cubría el empleo de extranjeros en empresas de propiedad nacional de los países receptores. Además, es posible que en la práctica, la política nacional no distinga entre las personas que trabajan para una empresa con un contrato de servicios o un contrato de empleo. Esta categoría de proveedores de servicios tiene un gran interés económico y de negociación para los países en desarrollo. Estos países también están interesados en los proveedores de servicios por contrata. Algunos expertos pensaban que si se comenzaba este debate sin haber demostrado antes a sus países las ventajas del comercio en el Modo 4 era posible que no se avanzara en las negociaciones, mientras que otros consideraban que para avanzar era necesario lograr certidumbre jurídica.

8. Además del alcance del Modo 4, se debatió el tratamiento jurídico de otras cuestiones relativas a la liberalización del Modo 4. El AGCS rige sin perjuicio del derecho de los gobiernos a exigir visados a los nacionales de otros países. Al mismo tiempo, la decisión adoptada en la diferencia dirimida por la OMC acerca del régimen de la CE para la importación, venta y distribución de bananos concluyó que el alcance del AGCS no excluía ninguna categoría de medidas, lo que incluía aparentemente los visados y los permisos de trabajo. Algunos opinaban que, cuando los visados y los permisos de trabajo constituían obstáculos y anulaban y

contrarrestaban los beneficios derivados de los compromisos asumidos, se convertían en un tema de las negociaciones sobre la liberalización.

9. En vista de la experiencia adquirida en negociaciones anteriores sobre servicios, para lograr liberalizar eficazmente el Modo 4 habrá que ir más allá del acceso a los mercados y el trato nacional. El artículo III sobre transparencia puede ser un instrumento importante para hacer más accesibles los procedimientos administrativos. La importancia del artículo XVIII del AGCS como medio para añadir a las listas compromisos adicionales puede servir para hacer efectivo el acceso a los mercados y el trato nacional, por ejemplo, mejorando la obligación de transparencia prevista en el artículo III. El principio de transparencia del AGCS podía mejorarse por otros medios, según propuso el Canadá en su comunicación a la OMC. Hay cuestiones como el reconocimiento de las calificaciones que afectan a la eficacia de la liberalización. El hecho de que el AGCS no disponga de un mecanismo operacional para reconocer las calificaciones es un obstáculo considerable, pero los artículos VI y VII pueden ofrecer un marco jurídico importante para los servicios profesionales objeto de compromisos específicos, y sería conveniente examinar mejor esa cuestión.

Problemas al abordar la liberalización del Modo 4

10. Los problemas relacionados con la liberalización del Modo 4 son complejos y afectan a muchos aspectos de las políticas de distintas esferas, como el comercio, las cuestiones sociales, el trabajo, la migración y la educación, y tienen que ver con distintas instituciones y partes interesadas. Por ello el problema se hace muy delicado y difícil al tratar de definir los elementos y elegir los mecanismos que conciernen al comercio. Algunos expertos subrayaron que, para recoger todos los frutos de la liberalización, era importante ajustar las políticas y las reglamentaciones a nivel interno.

11. Hay entre los países vínculos históricos y culturales muy antiguos, muchos de ellos relacionados con la circulación de las personas, que puede ser difícil de cambiar. Hay países en los que, por sus afinidades lingüísticas, religiosas, históricas, geográficas o culturales, los movimientos de personas cuentan con una larga historia. Para entender mejor estas tendencias históricas, no hay más que ver ejemplos como el de la migración entre los países africanos de habla francesa y Francia, entre los países del Commonwealth y el Reino Unido o entre México y los Estados Unidos. Se hace tan difícil cambiar las condiciones del comercio de los bienes producidos por trabajadores sin calificación, como el Modo 4 en general.

12. La liberalización del comercio de servicios del Modo 4 tiene muchas repercusiones políticas importantes. Algunos expertos destacaron que debían ser las instancias oficiales de los países interesados quienes tomaran la iniciativa política de facilitar el proceso de liberalización y velaran por que se llevara a cabo de la manera más eficaz posible.

13. Algunos expertos señalaron que la preocupación por la seguridad nacional era real y que últimamente había aumentado en muchos países. No obstante, se señaló que a veces la preocupación por la seguridad nacional podía ser excesiva y afectar al Modo 4 de manera desproporcionada con respecto de la situación de seguridad real.

14. Desde el punto de vista de la política económica, se mencionó la posibilidad de que la liberalización del Modo 4 causara una depresión salarial y desempleo en los mercados internos. No obstante, se dijo que no había pruebas sólidas que apuntaran a los efectos negativos en los salarios locales de la presencia del Modo 4. Por el contrario, las investigaciones de la UNCTAD y otros estudios indicaban que se registraban efectos positivos en la eficiencia y la riqueza económica del país de origen.

