E ¿Qué papel desempeña la cooperación internacional en las políticas relativas al comercio de servicios?

El comercio de servicios sigue evolucionando. Las reformas tecnológica y reglamentaria están impulsando una transformación fundamental que crea una nueva demanda y ayuda simultáneamente a reducir los costos del comercio y abrir las puertas a nuevas oportunidades para el comercio de servicios. Gracias al impulso de las cadenas de valor mundiales, las tendencias demográficas, el incremento de los ingresos per cápita en los mercados emergentes y las preocupaciones ambientales, la demanda de servicios prestados en el extranjero es cada vez mayor. La evolución de las vías, los actores y la composición del comercio de servicios aumenta sus posibilidades de contribuir al crecimiento y el desarrollo económicos inclusivos, pero también plantean una serie de desafíos que es preciso abordar para poder explotar ese potencial.

Índice

1. Introducción 172

2. Por qué cooperan los gobiernos en las políticas relativas al comercio de servicios 173

3. Cómo colaboran los países en la esfera de los servicios 186

4. Perspectivas de cooperación en el futuro 207

5. Observaciones finales 218

Cuadro del apéndice E.1:
Panorama general de la labor pertinente de otras organizaciones internacionales 219

Algunos hechos y conclusiones importantes

- Los obstáculos de política al comercio de servicios son más complejos que en el caso de las mercancías, dado su carácter esencialmente reglamentario.
- En los últimos decenios, la mayoría de los países ha abierto sus mercados de servicios a la competencia. No obstante, si esas reformas se emprenden unilateralmente las economías no pueden cosechar todos los posibles beneficios.
- Las economías han cooperado en la reducción de los obstáculos al comercio de servicios y en la adopción de medidas reglamentarias, tanto en el marco de la OMC como de los acuerdos comerciales regionales, pero esta colaboración no se ha aprovechado plenamente hasta la fecha.
- La utilización de los acuerdos comerciales para impulsar las reformas del comercio de servicios plantea dificultades, posiblemente por el papel predominante de la reglamentación en los mercados de servicios.
- Una forma aprovechar el potencial que ofrece el comercio de servicios podría consistir en acompañar las negociaciones sobre la apertura de los mercados de una mayor cooperación internacional centrada en las medidas de reglamentación nacional. La asistencia técnica y la creación de capacidad serán fundamentales a este respecto.

1. Introducción

En los últimos tres o cuatro decenios, la mayoría de los países de todo el mundo han emprendido reformas de gran alcance encaminadas a aumentar la competencia en sus mercados de servicios. Los gobiernos han adoptado muchas de estas iniciativas de manera autónoma, generalmente motivados por las expectativas de importantes beneficios en materia de bienestar, en particular por lo que respecta a la competitividad económica general. Durante este período, los servicios empezaron a representar una proporción cada vez mayor del PIB, inicialmente en los países industrializados y más tarde en los países en desarrollo.

Esta transformación demostró ser una fuerza impulsora de una mayor cooperación internacional en la esfera de los servicios, que culminó en 1995 con la entrada en vigor del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). El AGCS adopta una definición amplia del comercio, por lo que abarca prácticamente todas las formas posibles de suministrar servicios a nivel internacional, y crea un entorno basado en normas, transparente y previsible en el que las empresas de servicios pueden operar. Asimismo, ofrece a los Miembros de la OMC la posibilidad de afianzar las condiciones comerciales existentes, protegiendo con ello a los participantes en el mercado de cambios de política económicamente costosos, y proporciona un marco para el seguimiento de las políticas relativas al comercio de servicios, su evaluación comparativa y el intercambio de conocimientos en la materia.

Sin embargo, en determinados sectores y esferas sigue habiendo importantes obstáculos al comercio que es difícil, si no imposible, eliminar a través de procesos únicamente nacionales. Este hecho refleja los límites de lo que pueden lograr los Gobiernos de forma autónoma en materia de apertura de los mercados de servicios. También pone de relieve las limitaciones de los beneficios de una reforma unilateral de los servicios, a saber, un mayor margen de maniobra para cambios de políticas y posibles costos comerciales no intencionados derivados de una reglamentación establecida de forma aislada. Estos inconvenientes pueden ser aún más patentes en la actualidad, dado que los gobiernos empiezan a afrontar las consecuencias de los rápidos y profundos cambios generados por las tecnologías digitales.

Una mayor cooperación internacional en las políticas relativas al comercio de servicios ofrecería a los Gobiernos la posibilidad de llevar a cabo con mayor exhaustividad tanto sus reformas unilaterales como las de sus interlocutores comerciales, consolidándolas en acuerdos comerciales y preservando así el funcionamiento abierto de los mercados mundiales de servicios. Aunque esta es una de las funciones para las que se diseñó el AGCS, no se han concluido nuevas negociaciones sobre servicios en la OMC desde finales del decenio de 1990, por lo que en los últimos 20 años gran parte de la apertura del comercio de servicios se ha consolidado en acuerdos comerciales regionales (ACR), y no en el marco de la OMC.

No obstante, en el contexto de la rápida evolución de la estructura del comercio y de las oportunidades que esto ofrece, puede resultar sorprendente que, al margen de los esfuerzos encaminados a una mayor integración, como en el caso de la Unión Europea, los acuerdos multilaterales y regionales sobre el comercio de servicios hayan afianzado en cierta medida las reformas unilaterales, pero no hayan impulsado una apertura del comercio completamente nueva. Una posible explicación de esta situación es el papel predominante de la reglamentación en los mercados de servicios y la importancia que revisten unas políticas de reglamentación bien diseñadas y una capacidad nacional adecuada para lograr una apertura del comercio que mejore el bienestar.

Para abordar dichas cuestiones se ha dividido esta sección en tres partes. En la sección E.2 se examinan brevemente las motivaciones de la cooperación internacional en la formulación de políticas en el ámbito de los servicios. Se describe el panorama cambiante del comercio de servicios, el fundamento y la formulación de las intervenciones públicas en los mercados de servicios, y las razones por las que los Gobiernos deciden colaborar en las políticas relativas al comercio de servicios. En la sección E.3 se analiza cómo cooperan los países en la esfera de los servicios en relación con los obstáculos al comercio de servicios y las medidas de reglamentación nacional.[1] Con los obstáculos como punto de partida, se describe la evolución pasada y presente de la cooperación, tanto en el marco de la OMC como de los ACR, y a continuación se realiza un análisis similar de la colaboración en relación con las medidas de reglamentación nacional. También se ofrece un panorama general de las actividades de cooperación en materia de reglamentación de otras organizaciones internacionales que son más importantes para el comercio de servicios. En la sección E.4 se estudian las posibilidades de una mayor colaboración en torno a la política comercial en materia de servicios, y en la sección E.5 se presentan las observaciones finales.

