

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

S/CSS/W/114

9 de octubre de 2001

(01-4954)

Consejo del Comercio de Servicios
Serie de reuniones extraordinarias

Original: inglés

COMUNICACIÓN DE CUBA, HAITÍ, LA INDIA, KENYA, EL PAKISTÁN, EL PERÚ, LA REPÚBLICA DOMINICANA, UGANDA, VENEZUELA Y ZIMBABWE

La evaluación del comercio de servicios

Se ha recibido de las delegaciones de Cuba, Haití, la India, Kenya, el Pakistán, el Perú, la República Dominicana, Uganda, Venezuela y Zimbabwe la siguiente comunicación, con el ruego de que se distribuya a los miembros del Consejo del Comercio de Servicios.

1. Este documento tiene por objeto renovar la exhortación a una evaluación del comercio de servicios y en él se examinan las siguientes cuestiones:

- i) *Los objetivos del AGCS, estipulados en el Preámbulo y en sus artículos IV y XIX, así como los objetivos establecidos en el preámbulo del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.*
- ii) *En segundo lugar, se destacan las razones por las que conserva su especial importancia una evaluación del AGCS, con una breve reseña de lo que ya se conoce que han sido hasta ahora los efectos del AGCS para los países en desarrollo.*
- iii) *Se procura a continuación abordar los problemas de esa evaluación proponiendo un conjunto amplio de criterios por su realización.*
- iv) *Por último, en el documento se formulan recomendaciones sobre los plazos y el mecanismo con que se desea la realización de tal evaluación.*

INTRODUCCIÓN

1. El párrafo 3 del artículo XIX dispone que en cada ronda de negociaciones se establecerán directrices y procedimientos, y que con ese fin "el Consejo del Comercio de Servicios realizará una evaluación del comercio de servicios, de carácter general y sectorial, con referencia a los objetivos del presente Acuerdo, incluidos los establecidos en el párrafo 1 del artículo IV".

2. Como se sabe, tal evaluación no se ha llevado a cabo a pesar de que las delegaciones de países en desarrollo, en las reuniones del Consejo del Comercio de Servicios, destacaron reiteradas veces la importancia de esa evaluación para los países en desarrollo.¹

¹ Véanse las declaraciones en que reiteradas veces se instó a la realización de una evaluación en "Evaluación del comercio de servicios: compilación de las declaraciones y comunicaciones pertinentes realizadas en el Consejo del Comercio de Servicios", Nota de antecedentes de la Secretaría, S/CSS/W/104, 28 de septiembre de 2001.

3. En marzo de 2001, en su serie de reuniones extraordinarias, el Consejo del Comercio de Servicios adoptó directrices de negociación en las que se establecía que el Consejo continuaría realizando "una evaluación del comercio de servicios, de carácter general y sectorial, con referencia a los objetivos del AGCS y, en particular, del artículo IV. La evaluación constituirá una actividad continua del Consejo y se ajustarán las negociaciones a la luz de sus resultados".

4. Sin embargo, poco o ningún progreso se ha alcanzado desde marzo en materia de evaluación.

I. OBJETIVOS DEL ACUERDO DE MARRAKECH Y DEL AGCS

Deseamos reiterar el compromiso relativo a una evaluación. Destacamos, por lo tanto, la necesidad de recordar los objetivos que se establecieron para el AGCS y para la OMC en conjunto:

1. Objetivos del Acuerdo de Marrakech

- a) El Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC reconoció, en su preámbulo, que "la competitividad comercial y económica deben tender a *eleva los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva*".
- b) En segundo lugar, señala también que es necesario "realizar *esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico*".

2. En el preámbulo del AGCS también se indica lo siguiente:

- a) Que las normas multilaterales sobre los servicios deben establecerse *en condiciones de "liberalización progresiva y como medio de promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo"*.
- b) Que las negociaciones deben estar "encaminadas a *promover los intereses de todos los participantes, sobre la base de ventajas mutuas*, y a lograr un equilibrio general de derechos y obligaciones, *respetando debidamente al mismo tiempo los objetivos de las políticas nacionales*".
- c) Que el AGCS debe "facilitar la *participación creciente de los países en desarrollo en el comercio de servicios y la expansión de sus exportaciones de servicios*", "mediante ... *el fortalecimiento de su capacidad nacional en materia de servicios y de su eficacia y competitividad*".