15. Todos estos problemas políticos influyen en la orientación y el avance de la liberalización de los servicios del Modo 4. Aunque la mayoría de los interesados son conscientes de que la liberalización de los servicios del Modo 4 puede redundar en beneficio de todos, es necesario proseguir el proceso de sensibilización. Varios participantes y miembros de grupos observaron que la celebración de reuniones en las que intervinieran todos los interesados, como los responsables de las políticas y los sindicatos, para el intercambio de opiniones entre los países era una parte necesaria de las conversaciones acerca del movimiento de las personas físicas.

El Modo 4 en el contexto general de la migración

16. En la mayoría de los países los problemas relativos al modo 4 se abordan de la misma manera que los problemas de la migración, desdibujando los límites entre el movimiento temporal y el permanente. Pocos países han establecido modalidades o mecanismos que aborden específicamente el movimiento temporal de personas en el contexto del AGCS. Según la definición de la OIM, hay dos tipos de migración: la temporal y la permanente. El Modo 4 corresponde a lo que se considera migración temporal, pero en la mayoría de los países se rige por las mismas normas que la permanente, lo que impide facilitar la liberalización del Modo 4. Cuando los países permiten a las personas físicas que se encuentran en ellos temporalmente solicitar la residencia permanente o la nacionalidad, se tiende a considerar al movimiento temporal como inmigración en potencia. Se instó a abordar el Modo 4 como una cuestión comercial y no de migración. Para hacerlo de manera efectiva, es importante que las entidades que se ocupan del comercio y la migración se reúnan en foros como la UNCTAD y aclaren las normas básicas.

17. Esto también entrañaría que, dentro de los países, tanto exportadores como importadores, se entablara el diálogo entre todos los organismos estatales encargados de la migración, las cuestiones del trabajo y el comercio, a fin de establecer los medios para tratar el movimiento temporal de personas proveedoras de servicios en el contexto del AGCS. Esto sería útil también para facilitar los medios para crear un procedimiento organizado de etapa única para el trámite de visados o permisos de trabajo que evite retrasos y procedimientos innecesarios, complicaciones y frustraciones. Al mismo tiempo, deben tomarse medidas para contar con un procedimiento de vigilancia efectivo con el fin de comprobar el carácter temporal del servicio.

Cuestiones normativas

Pruebas de necesidades económicas

18. Las pruebas de necesidades económicas, que suelen consistir en pruebas de mercado de trabajo en su aplicación al Modo 4, son la medida más generalizada y más difícil de las que afectan al movimiento de las personas físicas. La mayoría de los expertos convinieron en que las

pruebas de necesidades económicas funcionaban como medidas discriminatorias que reducían la previsibilidad y la certidumbre de las condiciones de acceso a los mercados. Otro problema de estas pruebas es la falta de criterios y procedimientos de aplicación bien definidos. Algunos países ya ofrecen acceso a los mercados al personal importante trasladado dentro de la empresa y a los profesionales, sin exigir que se cumplan las pruebas de necesidades económicas. No obstante, algunos expertos admitieron que no parecía probable que se pudieran eliminar totalmente estas pruebas a corto plazo. Al mismo tiempo, mantenerlas en las listas de compromisos iría en detrimento de la liberalización seria en este ámbito. En comparación, cualquier otra alternativa parecía una mejor opción, incluidos los contingentes numéricos. Era necesario ampliar, profundizar y reproducir las prácticas idóneas y los ejemplos de eliminación de las pruebas de necesidades económicas de algunos países desarrollados, como Noruega, la UE, el Canadá o el Japón en las categorías de interés para los países en desarrollo.

19. Para que progresaran las negociaciones en el ámbito de las pruebas de necesidades económicas, se debían hallar las maneras de reducir al mínimo su efecto y hacer que su aplicación fuera más transparente y previsible. Se debían seleccionar las categorías de personas a las que no se aplicarían las pruebas de necesidades económicas, como todas las categorías de trasladados dentro de la empresa. Además, se mencionó la necesidad de eliminar el requisito del empleo previo. No obstante, también se opinó que, si se eliminaba este requisito, era probable que los países aplicaran pruebas de necesidades económicas. En la medida en que dichas pruebas sigan vigentes, su administración puede plantear problemas. El intercambio de información mediante la mejora de la transparencia en esta esfera, permitirá determinar las mejores prácticas nacionales y seguir aclarando el debate sobre la manera de reducir al mínimo la carga que soportan los suministradores de servicios que afrontan las pruebas. La transparencia puede formar parte de las negociaciones sobre compromisos específicos como medio de conseguir información clara acerca de todos los requisitos relacionados con el Modo 4.

20. Los países han recurrido a distintos tipos de pruebas de necesidades económicas o a medidas semejantes que podían ser más o menos restrictivas respecto del Modo 4. Por ejemplo, los Estados Unidos aplican comprobaciones previas y posteriores a la admisión, la más rigurosa de las cuales es la comprobación previa a la admisión, que tarda mucho en realizarse, a veces hasta dos años. Algunos expertos sugirieron que para la mayoría de los países que son exportadores en este ámbito, una manera de reducir los procesos administrativos burocráticos podía ser pasar de las comprobaciones previas a las comprobaciones posteriores a la admisión, ya que el gobierno traspasaría a los empleadores la competencia para elegir a personas calificadas para determinados puestos en sus empresas y comprobaría más tarde que se había seguido el procedimiento.

