



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
3 de febrero de 2014
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
**Reunión multianual de expertos sobre comercio,
servicios y desarrollo**
Segundo período de sesiones
Ginebra, 15 a 17 de abril de 2014
Tema 3 del programa provisional

Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Los servicios, en particular los sectores de los servicios de infraestructura (SSI), promueven el crecimiento y el desarrollo económicos, favoreciendo el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y contribuirán en última instancia a los futuros objetivos de desarrollo sostenible posteriores a 2015. A pesar de los resultados de la Conferencia Ministerial celebrada en Bali (Indonesia) por la Organización Mundial del Comercio (OMC), el sistema multilateral de comercio sigue teniendo dificultades para alcanzar resultados negociados, entre otras cosas en relación con los servicios. Los acuerdos comerciales regionales (ACR) han proliferado en todo el mundo, convirtiéndose en un rasgo característico del sistema comercial internacional y del panorama de políticas comerciales actuales. Los ACR de nueva generación han ampliado a los servicios la frontera de las normas comerciales internacionales y el acceso a los mercados. Muchos países en desarrollo han emprendido actividades regionales de integración y cooperación para aprovechar el potencial de los SSI. Es importante que el proceso de reforma interna y liberalización regional y multilateral tenga un diseño, un ritmo y un escalonamiento adecuados para conseguir el conjunto coherente e integrado de políticas que más se ajuste a las circunstancias y prioridades en materia de desarrollo de cada país. El regionalismo desarrollista que combina la liberalización con marcos de cooperación abre una vía prometedora para el desarrollo de los SSI.



Introducción

1. Los sectores de los servicios de infraestructura (SSI) —servicios de transporte, energía, comunicaciones y financieros— son esenciales para que todas las economías modernas funcionen eficazmente y tengan una capacidad productiva sólida. Son insumos fundamentales para todas las actividades económicas, tanto de bienes como de servicios, y facilitan el desarrollo, el comercio y la inversión. Su importancia se ha visto intensificada por la relevancia creciente del comercio en las cadenas de valor mundiales. Las empresas actuales dependen del acceso a servicios de gran calidad y a precios adecuados para mantener sus posiciones competitivas. Los estudios existentes dejan claro que existe una asociación positiva entre la calidad de la infraestructura y la competitividad del conjunto de la economía y los niveles de ingreso. El acceso a algunos SSI esenciales resulta también fundamental para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como el acceso universal al agua, la energía, la financiación y la tecnología y la erradicación de la pobreza, y también resulta imprescindible para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible después de 2015.

2. La reglamentación desempeña un importante papel en el aprovechamiento de los beneficios de los SSI, ya que son propensos a diversos fallos de los mercados. La elaboración de marcos normativos e institucionales adecuados que se ajusten a las circunstancias y prioridades nacionales en un entorno comercial cada vez más abierto surge como reto de capital importancia para los gobiernos. El panorama normativo de los países ha evolucionado a medida que los reguladores han tratado de adaptar los instrumentos de reglamentación para responder mejor a los adelantos tecnológicos y los nuevos modelos empresariales (telecomunicaciones y tecnología de la información y las comunicaciones (TIC)), fomentar las normas macroprudenciales para prevenir las crisis financieras (finanzas) y abordar el cambio climático y la eficiencia energética (energía y transporte). Dado que los ACR se han convertido en uno de los principales motores de la apertura de los mercados, con una influencia importante en los sistemas normativos nacionales, se plantea la cuestión de asegurar un enfoque coherente en los procesos de liberalización comercial multilateral y regional y en la reglamentación nacional.

I. Tendencias comerciales en los sectores de los servicios de infraestructura

3. El valor de las exportaciones mundiales transfronterizas de los SSI alcanzó la cifra de 1,4 billones de dólares en 2012, lo que equivale al 32% de las exportaciones totales de servicios a nivel mundial (cuadro 1)¹. Se estima que los SSI representaron aproximadamente el 14% del producto de servicios mundiales en 2010 y absorbieron cerca del 10% de la mano de obra mundial. El transporte es, con diferencia, el SSI más importante, con un 20% de las exportaciones totales de servicios, muy por delante de los servicios financieros (9,1%) y los servicios de comunicaciones (2,5%)². Aparte del enorme tamaño del mercado, ello refleja el hecho de que la prestación de servicios transfronterizos (modo 1) es la forma dominante de comercio en el sector del transporte asociado con el comercio de mercancías y la circulación de personas.

¹ No hay datos disponibles para los servicios de energía.

² Los servicios financieros a que se hace referencia en este documento incluyen los seguros salvo que se indique lo contrario.

Cuadro 1
Participación de los servicios de apoyo a la infraestructura en el total de exportaciones de servicios por región, 2012

(En porcentaje)

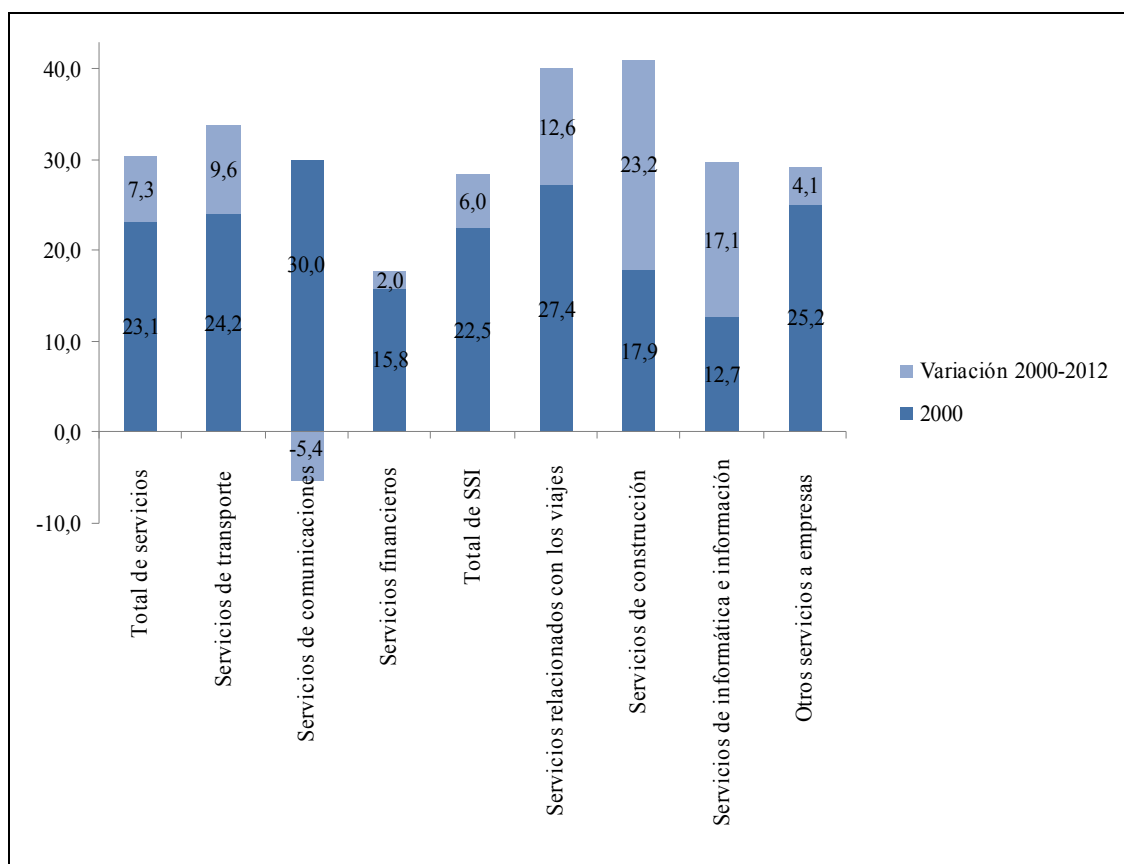
	<i>Servicios de transporte</i>	<i>Servicios de comunicaciones</i>	<i>Servicios financieros</i>	<i>Total de SSI</i>	<i>Servicios relacionados con los viajes</i>	<i>Otros servicios a empresas</i>
Mundo	20,2	2,5	9,1	31,8	25,1	25,5
Países en desarrollo	22,4	2,0	5,3	29,8	33,0	24,5
Economías en transición	32,8	3,1	2,1	38,1	29,1	20,4
Países desarrollados	18,6	2,7	11,1	32,4	21,3	26,1
Países en desarrollo de África	27,2	4,5	3,4	35,1	43,9	10,7
Países en desarrollo de América	18,3	2,7	5,9	27,0	38,2	27,3
Países en desarrollo de Asia	22,6	1,7	5,4	29,8	31,2	25,4

Fuente: UNCTADstat.

4. Por lo que se refiere a los países en desarrollo, las exportaciones transfronterizas de los SSI se situaron en 401.000 millones de dólares, lo que representó el 29,8% de sus exportaciones totales de servicios en 2012. Su participación en las exportaciones mundiales de los SSI aumentó del 22,5% en 2000 al 28,5% en 2012 (gráfico 1). Esto indica una mayor competitividad de los países en desarrollo en esos sectores. Existe una variación sectorial significativa en la posición competitiva dinámica de los países en desarrollo. En 2012, la mayor participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales correspondió a los servicios de transporte (33,8%) y la menor a los servicios financieros (17,8%); la participación aumentó 9,6 puntos porcentuales en los servicios de transporte entre 2000 y 2012 y disminuyó en 5,4 puntos porcentuales en los servicios de comunicaciones.