3. El artículo IV del AGCS (Participación creciente de los países en desarrollo) también establece claramente los criterios aplicables a la forma en que debe realizarse la participación:

- a) el apartado a) del párrafo 1 del artículo IV dispone que se facilitará la creciente participación de los países en desarrollo en el comercio mundial mediante "*el fortalecimiento de su capacidad nacional en materia de servicios y de su eficacia y competitividad, mediante, entre otras cosas, el acceso a la tecnología en condiciones comerciales*";
- b) el apartado b) del párrafo 1 del artículo IV se refiere a la mayor participación de los países en desarrollo por medio de "*la mejora de su acceso a los canales de distribución y las redes de información*";

- c) el apartado c) del párrafo 1 del artículo IV se refiere a la mayor participación de los países en desarrollo mediante *"la liberalización del acceso a los mercados en sectores y modos de suministro de interés para sus exportaciones"*.

4. Además, en el párrafo 2 del artículo XIX se indica también que "el proceso de liberalización se llevará a cabo respetando debidamente los objetivos de las políticas nacionales y el nivel de desarrollo de los distintos Miembros ... Habrá *la flexibilidad apropiada para que los distintos países en desarrollo Miembros abran menos sectores, liberalicen menos tipos de transacciones, aumente progresivamente el acceso a sus mercados a tenor de su situación en materia de desarrollo y, cuando otorguen acceso a su mercado a los proveedores extranjeros de servicios, fijen a ese acceso condiciones encaminadas al logro de los objetivos a que se refiere el artículo IV*".

5. En el preámbulo del AGCS también se destaca que los Miembros tienen el derecho a "reglamentar" ... "con el fin de realizar los objetivos de su política nacional". Se reconoce "la especial necesidad de los países en desarrollo de ejercer este derecho".

6. Todos los objetivos y principios citados deben constituir, por lo tanto, principios orientadores para la evaluación del AGCS.

II. RAZONES POR LAS QUE LA EVALUACIÓN CONSERVA SU IMPORTANCIA DECISIVA

1. Los países en desarrollo no han recibido beneficios derivados de sus compromisos

1. Según la evaluación de la UNCTAD realizada en 1999, los países en desarrollo han contraído, en el marco del AGCS, importantes compromisos con respecto a diversos subsectores de los servicios, por lo general comprometiéndose a mantener la legislación que acababan de promulgar o a adoptar una determinada política futura sin tener mucha experiencia en su aplicación, y han aceptado una proporción más elevada de consolidaciones plenas en relación con el modo de suministro transfronterizo y el de la presencia comercial. En cambio, no han recibido concesiones de valor económico significativo con respecto al modo de suministro consistente en la circulación de las personas físicas.² Debido a ello, muchos países en desarrollo tienen un saldo deficitario en el comercio de servicios, salvo en los casos del turismo y los viajes y las remesas de los trabajadores.³

2. Hoekman ha señalado también que "los compromisos de acceso a los mercados de los países de altos ingresos tienden a ser restrictivos respecto de las actividades en que los países en desarrollo disponen de ventajas comparativas: actividades de alta y baja intensidad de mano de obra que requieren la entrada o la estancia temporal o permisos de trabajo". La mayoría de los Miembros sólo han permitido la entrada de especialistas y de personal de dirección de nivel superior, restringiendo considerablemente el alcance del comercio de servicios transfronterizo (no relacionado con la estancia de personas).⁴

3. La UNCTAD ha llegado a las mismas conclusiones de que los países en desarrollo tienen posibilidades de exportar servicios en los siguientes sectores mediante el movimiento de personas

² UNCTAD 1999, "Evaluación del comercio de servicios de los países en desarrollo: resumen de las conclusiones", 26 de agosto.