21. Al mismo tiempo, el contexto nacional de algunos países puede exigir un uso más generalizado y estricto de las pruebas de necesidades económicas, especialmente a la luz de las desfavorables condiciones económicas reinantes. En este sentido, los países pueden, con carácter prioritario, tratar de impedir el retroceso en las políticas relacionadas con el comercio en el Modo 4 en el contexto de las negociaciones y de procurar que las condiciones existentes sean vinculantes. Se indicó que las pruebas de necesidades económicas también podían ser un medio para asumir compromisos que de otra manera no se asumirían; es posible que no siempre sean discriminatorias por naturaleza y puedan aplicarse como trato nacional.

22. Se planteó la cuestión de si las pruebas de necesidades económicas eran análogas a las medidas de salvaguardia urgentes en el contexto del Modo 4 y si garantizaban que el proceso se podía aislar en casos de graves problemas económicos o para evitar que se abusara del sistema. No obstante, se indicó que podía no existir relación entre las pruebas de necesidades económicas y la labor de creación de una medida de salvaguardia urgente general en el marco de las negociaciones de las normas del AGCS. Por lo general se prevé aplicar una medida de salvaguardia en un escenario posterior a la liberalización y cuando se prevean aumentos de las importaciones y el perjuicio de sectores específicos. En la esfera del Modo 4, no se justifican las medidas de salvaguardia urgentes porque la liberalización del comercio no ha avanzado y en el acceso actual a los mercados son ya numerosas las restricciones incorporadas y preventivas, como las que adoptan la forma de pruebas de necesidades económicas.

Visados, permisos de trabajo y otras cuestiones administrativas y de procedimiento

23. Los expertos convinieron en que algunos procedimientos administrativos, como los visados de entrada y los permisos de trabajo, podían suponer un obstáculo al comercio en el Modo 4 y que, al menos, se debía aumentar la transparencia en este campo. Según algunos expertos quizás hacía falta un planteamiento más dinámico para superar algunos de los problemas causantes de retrasos en la expedición de visados y permisos.

24. La manera de otorgar visados y permisos de trabajo a los proveedores de servicios puede ser muy perjudicial para la viabilidad comercial o incluso para el suministro de un servicio, especialmente en el caso de proveedores de países en desarrollo. Algunos expertos pensaban que la legislación, las normas y los procedimientos actuales de la mayoría de los miembros de la OMC no reflejaban correctamente el nuevo tipo de movimiento correspondiente al Modo 4 del AGCS.

25. En la mayoría de los países se tratan por separado las cuestiones de visado y las de permisos de trabajo. Algunos países están poniendo en servicio "ventanillas únicas" para los visados solicitados con arreglo al AGCS a fin de facilitar la expedición de visados que también sirvan de permisos de trabajo. Ello tal vez no sea posible en algunos países que tienen distintos departamentos y normas para los visados y los permisos de trabajo.

26. Los expertos consideraban que otros países desarrollados podían seguir el ejemplo del Reino Unido que había establecido un permiso AGCS para facilitar el cumplimiento de sus compromisos con arreglo a dicho acuerdo en relación con los trabajadores contratados. El procedimiento es sencillo, eficiente y transparente y permite la adopción rápida de decisiones por una sola persona cuando el solicitante cumple todos los requisitos.

Cuestiones del trato nacional

27. El problema de que en ciertos planes se insista en el trato nacional en materia de seguridad social de los trabajadores temporeros puede considerarse un arancel oculto. Para algunos ello no era un obstáculo importante, por representar una fracción de los costos que conllevaba el acceso al mercado, pero otros indicaron que, al no ser transferible la seguridad social, podía tener un efecto de igualamiento de costos, reduciendo así la ventaja comparativa de los proveedores de servicios.

28. Asimismo se planteó el problema del salario mínimo y la paridad salarial. El movimiento de las personas físicas contribuía a satisfacer la demanda del mercado. Se dijo que los trabajadores locales de la nación "importadora" estaban preocupados por el creciente movimiento de las personas físicas que les creaba riesgos añadidos de desempleo o de disminución de salario. Se señaló que la insistencia en que se pagara el salario mínimo vigente en el país de acogida no sólo favorecía el mantenimiento de las condiciones laborales del país de acogida, sino que también resultaba de interés para los proveedores de servicios y sus países de origen. También se señaló que el salario mínimo de los países desarrollados estaba en consonancia con el elevado costo de la vida en esos países que se debía a la diferencia de los niveles de precios entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Sin embargo, insistir en la paridad salarial tendría por consecuencia la anulación de las ventajas de competitividad en cuanto a costo/calidad que pudieran tener los proveedores de los países en desarrollo. Se señaló que la norma de salario igual por un trabajo de igual valor era un principio general de la Constitución de la OIT.