Uno de los mensajes que se desprenden de este examen es la importancia de una mayor cooperación

internacional para responder adecuadamente a las oportunidades y los desafíos generados por los numerosos factores que configuran el comercio mundial de servicios.

2. Por qué cooperan los gobiernos en las políticas relativas al comercio de servicios

(a) El panorama del comercio de servicios está evolucionando y transformándose

El comercio de servicios se está transformando bajo el impulso de diversas fuerzas. La demanda existente de servicios prestados a nivel internacional va en aumento, está surgiendo una nueva demanda y se están abriendo más vías para suministrar servicios a escala internacional.

Gracias a la tecnología se están produciendo cambios en los medios de suministro que se traducen en una mayor facilidad del comercio transfronterizo de servicios, acompañada de una reducción de la presencia comercial, que en su día tuvo una importancia fundamental. También se observan cambios en la composición del comercio, con tasas de crecimiento más elevadas en el caso de los servicios de TIC y los servicios basados en las TIC en comparación con los demás servicios. Además, los datos presentados en este informe muestran que, contrariamente a lo que se cree, los países en desarrollo no están quedando al margen de estas transformaciones, sino que su grado de integración en las cadenas de suministro mundiales y su contribución a la creación de valor añadido son cada vez mayores. Aunque son las grandes empresas mundiales basadas en Internet las que protagonizan los titulares, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (MIPYME) de los países en desarrollo están exportando con éxito una amplia gama de servicios en línea prestados a las empresas, colaboran con asociados extranjeros en el suministro de programas informáticos para las nuevas tecnologías y, en algunos casos, encabezan la innovación tecnológica adaptada a las necesidades de los países en desarrollo. La mayor viabilidad del suministro transfronterizo y su creciente importancia plantean desafíos para los Gobiernos y el comercio internacional, como el riesgo de marginación de las economías en desarrollo que no logren acceder a las nuevas tecnologías. Son precisamente estas tendencias las que hacen que la colaboración y la cooperación transfronterizas sean mucho más importantes y necesarias que en el pasado.

Los avances tecnológicos, como los examinados en las secciones anteriores, están afectando a los marcos reglamentarios y plantean grandes dilemas a los organismos de reglamentación a la hora de buscar un equilibrio entre el fomento de la innovación, la protección de los consumidores y otros objetivos de política pública, y el mantenimiento de la apertura de los mercados. La tecnología puede poner en tela de juicio los modelos reglamentarios tradicionales, ya que las reglamentaciones no se modifican ni adaptan fácilmente dentro de una jurisdicción nacional o entre jurisdicciones de distintos países.

Como se explica en Eggers *et al.* (2018), la idea de que las reglamentaciones pueden elaborarse lentamente y permanecer después en vigor durante largos períodos sin sufrir cambios ha sido puesta en cuestión. A medida que surgen nuevos modelos de negocio y cambian los modos de suministro de los servicios, los organismos públicos deben responder elaborando o modificando reglamentaciones, velando por su cumplimiento y notificándoselas al público a un ritmo mucho más rápido que antes. Las estructuras reglamentarias existentes se adaptan a menudo con lentitud a las circunstancias sociales y económicas cambiantes, y los organismos de reglamentación suelen ser reacios a asumir riesgos.

Mientras que el ciclo de las políticas puede durar varios años, los sectores de servicios digitales pueden surgir y crecer con gran rapidez. Las nuevas empresas pueden convertirse en multinacionales en mucho menos de un decenio. Airbnb, por ejemplo, se creó en 2008, y ha pasado a ser una plataforma mundial que engloba más de 191 economías y 81.000 ciudades (Airbnb, 2019). Uber es otro caso destacable: fue fundada en 2009 y, 10 años después, cuenta con unos 110 millones de usuarios en todo el mundo y está presente en 63 economías y más de 700 ciudades.[2] Un tercer ejemplo es M-PESA, que se puso en marcha en 2007 y en 2018 ya procesaba 1.200 transacciones por segundo.

La tecnología también permite que los servicios y los proveedores de servicios traspasen los límites tradicionales de las ramas de producción. Las empresas de telecomunicaciones, por ejemplo, ofrecen ahora servicios de pago y de transferencia de dinero (Vodafone a través de M PESA y OrangeMoney, entre otras), así como productos bancarios más tradicionales como cuentas de ahorro y préstamos (OrangeBank). Uber actúa de intermediario no solo en los servicios de transporte de pasajeros, sino también de entrega de comida. Alibaba ha pasado de ser un distribuidor en línea a ofrecer también servicios financieros. Estos cambios drásticos y acelerados

hacen imprescindible la coordinación interna de los organismos de reglamentación. Sin embargo, muchos sistemas reglamentarios nacionales son complejos y están fragmentados en múltiples organismos con competencias superpuestas.

Los organismos de reglamentación han adoptado tradicionalmente un enfoque de "prioridad a la reglamentación", según el cual la reglamentación debía estar en vigor antes de que los servicios pudieran empezar a prestarse. Incluso en ese marco, el proceso de formulación de la reglamentación ha posibilitado un diálogo cada vez mayor con los colectivos interesados (por ejemplo, la industria y los consumidores), no solo a nivel nacional sino también internacional. Por lo tanto, los organismos de reglamentación primero conceptúan las nuevas normas y reglamentos en respuesta a la evolución del mercado, y después dedican meses o años a su redacción y a compartir esos proyectos con los colectivos interesados para recabar observaciones. Por último, tras examinar esas observaciones se ultima la reglamentación en cuestión, una tarea que puede requerir tiempo y recursos en función del número de observaciones y de su importancia.

Sin embargo, el rápido ritmo de los cambios impuestos por la tecnología ha hecho que este enfoque resulte problemático. En primer lugar, los organismos de reglamentación a menudo no pueden prever completamente cómo reaccionará el mercado a los nuevos reglamentos, pese a toda la información que puedan obtener al interactuar con el sector privado; y, en segundo lugar, es posible que los reglamentos no vuelvan a examinarse una vez en vigor. Por estas razones, los organismos de reglamentación han empezado a adoptar enfoques reglamentarios más adaptables. Las oficinas de innovación y los "marcos de pruebas reglamentarios" son ejemplos al respecto, como se explica en el recuadro E1.

(b) Los fallos del mercado – y los intereses privados – impulsan la intervención de los Gobiernos en el sector de los servicios

La economía de servicios ha experimentado una importante transformación en los tres o cuatro últimos decenios. Ha evolucionado desde un modelo en el que los Gobiernos eran los únicos encargados de prestar muchos servicios sociales y de infraestructura, hacia otro en el que esos servicios también los suministran agentes privados que compiten entre sí, y que en algunos casos son predominantes.

