



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/21
27 de julio de 1998

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos
Tercer período de sesiones
Ginebra, 28 de septiembre de 1998
Tema 4 del programa provisional

POSIBILIDADES DE AUMENTO DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES EN
DESARROLLO EN DETERMINADOS SUBSECTORES DE LOS SERVICIOS
MEDIANTE TODOS LOS MODOS DE SUMINISTRO PREVISTOS EN
EL AGCS, TENIENDO EN CUENTA SUS RELACIONES RECÍPROCAS
Y LA FUNCIÓN DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y
DE LAS NUEVAS PRÁCTICAS COMERCIALES

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen ejecutivo

La mundialización, la liberalización y las nuevas tecnologías de la información están brindando nuevas oportunidades al comercio de los servicios. Ahora bien, esas oportunidades sólo se aprovecharán si se tratan eficazmente las limitaciones que enfrentan los países en desarrollo para ampliar la capacidad nacional en materia de servicios y aumentar la competitividad de sus exportaciones de servicios. Se necesita un planteamiento más sistemático para crear un entorno propicio a la exportación de servicios de gran calidad y costo competitivo. Adoptar un régimen de apoyo al comercio y a las inversiones será esencial para que los países en desarrollo aprovechen al máximo los beneficios de la creciente comerciabilidad de los servicios. La clave para aumentar las exportaciones de servicios de los países en desarrollo es cumplir las normas internacionales de calidad y lograr el reconocimiento de las calificaciones de sus profesionales, así como eliminar las barreras que afectan a los sectores de interés para sus exportaciones y al movimiento de las personas físicas, según se prevé en el artículo IV del AGCS. Mejorar la calidad supone aumentar la competitividad de los mercados de trabajo, mejorar el sistema educacional y facilitar la capacitación, particularmente en técnicas informáticas y técnicas modernas de gestión. Los acuerdos subregionales podían servir de plataforma para someter a las empresas de los países en desarrollo a una mayor competencia, lo que permitiría forjar enlaces regionales entre las empresas, su consolidación y una mayor especialización. Dado que el acceso a los mercados de servicios se regula por reglamentos, la aplicación de la disciplina del AGCS a la reglamentación nacional y el desarrollo de nuevas disciplinas en virtud del artículo VI (Reglamentación nacional) y VII (Reconocimiento) son particularmente importantes al trazar las estrategias de ampliación de las exportaciones de servicios.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 4	4
I. LA EXPANSIÓN DEL COMERCIO DE SECTORES ESPECÍFICOS Y EL PAPEL DE LAS MODALIDADES DE OFERTA	5 - 55	5
A. Modos de suministro y su interdependencia . . .	12 - 30	7
B. Relaciones intersectoriales	31 - 32	12
C. Ejemplos sectoriales	33 - 55	13
II. LA FUNCIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS NUEVAS TÉCNICAS COMERCIALES EN EL AUMENTO POR LOS PAÍSES EN DESARROLLO DE LAS EXPORTACIONES DE SERVICIOS	56 - 72	19
A. Tecnologías de la información	56 - 69	19
B. Nuevas técnicas comerciales	70 - 72	23
III. ESTRATEGIAS PARA AMPLIAR LAS EXPORTACIONES DE SERVICIOS	73 - 93	24
A. Medidas en el plano nacional encaminadas a aumentar la capacidad y mejorar la competitividad	74 - 82	24
B. Medidas a nivel multilateral	83 - 93	27
IV. RECOMENDACIONES SOBRE POLÍTICAS	94 - 97	30
A. Recomendaciones dirigidas a gobiernos nacionales	95	30
B. Recomendaciones dirigidas a la comunidad internacional	96	31
C. Recomendaciones dirigidas a la UNCTAD	97	31

INTRODUCCIÓN

1. Como se reconoció en la IX UNCTAD, la capacidad de los países en desarrollo de integrarse con éxito en el sistema mundial de comercio dependerá, en cuanto a los servicios, tanto del aumento de su capacidad de producir servicios a nivel internacional competitivos como del grado de liberalización de los servicios de interés para sus exportaciones.
2. En su segundo período de sesiones, la Comisión tuvo ante sí las recomendaciones de la Reunión de Expertos en fortalecimiento de la capacidad y aumento de las exportaciones de los países en desarrollo en el sector de los servicios de salud (TD/B/COM.1/7), según las cuales, la estrategia de exportación debería utilizar todos los modos de oferta y aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecen las tecnologías de la información y las nuevas técnicas empresariales, y decidió incluir un tema sobre la cuestión en el programa provisional de su tercer período de sesiones. El examen de los servicios de salud y turismo por las reuniones de expertos convocadas de conformidad con la IX UNCTAD (y la documentación preparada para la Reunión de Expertos en aumento de la capacidad de los países en desarrollo para desarrollar el sector de los servicios ambientales (TD/B/COM.1/EM.7/2) indicó diversos retos y oportunidades para las economías en desarrollo de aumentar su capacidad de oferta y ampliar su comercio en esos sectores. El presente informe trata de determinar si algunos de esos retos y oportunidades existen también en otros sectores de servicios. Otra cuestión examinada es si los adelantos de la tecnología de la información, que están estimulando vigorosamente el comercio de servicios, pueden proporcionar oportunidades de exportación a los países en desarrollo.
3. Dado los rápidos adelantos de las telecomunicaciones y de la tecnología de la información, junto con las posibilidades de seguir liberalizando los regímenes de comercio e inversiones con arreglo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), así como en el contexto de los acuerdos regionales y subregionales, los servicios conducirán a la siguiente fase de la mundialización. La estructura del AGCS, su criterio de listas para los compromisos sobre el acceso a los mercados y el trato nacional, y los artículos IV y XIX del Acuerdo permiten en principio a los países en desarrollo liberalizar progresivamente sus sectores de servicios y obtener concesiones recíprocas de acceso en aquellos sectores que les interesan.
4. Conforme al AGCS, en el año 2000 se celebrará una nueva ronda de negociaciones sobre los servicios. El artículo XIX dispone que esas negociaciones irán precedidas de una "evaluación de carácter general" que determinará los problemas a negociar. Los países en desarrollo tendrán que señalar los posibles sectores de exportación o de interés comercial de otro tipo y candidatos a la liberalización. Debe prestarse mucha atención a este proceso, ya que la política del comercio de servicios determinará qué tipos de sectores de servicios se convertirán en sectores nacionales, ya sean de alta intensidad de conocimientos o de alta intensidad de mano de obra -lo que determinará en gran medida las estructuras futuras de inversión de los países y, por tanto, sus vías de crecimiento económico a largo plazo.

I. LA EXPANSIÓN DEL COMERCIO DE SECTORES ESPECÍFICOS Y
EL PAPEL DE LAS MODALIDADES DE OFERTA

5. Para los países en desarrollo, la internacionalización de los servicios está creando oportunidades de acceder a nuevas exportaciones, particularmente mediante la exportación de servicios a distancia y la atracción de inversiones extranjeras directas. Las oportunidades del comercio de servicios han aumentado a causa de varias tendencias mundiales concretas: a) las tecnologías de la información, junto con las telecomunicaciones, han hecho que los servicios sean más comercializables a través de las fronteras; b) las tecnologías de la información están contribuyendo también a desligar la producción y el consumo, lo que permite más insumos especializados de servicios al productor; y c) las organizaciones que se ocupan de bienes y servicios están externalizando o delegando los insumos no básicos de servicios al productor para aumentar su competitividad, creando así nuevas oportunidades de servicios al productor.

6. Las empresas de servicios de los países en desarrollo, por lo general pequeñas empresas, enfrentan la competencia de grandes empresas multinacionales de servicios dotadas de gran poder financiero, acceso a las últimas tecnologías, conexiones mundiales, y una sofisticada infraestructura de tecnología de la información. La demanda de los consumidores está promoviendo la fusión de servicios complementarios mediante diversas formas de alianza estratégica. Además, la demanda de los consumidores de garantía de la calidad y de previsibilidad ha generado un aumento de diversos tipos de redes mundiales integradas de entrega (por ejemplo, las cadenas comerciales en franquicia, las sociedades de gestión de ubicación múltiple en materias tales como los cuidados de salud, los sistemas informatizados de reservas, los sistemas mundiales de distribución).

7. En los países en desarrollo, los sectores de interés para las exportaciones han sido tradicionalmente el turismo, los transportes y el movimiento laboral. Sin embargo, ahora en los países en desarrollo las empresas de servicios del sector privado despliegan una amplia gama de actividad exportadora, especialmente si se incluye el suministro de servicios a las empresas extranjeras radicadas en el país. También es importante el comercio de servicios Sur-Sur en rápido crecimiento¹. Una de las razones del escaso relieve del sector de los servicios en los países en desarrollo es que muchos servicios comerciales los proporciona el sector público. Involucrar al sector privado en los servicios comerciales y en la externalización contribuiría a elevar la competitividad de las exportaciones de servicios.

8. Los acuerdos comerciales regionales en materia de servicios pueden influenciar futuros esfuerzos multilaterales para mejorar el acceso de los servicios a los mercados. Incluir efectivamente a los servicios en los acuerdos subregionales entre países en desarrollo será la clave de su éxito. Tales acuerdos entre países en desarrollo respaldan también el crecimiento de

las exportaciones de servicios mediante la liberalización del acceso a los mercados y el trato nacional dentro de la región, y creando economías de escala y alcance, aumentando la competitividad, mejorando la capacitación y fomentando las alianzas entre empresas de servicios de los países en desarrollo.

9. Aunque en los mencionados sectores tradicionales existe margen para la expansión, el componente más dinámico de los servicios comerciales son los "restantes servicios comerciales" tales como los servicios de financiación, construcción, informática e información y comunicaciones (véase el cuadro 2 del anexo estadístico). Como ejemplos de esas nuevas oportunidades cabe mencionar los siguientes: los servicios profesionales de bajo costo (por ejemplo, arquitectura, ingeniería consultiva, investigación jurídica, investigación de mercados); servicios profesionales para nuevas actividades (por ejemplo, diseño sostenible, contabilidad forense); asistencia técnica a otras economías en desarrollo basada en la experiencia en procesos de producción de baja y mediana tecnología de uso común (por ejemplo, ingeniería industrial, diseño industrial, investigación y desarrollo); operaciones de oficina a distancia con un valor añadido superior al registro de datos básicos (por ejemplo, la programación informática, la recogida y reparación de datos, la liquidación de reclamaciones, la gestión electrónica de fichas médicas); y servicios que utilizan instrumentos culturales o lingüísticos (servicios de centros internacionales de llamadas multilingües). Los núcleos de oportunidades, sin embargo, cambian rápidamente impulsados en parte por cambios tecnológicos. Esto requiere capacidad para adaptarse rápidamente a las nuevas circunstancias del mercado. La demanda de servicios de mensajero, antaño en rápido crecimiento, está siendo sustituida por la barata transmisión electrónica de documentos (especialmente ahora que se reconoce la validez jurídica de las firmas electrónicas).