Gráfico 1
Participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de servicios por sector, 2000 y 2012

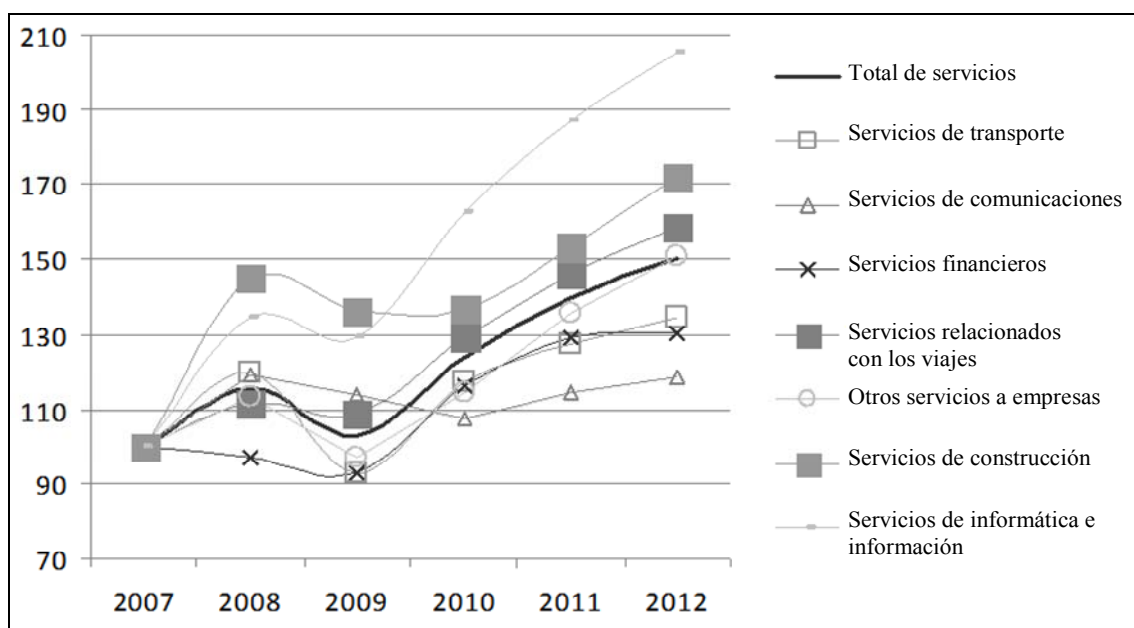
(En porcentaje)



Fuente: UNCTADstat.

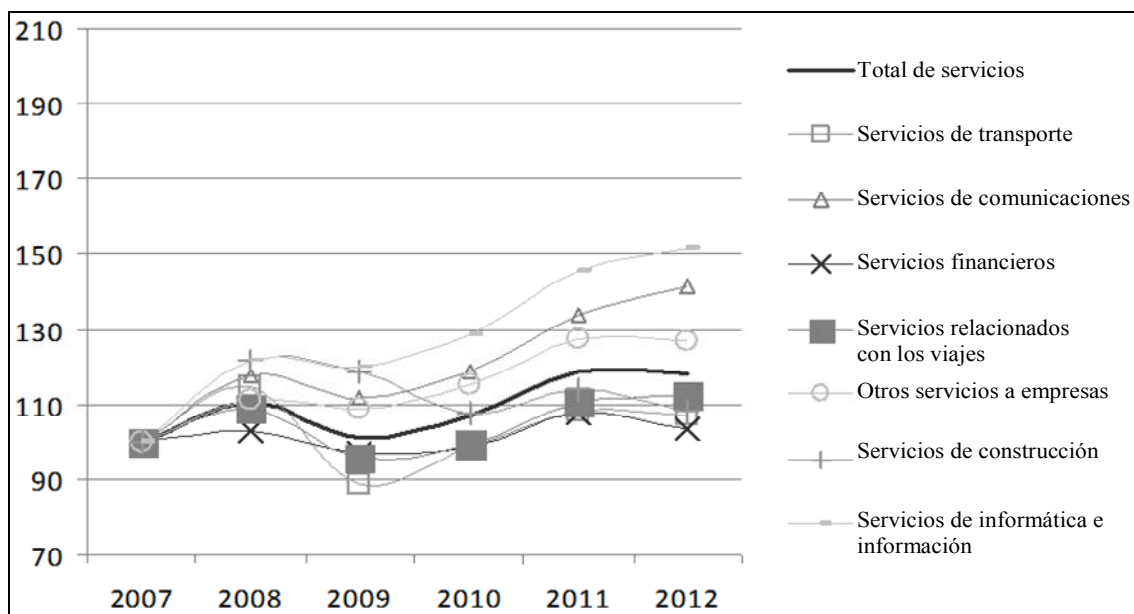
5. En los últimos años, las exportaciones transfronterizas de los SSI han obtenido peores resultados en general que otros sectores de servicios más dinámicos (gráfico 2). Las tres esferas de los SSI para las que se dispone de datos presentaron una recuperación más lenta desde la crisis financiera mundial que coincidió, en parte, con un menor crecimiento del comercio de productos manufacturados y la persistente fragilidad de los mercados financieros. Esto contrastaba fuertemente con la expansión más dinámica de las exportaciones de los servicios de informática e información, los servicios de construcción y los servicios relacionados con los viajes. Entre las regiones en desarrollo, Asia siguió dominando, con más del 80% del total de exportaciones de los servicios de transporte y financieros de países en desarrollo. Los países desarrollados experimentaron una recuperación aún más lenta de las exportaciones en todos los sectores, pero especialmente en los servicios de transporte y los servicios financieros (gráfico 3).

Gráfico 2
Exportaciones de una selección de categorías de servicios en los países en desarrollo, 2007-2012
 (2007=100)



Fuente: UNCTADstat.

Gráfico 3
Exportaciones de una selección de categorías de servicios en los países desarrollados, 2007-2012
 (2007=100)



Fuente: UNCTADstat.

6. El comercio transfronterizo abarca solamente una dimensión del comercio de servicios. El panorama es diferente si se tiene en cuenta el comercio mediante el modo 3 (presencia comercial). En los Estados Unidos de América la mayor parte del comercio de los SSI, consistió en transacciones entre empresas afiliadas (es decir, los servicios prestados por filiales extranjeras participadas mayoritariamente por empresas de los Estados Unidos), puesto que las filiales extranjeras suministraron ese tipo de servicios por valor de 641.000 millones de dólares, cinco veces más que las exportaciones de servicios transfronterizos³. Ello indica que el grueso de las exportaciones de servicios se produce a través de la inversión extranjera directa (IED).

7. Las corrientes mundiales de IED totalizaron 1,4 billones de dólares en el período 2009-2011 y el 69% de ellas se destinaron a servicios. Los SSI como grupo representaron el 31% del total de las corrientes de IED. Los países en desarrollo aportaron el 12,5% de las corrientes de IED a los SSI. Este porcentaje constituye un aumento considerable con respecto a 1990-1992, en que apenas se situó en el 0,4%. La inmensa mayoría de la IED de los países en desarrollo se canalizó a los servicios financieros (15,4%) y la participación de los servicios de abastecimiento de electricidad, gas y agua (1%) y los servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones (3,9%) fue reducida.

8. Algunas tendencias de los ingresos a nivel industrial dan idea de las fuerzas de mercado que subyacen en los resultados comerciales de los países. El tamaño del mercado de las telecomunicaciones está aumentando a un ritmo sostenido, en consonancia con los avances en el acceso y la adopción de la TIC. Entre 2007 y 2011, los ingresos totales de las telecomunicaciones se incrementaron un 12%, alcanzando 1,8 billones de dólares, o sea, el 2,6%, del producto interno bruto (PIB) mundial⁴. El porcentaje de los ingresos totales de las telecomunicaciones en los países en desarrollo aumentó de un 26% a un 30%. En cuanto a los servicios financieros, los ingresos del sector de los bancos comerciales aumentaron a una modesta tasa media anual del 1,3%, situándose en 3,5 billones de dólares en el quinquenio anterior a 2013. Se estimó que los ingresos del sector aumentarían a un 4,2% en 2013. En cuanto al transporte, se estima que el volumen del comercio marítimo internacional aumentó un 4,3% en 2012⁵. El persistente exceso de capacidad mantuvo los precios generales de los fletes en niveles bajos en 2012, lo que redujo las entradas de los transportistas a prácticamente los costos de funcionamiento, generando incertidumbre sobre sus perspectivas futuras de ingreso.

9. Si bien no hay datos disponibles sobre el comercio mediante desplazamientos temporales de personas físicas (modo 4), el modo 4 reviste una importancia potencial en la prestación de SSI y servicios profesionales y empresariales conexos. Se estima que las corrientes mundiales de remesas a los países en desarrollo han aumentado un 6,3% en 2013, situándose en 414.000 millones de dólares, mientras que se calcula que las corrientes mundiales se sitúan en 550.000 millones⁶. Así pues, aproximadamente el 75% del total de las corrientes mundiales de remesas va a los países en desarrollo. Se prevé que las corrientes a los países en desarrollo aumentarán a 540.000 millones de dólares para 2016. La facilitación de la movilidad laboral, incluso a través del modo 4, podría contribuir aún más al incremento de las corrientes de remesas.

³ Estados Unidos, Comisión de Comercio Internacional, 2012, *Recent Trends in United States Services Trade: 2012 Annual Report* (Washington, D.C.).

⁴ Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2013, *Medición de la Sociedad de la Información 2013* (Ginebra).

⁵ UNCTAD, 2013, *El transporte marítimo 2013* (Nueva York y Ginebra, N° de venta E.13.II.D.9, publicación de las Naciones Unidas).

⁶ Banco Mundial, 2013, *Migration and remittance flows: Recent trends and outlook, 2013-2016*, Migration and Development Brief N° 21, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief21.pdf>.

10. La escasez de datos sobre los servicios, en particular sobre el comercio en los modos 3 y 4, pone de relieve la necesidad de mejorar la recopilación de datos a fin de facilitar las evaluaciones de impacto, el diseño fundamentado de las políticas y las reformas legislativas, así como las negociaciones comerciales multilaterales y regionales. La iniciativa Siscoserv del Brasil es un ejemplo de iniciativa nacional para mejorar la recopilación de datos sobre servicios a nivel empresarial.