³ UNCTAD 1999, *ibid.*

⁴ Hoekman, B. 1996, "Assessing the General Agreement on Trade in Services", en "The Uruguay Round and the Developing countries", W. Martin y L.A. Winters (comps.), Cambridge: Cambridge University Press.

físicas: servicios profesionales, servicios prestados a las empresas, servicios de salud, turismo, construcción, audiovisuales y transporte. Sin embargo, han recibido escasas concesiones en esos campos debido a las limitaciones impuestas por los países desarrollados, como la prueba de necesidad económica, etc. La falta de compromisos de importancia comercial respecto del movimiento de personas físicas (salvo para las personas trasladadas dentro de sus empresas) ha creado un importante desequilibrio en el comercio.⁵

4. Del mismo modo, en un estudio de la OCDE sobre la evaluación del AGCS (presentado por Eslovenia, Bulgaria, la República Checa, Polonia y la República Eslovaca al Consejo del Comercio de Servicios⁶) se llegó a la conclusión de que "la liberalización del comercio de servicios en el marco del AGCS todavía no ha dado resultados tangibles a las economías en transición".

2. Repercusión y efectos del AGCS en la reglamentación interna

5. La persistente preocupación de los países en desarrollo respecto de la reglamentación también hace indispensable una rápida evaluación.

6. En primer lugar, en el proceso de aplicación del AGCS los países en desarrollo revisaron sus reglamentaciones espontáneamente para eliminar obstáculos al comercio en diversos campos. Sin embargo, como ya se mencionó, esa espontaneidad no fue correspondida en grado similar. Es indudable que los países en desarrollo no recibieron los beneficios que esperaban. Los países desarrollados siguen estando fuertemente reglamentados a través del mantenimiento de obstáculos al comercio, sobre todo en varios sectores de interés para los países en desarrollo. Por ejemplo, las normas técnicas y el régimen de licencias para ciertos servicios profesionales se utilizan para restringir efectivamente la entrada de los países en desarrollo en esas actividades.

7. En segundo lugar, las iniciativas de reglamentación adoptadas por países en desarrollo parecen tener ya una repercusión negativa para ellos, pues muchos países en desarrollo han adoptado reglamentaciones que resultaron más convenientes a las necesidades y el nivel de desarrollo de los sectores de servicios de los países desarrollados.

8. Además, existe el peligro de que la revisión de las reglamentaciones que se promueve en el artículo VI pueda convertirse en los hechos en eliminación de las reglamentaciones. Por ejemplo, la Guía del AGCS de las CE, redactada para las empresas, indica que el AGCS "refleja la confianza fundamental de sus miembros en las economías abiertas, la desreglamentación, las reglas de mercado equitativas y la protección de los consumidores".⁷ En realidad, la revisión de las reglamentaciones en formas orientadas por el mercado puede ser fundamentalmente incompatible con la exigencia o el deseo de muchos gobiernos de prestar servicios públicos básicos a su población, sobre todo porque determinados sectores de ésta pueden no estar en condiciones de pagar los precios de mercado correspondientes a esos servicios.

⁵ UNCTAD 1999, *ibid.*

⁶ Documento S/CSS/W/18, de 5 de diciembre de 2000, "Nota sobre la evaluación del comercio de servicios en algunos países con economía en transición", comunicación de Eslovenia, Bulgaria, la República Checa, Polonia y la República Eslovaca.

⁷ Comisión Europea, 1998, "AGCS 2000: *La apertura de los mercados de servicios*", Bruselas.

3. El poder de mercado de las empresas de servicios abruma a los pequeños proveedores de los países en desarrollo, e incluso los aniquila

9. Muchos mercados de servicios están dominados por unas pocas grandes empresas de países desarrollados y cierto número de empresas de pequeño volumen. Los 20 mayores exportadores de servicios provienen principalmente de países desarrollados. A pesar del AGCS, corresponde a los países desarrollados un 80 por ciento de las exportaciones mundiales de servicios, mientras que la participación de los países en desarrollo en la exportación de servicios es de alrededor del 20 por ciento a pesar de que constituyen un 90 por ciento de los Miembros de la OMC.⁸ Por lo tanto, a los países en desarrollo les resulta difícil, si no imposible, competir con las grandes empresas sin una ventaja inicial. Los proveedores de servicios de países en desarrollo (principalmente pequeñas y medianas empresas) deben hacer frente a la competencia de grandes empresas transnacionales de servicios que disponen de un gigantesco poder económico, acceso a la tecnología más moderna, redes mundiales y una compleja infraestructura de tecnología de la información.