10. A fin de aprovechar más las oportunidades de liberalización del comercio y crecer en un entorno mundial cada vez más competitivo, las empresas de servicios de los países en desarrollo necesitarán oportunidades para mejorar constantemente y mantenerse al día de los adelantos técnicos y profesionales (lo que ahora es más fácil si tienen un acceso concerniente a Internet), así como para cumplir o incluso superar las normas internacionales de calidad de los servicios e incorporar la tecnología de la información en la prestación de los mismos. En los países en desarrollo el aumento de las exportaciones de servicios depende no sólo de la capacidad nacional sino también de la calidad de la infraestructura de telecomunicaciones y de las nuevas oportunidades del mercado. Para tener éxito se requiere una infraestructura de telecomunicaciones de categoría mundial y la capacidad de desplazar temporalmente a las personas físicas, sobre todo en viaje de negocios, a mercados extranjeros sin limitaciones de visado, una compleja gama de apoyos financieros, y la posibilidad de contratar personal debidamente calificado.

11. La imagen total del país proveedor (la seguridad, el nivel de educación, la actitud de la población) así como la calidad y seguridad del servicio que se exporta (servicios fiables, aerolíneas eficientes y seguras, instalaciones turísticas adecuadas) son elementos esenciales de la capacidad exportadora de un país. En los países en desarrollo, las iniciativas de los gobiernos y del

sector privado para difundir información sobre los servicios, así como los valores culturales, las pautas de consumo y las formas de vida de esos países, contribuyen a determinar la preferencia del consumidor por sus productos. Esto requiere ampliar la capacidad de los servicios audiovisuales de los países en desarrollo.

A. Modos de suministro y su interdependencia

12. El AGCS se basa en los "cuatro modos de suministro" del comercio de servicios: el suministro transfronterizo, el consumo en el extranjero, la presencia comercial y el movimiento de personas físicas (véase el cuadro 4 del anexo estadístico sobre los tipos de compromisos asumidos para cada sector y para cada modo). Lo que en las estadísticas sobre la balanza de pagos se ha definido como comercio mundial de servicios comerciales corresponde en realidad al comercio efectuado según los modos 1 y 2. Éste ascendió a 1.260 millardos de dólares en 1996, lo que representa un quinto del comercio mundial. La definición del comercio de servicios tiene en cuenta no sólo la realidad física del suministro de servicios a los mercados de exportación, sino que refleja también la situación jurídica, ya que cada uno de estos modos corresponde a ámbitos legislativos en esferas separadas, a saber, comunicaciones, inversiones, inmigración, etc. Dado que las barreras a la entrada exterior se incluyen habitualmente en leyes nacionales que conllevan medidas cuantitativas y cualitativas, mejorar las condiciones de acceso al mercado habitualmente requiere una reforma legislativa. Los sectores de servicios se regulan a causa de inquietudes motivadas por la prestación de servicios universales, la protección al consumidor, cuestiones discrecionales y las externalidades de toda la economía. Dado el carácter sensible de muchos sectores de servicios, los gobiernos controlan en el suministro de servicios a priori en vez de hacerlo a posteriori. Esto contribuye a la dificultad de ampliar las exportaciones y promover la liberalización del comercio.

13. Por tanto, con arreglo al AGCS, el proceso de liberalización depende de la voluntad de los gobiernos de asumir compromisos multilaterales en estos ámbitos diferentes, lo que origina una liberalización irregular y selectiva por modos de suministro, que ha limitado también las opciones de los exportadores a la hora de configurar y prestar sus servicios. Un tipo de compromiso sobre el acceso a los mercados (por ejemplo, sobre el establecimiento de empresas o alternativamente sobre el movimiento de los prestadores de servicios como personas físicas) podría tener efectos diferentes según la manera dominante de suministro de servicios a los mercados extranjeros en un sector determinado.

14. Dentro del AGCS hasta ahora se ha hecho principalmente hincapié en mejorar las condiciones de acceso a los mercados para establecer la presencia comercial. Los países en desarrollo han dado preferencia a este modo para estimular la inversión extranjera directa, dado que, con limitaciones apropiadas y requisitos de cumplimiento (en materia de empleo, en materia de contenido local, en materia de comportamiento de las exportaciones, transmisión de tecnología y capacitación) que están permitidos dentro del AGCS, la presencia comercial podría contribuir a desarrollar la capacidad

nacional y aumentar las exportaciones de servicios. Este modo permite también una gestión macroeconómica más eficaz y un control de la reglamentación y supervisión. La mayoría de los países en desarrollo no han utilizado la posibilidad de imponer condiciones de acceso (por ejemplo, requisitos de comportamiento económico) a los servicios extranjeros y a los proveedores de servicios, previstos en el párrafo 2 del artículo XIX. Al conceder mayor acceso a sus mercados, los países en desarrollo tienen que utilizar plenamente estas condiciones de desarrollo de la capacidad para conseguir que aumenten sus exportaciones de servicios.

15. Los cuatro modos de suministro están relacionados con el aumento de las exportaciones de servicios. Por ejemplo, los trabajos por contrata en otros países (modo 4) suelen utilizarse para desarrollar la capacidad nacional alentando a los profesionales a aceptar destinos de corta duración en países de nivel profesional más especializado y donde puede obtenerse capacitación en el empleo. Los profesionales que regresan con mayor nivel de formación pueden iniciar exportaciones transfronterizas o satisfacer con más éxito las expectativas de servicios de los visitantes extranjeros. Los viajes de negocios (modo 4) también se utilizan para complementar el suministro transfronterizo (modo 1) a fin de satisfacer las necesidades de contacto personal de los clientes. Análogamente, el modo 3 suele utilizarse para aumentar la capacidad en lo que respecta al modo 2 o al modo 1 impulsando la transferencia de tecnología "blanda". Además, atrayendo inversiones extranjeras directas orientadas a aspectos tales como la clientización de los programas informáticos o la gestión de los servicios de salud, los países en desarrollo pueden forjarse una reputación de calidad que puede trasladarse al suministro transfronterizo.

16. Los conceptos que inspiran la definición del comercio de servicios han proporcionado un marco en el que la liberalización del suministro de servicios por los países en desarrollo mediante la inversión y el movimiento transfronterizo (principalmente el ahora denominado "comercio electrónico") puede intercambiarse por las ventajas respecto de otros modos de suministro (por ejemplo, el movimiento de personas físicas) u otras ventajas del AGCS o con respecto al acceso al mercado del comercio de bienes. Las iniciativas de acuerdos separados sobre los distintos modos de suministro (por ejemplo, el Acuerdo Multilateral de Inversiones (presencia comercial), la Declaración Ministerial sobre el comercio de productos de tecnología de la información (suministro transfronterizo)) deberían considerarse en el marco del equilibrio de los derechos y obligaciones del AGCS.

17. Suministro transfronterizo (modo 1). El comercio transfronterizo ha crecido considerablemente a causa del desarrollo de las redes de telecomunicación, los adelantos de la tecnología de la información y la aparición del comercio electrónico por Internet. Se espera que las nuevas tecnologías sigan impulsando el comercio de servicios, incluso en los sectores considerados técnicamente impracticables en la época de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Sólo la mitad o menos de los compromisos prevén el acceso totalmente libre a los mercados en el comercio transfronterizo; a veces esto se debía a que no era técnicamente practicable.

18. La tecnología de la información viene a apoyar la sustitución intermodal; las posibilidades de proporcionar electrónicamente servicios transfronterizos podría reducir la dependencia de la presencia comercial (modo 3) o del movimiento de personas físicas (modo 4). Toda información que pueda informatizarse puede manejarse a distancia, y las tecnologías de Internet en tiempo real permiten los servicios de diálogos en línea y de videoconferencias baratas. Los exportadores de servicios utilizan cada vez más el modo 1 para la prestación de servicios entre empresas y para la comunicación electrónica con clientes, con socios estratégicos o (en caso de presencia comercial) con la sede social, independientemente del modo último de suministro de los servicios. Conceder acceso a los mercados según este modo conllevaría la salida y entrada del capital relacionado con la prestación del servicio, es decir, servicios financieros.

19. Obsérvese, sin embargo, que el comercio transfronterizo guarda también relación con los servicios de transportes, que siguen siendo objeto de un grado relativamente alto de restricción. Los derechos de tráfico del sector del transporte aéreo están excluidos de las disciplinas del AGCS (aunque el próximo año se revisará el Anexo sobre servicios de transporte aéreo) y las negociaciones posteriores a la Ronda Uruguay sobre el transporte marítimo fracasaron a causa de problemas en grandes países, al tiempo que la liberalización del transporte terrestre ha resultado difícil, incluso en el marco de los acuerdos regionales².

20. Consumo en el extranjero (modo 2). En términos generales, el acceso al mercado es más libre para los consumidores que optan por adquirir servicios en el extranjero (aunque subsisten algunas limitaciones en materia de pagos y transferencias). Se trata de una manera importante de exportar servicios, en particular servicios médicos, turísticos, de transporte y educativos. Aunque el comercio no se restringe directamente, no está necesariamente exento de barreras: los requisitos establecidos en otros sectores de servicios, por ejemplo la no portabilidad del seguro médico, podría limitar el comercio en los sectores conexos.

21. El viaje de los consumidores individuales al mercado de exportación como turistas sigue siendo el principal subsector de este modo de suministro, seguido por la capacitación en el extranjero de estudiantes o ejecutivos. Sin embargo, recientes mejoras en la interacción por Internet en tiempo real están conduciendo a la sustitución de la capacitación transfronteriza a distancia por la capacitación en persona. Las ventas de servicios a empresas extranjeras presentes en mercados de países en desarrollo son también exportaciones del modo 2 (siempre que los extranjeros sean propietarios mayoritarios) y con frecuencia pueden ser una manera excelente y barata de que los proveedores de servicios adquieran experiencia exportadora y de que los países aumenten su capacidad de suministro local de servicios.

22. Presencia comercial (modo 3). Como se indicó anteriormente, la presencia comercial es el modo de suministro más frecuentemente vinculado en el AGCS, lo que refleja el deseo de los países de atraer inversiones a fin de estimular la transferencia de tecnología, en particular las técnicas de gestión empresarial, crear empleo y reducir el pago de divisas por servicios

importados. Muchos países han previsto el acceso calificado, es decir, han fijado limitaciones en sus compromisos en materia de trato nacional y acceso a los mercados respecto de la presencia comercial, en particular las medidas definidas en el artículo XVI, cuyos requisitos de cierto tipo de forma jurídica para el establecimiento comercial y cuyas limitaciones a la participación de capital extranjero se citaron frecuentemente. Además, también se ha mencionado la prueba de necesidades económicas, aunque en un número bastante limitado de países.

23. Según el AGCS, las ventas y compras concertadas por empresas extranjeras con consumidores y productores de los países de acogida constituyen "comercio" de servicios. En 1996, los servicios representaron tres quintos de las corrientes de inversión extranjera directa (el total de las corrientes de inversión extranjera directa ascendió a 350 millardos de dólares) y la mitad del volumen total de la inversión extranjera directa (el volumen total ascendió a 3,2 billones de dólares). Dado que las ventas mundiales de 1995 se estimaron en 7 billones de dólares -el valor de los bienes y servicios producidos por 280.000 filiales extranjeras de empresas transnacionales- la producción internacional sobrepasa las exportaciones como modo dominante de proveer de bienes y servicios a los mercados extranjeros³.