Dornbusch (1992) observa que, en los decenios de 1980 y 1990, la decepción generalizada ante los resultados obtenidos con las restricciones del mercado y el bajo rendimiento de las actividades de servicios llevó a muchas economías a introducir ambiciosos programas internos de reforma encaminados a potenciar la eficiencia de los servicios. A partir de principios de los años ochenta, todos los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) aplicaron, en distintos grados, programas de reforma estructural para fomentar la competencia. Estos programas estuvieron motivados, por ejemplo, por las pérdidas de eficiencia derivadas de los menores niveles de producción y los elevados precios que generaron las restricciones de entrada, por una nueva evaluación de la conveniencia de regular los monopolios naturales a la luz de los avances tecnológicos y de cómo hacerlo, y por la necesidad de que las economías se ajustaran a la intensificación de la competencia internacional en muchos sectores de servicios (Hoj *et al.*, 1995). Los países también emprendieron una reforma de los servicios, en particular del sector financiero y de las telecomunicaciones, en el marco más amplio de los programas de ajuste estructural aplicados para poder acceder a los préstamos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional y realizar reembolsos de la deuda (Busari, 2010).

En algunos casos, los mercados de servicios solo se abrieron inicialmente a las empresas nacionales, aunque a menudo esa apertura se extendió de forma progresiva y sostenida a los proveedores extranjeros. En esencia, estas iniciativas de reforma, que se llevaron a cabo prácticamente en todo el mundo, aunque a diferentes ritmos y en distinta medida, abrieron al comercio efectuado mediante una presencia comercial a muchos servicios de infraestructuras y servicios prestados a los productores. También alteraron la función de los Gobiernos, que pasaron de ser los proveedores principales a ocuparse de la reglamentación de unos mercados competitivos. Además, incluso en los sectores de servicios en los que siempre había existido la presión de la competencia, los avances tecnológicos aumentaron la necesidad de reglamentación y su intensidad. Así pues, pese a la percepción general de desreglamentación, la transformación de los servicios requería una reglamentación pública nueva y adaptada.

Son dos las fuerzas que orientan la intervención reglamentaria pública en los mercados de servicios: consideraciones de interés público e intereses privados.[3] Desde la perspectiva del interés público, la intervención puede estar justificada por consideraciones de eficiencia o de equidad (Joskow y Noll, 1981). Las preocupaciones relativas a la eficiencia se refieren principalmente a la existencia de fallos del mercado, es decir, a la incapacidad de los mercados no controlados de llevar a cabo una distribución de

Recuadro E.1: Tecnología financiera, reglamentación y cooperación internacional: el caso de las oficinas de innovación y de los marcos de pruebas reglamentarios

La innovación tecnológica en los servicios financieros (conocida como tecnología financiera o *fintech*) ha crecido rápidamente en el último decenio y ha permitido la aparición de servicios como los pagos por móvil y los préstamos entre pares. El auge de la tecnología financiera plantea muchos desafíos debido a los limitados conocimientos tecnológicos especializados de los organismos de reglamentación (que hace difícil evaluar los modelos y prácticas empresariales innovadores y sus efectos), la existencia de innovadores financieros que no son proveedores de servicios financieros tradicionales, la necesidad de equilibrar la innovación con la estabilidad financiera, los limitados recursos humanos y financieros, y la presión ejercida por los proveedores de servicios financieros ya establecidos para mantener el statu quo.

Cada vez son más los organismos de reglamentación de las economías desarrolladas, en desarrollo y menos adelantadas que responden a estos desafíos introduciendo enfoques reglamentarios innovadores, como las denominadas oficinas de innovación y los marcos de pruebas reglamentarios.

Las oficinas de innovación suelen ser el primer enfoque utilizado para mejorar el diálogo entre organismos de reglamentación e innovadores, y constituyen una buena primera alternativa para las instituciones normativas de las economías emergentes y en desarrollo que disponen de recursos limitados, dado que su implantación y funcionamiento son más fáciles que otras iniciativas de reglamentación. Pueden seguir evolucionando o complementarse con otros enfoques, como los marcos de pruebas reglamentarios (véase *infra*). Las oficinas de innovación no solo pueden servir para informar a los innovadores sobre el marco reglamentario en el que operan, sino también para conseguir que los organismos de reglamentación conozcan mejor la tecnología financiera, lo que facilita una respuesta reglamentaria adecuada. Actualmente este tipo de oficinas funcionan en más de 30 jurisdicciones de todo el mundo. Asimismo, las oficinas de innovación pueden facilitar la colaboración internacional en materia de reglamentación mediante acuerdos bilaterales de cooperación. Un ejemplo ilustrativo es Innovate, creada en 2014 por la autoridad financiera del Reino Unido (FCA), que ha firmado acuerdos de cooperación con sus homólogos de Australia, el Canadá, China, los Estados Unidos, Hong Kong (China), el Japón, la República de Corea y Singapur. Estos acuerdos promueven el intercambio de información entre las autoridades en relación con las nuevas tendencias de la innovación financiera y facilitan la comunicación de referencias de innovadores entre los distintos mercados, lo que reduce los obstáculos reglamentarios a la entrada en los mercados extranjeros.

En cuanto al marco de pruebas reglamentario, se trata de un programa formal, normalmente resumido por escrito y publicado, que permite realizar pruebas temporales de las innovaciones (por ejemplo, nuevos productos, tecnologías o modelos de negocio financieros) con clientes reales, sujetas a la supervisión de los organismos de reglamentación. Estas pruebas se llevan a cabo en la frontera o incluso fuera de los marcos reglamentarios existentes, lo que permite a los organismos de reglamentación comprender mejor la tecnología financiera y decidir si es necesario adoptar nuevas medidas reglamentarias. Una prueba satisfactoria puede dar lugar a varios resultados, como la autorización de la innovación, modificaciones de la reglamentación o una orden de cese y desistimiento. Una característica común de los marcos de pruebas reglamentarios, que pueden requerir muchos recursos, es que facilitan el diálogo entre los participantes en el mercado y los organismos de reglamentación, lo que propicia una reglamentación mejor fundamentada y contribuye a lograr el equilibrio adecuado entre innovación y riesgo.

