



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/77
16 de enero de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios,
y de los Productos Básicos
10º período de sesiones
Ginebra, 6 a 10 de febrero de 2006
Tema 5 del Programa Provisional

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

Nota de la secretaría de la UNCTAD*

Resumen

El principal desafío al que se enfrentan los países en desarrollo en la esfera de los servicios consiste en fortalecer la capacidad de oferta nacional, aumentar al máximo su contribución al crecimiento económico y compatibilizar las consideraciones económicas, sociales y de desarrollo. Se confía en que la liberalización del comercio de servicios hará aumentar el bienestar a nivel mundial gracias a un aumento de la eficiencia y la competencia, unos precios más bajos y una mayor capacidad de elección por parte de los consumidores. Debería contribuir a mejorar el acceso a los servicios básicos y el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. Todavía están por abordar algunas cuestiones y preocupaciones relativas a los posibles efectos de la reforma del sector de los servicios en el logro de objetivos de desarrollo legítimos, entre las que pueden citarse: el ritmo y la secuencia apropiados de la reforma y la liberalización. Las evaluaciones cuantitativas sólo han dado resultados indicativos acerca del impacto de la liberalización, y los métodos de que se dispone para cuantificar las barreras parecen inadecuados. A falta de una imagen completa del impacto global de la liberalización de los servicios en el desarrollo sostenible, parece lógico adoptar un enfoque individualizado de la situación de cada país. La evaluación del comercio de servicios, con un mayor hincapié en las opciones de política de que disponen los países en desarrollo en lo que se refiere al fortalecimiento de su capacidad nacional en materia de servicios y de su eficacia y su competitividad, es un paso imprescindible para adoptar decisiones de política fundamentadas.

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

I. INTRODUCCIÓN

1. El fortalecimiento de la capacidad de oferta nacional y la eficiencia y la competitividad es el principal desafío al que se enfrentan los países en desarrollo en la esfera de los servicios en sus esfuerzos por aumentar al máximo su contribución al crecimiento económico y alcanzar sus objetivos de política social y de desarrollo. Es necesario abordar varias cuestiones y preocupaciones acerca del posible impacto de las reformas, los cambios tecnológicos y la liberalización en las entidades nacionales y en los legítimos objetivos nacionales de desarrollo, especialmente si se tiene en cuenta que las reformas tienden a llegar a esferas anteriormente consideradas como dominio exclusivo del sector público.

2. En las evaluaciones del comercio de servicios realizadas hasta la fecha en los planos nacional e internacional se han seguido enfoques diferentes. Se han utilizado el análisis cuantitativo y la modelización econométrica para evaluar el efecto de la eliminación o reducción de las barreras comerciales a los servicios en los precios de mercado; la disponibilidad de servicios y la calidad de esos servicios; y el bienestar general. Otro enfoque es el de las evaluaciones de los efectos en la sostenibilidad, que tienen por objeto ayudar a los encargados de la formulación de políticas y a los encargados de las negociaciones comerciales a conseguir resultados que sean coherentes con el desarrollo sostenible y sirvan para fomentarlo. Ese enfoque se basa en la celebración de consultas públicas y la realización de análisis técnicos para evaluar los posibles efectos sociales, económicos y ambientales de la liberalización del comercio. Por último, pueden realizarse estudios monográficos sobre sectores específicos de países concretos con el fin de presentar una gama de experiencias sobre cómo el desempeño de diferentes países en esos sectores ha hecho posible conseguir los resultados previstos y alcanzar los objetivos de política que se perseguían.

3. Parece haber una coincidencia de opiniones acerca de que la "brecha del conocimiento" sobre los servicios y el comercio de servicios que existe en los países en desarrollo, junto con los posibles efectos de la liberalización del comercio, constituyen un obstáculo para la participación eficaz de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales y afectan también a su capacidad para elaborar y aplicar políticas favorables al desarrollo en el plano nacional. Mediante una evaluación exhaustiva podría elaborarse una lista de opciones y planteamientos que serviría para mostrar dónde es necesario que la liberalización vaya acompañada de políticas para poder alcanzar los objetivos de desarrollo, y la forma que podrían adoptar esas políticas.

II. LOS SERVICIOS Y EL DESARROLLO

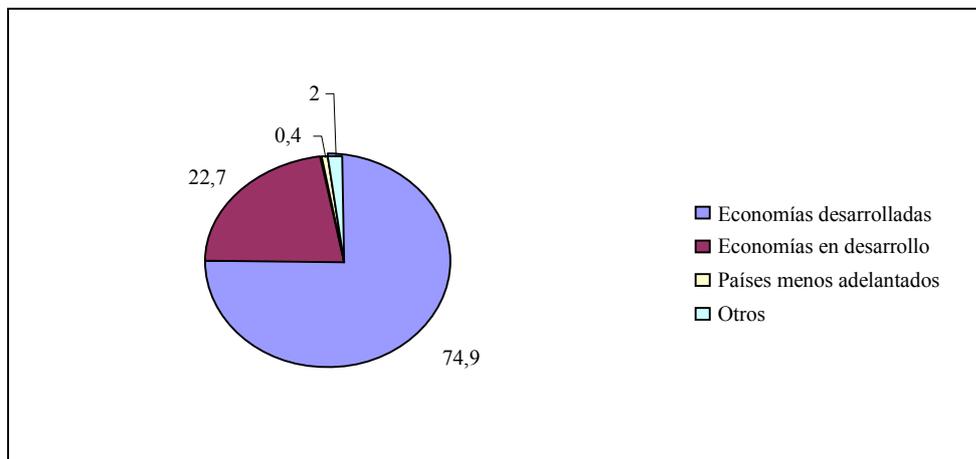
A. La dinámica del comercio de servicios y los países en desarrollo

4. El valor de las exportaciones de servicios comerciales en todo el mundo ascendió en 2004 a 2,125 billones de dólares de los EE.UU. El comercio de servicios sigue concentrado en los países desarrollados, como puede verse en la figura II.1. No obstante, la participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de servicios aumenta gradualmente. El segmento más dinámico del comercio de servicios es el denominado "otros servicios

comerciales"¹. Éstos representan el 47% del total de las exportaciones mundiales, y en los últimos años han venido experimentando unas tasas de crecimiento de dos dígitos -hasta el 16%. La India y China aportan casi el 8% del total de las exportaciones de esos servicios.

Figura II.1

Porcentaje de participación en las exportaciones de servicios a nivel mundial, 2004



5. Los países en desarrollo que han conseguido atraer inversión extranjera directa (IED) participan cada vez más en el comercio de servicios dinámicos y han podido también cosechar beneficios en el comercio de mercancías; hay una importante y creciente concentración del comercio, tanto de bienes como de servicios, procedente de esos países en desarrollo. No obstante, como puede verse en la figura II.2, en los países en desarrollo y en los países menos adelantados el crecimiento de las exportaciones de mercancías sobrepasa al crecimiento de las exportaciones de servicios. Los 12 principales países en desarrollo exportadores de servicios aportan más del 70% del total de las exportaciones de servicios de esos países.

6. Los países en desarrollo aportan actualmente alrededor del 25% del total de las exportaciones mundiales de servicios empresariales. Es necesario que en la evaluación del comercio de servicios se aborden las condiciones necesarias para potenciar la competitividad de los países en desarrollo en la esfera de los servicios dinámicos, especialmente en los servicios empresariales y los servicios informáticos y de información, que ofrecen la promesa de unos importantes avances. De la figura II.3 se desprende claramente que los países en desarrollo no han conseguido explotar plenamente su potencial de exportación de servicios.

¹ Ese segmento incluye los servicios de construcción, seguros, financieros, informáticos y de información, servicios culturales y recreativos de carácter personal, otros servicios empresariales, y los pagos en concepto de regalías y licencias.