24. Se tiene la impresión de que muchos países en desarrollo no están en condiciones de aprovechar las oportunidades de acceso a los mercados en materia de presencia comercial, dados los considerables costos de establecimiento; sin embargo, ya hay algunos ejemplos de multinacionales de servicios de países en desarrollo en sectores tales como la hostelería, la ventas al por menor, la ingeniería y la construcción. Además, los compromisos de liberalización del modo 3 se asumieron cuando las comunicaciones por Internet y el comercio electrónico acababan de empezar a desarrollarse. La necesidad de presencia comercial podría reducirse al facilitarse el comercio electrónico transfronterizo (modo 1) vía Internet. Esto podría conducir a que las empresas extranjeras recabaran el derecho de "no establecimiento" que puede afectar a los beneficios derivados de la transferencia de conocimientos técnicos obtenidos mediante la presencia comercial (por ejemplo, según lo previsto en el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte).

25. Movimiento de personas físicas (modo 4). En términos generales, la liberalización de este modo se ha limitado a los compromisos horizontales sobre el movimiento temporal de gerentes y especialistas en el marco de la presencia comercial. Algunos países han asumido también compromisos sectoriales o para categorías específicas, pero tales compromisos van acompañados de limitaciones importantes (por ejemplo, se limitan a estancias de 3 meses por cada período de 12 meses y están sujetos a la prueba de necesidades económicas y al reconocimiento de los títulos de aptitud a las prescripciones en materia de licencias). La falta de especificidad respecto de los sectores y las categorías laborales es una importante limitación a la previsibilidad del acceso a los mercados.

26. El AGCS se basa en el concepto de simetría de las obligaciones entre el movimiento de capital (modo 3) y el movimiento del trabajo (modo 4)⁴.

El modo 4 es un modo importante de suministro de servicios para los países en desarrollo, dada su ventaja comparativa en servicios de alta intensidad de mano de obra. El nivel de las remesas se estima en 30 millardos de dólares en todo el mundo, pero esta cifra subestima la importancia que el movimiento de personas tiene para los países en desarrollo. Las barreras a este modo de suministro, a saber: requisitos de visado considerablemente estrictos y aplicados desigualmente, las prescripciones en materia de licencias y la prueba de necesidades económicas, impiden a los técnicos y empresarios de los países en desarrollo participar en diversas actividades que son esenciales para penetrar en el mercado mundial de los servicios.

27. Como se ha indicado, en este modo la principal limitación al acceso es la prueba de la necesidad económica. La prueba requiere que el organismo público competente, generalmente a nivel subfederal, conceda el acceso al mercado según su evaluación de las necesidades económicas de la población o su demanda de esos servicios o su capacidad de suministrarlos. Las condiciones exigidas pueden ser cualitativas o cuantitativas, teniendo en cuenta las condiciones de mercado local y la existencia de suministradores locales de servicios, las características de la población u otros criterios, pero frecuentemente no se especifican en la lista. Dado su carácter discrecional (especialmente cuando los criterios no están especificados claramente) la prueba de necesidades económicas constituye una importante barrera al comercio de servicios y deja bastante incertidumbre en cuanto al grado de compromiso de acceso a los mercados. Un compromiso asumido con sujeción a la prueba de necesidades económicas no da garantías de acceso; su valor económico y jurídico es mínimo. La prueba de la necesidad económica disminuye la contribución potencial del AGCS a la facilitación del movimiento de personas que conlleva el proceso de mundialización. Dado que los países invocan la prueba de necesidades económicas en muchos sectores de servicios y también en el modo de suministro 2 (presencia comercial) incluir en las listas criterios específicos para su aplicación y eventualmente su eliminación, particularmente respecto de categorías de profesiones o tipos de comercio claramente identificables, sería esencial en los esfuerzos futuros para liberalizar el comercio de servicios.

28. La mayoría de los países permiten la entrada de personal sumamente calificado para cubrir la escasez de personal con objeto de garantizar que el crecimiento económico no resulte obstaculizado por la falta de personal idóneo o para facilitar el acceso a los recursos intelectuales y tecnológicos del mundo. Actualmente existe un mercado mundial para el personal calificado. Como se demostró en los compromisos del AGCS sobre el traslado de personal dentro de las empresas (por ejemplo, gerentes, ejecutivos, especialistas que poseen grados elevados de conocimientos técnicos), el movimiento de personas está íntimamente relacionado con el movimiento de capital ⁵. El proyecto de acuerdo multilateral sobre inversiones prevé también la entrada, estancia y trabajo temporal de los inversores y del personal esencial (por ejemplo, un ejecutivo, gerente o especialista que sea esencial para una empresa). La entrada y estancia temporales no pueden denegarse por razones del mercado de trabajo, prueba de necesidades económicas o limitaciones numéricas fijadas en las leyes y reglamentos nacionales.

29. No obstante, hay una contradicción entre el deseo de atraer o permitir la entrada de personal calificado y el deseo de proteger los puestos de trabajo para la población local, con la consiguiente falta de diálogo constructivo sobre el movimiento temporal de todas las categorías de persona físicas. Los compromisos específicos sobre el modo de suministro en el punto 4 (movimiento de las personas físicas) demuestra que pocos países han vinculado al acuerdo su legislación y reglamentación vigente en materia de inmigración. Por tanto, hay bastante margen para mejorar el acceso a los mercados mediante este modo de suministro sin modificar la legislación pertinente⁶.

30. La capacidad de las personas para suministrar servicios en los mercados de exportación resulta también afectada por la falta de reconocimiento de las calificaciones profesionales y las prescripciones en materia de licencias. Según el párrafo 4 del artículo VI del AGCS (Reglamentación nacional), están a punto de terminarse las negociaciones sobre disciplinas para garantizar que las medidas relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones y procedimientos en materia de licencias de contabilidad no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios. Estas prescripciones tienen que cumplir el criterio de la "necesidad", es decir, no deberían ser más engorrosas de lo necesario para alcanzar objetivos legítimos, a saber: la calidad de los servicios. Este trabajo es particularmente importante, ya que se ha hecho un esfuerzos para distinguir entre las medidas del artículo VI comprendidas en las disciplinas y en los artículos XVI (Acceso a los mercados) y XVII (Trato nacional) que podrían abordarse en la próxima ronda de negociaciones. Además, las disciplinas contribuirán a facilitar el acceso efectivo al mercado de los profesionales para el suministro de servicios⁷.

B. Relaciones intersectoriales

31. Las relaciones intersectoriales también son importantes en el marco de la liberalización con arreglo al AGCS. Un posible freno en el actual planteamiento de la liberalización en el AGCS deriva de compromisos desequilibrados de liberalización o de prácticas contrarias a la libre competencia en los distintos sectores. Por ejemplo, las operaciones turísticas pueden diseñarse en términos competitivos pero perder una cuota del mercado a causa de los precios fijados por los suministradores de transportes en régimen de monopolio que traen a los turistas a sus mercados. Las oportunidades de exportación en el sector de los servicios de salud se verán limitadas si las pólizas del seguro de enfermedad no cubren la prestación de servicios fuera de la zona o si no se elaboran formularios comunes para las fichas médicas electrónicas.

32. La producción y el acceso a los bienes y servicios también suelen estar relacionados. Por ejemplo, hay relaciones entre el suministro de servicios, como los servicios de ingenieros consultores, y la subsiguiente exportación de bienes de capital; en el suministro de conjuntos integrados de bienes y servicios, como sucede en el caso de exportación de bienes y servicios para el medio ambiente; y en la exportación de servicios de mantenimiento después del suministro de los bienes. Esto último es particularmente relevante para los artículos de alta tecnología en los que la capacitación especializada y

el mantenimiento pueden suministrarse mediante movimiento temporal de personas o por medio de servicios telemáticos. Por otra parte, la necesidad de clientizar los bienes y servicios ha aumentado el papel complementario de los servicios al productor. Además, los servicios de transporte y distribución son esenciales para el comercio de cualquier producto. Estos rasgos, tomados en conjunto, aumentan la importancia de establecer marcos coherentes de política y reglamentación para los diferentes sectores de servicios y para las relaciones entre los bienes y los sectores de servicios.

C. Ejemplos sectoriales

33. A continuación se dan ejemplos de interdependencias modales y sectoriales, de posibilidades de expansión de las exportaciones y de barreras a esa expansión, respecto de cinco sectores: los servicios informáticos, los servicios de oficina a distancia, los servicios ambientales, los servicios de la salud y el turismo.

34. Servicios de computadoras. El mercado mundial de 1998 para servicios relacionados con computadoras (distintos de los servicios de programas informáticos y de los servicios relacionados con Internet) se estima que rebasa los 243 millardos de dólares de los EE.UU., de los cuales aproximadamente 71,2 millardos se destinarán a delegar diversas funciones de tecnología de la información. En lo que respecta a los programas informáticos (sin incluir la demanda específica a plazo fijo de unos 600 millardos de dólares para la programación de ajuste al año 2000), el mercado de programas informáticos clientizados sólo está aumentando a un ritmo superior al 20% anual y se proyecta que alcance los 250 millardos de dólares para el año 2000.

35. El crecimiento de la demanda de servicios para computadora se ha visto limitado por: a) la falta de sofisticación del equipo de computadora de los clientes; y b) la insuficiencia de la infraestructura de telecomunicaciones que lo apoya. Sin embargo, el abaratamiento de las computadoras está permitiendo a empresas anteriormente reacias a adoptar la tecnología de la información avanzar rápidamente y adquirir sistemas relativamente baratos pero poderosos. Además, las actuales insuficiencias de los sistemas de telecomunicación por cable pueden superarse pronto mediante infraestructuras competitivas de satélites e inalámbricas al bajar los precios de la anchura de las bandas y al aparecer la competencia de la telefonía por Internet. Las principales barreras actuales para los exportadores de los países en desarrollo son la falta de reputación internacional en el mercado de exportación, la falta potencial de equipo moderno y de enlaces de telecomunicación competitivos, y la falta de una legislación de la propiedad intelectual rigurosamente aplicada (lo que permite la violación de los derechos de autor e infracciones análogas). Los productores de programas informáticos pueden unirse con otras empresas mediante las alianzas estratégicas, la comercialización conjunta y los acuerdos exclusivos de venta, así como las empresas mixtas de investigación para producir las soluciones que piden los clientes. Aunque esas alianzas reducen el número total de posibles suministradores y pueden dar lugar a prácticas restrictivas⁸.

36. Las oportunidades de exportación de servicios de computadora también pueden aprovecharse mediante una combinación de los cuatro modos de suministro. Algunos países en desarrollo ya son bastante competitivos en los servicios de apoyo y asistencia electrónica transfronteriza, así como en la clientización de programas informáticos, gestión de bases de datos, y diseño y gestión de sitios en la Web. Los servicios más extensos consultivos y de apoyo técnico en computadoras requieren también que el personal calificado viaje al mercado nacional de los clientes para ser más eficaz. Como parte de una estrategia encaminada a forjarse una reputación internacional y una capacidad nacional, algunos países en desarrollo están proporcionando también capacitación a técnicos de otros países en desarrollo, ya sea en sus propios mercados ("consumo en el extranjero") o en el mercado exterior. La franquicia de operaciones exitosas en países en desarrollo en sectores tales como suministro de acceso o la captura de datos en Internet es un sector de crecimiento potencial que aún no ha sido explotado.