El primer marco de pruebas reglamentario entró en funcionamiento en 2016 en el Reino Unido y a principios de 2019 ya se aplicaba activamente en casi 30 jurisdicciones. El concepto de marco de pruebas reglamentario se está estudiando para promover la cooperación transfronteriza en materia de reglamentación y permitir a los innovadores obtener economías de escala más rápidamente a nivel regional o mundial. Los marcos de pruebas multijurisdiccionales pueden facilitar la expansión transfronteriza a través de programas de pruebas compartidos y reducir así las posibilidades de arbitraje reglamentario entre los distintos marcos de pruebas. Actualmente se están llevando a cabo dos iniciativas para la creación de marcos de pruebas multijurisdiccionales: la Red Mundial de Innovación Financiera (GFIN), propuesta en 2018 por la FCA británica junto con 11 organismos de reglamentación financiera de todo el mundo, y la API Exchange (APIX), creada por la Red de Innovación Financiera (AFIN) de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) (UNSGSA y CCAF, 2019).

recursos eficiente desde el punto de vista social. Como se expuso en la sección C.1, los fallos del mercado tienden ser más generalizados en la esfera de los servicios que en las industrias de producción de bienes. Se trata de casos de asimetrías de la información (por ejemplo, cuando los proveedores están mejor situados que los consumidores para evaluar la calidad del servicio que suministran), competencia imperfecta (como ocurre con la estructura natural de monopolio u oligopolio de las industrias de red) y externalidades[4] (como las consecuencias ambientales del transporte pesado por carretera). Las consideraciones de equidad también pueden motivar la reglamentación pública de los sectores de servicios a fin de evitar un funcionamiento sin limitaciones de los mercados que deje desatendidos a determinadas zonas o grupos de consumidores, por ejemplo en sectores como los servicios de salud o las telecomunicaciones.

Por su parte, la teoría según la cual son los intereses privados los que orientan la reglamentación sostiene que la intervención pública obedece más a las preocupaciones de los grupos de intereses especiales que al logro del interés público. Además, incluso cuando su intervención persiga consideraciones de política pública, los Gobiernos se guiarán por intereses privados en su elección del instrumento de reglamentación (Stigler, 1971; Posner, 1974; Peltzman, 1976; Becker, 1983).

En OMC (2012) se ofrece más información sobre la importancia de las consideraciones de interés privado en la reglamentación de los sectores de servicios. En primer lugar, dado que prácticamente todos los obstáculos al comercio de servicios son medidas reglamentarias, la forma más transparente de intervención en el comercio de mercancías, es decir, los aranceles, no se aplica a los mercados de servicios. Esta opacidad de las medidas relativas a los servicios ofrece mayor margen para enmascarar cualquier motivo de interés privado en la intervención reglamentaria. En segundo lugar, la naturaleza intangible de los servicios hace que la reglamentación tienda a basarse con menos frecuencia en pruebas técnicas o científicas que en el caso de las mercancías, lo que propicia aún más que se oculten motivos de interés privado.

Por último, la elevada complejidad de gran parte de la reglamentación sobre servicios fomenta que los organismos de reglamentación se dejen "capturar" por proveedores nacionales ya establecidos. Como muestran Laffont y Tirole (1991), es probable que se produzca una captura del regulador -y, en consecuencia, una reglamentación ineficiente- cuando los grupos de interés están muy concentrados y organizados, y el grado de asimetría de la información entre el sector reglamentado y el organismo de reglamentación es elevado. Fung y Siu (2008) sostienen que, en el análisis de la razón de ser de la liberalización del comercio de servicios, es más adecuado adoptar un modelo explícito de economía política, que incluye las consideraciones de interés privado, que un modelo de maximización del bienestar.

Las perspectivas del interés público y del interés privado en la formulación de políticas también dejan entrever posibles explicaciones de las decisiones gubernamentales de abrir algunos sectores y no otros. Desde la perspectiva de interés público, los gobiernos abren determinados sectores para que la competencia pueda generar mayor eficiencia. Por el contrario, desde la perspectiva de interés privado, la capacidad de los proveedores de servicios ya establecidos para organizarse y oponerse a los cambios de política que puedan serles desfavorables se traduce en una apertura de los mercados escasa o nula. En consecuencia, la liberalización o su inexistencia pueden explicarse como resultado de la interacción de estas dos fuerzas, una de las cuales prevalece sobre la otra en un momento y lugar concretos y determina así las opciones de política.

Las intervenciones de política comercial en los mercados de servicios pueden no ser comprendidas inmediatamente por un público ajeno a la órbita del comercio. Dada su naturaleza intangible y no almacenable, los servicios no se comercializan a través de las oficinas de aduana, lo que hace que los aranceles sean en gran medida inaplicables. Así pues, los instrumentos de política comercial en la esfera de los servicios son fundamentalmente de carácter reglamentario. Sin embargo, como se señala en OMC (2012), solo un número limitado de reglamentaciones sobre servicios pueden categorizarse como obstáculos al comercio, en concreto las que no pueden justificarse por razones de interés público o persiguen fundamentos de política pública de manera socialmente ineficiente. En OMC (2012) se sostiene que las medidas discriminatorias son prácticas comerciales restrictivas por definición. En lo que respecta a las medidas no discriminatorias, las que limitan la entrada o el establecimiento en el mercado también son difíciles de justificar por razones de eficiencia, dado que al proteger de la competencia a los proveedores ya establecidos reducen la apertura general de los mercados a la libre competencia. Por último, las medidas no discriminatorias que, en cambio, afectan a las operaciones de los proveedores parecen ser las más alejadas de fines proteccionistas.

Esta evaluación se refleja ampliamente en la manera de formular los acuerdos comerciales de servicios, y en primer lugar el AGCS (véase también el recuadro E.2). Estos acuerdos se basan en la distinción fundamental

Recuadro E.2: El AGCS, en pocas palabras

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC entró en vigor en 1995, al final de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales. El AGCS es el primer y único conjunto de normas multilaterales por el que se rige el comercio internacional de servicios.

Un elemento básico del AGCS es el reconocimiento de que, contrariamente a la opinión generalmente aceptada, todos los servicios son comerciables, si bien ese comercio no puede apreciarse plenamente desde una perspectiva exclusivamente transfronteriza. Como resultado de la naturaleza intangible de muchos servicios, los proveedores y los consumidores frecuentemente deben estar físicamente cerca para que el servicio pueda ser prestado. Así, el AGCS distingue cuatro "modos" de suministro de servicios con el fin de abarcar todos los casos de servicios prestados en el ámbito internacional. Además del suministro transfronterizo tradicional de servicios (modo 1), como los servicios de consultoría prestados por teléfono a clientes extranjeros, el AGCS también abarca los casos en los que un consumidor compra un servicio en el extranjero (consumo en el extranjero o modo 2), como en el turismo internacional, así como los casos en los que los servicios se comercializan a través de un proveedor presente en otro país, ya sea mediante presencia comercial (modo 3), como ocurre cuando se establece una filial, o mediante la presencia temporal de personas físicas (modo 4), como sucede en el caso de los servicios prestados por consultores.