Figura II.2

**Comparación de los promedios de crecimiento anual
de las tasas de exportación, 2000-2004**

(En porcentaje)

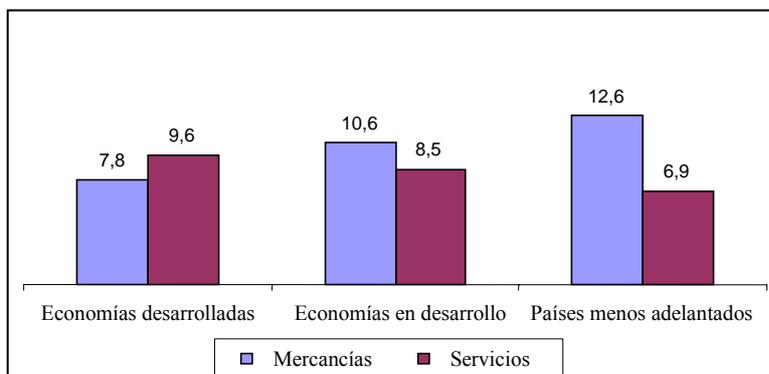
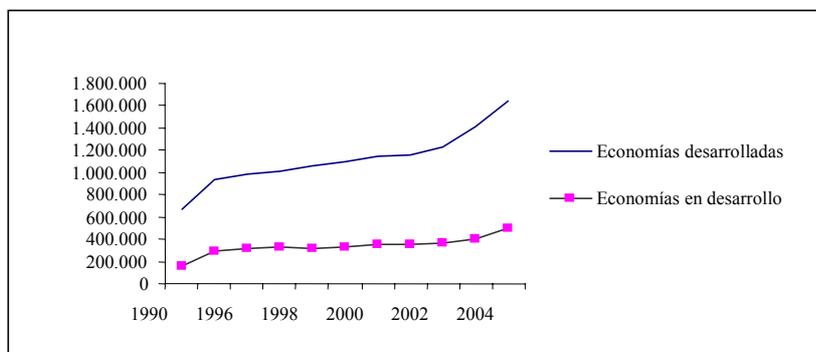


Figura II.3

Exportación de servicios

(En millones de dólares EE.UU.)



7. Otra cuestión que merece atención es la importancia que reviste para los países en desarrollo el comercio de servicios dinámicos Sur-Sur. En la mayoría de los casos, los mercados regionales son los principales importadores de esos servicios de los países en desarrollo, en particular los servicios empresariales. Es necesario adoptar medidas en el plano regional para potenciar las posibilidades exportadoras de los países en desarrollo. Otro efecto del aumento del comercio regional es el fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo para aventurarse en los mercados internacionales.

Recuadro II.1

Evaluación del comercio de servicios en el Mercado Común para el África Oriental y Meridional (MECAFMO) y en la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC)

El MECAFMO y la SADC han adoptado un planteamiento común de la evaluación en un marco coordinado para que sirva de base en sus negociaciones regionales. La primera parte de la evaluación tiene por objeto presentar a los países una reseña del marco reglamentario en que se desenvuelve el comercio de servicios, en tanto que la segunda ofrece información relativa a la situación actual de la oferta y el comercio de servicios mediante indicadores tan concretos como la participación de los distintos países en el comercio regional de servicios, su posición competitiva y el nivel promedio de liberalización alcanzado en diferentes sectores de servicios. En el arsenal de medidas figuran leyes, normas y reglamentos que afectan al comercio de servicios a nivel horizontal y sectorial. Todo ello será útil en el contexto de las negociaciones y del trabajo de armonización de leyes y reglamentos en la región. El formato permitirá clasificar las medidas en tres grupos: medidas que constituyen obstáculos al acceso a los mercados y al trato nacional, y medidas no discriminatorias. Por último, se determinarán cuáles son los modos de prestar un servicio que se ven afectados por cada una de las medidas. En los cuestionarios que se han preparado la información se divide en tres secciones: políticas, estructura del mercado y comportamiento del sector. Se realizarán estudios en diferentes países para evaluar la estructura y el comportamiento de los mercados de servicios, el marco reglamentario y la futura dirección de las reformas económicas que irán seguidos de un estudio de evaluación a nivel regional. Los resultados ayudarán a determinar la competitividad de los sectores, los servicios de más fácil comercialización a nivel regional y los obstáculos al comercio. La UNCTAD presta asistencia al MECAFMO y a la SADC en la realización de esa evaluación.

B. Consideraciones de política para los países en desarrollo

8. En la mayoría de los países en desarrollo, el desarrollo de la economía de los servicios parece mostrar un número de rasgos específicos que tienen importantes consecuencias para la formulación de políticas: i) la transición hacia los servicios está teniendo lugar a unos niveles de ingresos per cápita significativamente menores que en el caso de los países desarrollados; ii) los servicios tradicionales, no comercializables y de baja productividad con un reducido potencial de acumulación de capital son responsables de la importante participación de los servicios en el producto interno bruto (PIB) y en el empleo total; iii) no hay una relación simbiótica positiva observable entre los servicios y la manufactura y está teniendo lugar un proceso limitado de externalización; y iv) en varios países en desarrollo no se ha producido el aumento de la contribución de los servicios al PIB que se esperaba con el aumento de los ingresos.

Recuadro II.2

¿En qué difieren los servicios en los países en desarrollo?

En el conjunto de América Latina, el 46,3% del total del empleo no agrícola correspondió en 2001 al sector no estructurado, que había aumentado su participación desde el 42,8% de 1990. En algunos países la proporción es significativamente mayor como, por ejemplo, en Honduras (60,7%), el Perú (59,5%), el Ecuador (57,4%), Colombia (55,6%) y Venezuela (49,25%). En Colombia 8 de cada 10 personas que trabajan en el sector de los servicios lo hacen en el sector no estructurado. Tan solo en 3 de un total de 12 países de América Latina la proporción correspondiente al sector no estructurado en el total del empleo no agrícola es inferior al 40%: Panamá (37,3%), Chile (38,0%) y México (39,6%). En muchos países en desarrollo, los gobiernos parecen participar de una forma importante en la contribución de los servicios al PIB, una proporción que es mayor que la observada en los países desarrollados: en los países del Caribe los gobiernos aportan un promedio del 12,2% del PIB; en el Brasil el 15,2%, en Bolivia el 11,5%, en Panamá el 11,1% y en Haití el 17%. En los países de la OCDE, con algunas excepciones, los gobiernos representan menos del 7% del PIB, el 5,1%, por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos de América, el 3,9% en Australia, el 5,4% en el Japón y el 5,6% en Italia. En el caso de los países en desarrollo los servicios financieros, las telecomunicaciones y los servicios empresariales suponen una proporción relativamente pequeña del PIB: en los países en desarrollo con bajos ingresos es del 5% del PIB y en los países en desarrollo con ingresos medios y altos oscila entre el 7,5 y el 10%. En los países desarrollados esos servicios representan alrededor del 20% del PIB. El aumento de la participación de los servicios en el PIB que se preveía tendría lugar con el aumento de los ingresos no se ha hecho realidad en muchos países africanos: el 56% del total de 51 países vieron descender la participación de los servicios en el PIB durante el período comprendido entre 1990 y 2001.

9. En los estudios nacionales de evaluación se han planteado cuestiones y preocupaciones relativas al efecto de la liberalización del comercio de servicios acerca, entre otras cosas, de lo siguiente: i) el posible impacto de la liberalización en el acceso a servicios esenciales, especialmente para los segmentos más desfavorecidos de la población; ii) la medida en que la liberalización puede afectar a los objetivos de política social, por ejemplo en esferas como la educación, la salud y la cultura; iii) la magnitud del costo de los ajustes a corto plazo y la forma de abordarlos; iv) el efecto en el desarrollo de la capacidad nacional de oferta y en las empresas pequeñas y medianas (PYMES), teniendo en cuenta que alguna actividad relacionada con los servicios puede requerir un cierto grado de protección antes de alcanzar la competitividad internacional; v) el impacto de la liberalización del comercio de servicios en la distribución dentro de los países y entre distintos países; y vi) el efecto de la IED en el desarrollo.

10. Algunas cuestiones guardan relación con la mejor forma de llevar a cabo la reforma del comercio de servicios. El ritmo y la secuencia de las reformas y el impacto de los marcos reglamentarios en el resultado final de la liberalización del comercio han recibido cada vez más atención, puesto que parecen ser esenciales para asegurar que la liberalización del comercio de

servicios aporte mejoras en el desarrollo. Es también necesario formular políticas paralelas para fortalecer la capacidad nacional en la esfera de los servicios. La liberalización del comercio no garantiza por sí misma que aparezcan automáticamente en los países en desarrollo los servicios necesarios para el crecimiento y el desarrollo. Está ampliamente reconocido que las ventajas de la reforma no se harán patentes o se verán gravemente mermadas si no se garantiza un entorno competitivo. La existencia de un marco reglamentario reforzado y el desarrollo institucional de las autoridades encargadas de regular la competencia y otros aspectos son a menudo condiciones previas para que la liberalización tenga sentido. Es necesario evaluar el impacto de la estructura de los mercados mundiales en el resultado de la liberalización del comercio de servicios. Dada la concentración cada vez mayor de muchas industrias de servicios en todo el mundo, ya existe el riesgo real de que la reforma en los países en desarrollo no llegue a producir los resultados favorables esperados a causa del entorno comercial externo y la posición dominante del mercado de algunos proveedores de servicios a nivel mundial. A ese respecto, es necesario tener en cuenta las dificultades relacionadas con los marcos reglamentarios y el desarrollo institucional en los países en desarrollo.