37. Servicios de oficina auxiliar (a distancia). Los países en desarrollo están aumentando las oportunidades de suministro transfronterizo de servicios de oficina auxiliar (a distancia). Comenzando por los simples servicios de introducción de datos en el decenio de 1980, el suministro de servicios de oficina desde los países en desarrollo ha venido aumentando hasta incluir la publicación electrónica, el diseño y gestión de sitios en la Web, los centros de llamada de clientes, la gestión de archivos médicos, las reservas de hotel, las autorizaciones de tarjetas de crédito, los servicios de secretaría a distancia, la gestión de listas de correos, el apoyo electrónico en línea, los servicios de indexación y resumen, la escritura de investigación y técnica, y la transcripción técnica. Además, los fabricantes subcontratan cada vez más con proveedores de servicios en el extranjero el diseño de productos, la gestión de la logística, la investigación y el desarrollo, y el apoyo de los servicios al cliente.

38. Según las proyecciones de la OCDE⁹ y considerando la demanda de conversión de los códigos de computadora para el año 2000, el mercado mundial de 1998 para los servicios de oficina a distancia que podrían proporcionar los países en desarrollo asciende aproximadamente a 438 millardos de dólares. Esta cifra equivale por lo menos al 20% del total de las exportaciones de los países en desarrollo en 1996 y a 2,8 veces las exportaciones de los países en desarrollo de 1996 correspondientes a "otros servicios". Por ejemplo, la demanda mundial de transcripción de fichas médicas asciende aproximadamente a 200 millones de dólares, en tanto que la transcripción de documentos jurídicos asciende a 400 millones de dólares y el ajuste de las computadoras para el año 2000 oscila entre 300 y 600 millardos de dólares. Las empresas estadounidenses gastan 50 millardos de dólares al año en procesamiento de información, de los cuales al menos el 20% podrían proporcionarse mediante servicios de oficina a distancia.

39. Los tipos de actividad empresarial en los que se están haciendo frecuentes las operaciones cautivas de oficina auxiliar en los países en desarrollo son los siguientes: líneas aéreas, sociedades de corretaje, sociedades de procesamiento de tarjetas de crédito, instituciones financieras, compañías de seguros, sociedades de comercialización y otras

empresas con gran volumen de transacciones. Esas operaciones cautivas son un ejemplo del comercio de servicios mediante la presencia comercial. Sin embargo, un creciente número de ellas están diversificándose con éxito, pasando del suministro a la sociedad central al servicio de clientes de la empresa en diversos otros países. La mayor parte de la demanda de servicios corresponde a servicios al productor de empresa a empresa más que a servicios al consumidor. Los efectos locales del multiplicador económico son mucho mayores con las operaciones de oficina a distancia que con la migración temporal a mercados extranjeros.

40. Servicios ambientales. El mercado mundial de servicios ambientales representa aproximadamente el 65% del sector mundial del medio ambiente (que se estima en 452.000 millones de dólares de los EE.UU.), lo que supone actualmente una demanda que supera los 250 millardos de dólares de los EE.UU. La prestación de servicios está pasando de centrarse en las labores de limpieza al final de los procesos a la aplicación de tecnologías ecológicamente racionales y del cumplimiento de los reglamentos a la productividad de los recursos. En 1996, los países en desarrollo produjeron únicamente el 13% de los ingresos totales del sector¹⁰. Los conocimientos técnicos, el precio, la calidad y la fiabilidad de los servicios representan los factores competitivos fundamentales en el sector ambiental, aunque la proximidad geográfica y cultural, y la capacidad de ofrecer un conjunto multidisciplinario de servicios también contribuyen a la competitividad de una empresa. Las estrategias para crear o ampliar las oportunidades comerciales pueden incluir: i) ofrecer un conjunto integrado de bienes y servicios o de servicios multidisciplinarios; ii) ofrecer servicios especializados; iii) centrarse en los mercados regionales; y iv) establecer vínculos con empresas extranjeras.

41. La experiencia demuestra que las alianzas con empresas de los países desarrollados pueden ser un medio de promover los conocimientos, la experiencia y la capacidad tecnológica de las empresas de los países en desarrollo. El sistema de construcción, explotación y retrocesión se utiliza ampliamente en el sector ambiental, especialmente en sus segmentos de aguas y desechos. En la mayoría de las oportunidades de exportación los proveedores de recursos financieros o los clientes son gobiernos u organismos financieros internacionales. Los exportadores de los países en desarrollo pueden necesitar asociarse con las empresas locales a fin de poder aprovechar esas oportunidades de realizar adquisiciones.

42. Las limitaciones al crecimiento de las oportunidades comerciales para las empresas de los países en desarrollo pueden guardar relación con: i) las condiciones de la demanda (por ejemplo, insuficiencia de recursos financieros para sufragar los bienes y servicios ambientales; incertidumbre en relación con los pagos; falta de un sistema jurídico fiable que garantice el cumplimiento de los compromisos contraídos por las partes); ii) las consideraciones relacionadas con la oferta (por ejemplo, falta de personal calificado y falta de recursos financieros para la capacitación); iii) las cuestiones de política (por ejemplo, preferencia por empresas locales; falta de apoyo gubernamental para desarrollo de las empresas, provisión de recursos financieros y ayuda vinculada); iv) la legislación (por ejemplo,

limitaciones del movimiento de personas físicas, de la propiedad y del control; trámites excesivamente burocráticos en cuanto a documentación, procedimientos de realización de ensayos y prescripciones en materia de información; responsabilidad civil).

43. Aunque los servicios ambientales quizás puedan comercializarse sin excesivas restricciones, la falta de acceso a los mercados para los servicios conexos de construcción, servicios profesionales (consultoría de ingenieros, diseño) y servicios analíticos pueden crear obstáculos al comercio. Asimismo, los clientes esperan cada vez más que los servicios ambientales se proporcionen conjuntamente con las tecnologías de apoyo, que por su parte pueden enfrentarse a obstáculos a la exportación debido a restricciones reglamentarias vinculadas a tecnologías obsoletas.

44. Las empresas de los países en desarrollo que disponen de los conocimientos especializados para resolver problemas ambientales concretos pueden ofrecer sus servicios a otros países que experimentan los mismos problemas. Ejemplos de ello pueden ser la ordenación de los bosques, la explotación ecológicamente racional de industrias de extracción de recursos, la preservación de ecosistemas biológicamente ricos y la reducción de la contaminación atmosférica en las grandes ciudades. Se pueden individualizar varios mercados especializados, por ejemplo: tratamiento y pretratamiento de desechos domésticos e industriales, ordenación de recursos hídricos y tratamiento de aguas residuales en respuesta a problemas de sequías e inundaciones, ordenación del uso de las tierras, así como una serie de servicios de apoyo.

45. Las modalidades de suministro utilizadas más frecuentemente para prestar servicios ambientales son la presencia comercial y la presencia de personas físicas. La tecnología de información hace posible utilizar el modo de suministro transfronterizo para la prestación parcial o total de algunos servicios, sobre todo servicios de apoyo, por ejemplo el análisis de la legislación ambiental del país anfitrión. Esto reduce el tiempo que es necesario permanecer en el país en que se debe proporcionar el servicio, con la consecuencia de que el proveedor del servicio se enfrenta a muchas menos restricciones en relación con la circulación en el extranjero. Parece haber un alcance limitado al consumo en el extranjero en ese sector, con la excepción de algunos servicios relacionados con la enseñanza.

46. Servicios de salud¹¹. Existen oportunidades para los países en desarrollo respecto de los cuatro modos de suministro, a condición de que se puedan superar los obstáculos relacionados con: la competencia que se considera que poseen los profesionales de la salud disponibles y la seguridad que ofrecen las normas de calidad de las instalaciones de atención de la salud; el reconocimiento mutuo de las titulaciones de los profesionales; la no aplicabilidad de la cobertura de los seguros; la ausencia de normas en materia de fichas médicas electrónicas; las preocupaciones por la intimidad y la confidencialidad en el caso de pacientes a los que se prestan a distancia servicios de salud; y las dificultades creadas por las diferentes jurisdicciones en relación con la responsabilidad civil por negligencia profesional.

47. Los límites a la competencia en muchos sectores de servicios impuestos por consideraciones de equidad, sociales, culturales y de desarrollo quedan ilustrados claramente en el sector de los servicios de salud, en que están en juego las vidas de las personas. Las ventajas que pueden obtenerse del fomento de las oportunidades de comercio, por ejemplo remesas monetarias y circulación temporal de profesionales de la salud para proporcionar servicios en el extranjero que entrañe una mejora de sus conocimientos especializados, deben ser sopesadas en relación con los efectos negativos potenciales, por ejemplo fuga de cerebros y realización de gastos excesivos en tecnología avanzada para su utilización por extranjeros. Cuando los países exploran las oportunidades de comercio de servicios de salud deben establecer un equilibrio entre los reglamentos destinados a promover el comercio y los marcos de reglamentación apropiados en que se apoyan la provisión universal de servicios y la política nacional en materia de salud, por ejemplo desde el punto de vista de la equidad y la sostenibilidad.

48. En la prestación transfronteriza de servicios (telemedicina), los profesionales capacitados de la salud en los países en desarrollo pueden realizar consultas a distancia ahora que las imágenes que se utilizan en medicina, rayos X, resonancias magnéticas, etc., pueden informatizarse y transmitirse por computadora. Otras opciones de prestación de servicios a distancia incluyen la capacitación y la formación profesional permanente del personal de atención de la salud, el apoyo en caso de problemas especiales proporcionado a los trabajadores de la salud de las comunidades más remotas, el establecimiento y mantenimiento de bases de datos interactivas en línea para la enseñanza en el ámbito de la sanidad y la gestión a distancia de los registros médicos.

49. Por lo que se refiere al consumo en el extranjero, algunos países en desarrollo están concentrándose en el "turismo de la salud", y la experiencia ha demostrado que hay muchos pacientes que viajan al extranjero para recibir tratamientos especializados que entrañan la utilización de tecnologías avanzadas o terapéuticas particulares (como la medicina tradicional china), así como para convalecencias y atención en ambulatorio de alta calidad y bajo costo. La liberalización en el marco de acuerdos subregionales puede ser eficaz. La Unión Europea también ha participado en acuerdos bilaterales con varios países en desarrollo para proporcionar atención médica cuando la capacidad de los servicios en Europa es limitada. La formación de profesionales de la salud extranjeros, especialmente de otros países en desarrollo, es otro sector en crecimiento.

50. La presencia comercial se establece por lo general mediante empresas mixtas y acuerdos locales de asociación a fin de tener acceso a personal local titulado y suficientemente preparado. Los contratos de gestión y la obtención de licencias se están convirtiendo en uno de los medios preferidos de establecimiento comercial en el caso de los servicios de hospitales. Una característica importante de la presencia comercial en el caso de los servicios de hospitales es la participación de empresas de gestión cuya ocupación tradicional es la prestación exterior de servicios de atención de la salud. Otra tendencia es contratar a empresas no relacionadas con la salud para que proporcionen servicios auxiliares. Otra técnica de

penetración en los mercados extranjeros es mediante los servicios de "gestión de la salud", que combinan la atención de la salud y los seguros. Esos sistemas integran en grado diverso la financiación y la prestación de la atención médica mediante contratos con médicos y hospitales seleccionados y vinculaciones con empresas de seguros a fin de proporcionar servicios de atención de la salud. Esto pone de manifiesto la difuminación de las fronteras entre muchos sectores de servicios como resultado del uso de la tecnología de información y de las nuevas técnicas comerciales.