El AGCS aplica esta definición amplia del comercio a todos los servicios, con solo dos excepciones: los "servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales" y la mayor parte de los servicios de transporte aéreo (aunque esta última exclusión está sujeta a examen). Como contrapeso a este amplio ámbito, el AGCS solo prevé la aplicación general de un muy limitado número de obligaciones, principalmente el trato de la nación más favorecida (NMF), la transparencia (publicación de medidas) y la revisión de las decisiones administrativas. El trato NMF (artículo II del AGCS) exige que todos los servicios y los proveedores de servicios extranjeros reciban el mismo trato en lo sustancial; la obligación de transparencia prevé la publicación de todas las medidas relativas a los servicios que sean de aplicación general; y las normas sobre la revisión de las decisiones administrativas obligan a los Miembros a mantener tribunales o procedimientos que permitan a los proveedores extranjeros solicitar la revisión de las decisiones administrativas que afecten al comercio de servicios y, en su caso, su rectificación. No obstante, al final de la Ronda Uruguay, y posteriormente en el momento de su adhesión a la OMC, los Miembros tuvieron la posibilidad de acogerse a las exenciones de la obligación NMF, por ejemplo para proteger un trato preferencial otorgado a uno o varios interlocutores comerciales, incluso si no eran Miembros de la OMC, o para seguir aplicando prescripciones de reciprocidad.

En lo que respecta a sus disciplinas de apertura de los mercados, el AGCS estipula que el "acceso a los mercados" (artículo XVI) y el "trato nacional" (artículo XVII) solo se aplican a los sectores de servicios consignados por cada Miembro de la OMC en su propia lista de compromisos específicos, y únicamente en la medida en que no se hayan consignado limitaciones pertinentes para ninguno de los cuatro modos de suministro.

Los compromisos en materia de acceso a los mercados determinan las condiciones relativas al número de proveedores autorizado, el volumen de la producción de servicios, el valor total de los activos o transacciones de servicios, el número de empleados extranjeros, las formas jurídicas y la participación de capital extranjero. Conviene señalar que varias de estas condiciones no se basan en el carácter extranjero del servicio o el proveedor, por lo que los compromisos de acceso a los mercados pueden aplicarse de manera neutral con respecto al origen. Por su parte, los compromisos en materia de trato nacional establecen las condiciones relativas al trato no discriminatorio de los servicios y los proveedores de servicios extranjeros frente a sus equivalentes nacionales. Las listas ofrecen garantías jurídicas de que no empeorarán las condiciones de acceso y no discriminación consolidadas en ellas. Además, los "compromisos adicionales" (artículo XVIII del AGCS) permiten a los Miembros ofrecer garantías jurídicamente vinculantes con respecto a las medidas de facilitación del comercio de servicios. Todas las condiciones consignadas en las listas constituyen niveles mínimos de trato que cada Miembro garantiza a todos los demás Miembros y pueden ocultar, en la práctica, un régimen más laxo, que también debe aplicarse sobre una base NMF.

El AGCS contiene asimismo varias disposiciones de "buena gobernanza". En los sectores de servicios en los que un Miembro haya contraído compromisos, el artículo VI sobre "reglamentación nacional" exige, por ejemplo, que todas las medidas de aplicación general que afecten al comercio de servicios sean administradas de manera razonable, objetiva e imparcial. Además, en el párrafo 4 del artículo VI del AGCS se insta a los Miembros de la OMC a elaborar las disciplinas necesarias para asegurarse de que las medidas relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios.

entre las reglamentaciones que constituyen "obstáculos al comercio", destinados a ser eliminados en última instancia mediante la negociación, y todas las demás "medidas de reglamentación nacional" pertinentes, que solo están sujetas a algunas obligaciones de buen gobierno, más o menos desarrolladas.

Los obstáculos al comercio, en el marco del AGCS, abarcan todas las medidas discriminatorias, así como una lista exhaustiva de las denominadas limitaciones de acceso a los mercados, como los contingentes no discriminatorios que limitan el número de proveedores o la cantidad de producción suministrada en un mercado. Dado que el comercio de servicios comprende diferentes modos de suministro, los obstáculos al comercio, que en su mayoría son medidas internas, abarcan un conjunto de políticas mucho más amplio que en el caso de las mercancías.

Por otra parte, las medidas a las que se hace referencia como "reglamentación nacional" no se consideran obstáculos al comercio, aunque en los acuerdos sobre el comercio de servicios se reconoce que esas medidas, destinadas a alcanzar objetivos legítimos de política pública, pueden tener efectos de restricción del comercio. A la luz de la definición ampliada del comercio de servicios, sin embargo, pueden entrar en esta categoría numerosas medidas que rigen la forma en que se producen y consumen los servicios en una economía y que no son "obstáculos al comercio". Los acuerdos de servicios también reconocen implícitamente que el comercio puede verse más afectado por la ausencia de una medida que por su presencia, razón por la que permiten a los Gobiernos adoptar medidas reglamentarias positivas y comprometerse a aplicarlas.

(c) "Actuar en solitario" no permite aprovechar todos los posibles beneficios

La mayor parte de las reformas del comercio de servicios introducidas en los últimos decenios solo han emanado hasta cierto punto de negociaciones comerciales bilaterales o multilaterales. En líneas generales, los Gobiernos han llevado a cabo la gran mayoría de las transformaciones, en particular en lo que respecta al comercio efectuado a través de la presencia comercial (modo 3), de forma unilateral, impulsados por los beneficios económicos y de desarrollo previstos. Solo posteriormente esas reformas se han consolidado, en mayor o menor medida, en acuerdos comerciales (Hoekman *et al.* 2007; Roy *et al.* 2007; Marchetti, 2009; Fink y Jansen, 2009; Adlung y Morrison, 2010; Miroudot y Shepherd, 2014; Mattoo, 2015; Balchin *et al.* 2016). Las únicas excepciones son los compromisos de introducción progresiva asumidos en el marco de las negociaciones ampliadas sobre telecomunicaciones básicas y servicios financieros (véase el recuadro E.3) y las consolidaciones realizadas por los Miembros de reciente adhesión[5] en materia de servicios (Adlung, 2009).

Se ha estimado que los beneficios de la apertura de los mercados de servicios son elevados y se difunden por toda la economía (Banco Asiático de Desarrollo y Centro de Desarrollo de la OCDE, 2002). Como se indica en la sección C, la apertura del comercio de servicios genera ganancias de bienestar, ya que da lugar a una asignación de recursos más eficiente, aumenta la variedad de los servicios ofrecidos y permite la expansión de las empresas de servicios más productivas. Además de estas ventajas comerciales "ordinarias", la liberalización del comercio de servicios ofrece otros posibles beneficios, habida cuenta de la importancia que tiene para el desarrollo del capital humano el acceso a servicios sociales, como la salud y la enseñanza, y de lo vital que resulta la prestación de servicios intermedios para la competitividad de todas las empresas. En la medida en que los servicios ineficientes incorporados a las funciones de producción de las empresas generan costos en todas las fases ulteriores del proceso productivo, los obstáculos al comercio, como las restricciones no discriminatorias de acceso a los mercados, y las medidas de reglamentación nacional restrictivas del comercio que protegen a los proveedores ya establecidos, tienen amplias repercusiones en toda la economía.