II. Panorama general de los acuerdos comerciales regionales de servicios

11. Durante la Ronda de Doha de la OMC se buscó una liberalización progresiva de los servicios a nivel multilateral. Aunque estos eran uno de los temas del programa que habían quedado pendientes en la Ronda Uruguay, no se prestó una atención prioritaria a los servicios, y el progreso en las negociaciones en la materia estaba condicionado en gran medida por el de las negociaciones del acceso a los mercados agrícolas y no agrícolas. Esta situación persiste, a pesar de los resultados de la Novena Conferencia Ministerial de la OMC recientemente celebrada, que comprenden el acuerdo de facilitación del comercio y la decisión ministerial de poner en práctica la exención relativa al trato preferencial para los servicios y los proveedores de servicios de los países menos adelantados. La decisión ministerial establece, entre otras cosas, que el Consejo del Comercio de Servicios inicie un proceso para poner rápidamente en práctica la exención.

12. Con este trasfondo, las iniciativas plurilaterales y regionales se han intensificado. Un total de 23 miembros de la OMC, que representan el 70% del comercio mundial de servicios, han iniciado la negociación de un acuerdo plurilateral sobre el comercio de servicios (TISA, por sus siglas en inglés). Al parecer, ese acuerdo tiene un alcance general y se basa en el enfoque del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) que promueve la multilateralización y participación subsiguientes de nuevos miembros y refleja una liberalización autónoma y preferencial. Existe la posibilidad de que se aplique un trato nacional horizontalmente a todos los sectores y modos de suministro. La multilateralización automática de ese acuerdo, basada en el principio de la nación más favorecida, probablemente se vea frenada temporalmente mientras no exista una masa crítica de miembros de la OMC que se adhieran a él. Ello implica que el futuro acuerdo sobre el comercio de servicios puede ser un acuerdo preferencial en virtud del artículo V del AGCS. Otra opción que se ha examinado es un acuerdo plurilateral dentro de la OMC.

Recuadro 1

El acuerdo sobre el comercio de servicios y los acuerdos comerciales regionales

Deben evaluarse minuciosamente las repercusiones que tendrían en el desarrollo las disposiciones del nuevo acuerdo sobre el comercio de servicios, en relación con el acceso a los mercados y la reglamentación, tanto para los participantes como para los no participantes, así como para el sistema de comercio multilateral. Aunque las estimaciones existentes sugieren que el acuerdo podría aumentar las exportaciones bilaterales en 78.000 millones de dólares, esas evaluaciones deberían tener en cuenta los ACR existentes entre los participantes en el acuerdo sobre el comercio de servicios. Chile tiene ACR con 17 de los 23 participantes en el acuerdo sobre el comercio de servicios, y Colombia, México, el Perú, los Estados Unidos y la Unión Europea han concertado también ACR con al menos 9 de los participantes en el acuerdo sobre el comercio de servicios. Si se excluyese el comercio entre las parejas de países que ya tienen un ACR el peso del nuevo acuerdo en el total de exportaciones de los países individuales disminuiría proporcionalmente. Por ejemplo, aunque los participantes en el acuerdo sobre el comercio de servicios representan el 74% del total de exportaciones de servicios del Canadá, podría esa cifra disminuir al 19%

y, para los Estados Unidos, el porcentaje se reduciría del 61% al 42%. Además, las solicitudes multilaterales en el marco de la Ronda de Doha indican que el interés exportador general de los participantes en el acuerdo sobre el comercio de servicios está orientado básicamente a países que no participan en dicho acuerdo.

Fuente: J. Marchetti y M. Roy (2013). The TISA initiative: An overview of market access issues. Staff Working Paper ERSD-2013-11. OMC.

13. Los servicios se han convertido en un componente destacado de los ACR del siglo XXI, que están orientados hacia una integración más profunda e integral, con especial atención a las cuestiones normativas, en parte para facilitar el comercio a través de las cadenas de valor mundiales. Los ACR tienen en cuenta las medidas transfronterizas que engloban a los servicios, la inversión, la política de competencia, los movimientos de capitales, los derechos de propiedad intelectual, las adquisiciones públicas, las normas, el trabajo y el medio ambiente. En julio de 2013, se habían notificado 575 ACR a la OMC; de ellos, 379 estaban en vigor y 129 se habían notificado en virtud del artículo V del AGCS. De los ACR notificados desde 1985, aproximadamente el 60% de los integrados por países desarrollados y el 55% de los formados por países en desarrollo contienen servicios (cuadro 2). Si bien solo se notificaron 6 ACR a la OMC antes del año 2000, desde entonces se ha notificado un centenar adicional de acuerdos.

Cuadro 2

Servicios en los acuerdos comerciales regionales después de 1985

	<i>Con países desarrollados</i>			<i>Con países en desarrollo</i>			<i>Porcentaje total</i>
	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Porcentaje</i>	
Países desarrollados	7	5	58	55	35	61	60
Países en desarrollo							
América Latina	22	2	92	39	5	89	90
Asia	17	1	94	27	14	66	75
África y Oriente Medio	2	13	13	0	21	0	6
Economías en transición	0	0	-	0	31	0	0
Total	41	16	72	66	70	49	55

Fuente: UNCTAD sobre la base de los datos de la OMC.

14. Cabe destacar la aparición de dos mega-ACR: el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América. Debido a su gran tamaño y ambición, se considera que podrían "cambiar el juego" en la búsqueda de una mayor integración económica por los países. El Acuerdo Estratégico Transpacífico propuesto entre 12 países crearía un mercado regional con el 40% del PIB mundial y el 24% de las exportaciones mundiales y podría allanar el camino hacia un acuerdo de libre comercio para toda la región de Asia y el Pacífico, junto con una asociación económica regional general que están negociando la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y sus seis asociados comerciales. La futura ATCI crearía el mayor mercado del mundo, que representaría aproximadamente la mitad del PIB mundial y un tercio del comercio del planeta. Así pues, se espera que los acuerdos comerciales regionales abarquen entre el 60% y el 70% del total de las exportaciones de servicios de los Estados Unidos.

15. Los países en desarrollo también han iniciado una liberalización regional de los servicios. Un número creciente de ACR Norte-Sur, muchas veces de carácter bilateral, han extendido la liberalización a los servicios de los países en desarrollo. Cabe mencionar la negociación en curso de acuerdos de asociación económica entre los países de África, el Caribe y el Pacífico y la Unión Europea que sustituyen las relaciones anteriores basadas en las preferencias unilaterales, por preferencias recíprocas (por ejemplo, el Acuerdo de Asociación Económica del Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico y la Unión Europea).

16. La consolidación y la expansión de las iniciativas regionales Sur-Sur existentes, por ejemplo estableciendo relaciones con países asociados más grandes o desarrollados, suelen llevarse a cabo sobre la base de la noción de integración desarrollista combinando la apertura de los mercados con el fortalecimiento de la capacidad productiva y la infraestructura. La ASEAN está tratando de crear una comunidad económica entre sus miembros para 2015. China y la ASEAN han concluido un acuerdo de libre comercio que es el ACR más grande del mundo, con un tercio de la población mundial y el 13% del PIB mundial. En la actualidad, África quiere impulsar el comercio intraafricano acelerando la conclusión de un acuerdo de libre comercio continental panafricano para 2017. El acuerdo de libre comercio continental se apoya en la iniciativa existente de acuerdo de libre comercio tripartito entre la Comunidad del África Oriental (CAO), el Mercado Común del África Meridional y Oriental (COMESA) y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), a través del cual se están intensificando los esfuerzos para profundizar la integración de los servicios. La Gran Zona Árabe de Libre Comercio proporciona una plataforma para la liberalización de los servicios y el Consejo de Cooperación del Golfo ha avanzado en el establecimiento de un marco reglamentario común. En América Latina, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina y el Mercado Común del Caribe han avanzado hacia una mayor integración.

III. Liberalización de los sectores de servicios de infraestructura en el marco de acuerdos comerciales regionales

Liberalización regional de los sectores de servicios de infraestructura

17. Los SSI están sujetos a una serie de medidas reglamentarias que pueden tener efectos comerciales restrictivos desde la perspectiva del exportador. Sin embargo, cualquier efecto de restricción del comercio debe ponderarse en función de los objetivos legítimos de política pública que se espera aborden las medidas. Muchos países han basado sus estrategias de desarrollo en la liberalización progresiva de los servicios, incluso realizada de manera autónoma, hasta el punto de que, a menudo, el régimen aplicado es más abierto que el régimen oficial "consolidado" en el AGCS o incluso en los ACR. Un caso ilustrativo sería la iniciativa reciente de China de liberalizar considerablemente el comercio de servicios en la Zona Piloto de Libre Comercio en China (Shangai) utilizando un enfoque de lista negativa que abarca 18 subsectores de 6 sectores fundamentales, excluidos los servicios bancarios y de la TIC. La liberalización regional de los servicios intenta reducir las diferencias entre los niveles consolidados y los niveles aplicados de los regímenes de política comercial para los servicios e ir más lejos para inducir la liberalización de las barreras aplicadas al comercio de servicios.

Recuadro 2

Efectos restrictivos de las medidas aplicadas a los servicios

En investigaciones recientes se han estudiado métodos para cuantificar los efectos restrictivos percibidos de las medidas aplicadas a los sectores de servicios. El cuadro 3 recoge la restricción relativa de las medidas que afectan a los SSI y los servicios profesionales sobre la base del Índice de Restricciones al Comercio de Servicios, del Banco Mundial. En general, el mayor efecto restrictivo se observa en los servicios profesionales. Ello se debe a que la prestación de servicios profesionales depende del modo 4, que está sujeto tanto a las normas relacionadas con la inmigración como a la obtención de licencias y las cualificaciones. De hecho, las barreras relacionadas con el modo 4 parecen ser la causa de que haya más restricciones en los servicios profesionales.