51. Se estima que los países en desarrollo suministran el 56% de todos los médicos que emigran. Aunque en la actualidad la demanda se satisface fundamentalmente mediante la migración temporal por iniciativa propia de profesionales capacitados a mercados en los que existen carencias, el crecimiento futuro se producirá probablemente mediante el viaje temporal de empleados de empresas de atención de la salud de países en desarrollo. Ejemplos de oportunidades de esa índole incluyen la formación y el perfeccionamiento de profesionales en el lugar de trabajo, las consultas con las autoridades de la salud (por ejemplo, respecto de la prevención del SIDA), la prestación de servicios de enfermería a personas ancianas o discapacitadas o a pacientes que sufren de adicciones a drogas o al alcohol, los servicios médicos en zonas remotas y la prestación de asistencia en casos de desastre o de servicios médicos de campaña mediante contratos con organizaciones intergubernamentales.

52. Servicios de turismo¹². El turismo ha sido un catalizador del crecimiento en muchos países en desarrollo. Los ingresos por exportaciones de servicios turísticos (con exclusión de los billetes aéreos) entre 1990 y 1995 crecieron en todo el mundo a una tasa media anual del 7,0%. Las limitaciones de crecimiento dependen fundamentalmente de factores internos (acceso limitado a recursos financieros, falta de capacidad para negociar con los operadores de turismo, infraestructuras insuficientes de telecomunicaciones o transportes), externalidades como las fluctuaciones de las monedas o el aumento de los precios de las aerolíneas, o percepciones respecto de la seguridad física, el comportamiento amistoso de la población local, la estabilidad política del país y el valor recibido por el dinero gastado. Además, los destinos turísticos de los países en desarrollo tienen que enfrentarse al problema de evitar las "fugas"¹³ y lograr el acceso en condiciones de igualdad a las redes mundiales de distribución. Los sectores de crecimiento más recientes son el desarrollo del turismo especializado (por ejemplo, ecoturismo, turismo de la salud, viajes con incentivos) y la mayor atención prestada a los segmentos más lucrativos del turismo empresarial y los congresos internacionales.

53. Las alianzas estratégicas mundiales son la nueva técnica empresarial utilizada por el sector del transporte aéreo. Esas alianzas están encaminadas a lograr una cobertura mundial mediante la unión de las redes de sus miembros, las reducciones de costos y los aumentos de la eficiencia que pueden lograrse con el uso conjunto de los recursos, el logro de sinergias y el establecimiento de un "valor de red", es decir una cobertura más amplia de

lugares atendidos por la compañía aérea y sus asociados sin necesidad de ampliar materialmente las operaciones. La principal desventaja de esto es que las alianzas pueden reducir la competencia e invalidar así algunas de esas ventajas, en particular si se logra colectivamente una posición dominante en determinadas rutas.

54. Los sistemas mundiales de distribución (SMD), que tuvieron su origen en los sistemas de reserva informatizados (SRI) creados por las grandes compañías aéreas, ofrecen ahora una variedad de servicios como el almacenamiento de información a escala mundial, la emisión de billetes y la comercialización o venta de productos y servicios, por ejemplo los servicios en tierra prestados a los turistas, los viajes organizados y el alquiler de habitaciones de hotel y de vehículos. Los SMD también han reducido al mínimo sus gastos y han limitado la necesidad de una presencia comercial directa estableciendo alianzas estratégicas o realizando fusiones en los mercados más importantes. Han aumentado la eficiencia de los agentes de viajes y se han convertido en el principal instrumento de comercialización en el sector turístico internacional, así como en una fuente importante de ingresos para los transportistas aéreos propietarios de dichos servicios. Sin embargo, se los considera como un obstáculo importante para los países en desarrollo en lo que se refiere al acceso a los mercados, principalmente porque están controlados por los transportistas aéreos más importantes, que establecen condiciones desfavorables de acceso para los competidores, por ejemplo costos de acceso prohibitivos para las empresas pequeñas y medianas.

55. Aunque algunos países en desarrollo del Asia oriental han participado en el establecimiento de un SMD (Abacus, complementado por la alianza estratégica con Worldspan), otros países en desarrollo no han podido hacerlo, y estos países se han enfrentado a dificultades para vender sus servicios turísticos. Los Estados Unidos, la Unión Europea y el Canadá han dictado reglamentos para fiscalizar el comportamiento contrario a la libre competencia de los SMD y asegurar su neutralidad, y la OACI ha establecido un código no vinculante, pero esas medidas no han sido suficientes para erradicar por completo ese comportamiento. Se han contraído pocos compromisos sobre el acceso al mercado de los SRI en el marco del AGCS, y en ellos no se aborda la cuestión del comportamiento contrario a la libre competencia. Un documento de referencia análogo al elaborado sobre telecomunicaciones básicas podría proporcionar salvaguardias de la competencia y ser incluido en las listas de compromisos del AGCS como compromisos adicionales.

II. LA FUNCIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS NUEVAS TÉCNICAS COMERCIALES EN EL AUMENTO POR LOS PAÍSES EN DESARROLLO DE LAS EXPORTACIONES DE SERVICIOS

A. Tecnologías de la información

56. Las innovaciones constantes en las tecnologías de la información han revolucionado el comercio de servicios. Los sistemas informatizados y vinculados en el plano mundial se están convirtiendo en uno de los requisitos

previos de la competitividad. Esos sistemas no sólo permiten la prestación a distancia de los servicios, sino que también se están haciendo cada vez más importantes en la comercialización, las reservas o las ventas, la formación del personal y la nueva concepción de servicios más tradicionales como el turismo. Por ejemplo, quienes viajan por esparcimiento desde los mercados desarrollados esperan en la actualidad poder investigar en línea los destinos turísticos, hacer reservas electrónicas y viajar con un billete electrónico que no requiere un "soporte material".

57. Los avances del comercio electrónico han aumentado enormemente la pertinencia del modo transfronterizo como medio de exportación de servicios. El extraordinario aumento del uso de la Internet (se dice que el número de sus usuarios se duplica cada año) se ha logrado mediante la utilización de sistemas abiertos no protegidos por el derecho de autor que utilizan la red de comunicaciones existente. El sistema Internet facilitará la prestación de numerosos servicios profesionales y comerciales, de salud y educación, de viajes y emisión de billetes, de programas de computadora, financieros y de entretenimiento. Internet permite que las actividades comerciales se realicen sin el alto costo de establecer y mantener equipos y existencias materiales y facilita la creación de interconexiones mercantiles. El comercio electrónico también tendrá una repercusión importante en los servicios de la administración pública. Los obstáculos que se oponen al crecimiento de la Internet como instrumento del comercio electrónico están representados por la falta de confianza, la incertidumbre sobre el marco reglamentario y los problemas de acceso y de logística¹⁴.

58. La rápida expansión del comercio transfronterizo de servicios por medios electrónicos, inclusive de los servicios auxiliares de oficina, puede verse considerablemente limitada por el grado de desarrollo y la capacidad de interconexión de las infraestructuras de telecomunicaciones. En la actualidad, hay más de 800 millones de líneas telefónicas principales en el mundo, complementadas por redes celulares y comunicaciones por satélite¹⁵. Pero muchos países en desarrollo todavía tienen una densidad telefónica de menos de 1,5 líneas por cada 100 personas, y 2.000 millones de personas nunca han utilizado un teléfono¹⁶.

59. Los exportadores de servicios se enfrentan a precios monopolísticos de las conexiones telefónicas de larga distancia y a precios fijados sobre la base de la distancia, lo cual representa una desventaja para los países en desarrollo más alejados de los lucrativos mercados desarrollados. Las economías con una infraestructura de telecomunicaciones en libre competencia tienen como promedio cinco veces más usuarios de Internet que las economías sin libre competencia, y sus tarifas de conexión cuestan menos de la mitad. Los expertos prevén que la tendencia actual hacia la fijación de precios en el plano mundial de los servicios de telecomunicaciones (por ejemplo, en el caso de la anchura de la banda) equipará los costos de las telecomunicaciones mucho antes de lo que nadie imagina y convertirá a los países en desarrollo con salarios bajos en proveedores muy competitivos de una gama de servicios basados en las tecnologías de la información.

60. Internet proporciona a los países en desarrollo la oportunidad de obtener información hasta ahora inaccesible o excesivamente costosa.

La transferencia resultante de conocimientos técnicos podría estimular el aumento de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo y ayudar a que se integren en el sistema comercial mundial. Sin embargo, muchos países en desarrollo adolecen de infraestructuras y tecnologías de la información insuficientes. Es necesario adoptar iniciativas para asegurar que el acceso de los países en desarrollo a las corrientes transfronterizas de datos no se vea obstaculizado, ya que la información constituye un factor cada vez más importante de la producción.

61. Para la realización del comercio electrónico son necesarios dos componentes infraestructurales fundamentales, a saber, los equipos y programas necesarios y el acceso a redes de comunicaciones. Las oportunidades que ofrece el comercio electrónico estarán influidas por el progreso tecnológico, así como por las políticas gubernamentales. Éstas serán esenciales para determinar si los proveedores de servicios pueden aprovechar las ventajas del comercio electrónico y en qué condiciones lo harán ¹⁷. Además, como Internet permite el transporte de todas las mercancías y servicios que pueden ser informatizados, difumina la distinción entre mercancías y servicios y por consiguiente exige una supervisión y vigilancia reglamentarias de carácter transfronterizo que sea eficaz. Una segunda fuente de preocupación es que es difícil determinar dónde se ha llevado a cabo realmente una transacción, lo que plantea la necesidad de abordar las cuestiones de jurisdicción. Esos retos plantean problemas particulares para los países en desarrollo, que poseen marcos reglamentarios débiles y carecen de capacidad para hacer cumplir los reglamentos.

62. La oportunidad principal ofrecida por el comercio electrónico de servicios es que permitirá a personas de países en desarrollo ofrecer sus conocimientos especializados en los mercados mundiales sin tener que abandonar sus propios países, con lo que éstos se beneficiarán de lo que se ha dado en llamar ventaja comparativa de bajo costo/alta tecnología¹⁸ y evitarán la fuga de cerebros. Internet también permitirá a esos países anunciar sus servicios. De hecho, puede invertir de modo radical la hipótesis según la cual los países industrializados poseen la ventaja comparativa en la mayoría de los sectores de servicios.