C. Evaluación de las ventajas obtenidas de la liberalización del comercio

11. De la teoría económica se desprende que los países en desarrollo pueden esperar, bajo ciertas condiciones, obtener ventajas importantes de la liberalización del comercio de servicios, tanto en lo que se refiere al bienestar estático y los efectos en los ingresos resultantes de la especialización y la utilización de los factores, como a los efectos dinámicos en la formación de capital y la difusión de la tecnología. La liberalización del comercio de servicios, a través de la influencia secundaria en las actividades "corriente abajo" de la cadena, aumenta los efectos esperados de la liberalización del comercio, tanto estáticos como dinámicos, en los ingresos y en el bienestar.

12. Merece la pena destacar que la proposición del modelo de competencia basado en el mercado para la liberalización del comercio de servicios se basa en las mismas hipótesis teóricas utilizadas en el ámbito del comercio de bienes. Está previsto que las ventajas lleguen como resultado de una mayor competencia, unos precios más bajos y una oferta más amplia, una innovación más rápida y una mayor IED y una aceleración de la transferencia de tecnología. La liberalización del comercio de servicios entraña el traslado de factores de producción: los efectos que la liberalización de la IED en los servicios puede tener en las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo constituyen una parte integrante de la evaluación que es necesario realizar. Está ampliamente reconocido que las corrientes de IED pueden aportar beneficios a las economías receptoras gracias a la aportación de capital, los efectos secundarios de la tecnología, el desarrollo del capital humano, la integración en el comercio internacional y un mejoramiento general del desarrollo empresarial. No obstante, la determinación exacta de cómo la IED influye en el desarrollo ha demostrado ser particularmente difícil. Cada vez está más aceptada la teoría de que las ventajas tal vez no sean automáticas y que, bajo ciertas condiciones, la IED incluso puede producir efectos negativos en la estructura del mercado y provocar el desplazamiento de las empresas nacionales, así como generar otros efectos sociales adversos. Así pues, es necesario que los gobiernos adopten políticas para potenciar los beneficios y reducir los costes que entraña la IED. Por lo que se refiere a los servicios, se ha prestado más atención a la evaluación de los efectos de la IED en los sectores de los servicios financieros y de telecomunicaciones; no obstante, es necesario hacer un esfuerzo por evaluar los

posibles efectos en el crecimiento económico y en el crecimiento de la IED en otras actividades relacionadas con los servicios.

13. Los resultados de diversos estudios realizados para estimar los avances en el bienestar a nivel mundial derivados de la liberalización del comercio multilateral de servicios difieren de forma significativa, aunque todos ellos muestran un efecto global positivo. Las estimaciones de los efectos en el bienestar oscilan entre los 90.000 millones y los 688.000 millones de dólares de los EE.UU. dependiendo, entre otras cosas, del grado de reducción de las barreras comerciales y de que los beneficios se distribuyan entre los países desarrollados y los países en desarrollo en proporción a su PIB. Se reconoce en general que, debido a la incertidumbre en los datos derivados de los modelos y en las hipótesis utilizadas, los resultados de esos estudios deben tomarse con gran cautela. Tras examinar varios de ellos, la OCDE concluyó, por ejemplo, que la modelización cuantitativa es útil para obtener un orden de magnitud de los efectos de la liberalización multilateral, pero que no es probable que la cuantificación de los obstáculos a los servicios llegue a ser nunca lo suficientemente exacta como para ser utilizada directamente en las negociaciones y, por tanto, los resultados correspondientes deben considerarse únicamente como indicativos.

14. Se han hecho intentos por evaluar, mediante el análisis cuantitativo y la modelización econométrica, el efecto de la eliminación o la reducción de las barreras comerciales a los servicios en los precios del mercado, en la disponibilidad y la calidad de los servicios y en el conjunto de la economía de un país. Con esos intentos se pretende principalmente estimar el "equivalente arancelario" de las barreras al comercio de servicios, con el fin de señalar cuáles serían las respuestas adecuadas del mercado ante esos cambios.

15. Hay varios estudios que tienen por objeto cuantificar, a nivel sectorial, en qué grado son restrictivas las medidas que afectan al comercio de servicios y evaluar sus efectos en el bienestar y en el camino de algunos países concretos hacia el desarrollo. La investigación sobre los efectos de la liberalización de los servicios pronostica como promedio unas modestas ganancias estáticas en el bienestar inferiores al 1% del PIB, aunque en algunos países se observan avances mayores, en tanto que los efectos dinámicos ofrecen unos beneficios a largo plazo considerablemente más importantes. En un estudio sobre Túnez se estima, por ejemplo, que la plena liberalización de los servicios haría aumentar el bienestar en un 5,3%, y la liberalización de las inversiones supondría el 75,5% de ese avance. Los estudios realizados para evaluar el efecto de crecimiento que entraña la liberalización de los servicios financieros y de telecomunicaciones muestran que los países que optaron por un régimen abierto crecen a un ritmo más rápido -1,3 a 1,6% más rápido- que los países que limitan la competencia en esos sectores. Se ha encontrado que el efecto de crecimiento que entraña la liberalización de los servicios financieros es más importante que el que corresponde a la liberalización de los servicios de telecomunicaciones. También se ha encontrado una relación positiva entre la apertura de un sector a la IED, el comercio exterior y la propiedad privada y las respectivas tasas sectoriales de crecimiento. En un examen de distintos estudios cuantitativos realizados para evaluar los efectos de la liberalización del comercio de servicios en los países en desarrollo se concluye que en muchos países hay un considerable potencial para obtener avances en el PIB derivados de la liberalización de las importaciones de servicios, especialmente si se compara con la liberalización de las importaciones de mercancías. No obstante, los beneficios potenciales son altamente específicos para los distintos países y es necesario establecer prioridades sectoriales

para la liberalización en cada país por separado². De algunos de los trabajos analíticos recientemente realizados se desprende que puede que la liberalización de algunos servicios no siempre conlleve avances para los países en desarrollo³.

16. La principal dificultad a la que se enfrentan los enfoques cuantitativos de la evaluación de los efectos de la liberalización del comercio de servicios es la escasez de datos, que obliga a adoptar hipótesis de trabajo y hacer aproximaciones. Además, los resultados dependen de la forma en que se cuantifiquen las barreras comerciales y de las especificaciones de los distintos modelos. En cuanto a la cuantificación de las barreras comerciales, se ha observado que incluso los mejores métodos disponibles son inadecuados. Otra dificultad reside en la forma de aislar los efectos de la liberalización del comercio de los efectos de otras variables, puesto que en muchos casos se realizan reformas en diferentes esferas de políticas simultáneamente. Para evaluar los efectos de la liberalización del comercio de servicios es necesario tener en cuenta las características específicas de los diferentes servicios, así como los distintos efectos del comercio según los diferentes modos de realizarlo. Esas cuestiones no se abordaban normalmente en las investigaciones que se estaban examinando. Teniendo en cuenta que el análisis cuantitativo ofrece una valiosa percepción de los efectos de la liberalización del comercio de servicios, es necesario perfeccionar las técnicas de estimación y los modelos con el fin de integrar en ellos los aspectos específicos del comercio de servicios. Es igualmente urgente mejorar los datos sobre los servicios como base para formular recomendaciones de política a los países en desarrollo.

III. EVALUACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA SECTORIAL

17. A continuación se examina un conjunto de resultados preliminares basados en evaluaciones nacionales de algunos sectores de servicios realizadas por la UNCTAD. Los resultados sugieren que cada país debería evaluar cuidadosamente los costos y beneficios asociados con la liberalización que suponen, entre otras cosas: desplazamiento de empleo frente a creación de empleo, transferencia de conocimientos y transferencia de tecnología; avances en la eficiencia frente al impacto en el sector no estructurado y en el empleo; adquisiciones locales frente a las importaciones y los efectos en la balanza de pagos; elevación de las normas de calidad para facilitar el acceso a los mercados frente a los obstáculos a la entrada en el mercado que suponen esas normas; desarrollo de la infraestructura frente a la presión sobre los recursos existentes; y efectos secundarios positivos de la IED frente al desplazamiento de empresas a causa de la IED.

² Lucke, M y Spinanger, D (2004), *Liberalizing International Trade in Services: Challenges and Opportunities for Developing Countries*, Kiel Discussion Papers 412, Institut Fur Weltwirtschaft Kiel, julio.