Sin embargo, como se expuso en la sección D, varios sectores de servicios, algunos de ellos fundamentales (como los de infraestructura o los destinados a los productores), siguen estando muy restringidos en diversas economías. Entre otros ejemplos cabe citar diversos servicios de transporte y profesionales. En estos contextos, la liberalización de los servicios es limitada; sigue habiendo importantes obstáculos al comercio (incluso para los posibles competidores nacionales) que es difícil, si no directamente imposible, eliminar sobre la base de procesos únicamente nacionales. Así pues, los esfuerzos unilaterales de reforma pueden tropezar con dificultades, ya que a menudo no son lo suficientemente firmes y los colectivos interesados con una posición afianzada no se dejan convencer fácilmente. La intensidad reglamentaria en muchos sectores de servicios y la consiguiente facilidad con que los intereses privados pueden capturar a los organismos de reglamentación pueden explicar en parte las dificultades que afrontan los Gobiernos en la apertura de los mercados de servicios, y muestran los límites de lo que se puede lograr de forma autónoma, como se verá en el apartado a) de la sección E.4.

Recuadro E.3: Negociaciones ampliadas sobre telecomunicaciones básicas y servicios financieros

Las negociaciones de la OMC sobre telecomunicaciones básicas y servicios financieros que tuvieron lugar a finales de los noventa son dos ejemplos de cómo pueden tener éxito las negociaciones plurilaterales centradas en un sector o tema determinados, integrarse en un acuerdo existente (el AGCS) y aplicarse en régimen NMF. Ilustran la nueva dinámica de negociación que ofrecen los acuerdos sobre servicios.

Estas negociaciones, que en el caso de las telecomunicaciones básicas condujeron al Cuarto Protocolo anexo al AGCS y en el de los servicios financieros a los Protocolos Segundo y Quinto del AGCS sucesivamente, fueron fruto de las iniciativas adoptadas hacia el final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. En ese momento, el alcance de los compromisos en esos sectores se consideró insuficiente para lograr un resultado significativo.

En el caso de las telecomunicaciones básicas, aunque en un principio los iniciadores de las negociaciones fueron en su mayoría pequeñas economías industrializadas, la tendencia de las reformas del sector atrajo en última instancia no solo a las grandes economías industrializadas, sino también a un gran número de países en desarrollo que consideraron que las negociaciones eran útiles para catalizar el debate sobre la reforma del sector y ofrecían la oportunidad de consolidar las reformas en el marco del AGCS para evitar retrocesos una vez introducidas. La mayor participación registrada también se debió en parte a la flexibilidad que ofrecía el AGCS para que los Miembros, incluidos los países desarrollados y en desarrollo, asumieran compromisos de liberalización parcial o compromisos que se irían introduciendo progresivamente en una fecha futura especificada y acordada.

En cuanto a los servicios financieros, inicialmente estaba previsto que las negociaciones se celebraran en el semestre posterior a la entrada en vigor del AGCS, es decir, hasta finales de junio de 1995, pero finalmente se concluyeron a finales de julio de 1995, aunque con carácter provisional, y esos resultados se incorporaron al Segundo Protocolo anexo al AGCS. Si bien muchos Miembros habían mejorado los compromisos asumidos anteriormente, se consideró que los resultados aún no eran satisfactorios y los Miembros decidieron reanudar las negociaciones sobre los servicios financieros dos años después. Las negociaciones concluyeron con éxito en diciembre de 1997, y el 1° de marzo de 1999 entraron en vigor (para la mayoría de sus signatarios) los compromisos mejorados.[6]

El Quinto Protocolo resultó ser un acuerdo histórico alcanzado en el momento crítico de la crisis financiera asiática, que había estallado en julio de 1997 y suscitado temores de que se produjera un colapso económico mundial debido al contagio financiero. Los Miembros de la OMC, que representaban más del 95% del comercio mundial de servicios financieros, se mantuvieron fieles a sus mandatos de negociación y compromisos, impulsados por una determinación y voluntad política sin precedentes. Esto también era la prueba de que las negociaciones plurilaterales basadas en una masa crítica en un entorno multilateral podían conducir a un resultado sólido basado en el régimen NMF.

Los resultados alcanzados en básicamente tres años de negociaciones fueron sobresalientes: en el momento de la entrada en vigor de la OMC en 1995, 66 Miembros habían contraído compromisos en materia de servicios financieros, de los cuales 29 se mejoraron durante las negociaciones de 1995 y se incorporaron al Segundo Protocolo anexo al AGCS. Las negociaciones de 1997 elevaron a 56 el número de listas de compromisos mejoradas. A finales de 1997, 89 Miembros habían asumido compromisos en materia de servicios financieros, incluidos los que figuraban en el Quinto Protocolo, los derivados del final de la Ronda Uruguay, que no se modificaron en las negociaciones, y otros compromisos que se fueron incorporando a través de los procesos de adhesión de nuevos Miembros.

Además de la dificultad para vencer la resistencia del interés privado a la apertura de los mercados en determinadas esferas, la puesta en marcha unilateral de reformas por los Gobiernos tiene otros inconvenientes. En primer lugar, cuando las reformas no son multilaterales, la posibilidad de que se modifiquen las políticas sigue siendo importante. Sucede lo mismo en esferas que siempre han sido competitivas y están abiertas a los proveedores extranjeros, en las que no es necesario modificar las políticas y puede resultar menos fácil evitar la introducción de nuevas restricciones al comercio en el futuro. Esta dificultad puede agravarse en el contexto actual, ya que los Gobiernos están sopesando si deben responder

y cómo no solo a las oportunidades que ofrece la economía digital, sino también a los retos que plantea.

Un segundo inconveniente de que los países establezcan la reglamentación nacional de forma completamente independiente es que en los procesos de reglamentación nacional no suelen tenerse en cuenta las posibles externalidades negativas sobre los proveedores extranjeros, lo que aumenta la probabilidad de heterogeneidad reglamentaria (Hoekman *et al.* 2007). La existencia de normas diversas en las distintas jurisdicciones es una fuente de costos comerciales, en la medida en que los proveedores deben cumplir diferentes prescripciones reglamentarias nacionales para prestar los mismos servicios o servicios similares en distintos países. Las diferencias reglamentarias, aunque no tengan fines proteccionistas, segmentan los mercados internacionales e impiden la explotación de economías de escala.

En este contexto, la cooperación internacional en las políticas relativas al comercio de servicios puede desempeñar una función importante. Como se expone en el recuadro E.4, las principales teorías sobre los acuerdos comerciales internacionales explican en cierta medida varias de las razones, aunque no necesariamente todas, por las que las economías cooperan en la conclusión de acuerdos sobre servicios.