10. La liberalización en estas condiciones de competencia desigual ha agravado la alarmante brecha que existe entre la capacidad de suministro de los países desarrollados y de los países en desarrollo. Desde el AGCS la participación de los países en desarrollo en las exportaciones sólo ha aumentado el 6 por ciento, y gran parte de ese incremento se relaciona con la exportación de bienes por países asiáticos. Sin embargo, en igual período las importaciones de servicios de los países en desarrollo aumentaron el 15 por ciento. Las evaluaciones realizadas en el plano nacional no han mostrado, por lo tanto, resultados positivos. Malasia, por ejemplo, ha llegado a la conclusión de que, a pesar de exportar servicios y de ser un mercado relativamente abierto, sigue sufriendo un déficit comercial en el sector de los servicios. Al realizar su propia evaluación, las autoridades de Malasia "no habían constatado que los países en desarrollo se hubiesen beneficiado del comercio de servicios".⁹ Para los países en desarrollo cuyos sectores de servicios están aun menos desarrollados que el de Malasia, la liberalización en condiciones de competencia tan desigual ha conducido a la desindustrialización y no al crecimiento económico.

11. Los pequeños proveedores de los países en desarrollo también están en desventaja en otros sentidos, como el acceso discriminatorio a los canales de información y las redes de distribución: por ejemplo, los proveedores de redes de telecomunicaciones pueden discriminar al excluir a determinados usuarios, cobrar mayores derechos o imponer restricciones a la conexión de equipo. Ofrece un ejemplo la discriminación en los servicios de reserva informatizados y los sistemas de distribución mundial, que han limitado la competencia en el sector del transporte aéreo.

4. Privatización de servicios

12. En las condiciones de liberalización, la privatización de servicios puede producirse muy fácilmente porque las empresas extranjeras que son más competitivas tienden a entrar en los nuevos mercados y desplazar a la empresa nacional. Esto puede tener consecuencias en el acceso a los servicios básicos para las personas que no están en condiciones de sufragar los precios comerciales de los servicios. Según Asbjør Eide, experto noruego de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, "existen graves peligros de que los servicios internacionales, una vez privatizados, opten por las soluciones que ofrezcan mayor rendimiento y se olviden de los sectores más vulnerables de la población, ya que los servicios en manos privadas no están sujetos a los mismos

⁸ *Estadísticas del comercio mundial 2000*, de la Secretaría de la OMC.

⁹ Serie de reuniones extraordinarias del Consejo del Comercio de Servicios, 26 de mayo de 2000, Nota de la Secretaría, S/CSS/M/3, y Consejo del Comercio de Servicios, informe de la reunión celebrada el 21 de septiembre de 1999, S/C/M/39.

controles democráticos que los servicios públicos". El experto advirtió que podrían existir graves peligros si los Estados transfirieran sus responsabilidades a proveedores de servicios transnacionales carentes de conciencia social respecto de las comunidades locales.¹⁰

13. Por otra parte, las inversiones, cuando han llegado, muchas veces no se han realizado en los sectores que podían beneficiar más a los países receptores. Las inversiones tienden a orientarse hacia donde ya existen actividades y no a entrar en sectores totalmente nuevos. Por ejemplo, los principales ejemplos de privatización en los países en desarrollo corresponden a servicios públicos.

5. La sujeción de recursos públicos y comunes al mercado y su conversión en mercancías

14. Para los sectores rurales de muchos países en desarrollo, estos servicios básicos pueden no prestarse siquiera por el Estado, sino por comunidades y autoridades locales que utilizan recursos habitualmente comunes, como el agua, los minerales o los combustibles. Al incorporarse en el mercado, esos bienes públicos antes disponibles se sustraen al alcance de muchos interesados y se convierten en mercancías por efecto de la privatización. La experiencia de varios países en desarrollo respecto del reajuste estructural ya muestra que vastos sectores de la población sufren graves dificultades para lograr acceso a productos y servicios básicos a precios que estén a su alcance.