³ Whalley, John (2003), *Assessing the Benefits to Developing Countries of Liberalization in Services Trade*, NBER Working Paper Series Working Paper 10181, National Bureau of Economic Research, diciembre.

A. Construcción y servicios de ingeniería conexos

18. El sector de la construcción sigue siendo una actividad de pequeño margen, altamente regulada y de alto riesgo. Es uno de los sectores económicos más cíclicos en muchos países y casi un 50% más volátil que el sector manufacturero. Los servicios de construcción son intensivos en trabajo y ofrecen empleos en todos los niveles de cualificación. Las PYMES y el sector no estructurado desempeñan un importante papel en el sector de los servicios de construcción. Los países en desarrollo, al mismo tiempo que otorgan acceso a las empresas internacionales, tratan de fomentar la utilización de la mano de obra y los recursos productivos locales como modo de aumentar su capacidad de oferta y desarrollar mercados privados. Las compras de los gobiernos son especialmente importantes en este sector.

Recuadro III.1

Liberalización del comercio de servicios de construcción en Jordania

Resultados positivos:

- Corriente de inversiones regionales en bienes raíces y proyectos de construcción;
- Aparición de proveedores de servicios en gran escala;
- Reactivación de los sectores de la vivienda, el transporte y las telecomunicaciones;
- Intensificación de los programas de educación y sensibilización para atraer mano de obra local hacia esos sectores;
- Nuevas asociaciones empresariales entre los contratistas;
- Mayor disciplina profesional en la certificación y cualificación de los contratistas;
- Considerable aumento del número de empresas certificadas en especialidades verticales del subsector.

Preocupaciones relacionadas con la liberalización:

- Aparición del fenómeno de la propiedad extranjera de empresas de servicios que sólo se mueven por el beneficio y no tienen interés alguno en desarrollar los conocimientos o la capacidad de oferta locales;
- Aumento del precio de los bienes raíces y del costo de los servicios de construcción en pequeña escala;
- La liberalización no promete la existencia de fuentes "sostenibles" de ingresos en moneda extranjera para la economía jordana procedente de esos sectores;
- La participación extranjera no ha significado un fomento de la capacidad tecnológica en esos sectores en Jordania;

- El número de contratistas locales dedicados a la construcción que se han visto desplazados del mercado por falta de recursos competitivos ha ido en aumento desde 2002;
- Las empresas extranjeras que emplean a trabajadores extranjeros ofrecen sueldos inferiores al promedio del país, lo que desplaza a los trabajadores jordanos del mercado de trabajo;
- La construcción de los proyectos financiados por donantes internacionales corre a cargo de contratistas y proveedores de servicios extranjeros que a veces no cumplen la normativa local sobre concesión de licencias, registro y certificación;
- Los contratistas extranjeros no están totalmente dispuestos a integrarse en la asociación de ingeniería o en la asociación de contratistas como vía oficial para la prestación de servicios en Jordania.

Fuente: Evaluación de los servicios en Jordania, UNCTAD 2005.

19. De los resultados preliminares de la evaluación se desprende que hay un límite al grado de crecimiento y desarrollo que puede conseguirse exclusivamente mediante procesos internos de reforma. El impacto de la financiación multilateral y la asistencia bilateral en la construcción puede contribuir al mejoramiento de la infraestructura física, pero es posible que el sector de la construcción del país receptor desempeñe únicamente un papel marginal, principalmente a través de la subcontratación con empresas extranjeras. Las empresas locales se quedan con los contratos pequeños y que necesitan poca tecnología, lo que afecta al crecimiento de la industria nacional. Es esencial el fomento de la capacidad de las PYMES y también lo es la función del Gobierno en lo que se refiere a igualar las reglas de juego.

Recuadro III.2

Servicios de construcción en Indonesia

Más de 57% de todos los proyectos de construcción están financiados por el Gobierno. Se calcula que hay 97.000 empresas, de las que cerca del 90% son empresas pequeñas. Las grandes empresas de construcción aportan cerca del 40% del valor total de la construcción. La principal debilidad de los proveedores nacionales es la limitación del acceso al capital y la tecnología. Los agentes locales en el sector de la construcción no tienen capacidad suficiente para abordar proyectos de infraestructura de alta tecnología. El problema del acceso al capital resulta obvio para los agentes locales que desean ampliar sus operaciones en el extranjero. Los proyectos en el extranjero requieren unas importantes garantías (fianzas de licitación, fianzas de pago por adelantado o fianzas de ejecución). Las referencias bancarias también son un problema, puesto que la mayoría de los bancos de Indonesia no son reconocidos en el extranjero. Los altos tipos de interés en el país suponen también un alto coste del capital para los empresarios nacionales. Indonesia puede exportar servicios en el Modo 4 en forma de trabajadores y profesionales

de la construcción. La principal demanda proviene de la República de Corea y de Malasia, y también hay posibilidades en algunos países desarrollados.

Fuente: Evaluación de los servicios en Indonesia, UNCTAD 2005.

B. Servicios de telecomunicaciones

20. Los servicios de telecomunicación son los principales impulsores de la comerciabilidad de bienes y servicios a nivel mundial, así como el medio para deslocalizar una amplia gama de servicios basados en la tecnología de la información (SBTI) y diversificar las fuentes de los procesos empresariales. No obstante, la liberalización y privatización de este sector tiene que llevarse a cabo cuidadosamente para evitar los comportamientos anticompetitivos, asegurar la cobertura universal y el establecimiento de unos precios asequibles y ampliar el acceso a todos los tipos de servicios. En el estudio monográfico de Kenya a que se hace referencia en el recuadro III. 3. se muestra por qué el proceso gradual de liberalización del mercado de las telecomunicaciones se enfrenta con dificultades a la hora de atraer inversiones privadas y extranjeras; se muestra también cómo el efecto inmediato previsto de carácter negativo en el empleo ha hecho que la reforma del sector sea especialmente difícil, así como la importancia que reviste formular políticas de apoyo a las PYMES, especialmente para la creación de nuevas posibilidades de empleo.

Recuadro III.3

Telecomunicaciones: el desafío al que se enfrenta Kenya

Tras las reformas del sector de las telecomunicaciones, en 2003 se adoptó la decisión de privatizar la TKL mediante la venta del 49% de las acciones a un socio estratégico que se esperaba invirtiese en la modernización de la red. El precio ofrecido en la puja más alta fue tan bajo que el Gobierno no siguió adelante con el proceso. Se ha experimentado un lento crecimiento de la conectividad y el acceso mediante líneas fijas debido a las limitaciones de capital asociadas con unos gastos de personal insostenibles y a los problemas de gestión de la TKL. Se concedieron licencias de telefonía móvil a dos empresas que está previsto alcancen un total de 4 millones de clientes para 2005, y el costo de la conexión y de los terminales se ha ido reduciendo. Pese a la adopción de políticas de acceso universal y la introducción de servicios de telefonía móvil, la cobertura en el sector rural sigue siendo deficiente.

El costo que supone abordar reformas más profundas para racionalizar la plantilla de la TKL y reestructurar la empresa para hacerla rentable y racionalizar su funcionamiento es un desafío importante. La telefonía móvil ha creado poco más de 1.000 nuevos empleos directos y, aunque las cifras del empleo indirecto son difíciles de calcular, son obviamente importantes. Se están creando empleos en las esferas de la distribución y la representación y de los servicios de apoyo. La reforma ha demostrado también el efecto positivo de la adopción de medidas favorables a las PYMES. Algunos segmentos del mercado que requerían una inversión mínima se reservaron a pequeños y medianos inversores locales

mediante, por ejemplo, unos requisitos mínimos de participación en el capital de las empresas locales.

Fuente: Evaluación de los servicios en Kenya, UNCTAD 2005.

21. La experiencia adquirida con la evaluación guarda relación con las políticas que es necesario poner en marcha para asegurar el éxito de la reforma de los servicios de telecomunicaciones, incluidos: i) el desarrollo y la expansión de la infraestructura nacional y regional y la inversión del sector privado y el apoyo financiero de los asociados en el desarrollo; ii) el establecimiento de un Fondo de Servicio Universal para facilitar la extensión de los servicios de telecomunicaciones a las zonas rurales, esfera en la que las asociaciones y las inversiones del Gobierno siguen siendo importantes; iii) la mejora del entorno comercial para facilitar nuevas inversiones y ampliar las existentes; y iv) velar por el desarrollo de los recursos humanos en la esfera de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), el fomento de comercio electrónico y de la administración electrónica, y el establecimiento de unos marcos políticos y legislativos favorables.