63. Se ha considerado que las oportunidades de exportación de los países en desarrollo en servicios a larga distancia de gran intensidad de mano de obra (por ejemplo, servicios de informática y de programas de computadora, inclusive los servicios auxiliares de oficina) pueden permitir duplicar las exportaciones totales de servicios comerciales de los países en desarrollo del nivel que alcanzaron en 1993 de 180 millardos de dólares (véase el cuadro 5 del anexo estadístico) ¹⁹. El mercado de servicios de tecnologías de la información, que tiene una tasa media de crecimiento del 8%, ofrece oportunidades importantes. Los impulsores más importantes del mercado son la mundialización, que ha provocado una escasez mundial de mano de obra capacitada y que se encargue de la realización de trabajos en el exterior, así como el rediseño de las empresas y la planificación de los recursos empresariales en un intento por las empresas de promover su ventaja competitiva; la unión monetaria europea, el crecimiento de la Internet; y la llegada del año 2000 (el problema del milenio) ²⁰.

64. En los servicios financieros y de telecomunicaciones en particular, las consecuencias de los cambios en las tecnologías de la información es probable que se demuestren importantes. Muchas transacciones financieras se están llevando a cabo ya en línea, eliminando la necesidad de personal intermediario. Por consiguiente, muchas empresas financieras pueden preferir proporcionar determinados servicios a través del modo transfronterizo en lugar de mediante su establecimiento. Por lo que se refiere a las telecomunicaciones, los servicios telefónicos y de facsímil a través de la Internet son más baratos que los servicios convencionales, ya que pueden hacer una mejor utilización de la anchura de la banda. Un uso mayor de esos servicios reduciría los ingresos obtenidos de los servicios de telecom en los países en desarrollo.

65. Otra característica importante del comercio electrónico esté representada por las oportunidades que dará a las empresas pequeñas y medianas, que podrán acceder a los mercados mundiales de proveedores y clientes. Ese mercado virtual significa que el tamaño de una empresa ha dejado de ser un indicador del ámbito geográfico de sus clientes y sus actividades. Algunas empresas pequeñas y medianas ya han logrado introducirse a nivel mundial estableciendo una página en la Web. Respecto de algunos productos, una página de ese tipo puede permitir establecer mercados especializados dentro de los mercados de masa. Además, la información interna utilizada por una empresa puede reelaborarse y ponerse a disposición de los clientes y del público para ayudar a promover la confianza y la lealtad de los clientes²¹.

66. Una serie considerable de transacciones realizadas como comercio electrónico están ya reguladas por el AGCS. Entre ellas se encuentran los servicios de la Internet, los productos que pueden ser entregados en forma de corrientes de información digitalizada (por ejemplo, los servicios financieros, los servicios de telecomunicaciones, de informática y de programas de computadora; los servicios comerciales de esparcimiento, de mensajeros y de correos privados; y los transportes aéreos). Los modos de suministro más pertinentes son el suministro transfronterizo y el consumo en el extranjero. La liberalización de los compromisos en los sectores de servicios que son complementarios del comercio electrónico y de los cuatro modos de suministro puede contribuir al desarrollo del comercio electrónico. Sin embargo, hay que tener en cuenta que si se prefiere el suministro mediante el modo transfronterizo a la presencia comercial se podría reducir la corriente de inversiones extranjeras directas, la transferencia de tecnología y de técnicas de gestión y las oportunidades de empleo.

67. Algunas disposiciones del AGCS se refieren a la facilitación del comercio electrónico: i) en los compromisos sobre acceso a los mercados y trato nacional de los servicios de telecomunicaciones y en los principios de reglamentación de las telecomunicaciones básicas se incluyen disposiciones sobre la liberalización gradual de esos servicios, así como salvaguardias de la competencia; ii) en el Anexo sobre Telecomunicaciones del AGCS se incluyen disposiciones sobre el acceso a las redes y servicios públicos de telecomunicaciones y su utilización (cuando los servicios se incluyen en la lista del AGCS del país importador de que se trate); en dicho anexo también se incluyen disposiciones sobre la cooperación técnica para reforzar la infraestructura de telecomunicaciones de los países en desarrollo y ampliar

su comercio de telecomunicaciones; iii) en el artículo IV figuran disposiciones sobre el fortalecimiento de la capacidad, la eficiencia y la competitividad de los servicios nacionales (por medio, entre otras cosas, del acceso a las tecnologías) y sobre el aumento de su acceso a los canales de distribución y las redes de información; y iv) el artículo XIX.

68. Para que los países en desarrollo se beneficien de las oportunidades ofrecidas por el comercio electrónico es importante que las disposiciones contenidas en el artículo IV y en el párrafo 2 del artículo XIX y la disposición sobre cooperación técnica y financiera que figura en el Anexo sobre Telecomunicaciones sean aplicadas plenamente. En virtud del Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) se eliminan una serie de aranceles sobre productos de tecnología de la información fundamentales para la infraestructura del comercio electrónico e Internet. Además, aunque será difícil que los gobiernos limiten el acceso a Internet, muchos de los servicios proporcionados por conducto de ésta se verán sujetos a reglamentación por los países, a fin de asegurar la calidad y establecer la responsabilidad civil correspondiente, así como por motivos de prudencia. El artículo VI del AGCS será aplicable al comercio electrónico.

69. El costo de la infraestructura para el comercio electrónico es un obstáculo importante al aumento de las exportaciones. Para los países que carecen en la actualidad de acceso a Internet, atender de modo prioritario al establecimiento de ese servicio en línea puede representar la diferencia entre que los exportadores de servicios realicen operaciones en pie de igualdad o queden marginalizados. Se carece de mecanismos internacionales para regular y armonizar las cuestiones jurídicas transfronterizas, pero, independientemente de cuáles sean las normas que se adopten con respecto a Internet, en ellas se deberán establecer salvaguardias de la competencia que impidan la creación de monopolios que de otro modo podrían surgir. Microsoft y Netscape ya están compitiendo entre sí para monopolizar el ámbito de la información. Los productores de programas informáticos están perfeccionando los programas de control y elaborando plataformas de vigilancia que les permitan bloquear determinados servidores. La fijación de los patrones a los que se ajustan las telecomunicaciones está concentrándose en las manos de un reducido número de empresas. En el futuro, los servicios de Internet podrían tener una escala de tarifas en virtud de la cual los proveedores de servicios establecerían jerarquías de usuarios, garantizando servicios prioritarios a quienes pagaran los precios más altos. Esa transformación podría colocar a los países en desarrollo en una situación de desventaja.

B. Nuevas técnicas comerciales

70. Siguen desarrollándose nuevas técnicas comerciales que ayudan a diseñar nuevos tipos de servicios y a prestar los servicios existentes de modo más competitivo a fin de que los clientes de los servicios en los mercados mundializados consigan economías operacionales de escala y mejoren su competitividad mediante un mejor reconocimiento de las marcas comerciales. Las nuevas técnicas comerciales tienen también por objetivo establecer contactos más estrechos entre los suministradores y consumidores de servicios

y los usuarios industriales finales y suministrarles dentro de lo posible bienes y servicios integrados. Los países en desarrollo deberán garantizar que sus suministradores de servicios utilicen estas técnicas y no queden marginados.

71. Las empresas y servicios de los países en desarrollo descubrirán cada vez con mayor claridad que para ser más competitivos deben integrarse en algunas de las redes mundiales. Con la afiliación a una red pueden conseguir una reputación internacional que aumente su influencia, medios de investigación y desarrollo y la posibilidad de cambiar más rápidamente a productos de valor añadido superior, conseguir capacitación y transferencias de tecnología en condiciones favorables y tener la oportunidad de que sus profesionales se trasladen a oficinas de las redes en otros mercados. Además, pueden unirse con empresas que tienen proyectos semejantes de otros países en desarrollo y formar redes mundiales para competir con las empresas multinacionales de servicios que ocupan ya nichos de mercado. A medida que aumenta la mundialización de los mercados será cada vez más difícil que las empresas de servicios aisladas puedan prosperar sin algún tipo de alianza estratégica.

72. Sin embargo, las alianzas estratégicas pueden convertirse en redes basadas en conocimientos que abarquen todo un mercado y que desemboquen en la creación de normas industriales de hecho. Si estas redes suplantán la función desempeñada anteriormente por un líder de mercado estable en el desarrollo industrial, la capacidad de influir en los mercados de los productos y de establecer normas tecnológicas conllevará la posibilidad de erigir nuevos obstáculos a la entrada. Esto puede tener repercusiones en las estructuras de los mercados nacionales, regionales y mundiales y en la capacidad de competir en el mercado mundial. Por consiguiente, al diseñar y elaborar políticas de competencia nacionales e internacionales debe tenerse en cuenta el desarrollo de redes basadas en los conocimientos²².

III. ESTRATEGIAS PARA AMPLIAR LAS EXPORTACIONES DE SERVICIOS

73. La capacidad de expansión de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo puede ampliarse adoptando medidas en el ámbito nacional encaminadas a mejorar la capacidad y a ayudar a los suministradores nacionales a mejorar su competitividad en respuesta a las nuevas técnicas comerciales y a las posibles prácticas anticompetitivas. Se indican a continuación las posibles medidas en estas esferas. Además deberán adoptarse medidas en el nivel multilateral para facilitar el crecimiento continuo del comercio de servicios. Se ofrecen a continuación algunas sugerencias al respecto.

A. Medidas en el plano nacional encaminadas a aumentar la capacidad y mejorar la competitividad

74. Recursos humanos y creación de capacidades tecnológicas Aumentar el nivel de la educación, especialmente en nuevas tecnologías, es un factor esencial para mejorar la competitividad y atraer las inversiones extranjeras.

Hay que aumentar los gastos del Estado en educación e investigación y aplicarlos al desarrollo de la investigación tecnológica nacional a fin de fortalecer la competitividad y de adaptar la tecnología extranjera a las condiciones específicas del país.

75. Infraestructura de telecomunicaciones La accesibilidad a través de las "autopistas de la información" (inclusive Internet) se está convirtiendo en un nuevo campo internacional de competitividad para poder exportar con éxito los servicios. El mejoramiento de la infraestructura de las telecomunicaciones es un elemento esencial para explotar las oportunidades comerciales transfronterizas. El reciente acuerdo sobre liberalización de las telecomunicaciones básicas y los arreglos en materia de telecomunicaciones del SGISO prestarán apoyo a estos mejoramientos de las infraestructuras, al igual que lo harán las estrategias de desarrollo innovadoras.

76. Marco coherente de los reglamentos internos Para poder aumentar las exportaciones de servicios es preciso que el Estado cree un marco coherente de reglamentación interna sobre bienes y servicios, y sobre el comercio y la inversión, y que establezca incentivos para mejorar la competitividad de las empresas y los servicios. Este marco deberá comprender entre otros los siguientes elementos: i) ampliación de los actuales incentivos fiscales y exención de derechos de las empresas y servicios, especialmente en relación con el equipo básico de oficinas (por ejemplo, computadoras y programas, aparatos de fax, etc.); ii) elaboración de mediciones adecuadas del rendimiento aplicadas a la presencia comercial extranjera y al funcionamiento de las redes mundiales de prestación de servicios, como las compras locales de insumos de servicios, las ganancias por exportación, la transferencia de tecnología, la capacitación del personal; iii) liberalización de las estructuras comerciales de que puedan disponer las empresas y servicios; y iv) modernización de la reglamentación bancaria y fortalecimiento de la capacidad de supervisión.