Cuadro 3

Índice medio de restricciones al comercio de servicios

	<i>En general</i>	<i>Modo 1</i>	<i>Modo 3</i>	<i>Modo 4</i>
Servicios financieros	22,3	32,4	21,5	n.a.
Servicios profesionales	48,3	28,3	40,1	60,3
Servicios de telecomunicaciones	26,7	n.a.	26,7	n.a.
Servicios de transporte	31	28,6	31,8	n.a.

Fuente: Cálculo de la UNCTAD basado en el Índice de Restricciones al Comercio de Servicios.

En cambio, no parece lógico que los servicios financieros sean el sector menos restrictivo con respecto a la competencia extranjera. En general, los países restringen el modo 1 de manera más rigurosa que el modo 3. Ello puede reflejar la preocupación de los reguladores de que la apertura del comercio transfronterizo de servicios bancarios implique permitir la movilidad de capitales.

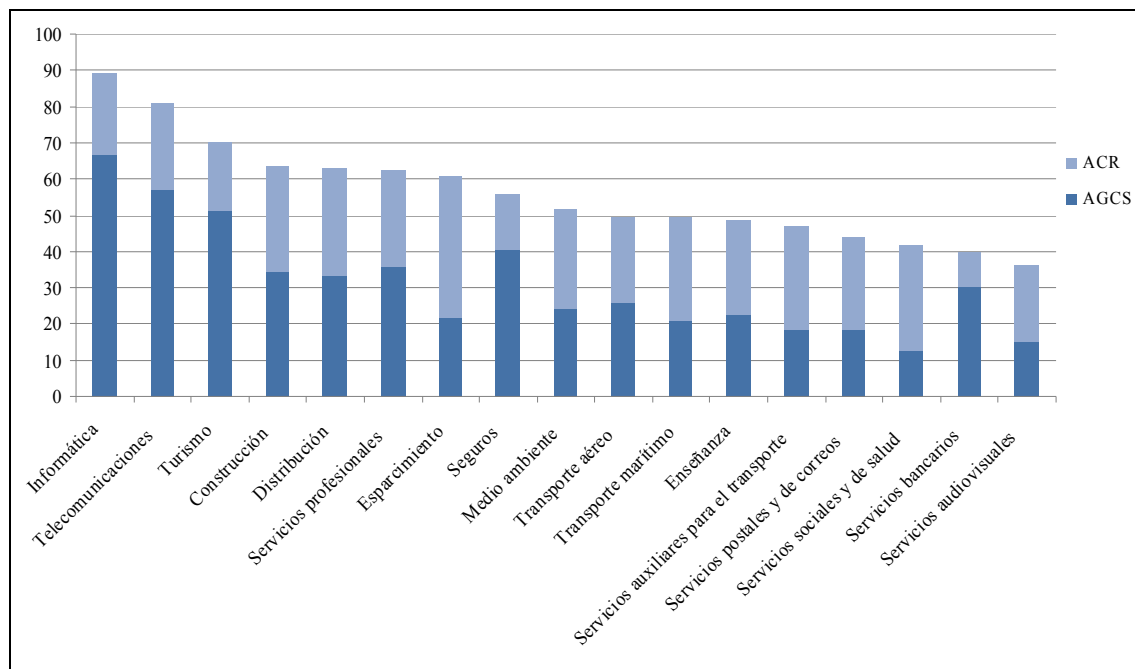
18. A nivel multilateral, el grado de apertura comercial difiere de un sector a otro, lo que refleja la competencia en los mercados nacionales. Los compromisos contraídos en el marco del AGCS en relación con los SSI son elevados en las telecomunicaciones, con 108 países que han asumido compromisos, y reducidos en el sector de la energía. Los servicios de transporte se encuentran a medio camino, con 38 países que han contraído compromisos respecto del transporte marítimo internacional de mercancías. En el marco de la Ronda de Doha, se propusieron mejoras en las 71 ofertas iniciales y en 31 ofertas revisadas, y lo mismo sucedió en la Conferencia de manifestación de intenciones. Los compromisos de los ACR suelen ir más allá de los contraídos en virtud de las ofertas del AGCS y la Ronda de Doha.

19. El nivel de los compromisos en el marco del AGCS y de los ACR difiere de un sector a otro (gráfico 5). El sector de la informática y las telecomunicaciones parece ser el sector de servicios más abierto de todos en el AGCS y sigue buscando una mayor liberalización en los ACR. Los tres subsectores de transportes (marítimo, aéreo y auxiliar) suelen atraer pocos compromisos en la esfera del AGCS en comparación con el total de SSI, pero se caracterizan por mejoras relativamente importantes en el marco de los ACR. En cambio, los servicios financieros presentan un nivel relativamente elevado de compromisos en el marco del AGCS, pero experimentan mejoras mínimas en el contexto de los ACR, en particular en el sector bancario. Ello puede deberse a que el trato preferencial, tiene mayor alcance en los servicios de transporte, en los que son importantes la

proximidad geográfica y las relaciones bilaterales especiales, que en los servicios financieros, para los cuales el trato preferencial podría dar lugar a un arbitraje regulador.

Gráfico 4

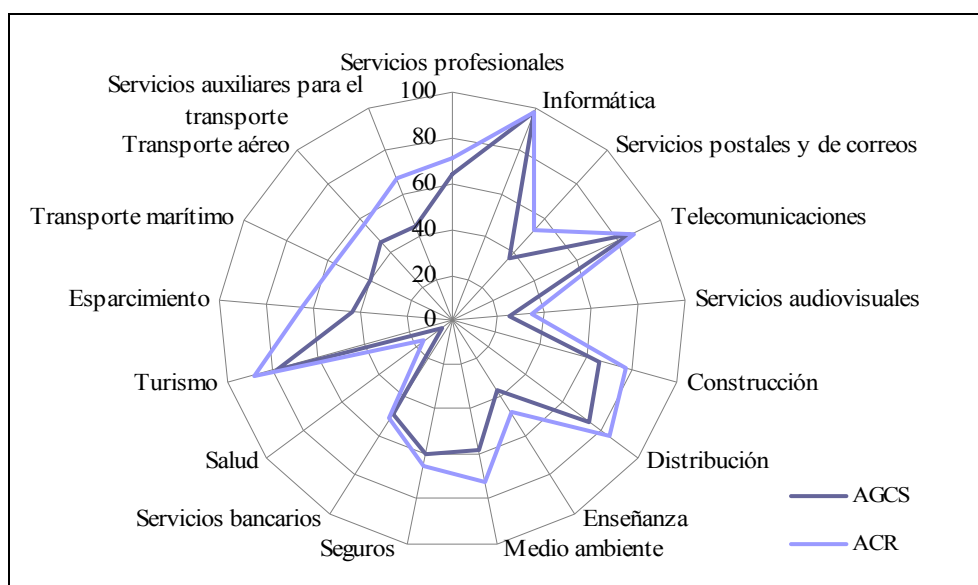
Índices medios de compromisos en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y los acuerdos comerciales regionales para todos los países



Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en un conjunto de datos de la OMC sobre los compromisos en materia de servicios en los ACR.

20. Los compromisos asumidos por los países desarrollados en el marco de los ACR representan mejoras muy limitadas con respecto a los compromisos contraídos en el marco del AGCS, aunque esos países suelen presentar niveles más elevados de compromisos en el AGCS que los países en desarrollo (gráfico 6). Prácticamente no se han registrado compromisos más allá del AGCS en los sectores de la informática, las telecomunicaciones y las finanzas (banca), y se han registrado mejoras modestas en los transportes.

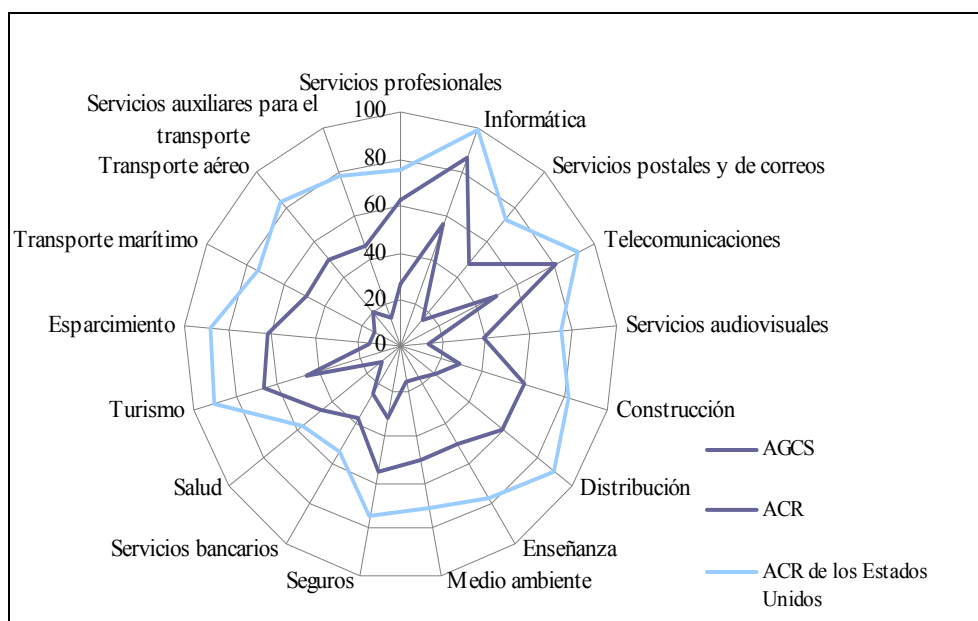
Gráfico 5
Índices medios de compromisos en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y los acuerdos comerciales regionales para los países desarrollados



Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en datos de la OMC sobre los compromisos en materia de servicios en los ACR.