C. Servicios de turismo

22. El turismo es uno de los cinco principales generadores de ingresos por concepto de exportaciones para 75 países con distinto nivel de desarrollo. En el caso de 45 de ellos, incluidos 17 de los países menos adelantados, el turismo es el principal generador. La experiencia de muchos países en desarrollo, y en particular de los países menos adelantados y las economías pequeñas, demuestra la creciente importancia del turismo como principal, y a veces único, impulsor del desarrollo económico y social sobre una base sostenible. El turismo es probablemente el sector más liberalizado del comercio internacional de servicios.

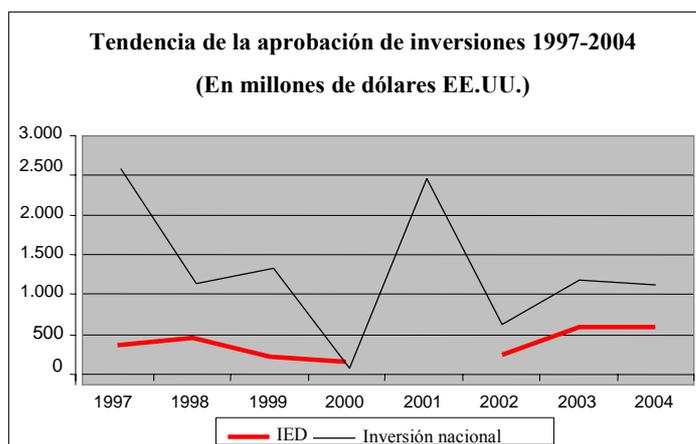
Recuadro III.4

Enfoque de la reforma del turismo en Indonesia

El desarrollo del sector turístico de Indonesia ha sufrido en los últimos años tres golpes importantes que supusieron la reducción a la mitad del superávit del comercio de viajes en 1998 con ocasión de las crisis financieras de Asia y un descenso del 10% de los ingresos por turismo debido a la explosión de una bomba en los locales de ocio de Bali y al maremoto. Aún así, el turismo sigue siendo un importante contribuyente a las exportaciones y sigue absorbiendo empleo y apoyando el crecimiento económico, puesto que en 2004 ofrecía 10 millones de puestos de trabajo. Además, el 8% de los pobres trabajan en el comercio, los hoteles o los restaurantes. El multiplicador correspondiente al subsector de los restaurantes era 1,97 y el de los hoteles 1,68, lo que significa que si la demanda final en los restaurantes aumentase en 1.000 millones de rupias, el resultado del conjunto de la economía aumentaría en 1.970 millones de rupias.

En 2003, sólo el 9% de los 10.435 hoteles estaban clasificados por estrellas. La industria hotelera está dominada por las empresas pequeñas y medianas. El negocio

turístico está segmentado y los proveedores extranjeros se dirigen principalmente a los mercados en gran escala. A menudo, la competencia es dura en todos los segmentos y, por tanto, la capacidad de una empresa para dominar el mercado es limitada. El aumento de la IED en el sector turístico no ha ido acompañado de un descenso sistemático en la inversión nacional, como puede verse en la fluctuación de las aprobaciones de inversiones nacionales que se muestra en el gráfico que aparece a continuación. Eso indica que la IED y la inversión nacional no son mutuamente excluyentes.



Otras preocupaciones son el exceso de propiedad de tierras y edificios por parte de inversores extranjeros, que tienen la capacidad de comprar tierra y desplazar a los agentes locales de los posibles destinos turísticos, y las prácticas monopolísticas que utilizan los grandes proveedores extranjeros. Para que la liberalización siga adelante con éxito sería necesario que contase con el apoyo de políticas complementarias diseñadas para ayudar a las PYMES nacionales a competir en el mercado. Tal vez sea necesario poner en práctica también otras políticas para promover la competencia y reducir al mínimo el coste del ajuste para la tierra, los activos y el desplazamiento del empleo.

Fuente: Evaluación de servicios en Indonesia, UNCTAD 2005.

23. Como se recoge en las evaluaciones de los países, los beneficios procedentes de la liberalización nacional del turismo, dependen, entre otras cosas, del grado de integración del sector turístico nacional, las prácticas comerciales a nivel mundial, las condiciones de competencia en los mercados extranjeros, el acceso a las redes de distribución y el nivel de pérdidas. Un factor importante es el alto grado de vulnerabilidad a los choques externos y de volatilidad, especialmente en el caso de las corrientes de turismo internacional. Las políticas públicas en favor de las PYMES son especialmente importantes en el sector turístico. En las evaluaciones se pone también de relieve que hay importantes barreras al acceso al mercado y de trato nacional en los mercados de los países desarrollados, principalmente en forma de restricciones del traslado de profesionales que prestan servicios turísticos y restricciones de algunas formas de negocio turístico que los países desarrollados deben suavizar o eliminar, incluso en las negociaciones comerciales, contrayendo compromisos comercialmente significativos en el modo 4.

D. Servicios de distribución

24. Los servicios de distribución son el pilar básico de la cadena logística. Desempeñan una función esencial en la garantía de la eficacia de los mercados nacionales, el aumento del bienestar del consumidor y la vinculación de la economía local con la del resto del mundo. Es probable que la modernización de los servicios de distribución y la entrada de empresas extranjeras en los mercados de los países en desarrollo contribuyan a aumentar el bienestar mediante un aumento de la productividad y de la eficiencia y unos precios más bajos, ofrezcan una mayor selección de productos y un aumento de la competencia, y contribuyan a crear empleos de mejor calidad. La presencia de grandes minoristas internacionales en el mercado nacional puede ser un medio de aumentar las exportaciones, puesto que los proveedores nacionales se incorporan a la red mundial de adquisiciones.

25. Es posible que los países en desarrollo tengan dificultades para preconizar la reforma de los servicios de distribución, puesto que en la mayoría de esos países, en particular en los países menos adelantados, los agentes tradicionales dominan la industria de la distribución y su modernización podría entrañar importantes costos de ajuste a corto plazo, incluido el desplazamiento de los pequeños minoristas y los consiguientes efectos en el empleo. También están preocupados por la posición de los minoristas de ámbito mundial en el mercado nacional, que podrían adquirir un poder dominante de compra y de mercado.

Recuadro III.5

Reglamentación y liberalización: los servicios de distribución en el Ecuador

La legislación sobre los servicios de distribución en el Ecuador es, desde el punto de vista del comercio, "no restrictiva", puesto que no se imponen limitaciones al acceso al mercado ni se dan ventajas a los proveedores locales. El sector de la distribución en el Ecuador no está regulado en lo que se refiere a reglamentos específicos relativos al establecimiento o el funcionamiento como, por ejemplo, sobre los horarios de apertura, las ordenanzas de zonificación, el establecimiento de grandes almacenes, la fijación de precios o las ventas promocionales, o la protección de las PYMES. Sin embargo, eso puede no ser suficiente para promover el desarrollo del mercado en un entorno comercial abierto.

En los servicios de distribución es importante evitar una situación de mercado en la que haya un solo comprador para un producto o servicio ofrecido por varios proveedores -una tendencia que surgió en los servicios de venta al por mayor en el Ecuador. La liberalización en esas condiciones significaría simplemente que un monopolio nacional sería sustituido por otro extranjero. Por otra parte, la eliminación de todas las barreras comerciales a la entrada en el mercado minorista no ha conducido al establecimiento de grandes cadenas extranjeras ni a su dominación de los mercados. Parece que los servicios minoristas no proporcionan suficiente espacio competitivo para el crecimiento de los agentes extranjeros, dado el pequeño tamaño y el alto grado de competitividad de la mayoría de los mercados de los países andinos. En Colombia, por ejemplo, Carrefour no ocupa más que el cuarto entre los minoristas y en el Perú una empresa local adquirió recientemente los activos de Ahold.

Para modificar esos resultados del mercado puede ser necesario promulgar más legislación, incluidas leyes antimonopolio. La liberalización del comercio de servicios no debe verse solamente como un esfuerzo en pos de eliminación de la legislación "restrictiva", sino también como una "corrección" de los defectos del mercado. Es posible que una menor reglamentación no conduzca a un mercado más competitivo.

Fuente: Evaluación de los servicios en el Ecuador, UNCTAD 2005.

26. No todos los países en desarrollo y los países menos adelantados que tratan de atraer la inversión extranjera para desarrollar su sector de los servicios minoristas tienen éxito, puesto que los países en desarrollo son, en general, mercados de bajo valor y para atraer a la IED es necesario un volumen de ventas importante. Aunque los países se comprometen a fomentar un sector minorista moderno en beneficio de los consumidores, agricultores, fabricantes y demás proveedores de servicios, no hay una solución única que sirva para que todos puedan llevar a cabo la reforma del sector de la distribución y hacer que los beneficios para el desarrollo sean lo mayores posible.