77. Estrategia nacional de exportación de servicios Una estrategia coherente para aumentar la presencia de las industrias y las exportaciones de servicios en la economía nacional es un elemento esencial para conseguir que las exportaciones de servicios se consideren una contribución básica al desarrollo económico. Iniciativas como el Programa africano coordinado de asistencia en el sector de los servicios (CAPAS) son importantes a este respecto y deben fortalecerse y ampliarse. Estas iniciativas pueden tener por objetivo mejorar la calidad de los servicios y hacer hincapié en las diferencias entre estos servicios y los de la competencia. El cumplimiento de las normas internacionales de calidad (como ISO 9000) puede mejorarse capacitando al personal en la calidad de los servicios y en el servicio a los clientes, realizando giras de estudio en el exterior para visitar las empresas de servicios más destacadas, consiguiendo información para comparar los servicios propios con las normas internacionales o estableciendo empresas mixtas con compañías extranjeras que destaquen por sus normas de calidad, su acceso a los medios de comunicación y la solución de los problemas de calidad

de los servicios. Las oficinas nacionales de normas pueden promover una cultura de los "servicios" en los sectores público y privado comprometiéndose a imponer normas elevadas de servicios y evaluando las necesidades a fin de determinar los obstáculos esenciales que impiden mejorar la calidad de los servicios.

78. El establecimiento por el gobierno de un sistema de apoyo a la información para difundir información sobre el comercio y la empresa puede ayudar a las PYMES a incorporar nuevas tecnologías y técnicas de gestión, incluidos los conocimientos técnicos especializados sobre comercialización, la capacidad para diseñar productos diferenciados y los conocimientos sobre planificación de la exportación. El Estado puede también prestar asistencia a las PYMES promoviendo sus exportaciones, por ejemplo organizando actos que ayuden a estas empresas a formar alianzas comerciales y asociaciones y creando sistemas enlazados de base de datos que ayuden a las PYMES a descubrir el ambiente económico de cada región y a determinar posibles socios para aumentar sus transacciones. También puede prestarse apoyo mediante programas de capacitación sobre la utilización eficaz de la tecnología de la información, los aspectos culturales de la innovación en los servicios y los conocimientos necesarios para negociar y conseguir socios con eficacia en el contexto de las alianzas comerciales. Este apoyo puede aprovechar también una amplia gama de instrumentos de política como las políticas de intercambio, de comercio, fiscales y crediticias; ejemplos concretos de todo ello son las subvenciones directas, las adquisiciones del Estado, los incentivos fiscales y la facilitación de los movimientos de especialistas extranjeros.

79. Los planes para ampliar las exportaciones de servicios deben integrarse en la planificación general del desarrollo nacional y deben incluir estrategias como las siguientes: i) difundir información oportuna de índole comercial y empresarial entre las PYMES y diferentes órganos del Estado; ii) introducir las capacidades nacionales de exportación de servicios en un sitio nacional de la Web; iii) dar a conocer los éxitos conseguidos en la exportación de servicios, suministrando también estadísticas sobre servicios y relatos de los éxitos conseguidos para que figuren en los discursos de los dirigentes políticos; iv) ampliar la presencia de las empresas de servicios en los directorios de exportadores; v) introducir información sobre los exportadores de servicios existentes en las bases de datos compartidas, incluida la página de servicios de exportación del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC; vi) descubrir y aprovechar las oportunidades de los mercados regionales; vii) negociar acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM) y condiciones para la entrada provisional de administradores de servicios y empresarios que trabajan en los mercados básicos que interesa conquistar; y viii) cambiar el marco reglamentario sobre la entrada en los mercados, el comportamiento de las empresas y el establecimiento de monopolios.

80. Financiación de las empresas de servicios Las empresas de servicios en la mayoría de los países en desarrollo sólo pueden obtener préstamos con garantía personal y no con la garantía de las empresas. Las instituciones financieras importantes sólo pueden conceder créditos a "sectores

determinados" que no incluyen la mayoría de industrias de servicios. Los exportadores de servicios necesitan poder acceder a los siguientes tipos de financiación: sistemas de giro en descubierto para las cuentas por cobrar, financiación de proyectos, fianzas de ejecución y garantías de pagos de movilización, tarjetas de crédito empresarial de nivel suficiente para realizar viajes internacionales y opciones de arrendamiento financiero y préstamo para financiar la adquisición y mejoramiento del equipo de oficinas e informática.

81. Medidas para imponer disciplina al comportamiento contrario a la libre competencia. Muchos mercados y servicios están dominados por un número relativamente limitado de empresas y la tendencia a las fusiones, adquisiciones y alianzas estratégicas ha agravado esta situación. Es preciso elaborar normas nacionales de competencia y mecanismos multilaterales que fortalezcan la cooperación entre las autoridades que se ocupan de la competencia para poder enfrentarse con la fijación del precio de las transferencias, los acuerdos sobre trato exclusivo, las alianzas, las fusiones y adquisiciones y los cárteles de exportación. El ejemplo del documento de referencia sobre servicios básicos de telecomunicación podría aplicarse a otros sectores de servicios a fin de conseguir salvaguardas para la competencia.

82. Asociaciones en la industria de los servicios El Estado puede prestar apoyo a los exportadores de servicios fortaleciendo las asociaciones nacionales de la industria de los servicios para que actúen de agentes que establezcan y hagan cumplir los códigos de conducta y las normas de la educación profesional continua. Las asociaciones también pueden vincular a sus miembros con posibles asociados de los mercados de exportación buscados y pueden actuar como portavoces coherentes ante el Estado sobre las necesidades de la industria de los servicios (incluidos los exportadores). Además, quizás el Estado desee prestar apoyo a la formación de una coalición de industrias de servicios vinculada con otras coaliciones del mismo tipo.

B. Medidas a nivel multilateral

83. Iniciativas de colaboración. Hay tres esferas en que se precisa la colaboración de los gobiernos miembros para facilitar el crecimiento sostenido de los servicios: i) las estadísticas comerciales sobre servicios, incluidos acuerdos comunes sobre la definición de industrias como el turismo y los servicios ambientales, acompañados por la preparación si es preciso de cuentas satélite; ii) elaboración de normas internacionales para el suministro de servicios electrónicos, incluida la interconectividad, y análisis de la repercusión en el acceso a las bases de datos de los cambios experimentados por la protección de los derechos de propiedad intelectual; iii) logro de un acceso eficaz a los acuerdos de reconocimiento mutuo relativos a calificaciones profesionales y a los acuerdos sobre el tratamiento transfronterizo de las cuestiones relativas a la responsabilidad profesional que en la actualidad limitan la transmisión a distancia de servicios como la telemedicina.

84. Instituciones financieras internacionales Las instituciones financieras internacionales en su función de apoyo al desarrollo económico pueden facilitar la expansión del comercio de servicios por lo menos de dos modos: i) introduciendo mejoras rápidas en la infraestructura de las telecomunicaciones y de Internet de los países en desarrollo, entre otras cosas mediante la privatización de los servicios de telecomunicación del Estado, la atracción de inversiones extranjeras y el establecimiento de un reglamentador independiente; ii) instituyendo la "reserva" por organizaciones intergubernamentales e instituciones financieras internacionales de un porcentaje de la labor de contratación de servicios para empresas de servicios de países en desarrollo.

85. Medidas en el contexto del AGCS. Desde la finalización de la Ronda Uruguay los países en desarrollo han adoptado compromisos importantes, de modo autónomo y después de amplias negociaciones, sobre servicios financieros y de telecomunicaciones sin obtener beneficios recíprocos. Por consiguiente, quizá sea necesario restaurar el equilibrio general de derechos y obligaciones en función de los sectores y los modos de oferta, al igual que existe la necesidad después de la Ronda Uruguay de facilitar créditos para la liberalización de los países en desarrollo.

86. El artículo XIX.3 del AGCS dispone que en cada ronda se establecerán directrices sobre la negociación, a cuyo fin se llevará a cabo una evaluación del comercio de servicios de carácter general y sectorial con referencia a los objetivos del AGCS, incluidos los establecidos en el párrafo 1 del artículo IV. La evaluación contribuirá a la base de conocimientos necesaria para adoptar decisiones sobre liberalización. A este respecto, es preciso mejorar las estadísticas de los servicios.

87. Evaluación del AGCS. Las disposiciones del párrafo 1 del artículo IV se convienen mediante compromisos específicos negociados, por lo que el desequilibrio relativo en la capacidad de negociación de los países desarrollados y en desarrollo ha hecho difícil que los países en desarrollo obtengan los beneficios esperados de estas disposiciones. Esta cuestión podría tratarse en el contexto de la evaluación y en la ronda siguiente de las negociaciones multilaterales sobre el comercio de servicios. Para aplicar el inciso b) del párrafo 1 del artículo IV del AGCS debería restablecerse la simetría de los cuatro modos de suministro e incluir en los calendarios de compromisos de los países desarrollados los servicios de exportación que interesan a los países en desarrollo. Podría evaluarse la repercusión del comercio electrónico y las nuevas tecnologías en el comercio de servicios y en la ampliación de su capacidad de exportar con el modo transfronterizo (modo 1) y su repercusión en los objetivos de política nacional. En relación con ello, sería útil llevar a cabo una evaluación del grado de acceso de los países en desarrollo a la tecnología, a los canales de distribución y a las redes de distribución en los calendarios de compromisos de los países desarrollados. Una posibilidad sería determinar medidas y puntos de partida específicos para conceder a los países en desarrollo acceso preferente a las redes y a las nuevas tecnologías. En relación con el examen del anexo sobre transporte aéreo será preciso evaluar la repercusión de las nuevas técnicas comerciales en el transporte aéreo.

88. En relación con el modo de suministro transfronterizo (modo 1), antes de proceder a una posterior liberalización de este modo y del comercio electrónico, debería facilitarse un marco de reglamentación conexo, una política de competencia, asistencia técnica y un mecanismo de creación de infraestructuras. Los países en desarrollo al mejorar sus compromisos sobre el modo transfronterizo deberían vincular la presencia comercial al modo transfronterizo para garantizar la aplicación de las disposiciones del artículo IV y para tratar con eficacia las cuestiones relativas a la responsabilidad, la jurisdicción y el control de calidad, así como las cuestiones relativas a la transferencia de conocimientos especializados y a la imposición de requisitos sobre el cumplimiento.

89. En relación con la presencia comercial (modo 3), sería útil reunir información sobre el incremento experimentado por la inversión en los países en desarrollo después de que éstos concedieran condiciones de seguridad y previsibilidad mediante sus compromisos de acceso a los mercados. Un inventario de prácticas anticompetitivas podría impartir orientación útil para futuras negociaciones. En relación con el movimiento de las personas naturales podría establecerse una comparación entre el acceso que concede actualmente la legislación nacional de los países en desarrollo al movimiento provisional de suministradores de servicios y el acceso a que se comprometen en los calendarios de compromisos específicos, y podría intentarse determinar los criterios utilizados en la prueba de necesidades económicas. También debería prestarse atención a los efectos de los ARM en las exportaciones de los países en desarrollo en este modo. Habida cuenta de la importancia de la información como un factor de la producción, es preciso examinar si los puntos de contacto de los países desarrollados han facilitado información pertinente sobre los mercados a los exportadores de servicios de los países en desarrollo que les ayudaron a elaborar y aplicar estrategias de exportación.