21. En cambio, los ACR de los países en desarrollo parecen haber tenido un mayor efecto inductor de la liberalización. El nivel de compromisos en el marco de los ACR es considerablemente mayor que en el marco del AGCS en todos los sectores (gráfico 7). Ello se debe, en parte, al hecho de que los compromisos iniciales de los países en desarrollo en el AGCS son relativamente bajos, aunque algunos han suscrito compromisos importantes, en particular los países que desean adherirse a la OMC. Sin embargo, esto puede explicarse también por la estructura de negociación asimétrica de los ACR Norte-Sur. El gráfico 7 muestra el nivel particularmente elevado de apertura logrado en todos los sectores de los países en desarrollo que han concluido ACR con los Estados Unidos, incluso en sectores considerados muchas veces como delicados, por ejemplo los servicios postales y de correos, los transportes, los servicios profesionales y los servicios financieros.

Gráfico 6
Índices medios de compromisos en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y los acuerdos comerciales regionales para los países en desarrollo



Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en datos de la OMC sobre los compromisos en materia de servicios en los ACR.

Nota: El ACR de los Estados Unidos incluye a Bahrein, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jordania, Marruecos, Nicaragua, Omán, Panamá, el Perú, la República de Corea, la República Dominicana y Singapur.

22. Más allá de los compromisos oficiales, resulta difícil evaluar cuantitativamente si los compromisos en el marco del AGCS y los ACR han conducido a liberalizar de los niveles de barreras aplicados a los servicios y en qué medida lo han hecho. Una posibilidad es examinar la legislación que los países han promulgado para aplicar sus ACR. Por ejemplo, los estudios han revelado que, en el marco del ACR entre los Estados Unidos y Centroamérica, la legislación de aplicación de Guatemala ha introducido 16 modificaciones en las leyes nacionales sobre los servicios (especialmente en las relativas a las telecomunicaciones), mientras que la legislación de aplicación de los Estados Unidos no ha modificado ninguna ley, lo que implica que los compromisos de este país en materia de servicios consistieron en eliminar las diferencias entre los niveles consolidados y los niveles aplicados de medidas relacionadas con los servicios, cuando los compromisos de Guatemala requirieron una verdadera liberalización.

Ejemplos de compromisos asumidos en los acuerdos comerciales regionales

23. Los compromisos específicos de determinados países parecen corroborar las pautas generales arriba señaladas, de liberalización de los SSI por medio de los ACR. Por ejemplo, en el marco del acuerdo de libre comercio entre Marruecos y los Estados Unidos, Marruecos hizo consolidaciones en el modo 1 en 94 subsectores (66% del total) y en el modo 3 en 80 subsectores (53%). En el ámbito de las telecomunicaciones, el país contrajo compromisos plenos, cuando los que había asumido con arreglo al AGCS excluían los circuitos privados arrendados. En lo que respecta a los seguros, el acuerdo permite a las empresas estadounidenses de seguros de vida y seguros generales establecer sucursales en

un plazo de cuatro años y suministrar en forma transfronteriza seguros marítimos, de aviación y de transporte, dentro de dos años. En el acuerdo de libre comercio que suscribió con los Estados Unidos, Bahrein contrajo compromisos plenos, cuando los que había asumido en virtud del AGCS se limitaban a las telecomunicaciones. En la esfera de los servicios financieros, el país se comprometió a eliminar gradualmente, en un plazo de siete años, los requisitos de presencia local en el modo 1 y permitió a los aseguradores estadounidenses obtener nuevas licencias para ofrecer seguros generales, sin restricciones.

24. Con frecuencia, se considera que los acuerdos de libre comercio entre la República de Corea y la Unión Europea y entre este país y los Estados Unidos son los prototipos de los ACR de alto nivel que están surgiendo en el siglo XXI. Ambos acuerdos han mejorado las condiciones de acceso a los mercados para los servicios jurídicos, financieros, de transporte y telecomunicaciones. En cuanto a las telecomunicaciones, la República de Corea permitió a los proveedores de la Unión Europea y los Estados Unidos poseer, en principio, en un plazo de dos años, el 100% de las acciones con derecho a voto de proveedores coreanos de servicios públicos de telecomunicaciones basados en la utilización de instalaciones. En lo que respecta a los seguros, el país acordó abrir sus mercados a los seguros directos de transporte marítimo, aviación comercial y transporte internacional de mercancías. En el caso de los servicios bancarios, la República de Corea permitió a las instituciones financieras de la Unión Europea y los Estados Unidos proporcionar y transferir información y datos financieros a través de sus fronteras y prestar servicios de asesoramiento. Solo en el marco del acuerdo de libre comercio entre la República de Corea y los Estados Unidos, se permite a los proveedores de servicios financieros prestar todos los servicios financieros existentes y nuevos en el modo 3, mientras que los proveedores de servicios en el modo 1 se ven limitados a servicios financieros predeterminados. En el ámbito de los servicios jurídicos, los bufetes de abogados de la Unión Europea y los Estados Unidos podrán abrir oficinas de representación y constituir luego empresas conjuntas con sus pares surcoreanos.

25. Los ACR Sur-Sur han plasmado compromisos sobre SSI considerablemente más amplios que los previstos en el AGCS. Mientras que los países miembros de la ASEAN habían contraído compromisos limitados o no habían contraído compromisos con arreglo al AGCS, en el Acuerdo Marco de la ASEAN sobre los Servicios, se establecieron compromisos superiores a los del AGCS sobre transporte, en especial por vía aérea, ferrocarril y carretera. Las negociaciones dieron lugar a mejoras en seis subsectores del transporte aéreo (como reparación y mantenimiento de aeronaves, y venta y comercialización de servicios de transporte aéreo), con un límite máximo de participación de capital extranjero de entre un 40% y un 51%. En el sector de la energía, se formularon compromisos más amplios que los del AGCS en relación con los servicios vinculados con la producción de energía, incluida la electricidad, y los relacionados con la distribución de energía, con un límite de participación extranjera de entre el 40% y el 70%. En lo que respecta a las telecomunicaciones, las mejoras consistieron en el aumento de dicho límite a cifras entre el 49% y el 70%.

26. En general, los SSI son esferas prioritarias para la liberalización en los procesos de integración regional en curso en África —el COMESA, la CAO y la SADC. Por ejemplo, las negociaciones de la CAO dieron lugar a una apertura considerablemente más amplia que el AGCS, mientras que los compromisos que habían contraído inicialmente los países de la Comunidad con arreglo al AGCS eran relativamente modestos (véase el cuadro 4). En las comunicaciones, Kenya simplificó sus compromisos con arreglo al AGCS sobre la base de un límite de participación extranjera del 30%. En materia de servicios financieros, todos los países de la CAO asumieron compromisos sobre servicios bancarios y de seguros, consignando solo unas pocas limitaciones (como el requisito de residencia para los gerentes de los bancos). En la esfera del transporte se hicieron importantes avances: se ampliaron los subsectores cubiertos, para abarcar entre otros a los servicios auxiliares de todos los medios

de transporte. Kenya profundizó sus compromisos con arreglo al AGCS liberalizando plenamente el modo 3 para el transporte aéreo y por carretera.

Cuadro 4

Liberalización en el marco de la Comunidad del África Oriental y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

<i>Países</i>	<i>Sectores sobre los que se asumieron compromisos en la CAO (de un total de 7)</i>	<i>Subsectores sobre los que se asumieron compromisos en la CAO (de un total de 140)</i>	<i>Porcentaje de compromisos de liberalización en la CAO</i>	<i>Porcentaje de compromisos de liberalización en el AGCS</i>
Burundi	7	89	59	18
Kenya	7	67	42	31
Rwanda	7	105	74	6
República Unida de Tanzania	7	56	37	≤ 1
Uganda	7	102	72	7

Fuente: P. Kruger (2011). Services negotiations under the tripartite agreement: Issues to consider. Working Papers, 15 de junio. Trade Law Centre. Stellenbosch (Sudáfrica).

27. Las negociaciones sobre servicios que están en curso en el marco del Protocolo sobre el Comercio de Servicios de la SADC, que concluirán en 2015, se centran en seis sectores prioritarios (comunicaciones, construcción, energía, servicios financieros, turismo y transporte). Las negociaciones intentan corregir las asimetrías del nivel de desarrollo de los distintos países de la Comunidad. Entre las cuestiones fundamentales figuran las medidas de facilitación del comercio en el modo 4 y el modo 3, incluidas las formas de propiedad, las normas de origen y las cuestiones relativas a la competencia. Las negociaciones paralelas de un acuerdo de asociación económica con la Unión Europea han planteado la cuestión de la diferencia entre la liberalización dentro de la SADC, centrada en seis sectores, y la de ese posible acuerdo, que exigiría una liberalización "en lo esencial, de tod[os]" los sectores de servicios, de conformidad con el artículo V del AGCS, y de cómo se relacionaría el trato preferencial a los servicios en el marco de la SADC con el previsto en el acuerdo de asociación económica.

28. En América Latina, el MERCOSUR aspira a profundizar la liberalización de los servicios para 2015, sobre la base de una lista positiva. Se han formulado compromisos que van más allá del AGCS sobre las telecomunicaciones; entre las restricciones que siguen vigentes se cuentan limitaciones al número de proveedores, restricciones de la propiedad y pruebas de necesidades económicas. Los compromisos asumidos sobre el transporte marítimo, aéreo, por carretera y ferrocarril también han superado a los previstos en el AGCS, pero subsisten algunas limitaciones al transporte marítimo de corta distancia, restricciones de la propiedad y limitaciones relativas a la nacionalidad. La Comunidad Andina ha adoptado un enfoque de lista negativa. Las medidas no conformes restantes se refieren con frecuencia a requisitos de nacionalidad, restricciones de la propiedad y monopolios en los servicios de transporte y energía.