Acuerdos de reconocimiento mutuo

29. Algunos países han establecido planes de reconocimiento de determinadas profesiones y oficios específicos, a cargo de instituciones estatales u organismos profesionales, que recogen los objetivos de la política pública incorporados a la normativa. Los expertos convinieron en que la falta de reconocimiento de las calificaciones, los conocimientos técnicos y la experiencia seguía siendo uno de los obstáculos más generalizados en la esfera de los servicios profesionales y que afectaba al movimiento de las personas físicas de distintas maneras: bien impedía el acceso al mercado de los proveedores de servicios de otros países o inducía a los proveedores de servicios a trabajar en puestos inferiores a su grado de calificación.

30. En general, se pueden evaluar las calificaciones y/o conocimientos prácticos para incorporarse a un puesto mediante uno o varios de los siguientes procedimientos: i) acuerdos de reconocimiento mutuo por profesión o por grupos de países o provincias/Estados; ii) evaluación de la competencia mediante entrevistas o pruebas realizadas por el empleador; iii) valoración de la competencia en el empleo, durante o después del período de servicio; iv) contrato de prueba o por un período provisional de trabajo supervisado; v) examen de los conocimientos, aptitudes y conocimientos lingüísticos; y vi) evaluación de las credenciales o evaluación de los documentos de calificación, en los casos en que se evalúa a las instituciones o a las personas mediante un proceso de comparación, equivalencia "sustancial" o equivalencia simple.

31. Los distintos enfoques pueden presentar inconvenientes desde el punto de vista del proveedor de servicios. A veces, un método no permite evaluar los conocimientos y las aptitudes de una persona porque sólo tiene en cuenta las calificaciones oficiales, o tiende a favorecer los conocimientos y las normativas locales, o utiliza formatos de examen desconocidos. También puede entrañar tasas prohibitivas para el solicitante o grandes costos administrativos. Además, es posible que la evaluación de los documentos de calificación no sea la manera óptima de medir las competencias verdaderas, es decir, las más importantes para suministrar el servicio.

32. Algunos participantes propusieron que se delegara la responsabilidad de la negociación de los acuerdos de reconocimiento mutuo en los órganos profesionales o económicos del país. Sin embargo, algunos expertos advirtieron de que ello debía ir acompañado de definiciones

básicas comunes para orientar su elaboración. Otros señalaron que en algunos países ya se habían encomendado las negociaciones de acuerdos de reconocimiento mutuo a los órganos profesionales/económicos. Sin embargo, se manifestó cierto escepticismo acerca de la neutralidad de los organismos profesionales. Se planteó la cuestión de que los órganos profesionales podían ser parciales y que haría falta que el Estado interviniera a este respecto.

33. Los acuerdos de reconocimiento mutuo suelen celebrarse entre países con sistemas de formación y regímenes reglamentarios relativamente similares, y generalmente requieren que existan órganos profesionales y del sector privado y que participen activamente. Los países que carecen de sistemas nacionales de reconocimiento, de órganos profesionales y de asociaciones económicas pueden encontrar difícil acceder a los acuerdos de reconocimiento mutuo vigentes. Los países en desarrollo podrían beneficiarse de la ayuda técnica y financiera bilateral para promover la creación de órganos y asociaciones profesionales. Hasta la fecha, las conversaciones sobre la cuestión del reconocimiento de las calificaciones profesionales, así como las perspectivas de que se negocien acuerdos de reconocimiento mutuo entre los países desarrollados y los países en desarrollo, no han pasado de la fase preliminar. A fin de fomentar la discusión y, de ser posible, mejorar las perspectivas de negociación de acuerdos de reconocimiento mutuo, algunos países han elaborado directrices generales sobre dichos acuerdos.

34. El artículo VII del AGCS permite a los miembros apartarse del principio de la nación más favorecida (NMF) y concertar acuerdos de reconocimiento mutuo bilaterales o multilaterales. Sin embargo, ese mismo artículo también obliga a todo miembro que sea parte en un acuerdo de reconocimiento mutuo vigente o en negociación a notificarlo y a brindar oportunidades adecuadas a los demás miembros para que negocien su adhesión a tal acuerdo o para que negocien con él otros comparables. Los expertos destacaron que se necesitaba ayuda técnica y financiera para facilitar la adhesión de los países en desarrollo a los acuerdos de reconocimiento mutuo. Hasta la fecha sólo había habido 39 notificaciones de 19 miembros de la OMC, pero esta cifra no reflejaba todos los acuerdos de reconocimiento mutuo negociados. Algunos de ellos habían sido notificados con arreglo a otros artículos del AGCS, mientras que otros no habían sido notificados en absoluto. El objetivo general de las notificaciones es aumentar la transparencia en este ámbito, y lograr que las notificaciones sean puntuales y completas redunde en beneficio de los países en desarrollo.