IV. SITUACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES DEL AGCS

27. Con la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Hong Kong, las negociaciones para liberalizar el comercio de servicios han entrado en su etapa final. No obstante, cuando queda algo menos de un año para llegar al final previsto de esa ronda de negociaciones, todavía subsisten cuestiones sobre: la importancia de los resultados, tanto en lo que se refiere al acceso al mercado como en el aspecto reglamentario; la medida en que mediante las negociaciones se podrá lograr un equilibrio general de derechos y obligaciones entre los miembros; y si las negociaciones alcanzarán los objetivos establecidos en su mandato orientado hacia el desarrollo.

28. En la Declaración Ministerial de Hong Kong sobre el Programa de Trabajo de Doha se aborda el tema de los servicios tanto en el cuerpo principal del texto como en su anexo C. El texto de ese anexo había sido presentado por la presidencia del período extraordinario de sesiones del Consejo del Comercio de Servicios (CCS) y, hasta el último día de la Conferencia, la referencia a ese anexo en el texto principal se mantuvo entre corchetes, es decir, no se había alcanzado el consenso⁴. En el cuerpo principal del texto, en los párrafos 25 a 27, se recuerdan los objetivos generales de las negociaciones y los objetivos y principios establecidos en el AGCS, la Declaración de Doha, las directrices para la negociación, las modalidades para los países menos adelantados y el "paquete de julio de 2004". En el texto se instaba a todos los miembros a que participasen activamente con miras a conseguir un progresivamente mayor nivel de liberalización y se hacía referencia también a una flexibilidad apropiada para los distintos países en desarrollo, y se decía que en las negociaciones se debía tener en cuenta el tamaño de

⁴ Antes y durante la Conferencia Ministerial, el G-90 y algunos países de la ASEAN presentaron un texto alternativo para el anexo C con el fin de disipar sus importantes preocupaciones. Algunos otros países en desarrollo propusieron suprimir todo el anexo C.

las economías de los diferentes miembros (tanto en general como en los distintos sectores). En la Declaración se reconoce la situación económica concreta de los países menos adelantados y las dificultades a las que se enfrentan y se asegura que no se espera que contraigan nuevos compromisos. Según el párrafo 27, los miembros están dispuestos a intensificar las negociaciones y, en ese contexto, prestar especial atención a los sectores y modos específicos de interés exportador para los países en desarrollo; no obstante, las negociaciones siguen sin alcanzar resultados favorables al desarrollo.

29. El anexo C añade nuevas dimensiones por lo que se refiere a los objetivos modales, con niveles de ambición diferenciados para cada modo. Se esbozan más detalles sobre los enfoques plurilaterales para la negociación de los compromisos en la esfera de los servicios y se establece que los miembros a los que se hayan formulado peticiones plurilaterales deberán considerarlas con arreglo a lo dispuesto en los párrafos 2 y 4 del artículo XIX y en el párrafo 11 de las directrices para las negociaciones (en los que se hace referencia respectivamente, a la flexibilidad para los países en desarrollo en la apertura de sus mercados y a la progresividad de la liberalización y se afirma el enfoque petición-oferta como método principal de negociación). En el anexo C también se establecen plazos concretos para las ofertas iniciales pendientes (que habrán de presentarse lo antes posible); las peticiones plurilaterales (que habrán de presentarse antes del 28 de febrero de 2006, o lo antes posible después de esa fecha); una segunda ronda de ofertas revisadas (que deberán presentarse antes del 31 de julio de 2006); proyectos definitivos de listas de compromisos (que deberán presentarse antes del 31 de octubre de 2006); y mecanismos apropiados para la concesión de prioridad especial a los países menos adelantados (que deberán elaborarse antes de fines de julio de 2006).

30. En el anexo C de la Declaración de Hong Kong se reconoce la necesidad de asistencia técnica dirigida, incluida la necesaria para analizar los datos estadísticos, evaluar los intereses en el comercio de servicios y las ventajas obtenidas de ese comercio, y fomentar la capacidad reglamentaria (especialmente en los sectores de servicios en que los países en desarrollo están llevando a cabo la liberalización). Además, en las directrices para la negociación la evaluación se ha convertido en un tema permanente del programa del CCS, y se requiere que las negociaciones se ajusten a la luz de los resultados de la evaluación. Hasta ahora eso no ha tenido lugar.

A. Cuestiones y ofertas relacionadas con el acceso a los mercados

31. Hasta diciembre de 2005 se habían presentado 69 ofertas iniciales y 30 ofertas revisadas. Menos de la mitad de las ofertas contienen mejoras de los compromisos horizontales en el modo 4, y en aquellas en las que se han introducido cambios no se han contemplado las categorías de personas de interés para los países en desarrollo. Los nuevos sectores/subsectores comprometidos contienen limitaciones que actúan como obstáculos a la entrada. En las ofertas de algunos miembros también se observa un "retroceso". Se mantienen unas 400 excepciones del régimen de nación más favorecida (NMF), y si se aceptaran las mejoras propuestas de las ofertas el número de exenciones del sistema NMF se reduciría en menos del 10%⁵.

⁵ OMC (2005), informe de la reunión celebrada los días 27 y 30 de junio y 1º de julio de 2005, nota de la secretaría, TN/S/M/15, párr. 161.

32. Lo limitado de los avances dio lugar a un debate acerca de una posible crisis en las negociaciones. Se dijo que el método de inclusión expresa para la elaboración de listas de compromisos, junto con el método de negociación bilateral de petición/oferta, no era suficiente para alcanzar unos resultados suficientemente ambiciosos y una masa crítica de compromisos y nuevas oportunidades comerciales. Como respuesta, varios países desarrollados plantearon sugerencias, incluida la adopción de enfoques intersectoriales y modales de tipo fórmula, mediante el establecimiento de criterios "cuantitativos" y "cualitativos" con los que debían corresponderse las ofertas de apertura de los mercados de los miembros, en ocasiones con el complemento de iniciativas plurilaterales más ambiciosas y, en última instancia, una continuación del proceso bilateral de petición/oferta. Según los proponentes, sin embargo, era la combinación de un nivel de ambición acordado por todos con una cierta flexibilidad la que podía asegurar un resultado satisfactorio de las negociaciones.

33. Como afirmaron un gran número de países en desarrollo, esa era una combinación problemática. En la reunión de la Junta de Comercio y Desarrollo celebrada en octubre de 2005, los países en desarrollo hicieron hincapié en que los enfoques complementarios darían un vuelco a la lógica y el espíritu de los AGCS y las directrices para la negociación. Los países en desarrollo temían que la adopción de enfoques complementarios condujera a una pérdida sustancial de la flexibilidad intrínseca de que se disponía y una consecuente reducción de la flexibilidad en el desarrollo. Se hizo hincapié en que las negociaciones debían seguir basándose en las disposiciones orientadas hacia el desarrollo de los artículos IV y XIX del AGCS, las directrices para la negociación y las modalidades para los países menos adelantados.

34. En última instancia, la idea de establecer objetivos cuantitativos específicos y obligatorios para las negociaciones se abandonó por falta de consenso. No obstante, en la Declaración Ministerial se establecen objetivos modales y se hace hincapié en los planteamientos plurilaterales. Aunque la forma concreta de referirse al enfoque plurilateral fue objeto de intensa negociación, aún subsisten los problemas globales que los países en desarrollo ven en ese enfoque, es decir, que podría desembocar en unos niveles más altos de compromisos e iniciativas sectoriales.

35. La razón profunda que puede esconderse detrás del número y la calidad bastante limitados de las ofertas es la falta de comprensión de los efectos de la liberalización del comercio de servicios. Teniendo en cuenta que las evaluaciones de ese comercio están todavía en sus etapas iniciales, los países en desarrollo estarían adquiriendo compromisos de liberalización sin disponer de datos, estadísticas e información suficientes para anticipar sus repercusiones. Los países en desarrollo carecen de los recursos y la capacidad técnica necesarios para realizar esas evaluaciones y presentar posteriormente sus ofertas con los diversos conjuntos indicativos de fechas límite. La situación es similar por lo que se refiere a las peticiones. Ese ha sido especialmente el caso de los países menos adelantados, pero incluso los países desarrollados tropiezan con problemas. El hecho de que en la jurisprudencia reciente de la OMC se señale la dificultad de ver las posibles repercusiones de las listas de compromisos (por ejemplo, *EEUU-juegos de azar*) puede inducir a los miembros a proceder con cautela y, en la medida de lo posible, tratar de hacer elecciones informadas en las negociaciones.