Cuestiones relacionadas con los acuerdos comerciales regionales

29. Los diferentes enfoques de liberalización utilizados en los ACR podrían repercutir de distinta manera en la liberalización y la reglamentación de los SSI. El enfoque de lista negativa se asocia con frecuencia al modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte suscrito por los Estados Unidos. Este modelo trata los servicios transfronterizos (esto es, los modos 1 y 2 y algunos aspectos del modo 4) en un capítulo, y la inversión en

servicios (modo 3) y en mercancías en otro capítulo, dedicado a la inversión. El enfoque de lista negativa difiere del de lista positiva utilizado en el modelo del AGCS en que en el primero se consideran todos los sectores comprendidos a no ser que estén expresamente limitados por alguna exención. Se presupone la eliminación de las restricciones en todos los sectores, a menos que se consigne una reserva expresa. Por lo tanto, exige un completo conocimiento de todas las medidas vigentes en todos los sectores y la detallada consignación en listas de las medidas no conformes existentes que limitan el acceso a los mercados o el trato nacional. La omisión en consignar una medida puede dar lugar a una liberalización por inadvertencia.

30. Por el contrario, en el enfoque de lista positiva, los compromisos de liberalización solo se aplican a los sectores que los países deciden consignar en la lista, y con sujeción a toda limitación o condición que pueda incluirse. En consecuencia, permite más flexibilidad, en especial a los países que afrontan limitaciones para formular regulaciones sectoriales y determinar las medidas no conformes aplicables. Sin embargo, una vez que asumen compromisos de pleno acceso a los mercados, los países no pueden mantener las restricciones relativas al número de proveedores, la propiedad y las formas de establecimiento, entre otras. Por consiguiente, es posible que los enfoques positivos y negativos den lugar al mismo grado de liberalización, y que las posibilidades de que los ACR logren resultados ambiciosos no dependan necesariamente del enfoque específico con respecto a las listas sino de la voluntad de las partes de lograr ese objetivo en un plazo determinado.

31. En ACR recientes se han adoptado innovaciones para producir una mayor liberalización. Por ejemplo, los compromisos pueden basarse en los niveles de acceso a los mercados aplicados, entre otras cosas mediante prescripciones en materia de *statu quo*, que impidan a los países reducir la conformidad de la medida con las obligaciones respectivas, y una cláusula "de trinquete", que disponga la incorporación automática de las medidas que amplíen la liberalización en el futuro. El trato nacional puede aplicarse de manera horizontal a todos los sectores y modos. Cada vez es más frecuente que los ACR recientes incluyan una cláusula de "nación más favorecida (con respecto a terceros)" que, a diferencia del principio de nación más favorecida del AGCS, tiene por objeto asegurar que cada parte en un ACR obtenga de los otros socios en el ACR el trato más preferente posible. Su aplicación a los ACR Norte-Sur ha motivado la inquietud de que pueda disuadir a una parte de emprender una ambiciosa apertura de los mercados con un tercero, por ejemplo en el marco de un ACR Sur-Sur. Las posibles repercusiones de estos instrumentos de liberalización en el desarrollo merecen una cuidadosa evaluación.

32. Las disciplinas reglamentarias y las modalidades de liberalización de sectores específicos, con frecuencia orientadas a los SSI, ocupan un lugar destacado en ACR recientes, como los referentes a las telecomunicaciones. En muchos casos, las disciplinas se basan en el Documento de Referencia sobre telecomunicaciones básicas del AGCS. En el acuerdo de libre comercio entre la República de Corea y la Unión Europea, se prevén compromisos de acceso no discriminatorio a las redes de telecomunicaciones básicas y las plataformas de comunicación para servicios de valor añadido. El acuerdo de libre comercio celebrado entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelandia amplió el Documento de Referencia sobre telecomunicaciones básicas, añadiendo nuevas definiciones y disciplinas, como la definición de proveedores basados en la utilización de instalaciones y la obligación de los principales proveedores nacionales de facilitar servicios de circuitos arrendados y de ubicación conjunta de equipos. En 2011, la Unión Europea y los Estados Unidos suscribieron los Principios comerciales relativos a los servicios de las tecnologías de información y comunicación, que, entre otros aspectos, contemplan el acceso a las redes y su utilización, los flujos transfronterizos de información, el uso del espectro y la interconexión, y que pueden servir de referencia para las negociaciones de la ATCI.

Recuadro 3

Cuestiones de reglamentación en el sector de las telecomunicaciones

Algunas de las cuestiones de reglamentación que se están planteando en el ámbito de las telecomunicaciones revisten importancia para la liberalización y la cooperación en materia de reglamentación futuras. La cuestión de la neutralidad de la red se plantea ante la posibilidad de que los proveedores de acceso de banda ancha discriminen a ciertos servicios, aplicaciones o contenidos en su gestión del tráfico de datos para evitar congestiones. El aumento de la demanda de las aplicaciones de banda ancha ha acentuado la escasez del espectro. Los organismos reguladores intentan mantener el crecimiento del tráfico de datos móviles y gestionar el espectro de forma más eficaz. Los elevados precios del servicio de itinerancia móvil internacional resultan de los altos precios al por mayor, que dependen de las autoridades reguladoras de los países que visitan los usuarios y muestran la necesidad de cooperación internacional. Garantizar la privacidad y la seguridad de los datos es un desafío fundamental para la computación en nube, dado que los datos de las empresas ya no se almacenan en dispositivos de su propiedad y pueden estar en otro país.

Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones (2013). *Tendencias en las reformas de telecomunicaciones 2013*. Ginebra.

33. Los ACR profundizan las disciplinas reglamentarias de los servicios financieros, con frecuencia basándose en el Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros del AGCS y abordando aspectos como la excepción cautelar, el mantenimiento del *statu quo*, los nuevos servicios financieros y las prácticas anticompetitivas. Ha surgido la preocupación de que la obligación de mantener el *statu quo*, que constituye un compromiso, pueda efectivamente "anclar" el nivel existente de la regulación y restringir su modificación en el futuro. De no concebirse debidamente, la obligación de permitir la prestación de "nuevos servicios financieros" por cualquier proveedor extranjero en el modo 3 puede ser contraria al creciente control reglamentario de la seguridad de los productos financieros.

34. Los países en desarrollo han demostrado cautela al asumir compromisos con respecto al sector bancario en el modo 1. Esto puede reflejar la preocupación de los organismos reguladores de que, en primer lugar, la liberalización en el modo 1 pueda crear más riesgos, dado que es más sencillo ejercer el control reglamentario de los bancos establecidos dentro de la propia jurisdicción. Esto también explica la creciente tendencia de los organismos reguladores a exigir que el establecimiento comercial se haga mediante filiales, en vez de sucursales, ya que esta última posibilidad supondría aceptar las normativas del país de origen, entre otras cosas sobre requisitos de capital. En segundo lugar, los compromisos en el modo 1 requieren una cuenta de capital abierta, ya que debe permitirse a los capitales circular libremente, en la medida en que estos son esenciales para la prestación de los servicios en cuestión (como la recepción de depósitos transfronterizos). Por ejemplo, la India y China no han contraído compromisos relativos al comercio de la mayoría de los servicios bancarios en el modo 1.

Recuadro 4

Reforma de la reglamentación financiera

La reforma de la reglamentación financiera en curso tiene por propósito reducir la probabilidad de una futura crisis y mitigar los costos, recentrando la atención en objetivos macroprudenciales. Las principales metas de la reforma son fortalecer las normas de capital bancario y liquidez con arreglo a Basilea III, que se prevé adoptar entre 2013 y 2019, y mejorar la capacidad de los bancos para cubrir las pérdidas. Constituye una importante novedad la reciente aprobación, en diciembre de 2013, de la "norma de Volcker" en los Estados Unidos, por la que se prohíbe a los bancos de depósitos realizar la mayor parte de las transacciones por cuenta propia, con miras a restringir la aplicación a dichas transacciones de la garantía gubernamental de los depósitos, percibida como implícita. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte está adoptando una separación más estricta entre los bancos minoristas y los bancos de inversiones, mediante la exigencia de que todas las actividades de inversión sean realizadas por filiales distintas, que cuenten con una dirección independiente y con su propio capital. En la Unión Europea se han adoptado medidas para establecer una Unión Bancaria, como un Mecanismo Único de Resolución destinado a mitigar el impacto de las quiebras de bancos en el sistema financiero y la cuarta Directiva sobre requisitos de capital, aplicable a partir del 1 de enero de 2014, que ha integrado los requisitos de capital de Basilea III.

35. Las disciplinas reglamentarias de sectores específicos contenidas en los ACR sobre transporte marítimo internacional y servicios postales, de mensajeros y de entrega urgente han apuntado a asegurar una competencia libre y leal, garantizando el acceso a las instalaciones esenciales (puertos), impidiendo los acuerdos en materia de reparto de cargamentos y prohibiendo los subsidios cruzados, que pueden resultar de un monopolio postal nacional que compita con proveedores privados, como en los servicios de entrega urgente. El cabotaje marítimo nacional y los derechos de tránsito aéreo se excluyen en general de los ACR, al igual que del AGCS.

Recuadro 5

Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio

El nuevo Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC probablemente afectará el comercio de servicios de transporte y logística, en particular de los de entrega urgente. El Acuerdo aclaró las disciplinas existentes sobre el régimen aduanero en lo que respecta al tránsito, los derechos y los trámites, y la aplicación de los reglamentos comerciales. Introdujo nuevos compromisos vinculantes, entre otras cosas sobre la tramitación previa a la llegada, los operadores autorizados y los envíos urgentes. La libertad de tránsito por los oleoductos (petróleo) y el transporte de carga por carretera (camiones) se propusieron pero no se incluyeron en el Acuerdo. Se otorgó flexibilidad a los países en desarrollo para la designación autónoma de los diversos compromisos y su aplicación, ya sea inmediata, después de transcurridos períodos de transición predeterminados, o condicionada a la prestación de apoyo al fomento de la capacidad y a la adquisición de capacidad.