35. La elaboración de disciplinas con arreglo al párrafo 4 del artículo VI del AGCS para determinar el carácter discriminatorio de una norma nacional determinada también puede incrementar las posibilidades de que se reconozcan las calificaciones, pero solamente cuando se hayan acordado las definiciones básicas.

36. Si no se han concertado acuerdos de reconocimiento mutuo será necesario establecer medios convenidos para evaluar la competencia. La evaluación de un conjunto de calificaciones y aptitudes adquiridas con la experiencia laboral o la capacitación debe quedar a cargo de los empleadores, las agencias de empleo y las entidades encargadas de contratar a los empleados.

Aumento de la participación de los países en desarrollo

37. Se señaló que, para los países en desarrollo, una liberalización del Modo 4 comercialmente significativa constituía la prueba de fuego que permitiría determinar si el contenido de desarrollo del Programa de Trabajo de Doha lo hacía acreedor al título de Programa de Desarrollo de Doha que reclamaba. El hecho de que hasta ahora en las negociaciones de los servicios se hubiera dejado marginado al Modo 4 hacía pensar en una carencia del aspecto de desarrollo en las negociaciones de los servicios, exactamente igual que la falta de avances en la agricultura había causado frustración en un contexto más amplio. Se indicó que las cuestiones políticas, sociales y culturales delicadas, los problemas del desplazamiento de empleos y de los costos económicos eran análogos y no mucho menores en alcance y magnitud que los costos, sensibilidades y ajustes impuestos a los países en desarrollo a los que se pide que asuman compromisos en la esfera del acceso a los mercados no agrícolas y otros sectores y modalidades de servicios como la presencia comercial. Por consiguiente, los expertos subrayaron que, dado que la liberalización del Modo 4 tendría mayor incidencia en la riqueza de los países desarrollados, había que estar dispuesto a realizar ajustes a corto plazo, en particular porque con sus sistemas de seguridad social bien implantados, los países desarrollados estaban en mejores condiciones de absorber los efectos del desplazamiento y afrontar las consecuencias sociales y el readiestramiento consiguientes.

38. El movimiento de las personas físicas es un medio para aumentar la participación de los países en desarrollo en el comercio. El AGCS constituye un marco para garantizar la liberalización progresiva y una manera de que todos los países participen de sus beneficios. La liberalización del comercio de servicios del Modo 4 aumentaría además la riqueza mundial, intensificaría la participación de los países en desarrollo en el comercio de servicios y también tendría efectos positivos en la eficiencia y la competitividad. Se observó que gran parte del actual comercio de servicios con arreglo al Modo 4 se desarrollaba en el marco de acuerdos bilaterales o por arreglos tácitos. Aunque éstos eran instrumentos útiles y era necesario fomentarlos, estaba claro que hacía falta un marco multilateral que proporcionara directrices y una estructura básicas, aportando con ello certidumbre y predecibilidad al acceso a los mercados. No obstante, debía procurarse que dicho acuerdo multilateral añadiera valor y no restringiera los movimientos actuales en el marco de acuerdos bilaterales o de otro tipo.

39. Algunos expertos subrayaron que era importante estudiar las categorías comunes y llegar a un acuerdo sobre una lista común de ocupaciones que pudiera examinarse en las negociaciones en curso, lo que añadiría predecibilidad, mejoraría la comparación y aumentaría el valor de los compromisos adquiridos. Una manera de establecer la lista sería examinar el contenido de las listas actuales de compromisos específicos. Sin embargo, los países en desarrollo ya habían indicado una serie de ocupaciones en las que ya estaban suministrando servicios a nivel internacional y se interesan concretamente por liberalizar el acceso a los mercados en el contexto del AGCS. Para establecer dicha lista se podría obtener información de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO) de la OIT, y sería una manera de establecer las categorías y niveles de aptitud que podrían negociarse. Se señaló que el uso de la CIUO podía complicar las cosas, por no concordar con los sistemas nacionales de clasificación existentes.

Es necesario llegar a un planteamiento común para establecer definiciones claras de las categorías de personas, incluidas las contempladas en los compromisos horizontales, por ejemplo, personas en visita de negocios, trasladadas dentro de la empresa y proveedoras de servicios por contrata, y establecer una correspondencia con los regímenes nacionales de inmigración.

40. Algunos expertos apuntaron que el establecimiento comercial en el extranjero podía ser un medio más fácil para aumentar el suministro de servicios correspondientes al Modo 4, pues utilizaba el segmento de traslado dentro de la empresa. Sin embargo, a veces los costos conexos eran prohibitivos y los gobiernos de los países en desarrollo deberían esforzarse por promover este aspecto.