B. Intereses exportadores de los países en desarrollo

36. Sin entrar en especificidades de países/regiones y sectores, en varios estudios se ha determinado que los modos 1 y 4 son los modos de oferta en los que los países en desarrollo y los países menos adelantados cuentan con oportunidades de exportación significativas. Para los países en desarrollo esas ventajas pueden traducirse también en formas de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, de los que el más importante es la erradicación de la pobreza. En el caso del modo 4, para que esas ventajas se hagan realidad es necesario que los países desarrollados (como principales mercados de interés para los proveedores de servicios de los países en desarrollo) permitan el traslado de categorías más amplias de proveedores de servicios, incluidas las categorías menos especializadas. Es necesario que los compromisos horizontales en el modo 4 (en los que se determinen categorías de personas físicas) se complementen con compromisos en sectores específicos con una apertura del mercado significativa. Es importante facilitar los requisitos administrativos y de visados para la entrada temporal de los proveedores de servicios, simplificar los procedimientos de certificación y facilitar la adhesión de los países de salida a acuerdos de reconocimiento mutuo.

37. La prestación de servicios en el modo 1 (agilizada por la modernización de la tecnología y el aumento de la utilización por las empresas del aprovisionamiento en fuentes externas) ofrece oportunidades a los países en desarrollo que puedan proporcionar servicios de calidad a un costo más bajo. Una vez más, una evaluación exhaustiva y equilibrada, incluido el impacto del aumento del comercio en el modo 1, podría ayudar a despejar las preocupaciones relativas a la apertura del mercado.

38. En la Declaración Ministerial se pide que se contraigan compromisos en los modos 1 y 2 a los niveles existentes de acceso a los mercados y se establecen tipos concretos de compromisos en el modo 3. Muchos países en desarrollo consideran que los objetivos establecidos para el modo 4 muestran un nivel de ambición más bajo. Se pide que se contraigan compromisos nuevos o mejorados en las categorías relacionados con la retirada o la reducción sustancial de las pruebas de necesidades económicas y una indicación de la duración prescrita de la estancia y, en su caso, la posibilidad de renovación.

C. Intereses de los países menos adelantados

39. La importancia de los servicios para el desarrollo hace que las negociaciones en esa materia sean una cuestión clave para los países menos adelantados⁶. Los países menos adelantados han participado activamente en las negociaciones y han tratado de conseguir la aplicación plena y efectiva de las modalidades para los países menos adelantados y unos compromisos en el modo 4 que sean significativos desde el punto de vista comercial, así como

⁶ Véase Lakshmi Puri (2005), *Towards a New Trade "Marshall Plan" for Least Developed Countries: How to Deliver on the Doha Development Promise and Help Realize the UN Millennium Development Goals?*, Trade, Poverty and Cross-cutting Development Issues Study Series N° 1, UNCTAD, Naciones Unidas, 2005. En el documento se sugiere que la facilitación del acceso a los mercados a los países menos adelantados, incluso en el sector de los servicios, es un componente esencial del Plan Marshall para los países menos adelantados, diseñado para ayudar a los países más pobres a escapar de la trampa de la pobreza.

la operacionalización del artículo IV del AGCS. No obstante, las modalidades siguen sin aplicarse de forma eficaz.

Recuadro IV.1

Cuestiones y preocupaciones de los países menos adelantados

Entre las contribuciones de los países menos adelantados pueden citarse: 1) una petición colectiva en el modo 4 en la que se solicitaba acceso para proveedores de servicios especializados (por ejemplo, médicos, ingenieros, abogados), así como para otros menos especializados (carpinteros, guías turísticos, administradores de hoteles, peluqueros o camareros). Sin embargo, los miembros de la OMC que eran países desarrollados se mostraron poco dispuestos a ir más allá de la liberalización para los profesionales. Además, los compromisos están frecuentemente sujetos a onerosos requisitos de certificación o de otro tipo; 2) sugerencias para la creación de un mecanismo que ofrezca un acceso preferencial a los países menos adelantados, incluso el acceso pleno a los mercados sobre una base no recíproca mediante compromisos concretos en sectores y modos de interés exportador para los países menos adelantados; la supresión de las limitaciones en sectores y modos de interés exportador para ellos; la adquisición de nuevos compromisos únicamente en favor de los países menos adelantados y la asignación de prioridad a las importaciones de esos países; y la facilitación a los países menos adelantados de asistencia técnica y financiera para realizar evaluaciones continuas de sus economías de servicios nacionales; 3) una sugerencia para el establecimiento de un mecanismo de presentación de informes (en el seno del CCS) para supervisar cualquier avance en la aplicación de los mandatos establecidos en el AGCS y en las modalidades para los países menos adelantados.

40. En el párrafo 47 de la Declaración Ministerial de Hong Kong se dice que los miembros aplicarán las modalidades para los países menos adelantados y darán prioridad a los sectores y modos de suministro de interés exportador para esos países, especialmente en relación con el traslado de proveedores de servicios en el modo 4. Se confía en que eso suscitará una respuesta positiva a la petición modelo de los países menos adelantados. En el anexo C se especifica que, durante las negociaciones, los miembros elaborarán métodos para la plena y eficaz aplicación de las modalidades para los países menos adelantados, que incluirán: la elaboración de mecanismos apropiados para darles una prioridad especial, incluso a los sectores y modos de suministro de interés para esos países; la adquisición de compromisos, en la medida de lo posible, en sectores y modos de suministro a los que los países menos adelantados hayan dado prioridad en sus políticas de desarrollo; la prestación de asistencia a los países menos adelantados para que puedan determinar los sectores y modos de suministro que constituyen prioridades para el desarrollo; la prestación de asistencia técnica orientada y efectiva y el fomento de la capacidad de los países menos adelantados; y la elaboración de un mecanismo de presentación de informes para facilitar el requisito de revisión de las modalidades para los países menos adelantados. Aunque esa redacción concreta se ha recibido como un logro importante, su aplicación y la obtención de los beneficios esperados siguen constituyendo un reto, puesto que gran parte del texto está redactada sobre la base de la realización de los mejores esfuerzos. Las evaluaciones de

países y sectores específicos podrían ayudar a los países menos adelantados a encontrar métodos concretos para aplicar las modalidades para los países menos adelantados y mejorar la base de conocimientos sobre la que deben adoptarse las decisiones de política, tanto en el plano nacional como en el internacional.

D. Evaluación en el marco del AGCS

41. Una evaluación exhaustiva y pormenorizada podría hacer avanzar los objetivos de las actuales negociaciones sobre los servicios en todas las esferas. Hasta ahora, la evaluación ha consistido principalmente en el intercambio de información entre los miembros de la OMC sobre su propia evaluación nacional de los efectos de la liberalización de los servicios realizada en el pasado. No se han extraído conclusiones multilaterales de ese ejercicio.

42. En las presentaciones de los miembros relacionadas con la evaluación y en los posteriores debates se señaló que: 1) el proceso de evaluación es útil y debería tener un carácter continuo; 2) los países necesitan asistencia técnica y fomento de la capacidad para realizar evaluaciones nacionales; 3) es necesario mejorar la recogida de datos y la metodología utilizada para prestar asistencia en el proceso de evaluación y facilitar la comparación de los resultados; 4) en los resultados de las evaluaciones iniciales se ha destacado la necesidad de adoptar políticas paralelas y llevar a cabo una preparación reglamentaria e institucional, así como dar un impulso a la capacidad de suministro y la competitividad de los países en desarrollo para lograr que la liberalización aporte beneficios; y 5) es necesario abordar los costos de ajuste de la liberalización, especialmente en lo que se refiere a los efectos en el empleo.

Recuadro IV.2

Evaluación en Rwanda: el caso de uno de los países menos adelantados

En la reunión del CCS celebrada en septiembre de 2005, Rwanda presentó los resultados de su evaluación del comercio de servicios, que se había realizado con la asistencia de la UNCTAD. En ella se destacaban las dificultades a las que se enfrentaba el país en el lado de la oferta y la debilidad de sus marcos jurídico, reglamentario e institucional. Otras cuestiones clave eran: 1) la baja contribución del mercado de servicios al total de la economía y el empleo; 2) el alto déficit del país en el comercio de servicios; 3) el que la mayor parte del comercio de servicios era de carácter Sur-Sur; 4) el hecho de que los servicios no desempeñaran aún un papel significativo en la economía; y 5) el que los compromisos contraídos por Rwanda en la Ronda Uruguay no hubieran producido aún los resultados esperados (en particular en el modo 3). Aunque todavía se estaba realizando un análisis en profundidad de la economía de servicios de Rwanda, la muy baja capacidad de las instituciones del país y la ausencia de un marco reglamentario sólido sugerían que los compromisos que Rwanda había contraído no se correspondían necesariamente con sus objetivos nacionales de desarrollo en materia de servicios. Rwanda hizo hincapié en la necesidad de contar con más asistencia para mejorar su capacidad de oferta y sus marcos reglamentario e institucional; disponer de margen y flexibilidad en materia de políticas; y contar con asistencia destinada al fomento de la capacidad institucional con miras a participar de una forma más significativa en las negociaciones en materia de servicios.