90. Directrices del AGCS. Las directrices de negociación necesarias deberían tratar las cuestiones que se plantean en la aplicación del AGCS. Podría conseguirse una aplicación eficaz del artículo IV que garantiza el fortalecimiento de la competitividad de los sectores de servicios de los países en desarrollo mediante la transferencia de tecnología comercialmente viable en términos preferenciales, especialmente en el sector de las telecomunicaciones y la tecnología de la información; esto supondría la aplicación completa del Anexo sobre Telecomunicaciones (a saber, las disposiciones sobre la asistencia técnica y financiera). Podría disponerse que los países desarrollados concediesen incentivos a sus empresas e instituciones a fin de alentar la transferencia de tecnología.

91. Las directrices deben tener en cuenta el hecho de que antes de proceder a una mayor liberalización del modo transfronterizo, los países en desarrollo precisarán asistencia técnica y financiera para la creación de infraestructuras y para establecer el correspondiente marco de reglamentación y política de competencia. Para garantizar el cumplimiento de los objetivos del artículo IV, los países en desarrollo deberían vincular el acceso a los mercados en el modo transfronterizo al establecimiento de una presencia comercial. Esta vinculación les permitiría tratar con eficacia las

cuestiones relacionadas con la responsabilidad, la jurisdicción y la protección de los consumidores y establecer un ambiente apropiado para el acceso que incluyera, por ejemplo, los requisitos sobre cumplimiento.

92. En relación con el modo 4, podría establecerse una lista de categorías de personas para las cuales los países acordarían eliminar la prueba de necesidades económicas y podrían establecerse criterios para la aplicación de la prueba de necesidades económicas a categorías no incluidas en la lista. Podría considerarse también la posibilidad de vincular el acceso actual que figura en las leyes de inmigración a la aprobación de un acuerdo de liberalización del acceso de categorías de personas de sectores específicos, y la posibilidad de eliminar los requisitos que prohíben a los países en desarrollo prestar servicios profesionales. Podría establecerse un mecanismo para promover y vigilar el acceso eficaz de los países en desarrollo a los AMR en relación con todos los servicios profesionales.

93. Otras esferas que podrían tratarse en las directrices de negociación que deben establecerse en virtud del párrafo 3 del artículo XIX están relacionadas con la aceleración de la labor sobre medidas de salvaguarda en casos de urgencia que permitirían a los países ampliar sus compromisos de acceso a los mercados en todos los modos y sectores, la sujeción a disciplinas de los subsidios de los países desarrollados en el contexto de las negociaciones en virtud del artículo XV, el fortalecimiento del artículo IX garantizando que los países de importación y exportación controlen los abusos de una posición dominante y el establecimiento de requisitos de notificación para las prácticas comerciales restrictivas. Podrían negociarse documentos de referencia para garantizar las salvaguardas de la competencia y tener en cuenta las prácticas del sector privado, por ejemplo en relación con los Sistemas Mundiales de Distribución (SMD) y los Sistemas de Reservas Informatizados (SRI).

IV. RECOMENDACIONES SOBRE POLÍTICAS

94. Del análisis en los capítulos precedentes del presente documento derivan las recomendaciones sobre políticas expuestas a continuación para su examen por los Estados miembros.

A. Recomendaciones dirigidas a gobiernos nacionales

95. Podrían adoptarse las siguientes iniciativas sobre políticas en el plano nacional: i) determinar los obstáculos a las exportaciones de servicios, por ejemplo distribuyendo cuestionarios al sector privado sobre los problemas que surgen al obtener visados y permisos de trabajo; ii) fortalecer los servicios de los productores, entre otras cosas, mediante la externalización y la liberalización del acceso a los mercados; iii) adoptar una estructura empresarial para la exportación de servicios de alta intensidad de mano de obra que tenga por fin suministrar conjuntos de servicios, vincular la duración de la estancia del personal temporero a proyectos específicos y a conocimientos especializados definidos de modo claro; iv) preparar inventarios sobre la ocupación de los nacionales que trabajan en el

extranjero a fin de determinar las esferas de ventajas comparativas y las esferas donde podrían hacerse peticiones en la siguiente ronda de negociaciones del AGCS; y v) acelerar la inclusión de los servicios y su liberalización en el contexto de los acuerdos subregionales y fortalecer los esfuerzos cooperativos mediante estas disposiciones a fin de prepararse para la siguiente ronda de negociaciones del AGCS.

B. Recomendaciones dirigidas a la comunidad internacional

96. La comunidad internacional podría adoptar las siguientes iniciativas: i) garantizar una aplicación eficaz del artículo IV y del artículo XIX del AGCS en el contexto de la elaboración de directrices para las negociaciones del AGCS; ii) preparar un programa de criterios específicos para la aplicación de la prueba de necesidades económicas y para su posible eliminación, especialmente en relación con categorías de profesiones claramente identificables; iii) crear condiciones que permitan la transferencia de tecnología de empresas de países desarrollados a empresas de países en desarrollo y la difusión en los países en desarrollo de tecnologías que están en el dominio público; iv) prestar asistencia a las secretarías de la UNCTAD y de la OMC para que mejoren las estadísticas sobre servicios a fin de satisfacer las necesidades de las personas encargadas de formular políticas y de los negociadores comerciales con miras a la siguiente ronda de negociaciones del AGCS.

C. Recomendaciones dirigidas a la UNCTAD

97. Podría pedirse a la UNCTAD lo siguiente: i) convocar una reunión de expertos sobre las repercusiones del comercio electrónico en el comercio de servicios de los países en desarrollo y sobre el tipo de políticas económicas e infraestructurales que podrían proporcionar elementos para una estrategia de exportaciones en la esfera de los servicios de gran distancia y de los servicios comerciales; ii) llevar a cabo un análisis sistemático de las leyes sobre inmigración para determinar su especificidad ocupacional y prestar asistencia de este modo a los países en desarrollo a fin de que determinen las posibles oportunidades de ampliar el comercio y facilitar la preparación de peticiones en las negociaciones del AGCS; iii) elaborar un inventario de las prácticas anticompetitivas más corrientes en los sectores de los servicios; y iv) proseguir la labor sobre la base de datos MAST (sobre las medidas que afectan el comercio de servicios).

1/ Muchos exportadores de servicios operan sin ningún apoyo oficial de los organismos nacionales de fomento de la exportación. Su escaso relieve se agrava porque las estadísticas del comercio de servicios son insuficientes, de modo que la contribución de las empresas de este sector a las economías de los países en desarrollo sigue infravalorándose. Como consecuencia de ello, los recursos públicos tienden a destinarse a otros sectores que se consideran más decisivos para el desarrollo económico, sin reconocer debidamente el hecho de que la competitividad de esos sectores depende de insumos de servicios de alta calidad.

2/ Geza Feketekuty, "Setting the Agenda for Services 2000: the Next Round of Negotiations on Trade in Services", Serie de la OMC, Instituto Superior de Estudios Internacionales, Ginebra, 1998.

3/ Informe sobre las inversiones en el mundo, 1997, UNCTAD/ITE/IIT/5.

4/ Trade and Development Report 1994, Suplemento.

5/ Saskia Sassen The mobility of Labour and Capital, Cambridge University Press, 1988. Robyn Iredale, "Analysis of factors generating international migration", estudio presentado al Simposio Técnico sobre Migración Internacional y Desarrollo, junio de 1988. K. Malhotra, "Globalisation and the economic growth paradigm: Some implications for labour migration and mobility", estudio presentado a la Conferencia sobre Migración y Movilidad del Trabajo en China y Asia, Asia Pacific Institute, Academia China de Ciencias Sociales, Beijing, 17 a 19 de abril de 1998. C. W. Stahl, Explaining international migration in global population movements and their implications for Australia, Servicio de publicaciones del Gobierno australiano, 1993.

6/ Varios estudios empíricos destacan los beneficios que el movimiento de las personas presentan para los países receptores, particularmente mediante el aumento de la competitividad internacional, la inventiva tecnológica y las economías en materia de enseñanza y capacitación. En algunos casos, los beneficios anuales pueden fácilmente rebasar el PNB a escala mundial generado bajo restricciones de la movilidad laboral. En un estudio de Bob Hamilton y John Whalley se sostiene que cuando se eliminan las barreras al movimiento de trabajadores, se redistribuye el trabajo y se producen aumentos de eficiencia: "Efficiency and distributional implications of global restrictions on labour mobility", Journal of Development Economics, vol. 14, Nos. 1 y 2, enero y febrero de 1984, págs. 60 a 75.

7/ Trempe y colaboradores recomiendan modificar el programa de inmigración del Canadá para sustituir el programa público de admisión de trabajadores extranjeros temporeros por un procedimiento de aprobación que sea comercialmente realista y proponen que el programa se base en la buena fe del empleador en vez de en el criterio del mercado de trabajo. R. Trempe, S. Davis y R. Kunin, "Not just Numbers - A Canadian Framework for Future Immigration", Ottawa, 1997.

8/ Robert Grosse, "Restrictive Business Practices in international service industries: Examples from Latin America", Transnational Corporation, vol. VI, N° 2, agosto 1996.

9/ Véase OCDE, The World in 2020: Towards a New Global Age, 1997.

10/ UNCTAD, "Fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo para promover su sector de servicios ambientales" (TD/B/COM.1/EM.7/2), 12 de mayo de 1998.

11/ Véase UNCTAD, "Comercio internacional de servicios de salud: dificultades y oportunidades para los países en desarrollo" (TD/B/COM.1/EM.1/2), 7 de abril de 1997.

12/ Véase UNCTAD, "Comercio internacional de servicios relacionados con el turismo: problemas y opciones para los países en desarrollo" (TD/B/COM.1/EM.6/2), 2 de abril de 1998; y UNCTAD, "Fortalecimiento de la capacidad de expansión del sector del turismo de los países en desarrollo" (TD/B/COM.1/M.6/L.1), 11 de junio de 1998.

13/ El término "fugas" hace referencia a una retención reducida de ingresos por turismo debido a la importación de equipo y suministros, a los gastos de promoción en el extranjero, a la repatriación de los beneficios, al reembolso de los préstamos extranjeros, etc.

14/ Véase "A global framework for electronic commerce", disponible en: <http://www.iitf.nist.gov/eleccom>.

15/ Véase "Emerging-market indicators: Telephone access and teledensity", The Economist, 4 de abril de 1998, pág. 114.

16/ Véase UNCTAD, "Las telecomunicaciones, la facilitación de la actividad empresarial y la eficiencia comercial" (TD/B/COM.3/EM.3/2), 1º de julio de 1997.

17/ "El comercio electrónico y el papel de la OMC", Estudios Especiales de la OMC 2, 1998.

18/ Véase Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1988

19/ Banco Mundial, Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1995, cap. 3, pág. 51.

20/ La escasez mencionada se ha estimado en 346.000 personas en los Estados Unidos y en 165.000 personas en Europa. Dicha escasez no puede ser superada debido a las restricciones en materia de visados.

21/ OCDE, documento para el debate, "Dismantling the Barriers to Global Electronic Commerce", noviembre de 1997. G. Shaw, "E-commerce expected to be 21st century's mall", Vancouver Sun, 25 de mayo de 1998, C1.

22/ Véase World Investment Report 1997, págs. 12 a 16.