41. Algunos expertos señalaron las posibilidades de desarrollar el comercio de Modo 4 entre los países en desarrollo, en particular a nivel regional. El comercio regional en el Modo 4 es una realidad cotidiana y tiene lugar entre países en desarrollo. Sin embargo, se destacó la importancia relativa de los factores de incitación y de disuasión con respecto del comercio de Modo 4 entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

42. Anticipando los posibles planteamientos e instrumentos para facilitar el intercambio de compromisos de acceso y definir un conjunto aceptable de normas multilaterales para la liberalización del Modo 4 en las actuales negociaciones, los expertos examinaron listas modelo y la posibilidad de establecer puntos de referencia específicos en forma de años y porcentaje de categorías por liberalizar entre un abanico de categorías de proveedores de servicios en el Modo 4 (enfoque de la liberalización del CARICOM). Algunos expertos recalcaron que era importante ampliar la cobertura de los trabajadores menos calificados en los compromisos específicos. Un enfoque que obtuvo cierto apoyo fue el de una lista modelo que podía servir de fórmula para los compromisos que debían asumir todos los miembros o de núcleo para generar mejores compromisos. Esta lista modelo se basa en el enfoque respaldado por el Foro Europeo de Servicios y la US Coalition of Service Industries, que tiene una cobertura más limitada. El modelo estaba pensado para complementar y mejorar los compromisos asumidos en la actualidad por los Miembros de la OMC. Los expertos también examinaron otras posibilidades, como el uso de restricciones cuantitativas y de pruebas de necesidades económicas, como medio para establecer listas de otros compromisos y puntos de referencia.

43. En la lista modelo se prevén compromisos esencialmente para las personas físicas con calificación profesional de visita por tiempo limitado, dentro de la empresa (categoría 1) y visitas por tiempo limitado para realizar contratos (categorías 2 y 3). El tiempo limitado se define en ambos casos como una estancia inferior a un año. Para estos tipos de movimiento, la lista propone un visado de proveedor de servicios a fin de separar los procedimientos para tramitar la entrada temporal y la entrada permanente y, por consiguiente, simplificar los de entrada temporal. La segunda parte de la lista modelo representa un conjunto de compromisos adicionales que se asumirían con arreglo al artículo XVIII del AGCS, por ejemplo, el documento de referencia sobre las telecomunicaciones básicas. Esta parte abarcaría las obligaciones de reglamentación interna que aumentarían la transparencia de los procedimientos y limitarían los efectos restrictivos del comercio de medidas tales como los requisitos y los procedimientos de calificación. En esta lista modelo se presta especial atención a los compromisos horizontales generales que garantizan un nivel mínimo básico de acceso en todos los sectores,

complementados por compromisos específicos para cada sector en los que es posible una mayor liberalización. Se indicó que la cuantía fijada para la fianza de cumplimiento y el valor específico de contrato en la lista modelo del Foro Europeo de Servicios parecía excesiva para facilitar el acceso a los mercados a los proveedores de servicios de países en desarrollo.

Oportunidades para el movimiento de personas físicas en otros modos de suministro

44. El enfoque de la negociación basado en los modos no refleja la realidad económica de la evolución de las prácticas comerciales y los vínculos entre los modos de suministro para la prestación de servicios. La capacidad de suministrar servicios con arreglo al Modo 4 puede depender de la presencia comercial, y las limitaciones de los compromisos específicos del Modo 3 pueden convertirse en obstáculos para el Modo 4. Asimismo, el acceso a los mercados con arreglo al Modo 1 suele depender de la presencia comercial en el país de acogida.

45. En la economía real se observa que los servicios se prestan simultáneamente mediante múltiples modos de suministro. Los obstáculos a uno de ellos se convierten en obstáculos reales o posibles para otros modos, y para los países en desarrollo, los obstáculos al Modo 4 afectan sobre todo a su capacidad de aprovechar efectivamente la utilización de los otros tres modos.

46. Hasta el momento se ha prestado poca atención a la relación entre los Modos 1 y 4, pero en los últimos años han aumentado rápidamente las exportaciones transfronterizas de servicios de los países en desarrollo debido al aumento de la subcontratación de servicios auxiliares de actividades supranacionales con centros de bajo costo, merced a los avances de las tecnologías de la información y la comunicación, a las presiones para reducir costos, a la disponibilidad en los países en desarrollo de personal de bajo costo, con buena formación y educación y a las tendencias demográficas. Se estimó que, en el 2001, el gasto mundial en servicios posibilitados por las tecnologías de la información y en la subcontratación de procesos de gestión fue de 712.000 millones de dólares de los EE.UU., lo que dio empleo a más de 500.000 personas, y las proyecciones eran abrumadoramente positivas.

47. Los beneficios proceden del empleo y las inversiones desviados a los países en desarrollo. Las empresas que subcontratan se benefician del efecto de facilitación del comercio, la reducción de los costos y un ciclo de trabajo de 24 horas, que aumenta sus ventajas competitivas, en particular cuando la economía nacional adolece de escasez de personal y de calificaciones en áreas y sectores específicos. Los inconvenientes provienen de las limitaciones técnicas y de las infraestructuras, el marco jurídico, en particular en cuanto a protección del consumidor y de la privacidad, y la reciente reacción negativa de las políticas ante la crisis económica.