El mecanismo de bloqueo previsto en los acuerdos sobre el comercio de servicios constituye una razón de peso para que las economías colaboren entre sí. Como señalan Copeland y Mattoo (2008), los acuerdos comerciales presentan importantes ventajas en relación con los compromisos, tanto en el plano nacional como en el internacional. En el ámbito interno, la firma de un tratado comercial ayuda a los Gobiernos a resistir las presiones de los grupos de interés proteccionistas nacionales. Los acuerdos comerciales someten a los Gobiernos a determinadas obligaciones y aumentan los costos de la aceptación de demandas de mayores obstáculos al comercio, por lo que garantizan que los niveles de protección sigan siendo reducidos y que se destinen menos recursos a las actividades de presión. En el contexto internacional, la consolidación de las políticas en un acuerdo comercial aumenta la credibilidad y la previsibilidad de esas condiciones comerciales. Ofrece a los proveedores de servicios garantías de que la administración local no alterará los costos fijos de establecer una presencia comercial en un mercado extranjero, conseguir títulos de aptitud nacionales o adquirir conocimientos locales, por ejemplo bloqueando repentinamente el acceso a su mercado o imponiendo condiciones restrictivas con el fin de obtener rentas del proveedor de servicios. Aunque los compromisos con menor grado de consolidación que los regímenes efectivamente aplicados otorgan a los Gobiernos cierto margen para invertir parcialmente las reformas, siguen garantizando que no se produzcan cambios radicales en las políticas.

Además, incluso cuando los mercados ya están abiertos y las empresas exportadoras no necesitan ejercer nuevas presiones, sigue existiendo margen para negociar la consolidación del statu quo. De hecho, Hoekman *et al.* (2007) aducen que, en el caso de regímenes de servicios que ya están plenamente liberalizados, los Gobiernos pueden seguir invirtiendo capital político en el proceso de negociación de la OMC para afianzar los niveles de apertura existentes.

(d) Las consolidaciones en materia de servicios son valiosas … e interdependientes de la reglamentación nacional

Se ha demostrado empíricamente que los regímenes comerciales imprevisibles y los riesgos asociados a la modificación de las políticas generan costos importantes para los comerciantes, mientras que la previsibilidad de las obligaciones multilaterales tiene valor comercial en sí misma (OMC, 2014; Osnago *et al.* 2018). Esto es especialmente cierto en el comercio de servicios, sobre todo en el caso de los servicios de infraestructura que se comercializan mediante el establecimiento de una presencia comercial (modo 3), ya que su suministro suele suponer elevados costos irrecuperables[7] (OCDE, 2017b). Por lo tanto, las garantías que ofrecen los acuerdos comerciales frente a cambios arbitrarios de políticas constituyen un importante incentivo para que los proveedores de servicios suministren sus productos a escala internacional. La OCDE (2017b) considera que, incluso cuando los acuerdos comerciales consolidan niveles ya existentes de apertura de los servicios, la reducción de la incertidumbre que esos compromisos jurídicos proporcionan a los comerciantes de servicios tiene un efecto positivo y significativo en los volúmenes del comercio bilateral.

Ciuriak y Lysenko (2016), Albert y Tucci (2016) y Lamprecht y Miroudot (2018) también constatan que los compromisos contraídos en el sector de los servicios tienen un efecto positivo e importante en el comercio de servicios. Aunque previsiblemente el efecto de la nueva liberalización del comercio es mayor que el de la consolidación de las políticas de servicios ya existentes en los compromisos contraídos en el marco de la OMC, esta última todavía representa la mitad del efecto que tiene en

Recuadro E.4: ¿Por qué existen los acuerdos sobre el comercio de servicios?

Para explicar la existencia de acuerdos comerciales, los economistas han invocado dos razones principales que pueden ser complementarias: la teoría de la relación de intercambio y la teoría del compromiso.

Según la teoría de la relación de intercambio, los acuerdos comerciales pueden utilizarse para evitar una situación de falta de cooperación e ineficiencia en el comercio internacional (Bagwell y Staiger, 1999, 2002; Staiger, 2015). Sin acuerdos, los Gobiernos pueden tener incentivos para aplicar políticas comerciales que protejan a los productores nacionales a expensas de los exportadores extranjeros con el objetivo de alterar la relación de intercambio (es decir, el precio de las exportaciones en relación con el precio de las importaciones) y aumentar así la renta nacional. Ahora bien, si todos los Gobiernos decidieran imponer este tipo de políticas comerciales, no solo no cambiarían los precios relativos, sino que la actividad económica general disminuiría. Así pues, en una situación conocida como el "dilema del prisionero", todos los países acabarían empeorando. Al dar "voz" a los exportadores en las opciones de política comercial de sus interlocutores comerciales y hacer que los Gobiernos extranjeros adquieran conciencia de los costos derivados de las restricciones comerciales que imponen, las negociaciones comerciales pueden resolver este problema, en beneficio tanto de los consumidores como de los productores nacionales (OMC, 2012, y Copeland y Mattoo, 2008).

Sin embargo, hay razones para cuestionar la utilidad de la teoría de la relación de intercambio en lo que respecta al comercio de servicios. El motivo fundamental es que esta teoría se basa en acuerdos comerciales con un único modo de comercio (transfronterizo) y en la protección que se otorga a través de medidas en frontera. Ahora bien, en el caso del comercio de servicios hay múltiples modos de suministro, que pueden complementarse o sustituirse. A este respecto, aunque no se refiere directamente a los acuerdos sobre servicios, Blanchard (2007) sostiene que un país que pueda manipular la protección en frontera para mejorar su relación de intercambio no tendrá incentivo alguno para hacerlo si las importaciones proceden de sus propios inversores con participaciones en la propiedad en los países y sectores exportadores. Además, los aranceles o las cargas a la importación equivalentes carecen en gran medida de pertinencia en el comercio de servicios: apenas se aplican al suministro transfronterizo de servicios, sino que se sustituyen por restricciones a la importación cuantitativas o de otro tipo, y son totalmente inaplicables cuando los proveedores extranjeros con presencia en el país suministran directamente dentro de las fronteras nacionales los servicios importados, sin que se crucen las fronteras internacionales (Staiger y Sykes, 2017).

En cambio, la teoría del compromiso sostiene, para explicar la existencia de los acuerdos comerciales, que la razón principal de que los Gobiernos entablen negociaciones comerciales es la necesidad de mantener y mejorar la credibilidad de los programas nacionales de reforma de la reglamentación (Maggi y Rodríguez-Clare, 1998, 2007; Matsuyama, 1990; Staiger y Tabellini, 1987). Los responsables de la formulación de políticas deben convencer a las empresas y a los consumidores de que las reformas comerciales serán duraderas, pero el compromiso de reforma no puede ser identificado ex ante por el sector privado. Así, si los costos de ajuste que conlleva la reforma son elevados y los proveedores de servicios nacionales y extranjeros sospechan que el Gobierno puede volver a imponer restricciones en el futuro, se abstendrán de invertir en el país, por lo que los beneficios de la reforma no se materializarán plenamente. Los acuerdos comerciales proporcionan instrumentos útiles para fundamentar las reformas unilaterales de la política interna y, por lo tanto, pueden resolver este problema, aunque las medidas autónomas adoptadas anteriormente por los Gobiernos para aprobar reformas nacionales de liberalización parecen ser un paso necesario hacia las negociaciones comerciales (Marchetti, 2004).