III. CÓMO SALIR DEL PUNTO MUERTO EN LA EVALUACIÓN DEL AGCS

1. En el momento de la Ronda Uruguay muchos países en desarrollo tuvieron vacilaciones en cuanto a la negociación del AGCS por la inexistencia de estadísticas. Sin embargo, se los tranquilizó con el argumento de que el problema se trataría con urgencia y se encontrarían los medios para reunir datos significativos comparables con la orientación de los datos sobre el comercio de mercancías. Sobre la base de esas garantías, la negociación del AGCS siguió adelante y los países en desarrollo hicieron concesiones.

2. Hasta ahora, sin embargo, la evaluación de los aspectos de fondo ha quedado en punto muerto, en gran medida porque se ha hecho demasiado hincapié en la dificultad de obtener estadísticas. No cabe duda de que deben proseguir los trabajos en curso para lograr los desgloses, deseados durante tanto tiempo, de las estadísticas sobre la balanza de pagos y datos estadísticos precisos sobre los diferentes modos de suministro.¹¹ Pero es hora de considerar también con urgencia otros elementos para evaluar los efectos del AGCS. Existen, en efecto, numerosos elementos sobre los cuales podría realizarse una evaluación para complementar la información estadística ya existente.

3. En conformidad con los objetivos señalados en la parte I de este documento, la lista que sigue presenta cuestiones o elementos respecto de los cuales pueden obtenerse pruebas para evaluar el AGCS. Esto no constituye en modo alguno una enumeración exhaustiva, y debe proseguir la labor para afinar y definir mejor la lista que sigue.

i) Aspectos generales de la economía

1. ¿Cuál ha sido la evolución del comercio de servicios respecto de la economía en general desde 1995? (Esta evaluación puede realizarse en la ayuda de las tendencias económicas y otros indicadores nacionales.) ¿Ha desempeñado algún papel el AGCS en cuanto a contribuir al crecimiento económico?

¹⁰ Citado en SUNS, 29 de agosto de 2001.

¹¹ Los esfuerzos del Grupo de Trabajo Interinstitucional deben complementarse por otras organizaciones internacionales.

2. ¿Ha habido un aumento del empleo como consecuencia del AGCS?
3. ¿Ha tenido el AGCS efectos decisivos en cuanto a crear las sinergias prometidas entre el comercio de servicios y el comercio en los sectores de la agricultura y la industria? ¿Se ha producido un crecimiento de esos sectores gracias al AGCS?
4. ¿Se ha diversificado más la economía de los países en desarrollo como consecuencia del AGCS?

ii) *Comercio de servicios*

1. ¿Han logrado los países en desarrollo, y en especial los países menos adelantados, una participación mayor en ese crecimiento del comercio internacional de servicios? ¿Ha aumentado el comercio de servicios, o su exportación, horizontal y verticalmente?
2. ¿Han podido los proveedores de servicios de los países en desarrollo aprovechar las oportunidades que se les ofrecían en los mercados regional e internacional? ¿Ha mejorado el AGCS el acceso a los mercados para los proveedores de los países en desarrollo en sectores y modos de suministro cuya exportación interesara a esos países?
3. ¿Qué progreso se ha producido efectivamente en la participación de los países en desarrollo en los mercados de países desarrollados y en su acceso a esos mercados?
4. ¿Ha dado lugar el AGCS al "fortalecimiento" de la capacidad, la eficiencia y la competitividad de los servicios internos de los países en desarrollo?
5. ¿Ha fortalecido el AGCS la capacidad de los países en desarrollo para prestar servicios mediante un mayor acceso a la tecnología? ¿Se han producido adelantos tecnológicos más dinámicos en los sectores de servicios como consecuencia del AGCS en los países en desarrollo?
6. ¿Han tenido los proveedores de servicios de los países en desarrollo mayor acceso a los canales de distribución y las redes de información?
7. ¿Han dado los beneficios económicos del AGCS "ventajas mutuas" a los países desarrollados y los países en desarrollo?
8. ¿Se han realizado inversiones en nuevos sectores en los países en desarrollo, o se destinan las inversiones en servicios únicamente a sectores que ya estaban desarrollados?

iii) *Compromisos y normas del AGCS*

1. ¿En qué medida han impedido los movimientos de personas físicas de países en desarrollo, desde 1995, los requisitos sobre nacionalidad, visado y residencia? ¿Ha ocurrido lo mismo con los movimientos de personas físicas de países desarrollados a países en desarrollo?