48. El aumento de la subcontratación y de la utilización de soluciones basadas en la tecnologías de la información hacen que el Modo 1 y el Modo 4 puedan sustituirse mutuamente en los servicios con bajo valor añadido, pero en los servicios de alta calidad, ambos modos de suministro son complementarios, aunque la necesidad de estar en otros países se reduce sistemáticamente. Esta relación de complemento o sustitución varía en función de la clase de servicio prestado, la naturaleza del contrato y el nivel del proveedor del servicio. Además, los servicios prestados con arreglo al Modo 4 facilitan el comercio del Modo 1 (por ejemplo, el suministro local de servicios y una buena fama ayudan a conseguir contratos transnacionales), aunque no se puede afirmar lo contrario.

49. En un contexto más general, se constató que la liberalización del Modo 4 beneficiaría a todos los interlocutores comerciales y, en ciertas condiciones, en cuanto a sus vínculos con los Modos 1, 2 y 3. Así pues, los obstáculos de acceso a los mercados al Modo 4 afectan al desarrollo del comercio del Modo 1 y a la ejecución de ciertos tipos de contratos externos (los de mayor valor añadido). Las limitaciones de los distintos modos comprenden: los requisitos de reconocimiento, la concesión de licencias, la nacionalidad y los requisitos de residencia, la exigencia de presencia comercial y otras restricciones en materia de seguridad (protección de datos, responsabilidad civil, privacidad).

50. A fin de facilitar el comercio relacionado con los Modos 1 y 4, los países en desarrollo deberían tratar de obtener compromisos sin restricciones en relación con el Modo 1 partiendo de una fórmula o de una lista sectorial positiva y deberían impedir que se excluyera la subcontratación entablando el diálogo entre el gobierno y las industrias, aclarar las categorías y los requisitos de los distintos visados, lograr condiciones de libre acceso a los mercados para las personas trasladadas dentro de las empresas, además de los profesionales independientes y los proveedores de servicios por contrata, disociar los Modos 1 y 4 de la presencia comercial y perseguir la transparencia en materia de reconocimiento y de facilitación de acuerdos de reconocimiento mutuo. Asimismo, deberían promover la creación de un marco multilateral para el comercio electrónico que aclarara las cuestiones de la clasificación y la jurisdicción.

51. A nivel nacional, los países en desarrollo deberían mejorar su infraestructura de telecomunicaciones, sus recursos humanos, las normas de capacitación y las calificaciones, la protección de datos y la legislación laboral relativa al teletrabajo. Los gobiernos y las asociaciones empresariales también deben ser más dinámicos a nivel bilateral estableciendo en la economía de subcontratación representaciones y presencia comercial que promuevan sus intereses a fin de evitar el proteccionismo.

52. Los expertos destacaron la aportación de la Reunión de Expertos en relación con el Modo 4 y subrayaron el importante papel que debía desempeñar la UNCTAD en la definición de la labor futura y en la adopción de medidas concretas para ahondar y continuar el debate sobre el movimiento de las personas físicas entre los principales interesados. Esa labor puede comprender la definición de marcos de política nacionales, fórmulas, mecanismos, disciplinas y arreglos institucionales para abordar los problemas del comercio de manera tal que facilite el movimiento con arreglo al Modo 4, que técnicamente es posible tratar en el marco del AGCS, como medio de incorporar el trato simétrico del movimiento de las personas físicas en relación con las otras modalidades del suministro de servicios, consiguiendo ganancias comerciales y de desarrollo y logrando el equilibrio entre derechos y obligaciones y la plena aplicación de los artículos IV y XIX del AGCS. Los expertos opinaron que se podía realizar tal tarea en un plazo razonable, antes del fin del Programa de Trabajo de Doha.

53. Se invitó a la UNCTAD a que siguiera ocupándose de los aspectos del movimiento de las personas físicas relacionados con el comercio y a que explorara posibles esferas de trabajo. En particular debía:

- a) Seguir dialogando acerca de los marcos: conceptual, normativo, jurídico, institucional y administrativo que facilitan el movimiento de las personas físicas para suministrar servicios;

- b) Estudiar posibles enfoques y mecanismos para conceder visados AGCS y facilitar los correspondientes procedimientos administrativos;
- c) Contribuir a mejorar las estadísticas relativas al Modo 4;
- d) Contribuir a fortalecer las capacidades de los gobiernos para gestionar la temática comercial acerca de las cuestiones del Modo 4, incluida la secuencia de aplicación de las reformas políticas internas, las políticas de empleo innovadoras y los programas de formación destinados a aprovechar las oportunidades de exportación; y apoyar la creación de capacidades institucionales para que se puedan reconocer las calificaciones a todos los niveles en los servicios que sea posible exportar mediante este modo;
- e) Aprovechar los trabajos actuales y la información disponible, analizar las experiencias nacionales y regionales en materia de tratamiento y liberalización del Modo 4 en los planes relativos a la integración, las áreas de libre comercio y los acuerdos bilaterales a fin de obtener enseñanzas para tratar el movimiento de las personas físicas a nivel multilateral;
- f) Empezar estudios y organizar reuniones especiales de expertos para debatir cuestiones específicas como el reconocimiento de las calificaciones y los acuerdos de reconocimiento mutuo, la transparencia, las pruebas de necesidades económicas, las salvaguardias y las experiencias nacionales en lo que respecta a los procedimientos administrativos.