36. En los ACR Norte-Sur, los compromisos en el modo 4 suelen estar estrechamente asociados al modo 3, en el sentido de que los compromisos más amplios se aplican en general a "personal clave" (personas en visita de negocios, personal transferido dentro de la misma empresa, gerentes), becarios con titulación universitaria y vendedores de servicios empresariales, vinculados con la presencia comercial y no con proveedores de servicios por

contrato y profesionales independientes no ligados al modo 3. Ese fue el caso de los acuerdos de libre comercio entre la República de Corea y la Unión Europea y entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelandia. Un obstáculo fundamental para la liberalización en el modo 4 ha sido su vinculación con las políticas de inmigración y de mercado laboral. En el marco de algunos ACR se ha abordado la cooperación en materia de reglamentación, entre otras cosas para facilitar el movimiento temporal de la fuerza de trabajo. La ASEAN, por ejemplo, prevé la entrada y estancia temporal y el reconocimiento de las cualificaciones. Los acuerdos de libre comercio entre los Estados Unidos y Chile y los Estados Unidos y Singapur fijan cuotas para la asignación anual de visados de entrada temporal para personas de negocios (por ejemplo, 5.400 solicitudes anuales en el caso de Singapur) que, sin embargo, estaban previstos en el programa de visados de los Estados Unidos, lo que ha despertado preocupación sobre su relación con los compromisos del AGCS.

37. La armonización de la reglamentación y el reconocimiento mutuo podrían eliminar las barreras que surgen de la existencia de diferentes requisitos de licencias y de títulos de aptitud. Esta cooperación en materia de reglamentación es más factible entre países con niveles similares de desarrollo y preferencias reglamentarias. En general, los ACR intentan reducir las facultades discrecionales de reglamentación mediante la exigencia de que las medidas adoptadas no sean más restrictivas del comercio que lo necesario ("prueba de la necesidad"). Con frecuencia, los ACR recientes han establecido un marco institucional para alentar a los órganos profesionales pertinentes a formular criterios para el reconocimiento mutuo de la autorización, licencia, operación y certificación de los proveedores de servicios, y a negociar acuerdos de reconocimiento mutuo.

Recuadro 6

Acuerdos de reconocimiento mutuo sobre servicios profesionales

En la Unión Europea, se creó, en virtud de la Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales de 2013, la "tarjeta profesional europea", un certificado electrónico emitido por el país de origen de un profesional para facilitar el reconocimiento automático de sus cualificaciones profesionales en el país de destino. La ASEAN ha firmado siete acuerdos de reconocimiento mutuo que abarcan, entre otros, los servicios de arquitectura, contabilidad e ingeniería. Los acuerdos sobre los servicios de ingeniería y arquitectura establecieron el concepto de "profesionales registrados de la ASEAN", reconocidos en los países participantes. El foro de la Cooperación Económica Asia-Pacífico ha creado su propia "tarjeta de viajes de negocios" para facilitar el movimiento de empresarios y permitir la entrada a corto plazo, preautorizada y simplificada, a las economías participantes.

38. Más allá de la liberalización, los ACR que están surgiendo en el siglo XXI se centran en la armonización de la reglamentación, para reducir la divergencia entre las normas nacionales. Las disciplinas propuestas en el Acuerdo Estratégico Transpacífico incluyen la coherencia reglamentaria, conforme a la cual cada miembro deberá contar con un mecanismo para facilitar la coordinación y la revisión centralizadas de nuevas "medidas de reglamentación pertinentes", con miras a promover la convergencia hacia una buena práctica reglamentaria, entre otras cosas mediante evaluaciones de impacto de las medidas reglamentarias.

39. La imposición de disciplinas internacionales a los procesos y marcos reglamentarios nacionales mediante los procesos, esencialmente de liberalización comercial, de los ACR ha despertado preocupación sobre su posible efecto adverso en la autonomía reglamentaria nacional. La creciente incorporación en los ACR de mecanismos de solución de controversias entre inversores y Estados es un ejemplo ilustrativo. Estos mecanismos

pueden conferir amplios derechos a los inversores extranjeros y producir una "congelación de la reglamentación". Esto es, los organismos reguladores pueden abstenerse de adoptar ciertas medidas (por ejemplo, normas ambientales) por temor a que se emprendan acciones judiciales en el marco de estos mecanismos de solución de controversias, teniendo en cuenta que muchas de estas controversias se han referido a SSI (como telecomunicaciones y energía). Otro ejemplo se refiere a las disciplinas propuestas sobre el posible efecto anticompetitivo de las empresas de propiedad pública que tienden a recibir un cierto grado de trato preferencial, como financiación preferente. Algunas disciplinas regionales han procurado establecer una "neutralidad competitiva" entre las empresas estatales y las privadas, eliminando estas ventajas estructurales. Los países en desarrollo han insistido en la importancia de las empresas estatales para el cumplimiento de objetivos de política pública, entre otros en lo que respecta a los servicios de energía, telecomunicaciones, postales y de mensajería, así como los servicios financieros.

40. La estructura asimétrica de las negociaciones de los ACR Norte-Sur, en especial en el ámbito de los servicios —en los que los países en desarrollo afrontan considerables limitaciones productivas y de capacidad de reglamentación— pone de manifiesto la importancia de dotar a estos ACR de disposiciones operativas de trato especial y diferenciado, compromisos en materia de fomento de la capacidad productiva y mecanismos de cooperación.

IV. Sistemas regionales de cooperación reglamentaria y económica

41. La liberalización solo es un aspecto de los procesos de integración regional. Con frecuencia, esta se acompaña de diferentes formas de cooperación en materia de reglamentación. Esta cooperación, que abarca la armonización y el reconocimiento mutuo, ha demostrado ser más factible entre países vecinos con niveles similares de desarrollo. Las instituciones de reglamentación y los mecanismos de coordinación regionales —como el Organismo de Telecomunicaciones del Caribe Oriental, el Consejo de Reguladores de Telecomunicaciones de Asia Meridional, y la Asociación de Telecomunicaciones del África Meridional— han sido determinantes para estos sistemas de cooperación.

42. Los ACR también han funcionado como plataformas para el desarrollo de las redes regionales de transporte e infraestructura, y de la conectividad esencial para el suministro de servicios de infraestructura. Estas iniciativas de cooperación, sumadas a la liberalización, han demostrado ser componentes esenciales del regionalismo desarrollista.

Energía

43. En general, la cooperación regional en el sector de la energía tiene por objeto optimizar el suministro regional, entre otras cosas creando las infraestructuras e instalaciones regionales comunes esenciales para el suministro de electricidad y gas. La ASEAN adoptó el Plan de acción para la cooperación en materia de energía 2010-2015, con el fin de armonizar los marcos reglamentarios a nivel regional y acelerar la aplicación de la interconexión eléctrica y el comercio transfronterizo de electricidad, uniformar las especificaciones técnicas de la red eléctrica de la Asociación y promover las energías renovables y la eficiencia energética. El proyecto de red eléctrica de la ASEAN apunta a satisfacer la creciente demanda de electricidad, mejorar el acceso a los servicios de energía facilitando el comercio transfronterizo de electricidad, ampliar la capacidad de generación y estimular los mecanismos de intercambio de reservas. El gasoducto trans-ASEAN es otro ejemplo de construcción de infraestructura común con el propósito de garantizar la seguridad energética.

44. En América Latina, las instituciones de desarrollo regional han otorgado la prioridad a la construcción de infraestructuras, entre otras de energía y transporte. Por ejemplo, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la Unión de Naciones Suramericanas lleva a cabo proyectos centrados en la interconexión eléctrica y las líneas de transmisión. De manera análoga, algunos proyectos en curso del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR apoyan la interconexión eléctrica y el establecimiento de líneas de transmisión y subestaciones en la subregión. La Comunidad Andina ha creado un marco regulador de las interconexiones regionales, con miras al futuro Sistema de Interconexión Eléctrica Andina.

Recuadro 7

Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central

El sector de la energía de Centroamérica se caracteriza por asimetrías de tamaño y dotación de recursos. Los países de la región afrontan un problema de abastecimiento de petróleo, mientras que México y Colombia cuentan con abundantes reservas de energía. Por consiguiente, hay grandes posibilidades de que la integración energética optimice el suministro de energía en la región. El Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central se ha abocado al tendido de una línea de transmisión a través de todos los países de Centroamérica, estableciendo una interconexión con México y Colombia. La línea de transmisión de 230 kV tiene una longitud de 1.800 km y 15 subestaciones, y permitirá el intercambio de 300 MW entre los países. Hará posibles los flujos de energía en un mercado regional de la electricidad, cuyas transacciones serán por contrato o en mercado al contado (*spot*).

45. El sector de la energía presenta un gran desafío para el África Subsahariana. Allí, el precio medio de la electricidad duplica al de otras regiones en desarrollo, y menos del 30% de la población tiene acceso a esta forma de energía. Se ha determinado que la formulación de una política energética regional y de marcos reglamentarios armonizados es esencial para superar estos problemas. La SADC se propone mejorar la interconexión para la transmisión transfronteriza (por ejemplo, la línea entre Angola y Namibia), con vistas a aplicar el Protocolo energético de la SADC. Se ha creado el Consorcio de Energía Eléctrica del África Meridional, con el fin de asegurar un suministro confiable y económico de electricidad, promoviendo el comercio regional competitivo de electricidad entre varios países para impulsar la integración regional.