E. Normas del AGCS

43. Un mecanismo de salvaguardias urgentes (MSU) permitiría a los países hacer frente a alzas de las importaciones y acontecimientos imprevistos resultantes de la liberalización de los servicios y facilitaría el ajuste, promoviendo así compromisos más profundos. Las negociaciones sobre un MSU abarcan complejas cuestiones reglamentarias y se caracterizan por una divergencia de opiniones acerca de si es conveniente y viable su elaboración. Para ello sería necesario encontrar el equilibrio apropiado entre la flexibilidad (por ejemplo, permitiendo a los miembros que definiesen determinados conceptos a nivel nacional) y la rigidez (por ejemplo, los estrictos requisitos de notificación/transparencia y el concepto de una "ventana limitada") de las normas a fin de permitir que cada país decida por sí mismo cuándo invocar las medidas sin abusar de ellas.
44. Las negociaciones sobre los subsidios no avanzan. Los miembros siguen deliberando acerca de cómo avanzar en lo que se refiere al intercambio de formación y en qué lugar colocar ese aspecto en la búsqueda de una definición de las subvenciones que distorsionan el comercio. El apoyo estatal a los servicios está muy difundido y no pueden descartarse efectos que supongan una distorsión de los servicios. La función de los subsidios en los programas de desarrollo y la especial necesidad que tienen los países en desarrollo de disponer de flexibilidad en esa esfera requieren especial atención.
45. Por lo que se refiere a las adquisiciones de los gobiernos, los miembros siguen sin ponerse de acuerdo acerca del mandato, incluso sobre si el mandato negociador (art. XIII) abarca las cuestiones relacionadas con el acceso al mercado, y sobre el impacto del "Paquete de julio de 2004" (por el que se suspendían las conversaciones sobre las adquisiciones de los gobiernos) en las respectivas negociaciones en materia de servicios. La CE ha pedido que se establezca un marco para las adquisiciones de los gobiernos, pero en última instancia cualquier referencia explícita a sus propuestas fue suprimida del anexo C de la Declaración Ministerial.

F. Reglamentación nacional

46. En los últimos meses, las negociaciones sobre la reglamentación nacional (bajo el mandato del artículo VI:4 del AGCS) han adquirido impulso, y los miembros del Grupo de Trabajo sobre Reglamentación Nacional acordaron una serie de "elementos" para las futuras disciplinas. En el caso de los países en desarrollo, el reto consiste en guardar el equilibrio entre la necesidad de mantener la flexibilidad de las políticas nacionales y lograr disciplinas claras y concretas para tener acceso a los resultados. A medida que los miembros traten de eliminar limitaciones indebidas del derecho de los gobiernos a reglamentar, se beneficiarán de una evaluación reglamentaria exhaustiva, que ofrecerá una visión de los diferentes tipos de reglamentaciones nacionales, sus objetivos, su diseño y su aplicación. Podría hacerse especial hincapié en la determinación del ritmo y la secuencia de la reforma reglamentaria y la liberalización sobre una base sectorial, así como en los posibles efectos distorsionadores de las reglamentaciones nacionales.
47. La evaluación reglamentaria podría ser de utilidad para los esfuerzos encaminados al fortalecimiento institucional y de los marcos reglamentarios y de políticas en los países en desarrollo -algunos de los principales desafíos que los países en desarrollo mencionan en ese contexto. Desde la perspectiva de un negociador, la evaluación permitiría adoptar decisiones

informadas al diseñar los elementos específicos de futuras disciplinas sobre la reglamentación nacional. De una forma más amplia, la garantía de que las decisiones de política importantes se adoptan de una forma informada también tranquilizaría a los interesados locales, que expresan su preocupación por el posible impacto de las futuras disciplinas reglamentarias.

48. Para los países en desarrollo, la posibilidad de disponer de cierta flexibilidad en la esfera del desarrollo reviste una importancia capital. Entre las cuestiones que tal vez merezca tener en cuenta figuran: el reconocimiento de sus particulares necesidades, dictadas por el desarrollo, en lo que se refiere al ejercicio del derecho a reglamentar; la introducción gradual de legislación que afecte a las exportaciones de servicios de los países en desarrollo; unos plazos más largos para la aplicación de las futuras disciplinas; y, de una forma más general, el fomento de la capacidad y el fortalecimiento institucional.

G. Repercusiones

49. En la Declaración Ministerial de Hong Kong se ofrecen directrices sobre la intensificación de las negociaciones y, en última instancia, la ampliación del alcance sectorial y modal de los compromisos. Se acelera el ritmo de las negociaciones al establecer objetivos modales, hacer hincapié en las negociaciones plurilaterales y establecer plazos límite. Con esos antecedentes, es importante asegurarse de que las negociaciones en curso no supongan una merma de la flexibilidad, la arquitectura favorable al desarrollo y el concepto de la liberalización progresiva consagrados en el AGCS y en las directrices para la negociación. Por lo que se refiere a la potenciación de las posibilidades de exportación de los países en desarrollo, todavía no se han conseguido verdaderos avances en el modo 4 o en los sectores de interés exportador para los países en desarrollo. Es necesario que la atención específica que se presta en la Declaración Ministerial a los países menos adelantados adopte la forma de resultados concretos en materia de desarrollo, incluidos unos mecanismos apropiados para otorgar a esos países una prioridad especial.

50. Un examen de los progresos, como se contempla en el párrafo 15 de las directrices para negociación, podría ayudar en la aplicación de las disposiciones del AGCS en materia de desarrollo. De forma similar, las deliberaciones multilaterales sobre la evaluación, con contribuciones procedentes de las evaluaciones nacionales, junto con un ajuste apropiado de las negociaciones a la luz de los resultados de la evaluación (como se sugiere en el párrafo 14 de las directrices para la negociación), son imprescindibles para obtener beneficios en la esfera del desarrollo.

V. CONCLUSIONES

51. Se espera que la liberalización del comercio de servicios, dentro de marcos reglamentarios y de políticas apropiados, contribuya a aumentar el bienestar en todo el mundo mediante la mejora de la eficiencia, la reducción de los precios, una mayor capacidad de elección y un aumento de la competencia interna. Sólo se cuenta con un pequeño número de estudios de evaluación de las repercusiones que la liberalización del comercio de servicios puede tener en el desarrollo de los países en desarrollo. Las evaluaciones cuantitativas realizadas han dado unos resultados que no son concluyentes. En esas evaluaciones se ha hecho hincapié en la necesidad de que los países en desarrollo realicen un análisis del costo y los beneficios que conllevan la

reforma y la liberalización. Los primeros resultados de las evaluaciones sectoriales nacionales han suscitado cuestiones y preocupaciones acerca del efecto de la liberalización del comercio de servicios.

52. El establecimiento de políticas paralelas y marcos reglamentarios nacionales es una condición previa para que la liberalización produzca resultados que favorezcan el desarrollo. Eso es especialmente cierto en el caso de los servicios de infraestructuras, donde es necesario establecer condiciones de competencia justas y transparentes. El establecimiento de un ritmo y una secuencia adecuados de la reforma y la liberalización de los servicios es también un aspecto clave para el fomento de la competitividad y la eficiencia en la capacidad de oferta nacional. También revisten una importancia esencial las políticas públicas que, entre otras cosas, impulsen y apoyen las PYMES, la tecnología y la innovación, el acceso al capital y la financiación, el fortalecimiento del capital humano y la garantía del acceso esencial. Los estudios han demostrado que la liberalización del mercado puede arrojar resultados diferentes dependiendo del sector de servicios y del país o región de que se trate. La conclusión que puede extraerse de las pruebas de que se dispone es que en lo que se refiere a la liberalización del comercio de servicios no existe una solución única que sirva para todos.

53. Las negociaciones en el seno del AGCS podrían ofrecer una oportunidad para proyectar los deseos de los países en desarrollo en lo que se refiere a sus intereses exportadores y de desarrollo, en particular en el modo 4. Es necesario intensificar la labor de evaluación para velar por que las negociaciones reflejen los objetivos en materia de políticas de desarrollo de los países en desarrollo, contribuyan al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio y desemboquen en una situación en la que haya ganancias para todos.