En este sentido, la UNCTAD también debía seguir trabajando con las demás organizaciones competentes, como la OMC, la OIT, la UNESCO, la OCDE, la OIM, las organizaciones regionales y las comisiones regionales de las Naciones Unidas, según procediera.

Capítulo II

CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN

Celebración de la Reunión de Expertos

54. La Reunión de Expertos sobre las cuestiones de acceso a los mercados en el Modo 4 (Movimiento de personas físicas proveedoras de servicios) y la aplicación efectiva del artículo IV sobre la participación creciente de los países en desarrollo se celebró en el Palacio de las Naciones de Ginebra del 29 al 31 de julio de 2003.

Elección de la Mesa

55. En la sesión de apertura, la Reunión de Expertos eligió la siguiente Mesa:

Presidente: Sr. Prasad Kariyawasam (Sri Lanka)

Vicepresidenta-Relatora: Sra. Allison Young (Canadá).

Aprobación del programa

56. En la misma sesión, la Reunión de Expertos aprobó el programa provisional distribuido con la signatura TD/B/COM.1/EM.22/1. En consecuencia, el programa de la Reunión fue el siguiente:

1. Elección de la Mesa.
2. Aprobación del programa y organización de los trabajos.
3. Las cuestiones de acceso a los mercados en el Modo 4 (Movimiento de personas físicas proveedoras de servicios) y la aplicación efectiva del artículo IV sobre el aumento de la participación de los países en desarrollo.
4. Aprobación del informe de la Reunión.

Documentación

57. Para el examen del tema sustantivo del programa, la Reunión de Expertos dispuso de una nota de la secretaría de la UNCTAD titulada "La participación creciente de los países en desarrollo mediante la liberalización del acceso a los mercados mediante el Modo 4 en el marco de AGCS relativo al movimiento de personas físicas proveedoras de servicios" (TD/B/COM.1/EM.22/2).

Aprobación del informe de la Reunión

58. En la sesión de clausura, la Reunión de Expertos autorizó a la Relatora a que preparara el informe final de la Reunión bajo la autoridad del Presidente.

Anexo

ASISTENCIA *

1. Asistieron a la Reunión expertos de los siguientes Estados miembros de la UNCTAD:

Alemania	Irán (República Islámica del)
Arabia Saudita	Italia
Argelia	Japón
Argentina	Kenya
Australia	Madagascar
Bangladesh	Mali
Barbados	Marruecos
Bélgica	México
Botswana	Nigeria
Canadá	Reino Unido de Gran Bretaña e
China	Irlanda del Norte
Colombia	República de Corea
Ecuador	República Unida de Tanzania
Egipto	Senegal
El Salvador	Sri Lanka
Eslovenia	Sudáfrica
España	Suecia
Federación de Rusia	Suiza
Filipinas	Tailandia
Francia	Trinidad y Tabago
Guatemala	Túnez
Hungría	Uganda
India	Yemen
Indonesia	Zimbabwe

2. Estuvieron representadas en la Reunión las siguientes organizaciones intergubernamentales:

Comisión Europea
Organización Internacional para las Migraciones
Liga de los Estados Árabes
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
Centro Sur

* Véase la lista de participantes en TD/B/COM.1/EM.22/INF.1.

3. Estuvo representado en la Reunión el siguiente organismo de las Naciones Unidas:

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

4. Estuvieron representados en la Reunión los siguientes organismos especializados y organizaciones conexas:

Organización Internacional del Trabajo
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
Organización Mundial del Comercio

5. Estuvieron representadas en la Reunión las siguientes organizaciones no gubernamentales:

Categoría general:

Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales

Categoría especial:

Consejo Internacional de Enfermeras

6. Asistieron a la Reunión los siguientes invitados especiales:

Sr. Julian Arkell, Consultor de políticas de comercio y servicios, Londres (Reino Unido)

Sra. Minako Morita, Fair Trade Center, Tokyo (Japón)

Sr. Roderick Sanatan, Manager, Research Department, University of West Indies, Bridgetown (Barbados)

7. Asistieron a la Reunión los siguientes miembros de grupos especiales:

Sra. Rupa Chanda, Professor, Indian Institute of Management, Bangalore (India)

Sr. Mark Hatcher, Head, Global Public Affairs, PricewaterhouseCoopers, Londres (Reino Unido)

Sr. Robyn Iredale, Associate Professor, University of Wollongong (Australia)

Sr. Philips Martin, Professor, University of California, San Francisco (Estados Unidos de América)

Sr. Alan Winters, Professor of Economics, School of Social Sciences, University of Sussex, Sussex (Reino Unido)