Transporte

46. En el sector del transporte, la cooperación se ha centrado en ampliar las redes regionales de transporte y la conectividad transfronteriza. La ASEAN está desplegando esfuerzos sostenidos para facilitar el transporte transfronterizo por carretera. El Acuerdo marco de la ASEAN sobre la facilitación del transporte entre Estados (2009) dio un nuevo impulso a ese proyecto. El Acuerdo amplió el acceso a los mercados, fijando el número máximo de vehículos que pueden utilizar los operadores de transportes de cada país de la ASEAN para el transporte entre Estados (500 vehículos por parte) y estableciendo una reglamentación regional, entre otras cosas, sobre rutas de transporte transfronterizo, requisitos armonizados para la obtención de permisos para el transporte por carretera, y el reconocimiento mutuo de los certificados de inspección de vehículos.

Recuadro 8

Régimen de cooperación entre China y la ASEAN

Los SSI son una de las cinco esferas estratégicas del Programa de cooperación económica de la subregión del Gran Mekong, que comenzó en 1992, y que se considera actualmente un importante complemento del Acuerdo marco sobre cooperación económica amplia entre la ASEAN y China. Con arreglo al programa, seis países miembros comparten los costos de las obras de construcción de infraestructura. El puente sobre el río Mekong entre Tailandia y la República Democrática Popular Lao, operativo desde diciembre de 2013, marcó la conclusión de las obras del Corredor Económico Norte-Sur de la Subregión del Gran Mekong que une a China, la República Democrática Popular Lao, Myanmar y Tailandia. En lo que respecta a la energía, la cooperación se centra en la conectividad de la red eléctrica y el comercio de electricidad entre países vecinos. Con el fin de utilizar los recursos fluviales de Myanmar, China prestó apoyo a la construcción por el país de la Estación Hidroeléctrica del río Shweli, mediante un proyecto de construcción, explotación y retrocesión, y la conectó a la red eléctrica meridional de China, lo que permite a Myanmar exportar electricidad a China.

47. En América Latina, la Comunidad Andina ha desarrollado iniciativas regionales de transporte (por carretera, marítimo y aéreo). Los proyectos de transporte que están siendo ejecutados por el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento se centran en la infraestructura viaria y los pasos fronterizos, mientras que el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR apoya la infraestructura viaria y ferroviaria. En América Central, el Proyecto Mesoamérica ha prestado apoyo al desarrollo del transporte por carretera y a la conexión por medio de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas.

48. En África, la Iniciativa Tripartita COMESA-CAO-SADC está teniendo un efecto notable en el fomento de la convergencia de las políticas y los marcos institucionales subregionales de transporte. Esta convergencia puede observarse en la formulación de políticas y estrategias subregionales de transporte en el COMESA, la CAO y la SADC. La política de transporte del COMESA, formulada en 2010 en el marco de la Estrategia de transporte y comunicaciones y el Plan de inversiones prioritarias del COMESA, alentó a sus miembros a que incorporaran la dimensión regional en sus políticas nacionales. La Estrategia de transporte de la CAO, elaborada en 2011, incorporó la Estrategia y el Plan del COMESA, adoptando los mismos principios de reglamentación en lo que respecta a la infraestructura física y la armonización de los regímenes reglamentarios.

49. Los corredores de transporte regionales han constituido un elemento esencial de los planes de cooperación en materia de transporte en África. El reciente enfoque de corredor económico ha ampliado el alcance de la operación, integrando proyectos de construcción, mantenimiento y rehabilitación, así como medidas de facilitación del comercio. Según este enfoque, los esfuerzos dedicados a las rutas del transporte regional son un medio de estimular el desarrollo social y económico en las zonas que las rodean (por ejemplo, en el caso del Programa de ayuda para el comercio del corredor Norte-Sur). Algunos estudios han concluido que los servicios logísticos orientados a la calidad son particularmente importantes para el funcionamiento eficaz de los corredores regionales. Asimismo, varias comunidades económicas regionales han adoptado el modelo de control fronterizo único como medida fundamental de facilitación del comercio y el transporte, destinada a reducir el tiempo y costo que conlleva el cruce de las fronteras.

Telecomunicaciones

50. En el ámbito de las telecomunicaciones, se ha hecho especial hincapié en la interconexión regional, la gestión del espectro y la construcción de infraestructura de banda ancha. La ASEAN está trabajando en la prestación ininterrumpida de servicios de telecomunicación mediante la aplicación del Plan maestro de TIC de la ASEAN 2015. Reconociendo la importancia del acceso universal a la TIC, la ASEAN ha intensificado la cooperación en materia de banda ancha, seguridad de la información y adopción de la TIC por las pequeñas y medianas empresas, para colmar las brechas de desarrollo de la TIC en la región, entre otras cosas, mediante una gestión eficiente del espectro.

51. En América Latina, el Comité Andino de Autoridades de Telecomunicaciones y la Comunidad Andina promueven la integración de las telecomunicaciones, como los servicios de itinerancia móvil internacional en las zonas fronterizas y el desarrollo de la banda ancha. Los proyectos de desarrollo vigentes en la región andina se han orientado a fomentar las sinergias entre la infraestructura existente y las nuevas inversiones en fibra óptica. En Centroamérica, se está desarrollando la Autopista Mesoamericana de la Información, en calidad de plataforma tecnológica para mejorar la conectividad de banda ancha. La Autopista incluye una columna vertebral de fibra óptica y redes adicionales de fibra óptica que conectan a esta columna con las principales ciudades de la subregión.

52. En África, el Programa e-África de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África ha impulsado desde 2001 políticas y proyectos de desarrollo de la TIC a escala continental. Entre los proyectos fundamentales se cuentan la Red de Infraestructura de Banda Ancha para la TIC en África y la Iniciativa de ciberescuelas, que contribuyen a la conexión internacional de los países de África por medio de sistemas de cables submarinos y terrestres existentes y proyectados, y permiten llevar a cabo intercambios comerciales, sociales y culturales de manera fácil y asequible. El Sistema de Cable Submarino en África Oriental ha dado lugar al tendido de un cable submarino a lo largo de la costa este del continente que, según se proyecta, brindará mejor conectividad a la región.

Servicios financieros

53. La cooperación regional en materia de servicios financieros se ha centrado en la creación de infraestructura e instituciones financieras regionales para respaldar la reglamentación y la integración regional de los sistemas financieros y la financiación del desarrollo. En África se están desplegando esfuerzos para establecer un sistema de pago de la Zona Monetaria del África Occidental, como preparación para establecer una moneda única de los países del África Occidental. En Europa, la Zona Única de Pagos en Euros (2010) tiene por objeto aumentar la eficacia de la gestión de los pagos electrónicos transfronterizos en euros de sus 33 miembros.

54. En Asia, la ASEAN, junto con China, el Japón y la República de Corea han creado, mediante contratos de permuta financiera por un monto de 120.000 millones de dólares de los Estados Unidos, la Multilateralización de la Iniciativa de Chiang Mai, un mecanismo de distribución del riesgo de liquidez destinado a reducir el peligro de una crisis financiera. Otra iniciativa —el Fondo de Garantía de Crédito e Inversión— apunta a fortalecer los mercados de capitales regionales para proporcionar garantías de crédito a los bonos denominados en moneda local. América Latina ha creado una importante institución, el Banco del Sur. Se proyecta que este Banco, junto con el Fondo Común de Reservas del Sur y la creación de una unión monetaria del Sur, canalice recursos hacia el desarrollo económico.

V. Conclusión

55. Los ACR se han vuelto un motor esencial de la apertura de los mercados. Los ACR de servicios han sido impulsados por los países desarrollados, que cuentan con capacidad para exportar servicios competitivos, y los grandes ACR que están surgiendo pronto abarcarán la mayoría del comercio mundial, lo que tiene importantes consecuencias para el sistema multilateral de comercio. Un creciente número de países en desarrollo han suscrito ACR, mientras que muchos otros, sobre todo aquellos con menores ingresos *per capita* y escasa capacidad de suministro de servicios, siguen considerando con aprensión los ACR ambiciosos. Esta transformación del sistema comercial internacional merece un detenido análisis, para determinar la mejor manera de conciliar la participación de los países en desarrollo en estos procesos con sus marcos reglamentarios nacionales, a fin de maximizar los beneficios de los SSI para el desarrollo. No obstante, evaluar los efectos de los ACR en el desarrollo es una tarea compleja, entre otras cosas debido a la escasez de datos sobre servicios. La enorme importancia de los SSI en todas las economías modernas también hace que resulte difícil medir la manera precisa en que la liberalización debida a los ACR podría traducirse en resultados económicos.

56. Reconciliar la intensa liberalización que promueven los ACR con los procesos de reglamentación nacionales sigue siendo un reto fundamental en materia de políticas. Los nuevos enfoques de la liberalización intensa y la armonización de la reglamentación tendrán importantes repercusiones en los regímenes reglamentarios y los sectores de servicios nacionales. A la inversa, la liberalización regional se ha visto condicionada por los marcos reglamentarios. Es particularmente importante prever un trato especial y diferenciado adecuado en los ACR para ayudar a los países en desarrollo a establecer servicios competitivos, participar en las cadenas de valor mundiales y fortalecer sus capacidades reglamentarias e institucionales. La cooperación regional en los SSI puede contribuir considerablemente a la facilitación del comercio intrarregional y del acceso a los mercados, así como a la mejora de las redes regionales de infraestructura.

57. Juntas, la liberalización y cooperación regionales en los SSI, debidamente coordinadas y ajustadas a la política y los procesos de reglamentación nacionales, pueden actuar como catalizador de una integración desarrollista que traslade los beneficios de la integración comercial a un desarrollo incluyente y sostenible. La labor global de la UNCTAD en materia de servicios, que abarca entre otras cosas la reunión multianual de expertos del presente año, los exámenes de las políticas de servicios y el Foro Mundial de Servicios, actúa como una plataforma de intercambio de conocimientos que puede apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para llevar adelante una integración desarrollista por la vía del desarrollo de los servicios y el comercio en esos sectores.