2. ¿Cuál es la medida de las subvenciones otorgadas por los países desarrollados a sus proveedores de servicios? ¿En qué sectores se han otorgado esas subvenciones, y de qué modo? ¿En qué grado disponen de incentivos para la inversión los proveedores de servicios de países desarrollados, y qué efectos de distorsión del comercio tienen esos incentivos?

3. ¿Cuál ha sido el efecto de las exenciones del régimen NMF?

iv) Acceso a los servicios básicos

1. ¿Ha dado lugar el AGCS a un mejor acceso a la infraestructura básica para un número mayor de personas (especialmente en la población pobre), por ejemplo, en materia de abastecimiento de agua, energía, atención de la salud, transporte, etc.? ¿Ha mejorado o empeorado el nivel de los servicios prestados, especialmente a las poblaciones pobres, vulnerables o socialmente desfavorecidas?

2. ¿Ha contribuido el AGCS a un mejor acceso de la población de los países en desarrollo a las telecomunicaciones y los servicios de Internet?

3. ¿Ha dado lugar el AGCS a una mayor privatización de los servicios? ¿Cuáles han sido sus efectos para el desarrollo de los países en desarrollo?

IV. PLAZOS Y MECANISMO DE UNA EVALUACIÓN

1. Una vez más, en marzo de 2001, los Miembros de la OMC adoptaron las "Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios", cuyo párrafo 14 establece lo siguiente:

"El Consejo del Comercio de Servicios continuará realizando en su serie de reuniones extraordinarias una evaluación del comercio de servicios, de carácter general y sectorial, con referencia a los objetivos del AGCS y, en particular, del artículo IV. La evaluación constituirá una actividad continua del Consejo y se ajustarán las negociaciones a la luz de sus resultados."

2. Para que tal evaluación tenga carácter continuo, debe empezar por tener un comienzo. Por lo tanto, es imperativo que la evaluación se realice ahora, a fin de asegurar que las negociaciones avancen de manera fundamentada. Además, puesto que ha de tener carácter continuo, hace falta un marco objetivo para realizar esa labor en forma previsible y cierta, y que al mismo tiempo sea válido para las evaluaciones futuras.

3. En consecuencia, recomendamos lo siguiente:

i) Que la primera de esas evaluaciones se lleve a cabo sobre la base de las detalladas comunicaciones hechas por Estados Miembros y organizaciones internacionales, incluida la OMC. Deberían extraerse conclusiones basadas en esas comunicaciones antes del final de marzo de 2002, como primera contribución conforme al mandato establecido en el párrafo 3 del artículo XIX, así como en el párrafo 14 de las Directrices antes citadas.

ii) Que las ulteriores negociaciones se inicien sólo después de que se hayan extraído las conclusiones de esta primera evaluación. Las negociaciones deberían ajustarse a la luz de esas conclusiones.

- iii) Que, conforme al párrafo 14 de las Directrices, las evaluaciones del comercio de servicios sigan constituyendo una actividad continua del Consejo y se extraigan conclusiones a intervalos periódicos, de modo que las negociaciones puedan ajustarse en consecuencia.
 - iv) Que, teniendo en cuenta la experiencia técnica y la labor de la UNCTAD sobre cuestiones referentes a los países en desarrollo, estas evaluaciones se lleven a cabo con la asistencia de la UNCTAD y, si es necesario, de otros organismos competentes de las Naciones Unidas. También pueden incorporarse en este proceso de evaluación estudios sobre experiencias nacionales. Debería prestarse con ese fin asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo, en especial a los países menos adelantados, según las respectivas solicitudes.
-