La teoría del compromiso parte del supuesto de que los acuerdos comerciales consolidan los niveles reales de apertura de los mercados, de forma inmediata o según un calendario preestablecido. Sin embargo, como señalan Marchetti y Mavroidis (2012), las consolidaciones realizadas en el marco del AGCS en particular, afianzan menos que los regímenes efectivamente aplicados. Así pues, la teoría del compromiso solo ofrece una explicación parcial de las negociaciones comerciales en el marco de la OMC.

las corrientes comerciales el aumento real del grado de apertura del sector de los servicios (Ciuriak y Lysenko, 2016). Lamprecht y Miroudot (2018) estiman que el aumento del promedio de consolidaciones de políticas en el marco de la OMC hasta los niveles consolidados en los ACR, sin que se produzca una nueva apertura real, aún genera un incremento del comercio del 8% al 12%, según el sector.

Como se verá en el apartado b) de la sección E.3, el nivel de consolidaciones de políticas en los ACR es notablemente superior al que se produce en el

marco del AGCS. Esto se debe en gran medida a que la mayoría de los compromisos contraídos en el marco del AGCS datan de 1995. A excepción de las negociaciones sectoriales ampliadas de 1995-1997 sobre telecomunicaciones y servicios financieros[8], y al margen del proceso de adhesión de distintas economías a la OMC, no se han celebrado nuevas negociaciones sobre servicios en la OMC desde entonces.

Entretanto, se ha firmado un número cada vez mayor de ACR que abarcan el comercio de servicios. Aunque el nivel de participación de los Miembros de la OMC en los ACR sobre servicios es variable, el número de estos acuerdos se ha disparado desde la entrada en vigor del AGCS (véase el gráfico E.1), pasando de menos de 10 en 2000 a 148 a finales de 2018. Más de 130 Miembros de la OMC (alrededor del 80% del total) son parte en al menos un ACR sobre servicios. Mientras que la inmensa mayoría de los ACR concluidos antes de 2000 abarcaban únicamente el comercio de mercancías, más de dos tercios de los suscritos en el último decenio incluyen también disciplinas sobre el comercio de servicios (véase el gráfico E.1).[9]

Otra tendencia significativa, especialmente en el último decenio, es el número cada vez mayor de ACR sobre servicios concluidos por las economías en desarrollo (véase el gráfico E.2).[10] En general, la mayor parte de los nuevos ACR sobre servicios firmados desde 2000 son acuerdos en los que son partes las economías en desarrollo. No obstante, pocos países menos adelantados (PMA) han participado hasta ahora en ACR sobre servicios, y algunas regiones han estado mucho menos expuestas que otras (África, en particular), aunque actualmente se están negociando otros ACR relativos a los servicios. Los Miembros más activos en cuanto al número de acuerdos notificados son Chile (22), Singapur (21), la Unión Europea (17), el Japón (16), China (14), la República de Corea (14), los Estados Unidos (13), México (12) y Australia (11). En la actualidad, muchas de las relaciones bilaterales más importantes en la esfera del comercio de servicios no están enmarcadas en ACR, aunque, especialmente en los últimos años, se han notificado varios acuerdos en los que participan grandes comerciantes de servicios, por ejemplo el acuerdo entre la Unión Europea y el Japón (2019), el Acuerdo Global y Progresivo para la Asociación Transpacífica (CPTPP) (2018), el acuerdo entre la Unión Europea y el Canadá (2018), el acuerdo entre China y la República de Corea (2016) y el acuerdo entre la India y el Japón (2011).

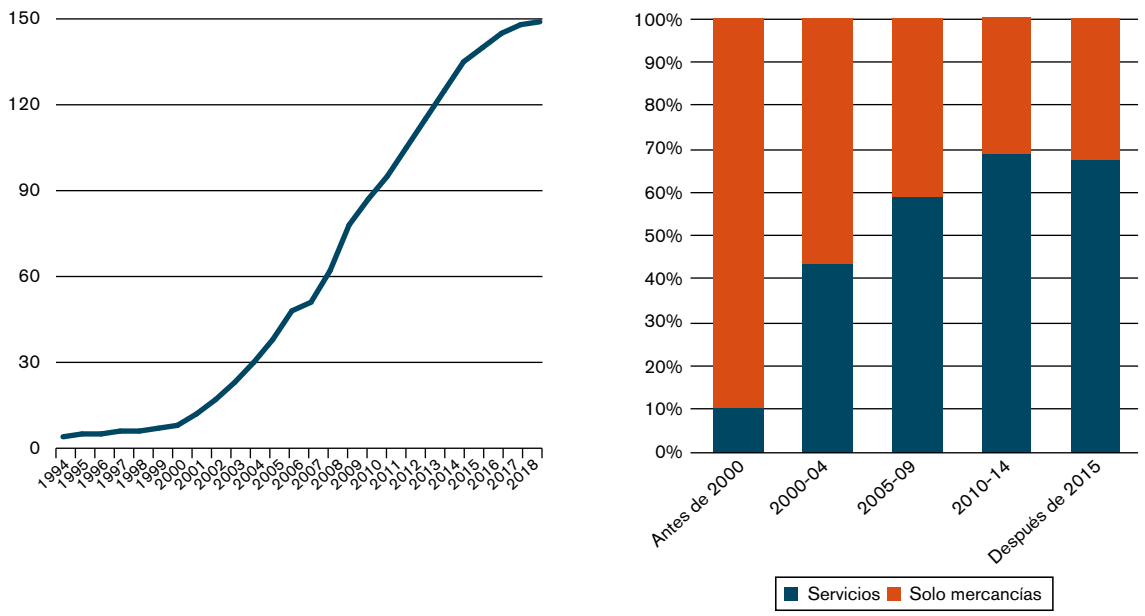
Desde que se negoció el AGCS, y teniendo en cuenta que no se han celebrado nuevas negociaciones sobre servicios en el marco de la OMC desde finales de los noventa, los ACR han sido la principal vía para consolidar las políticas de servicios. En cualquier caso, la vía de la OMC sigue abierta a los Gobiernos que deseen afianzar las reformas de su política de servicios, y ofrece la ventaja de una participación que puede ser mucho más amplia y un entorno menos volátil que en el caso de algunos ACR. Además, el marco de la OMC incluye elementos distintivos que contribuyen a reforzar la estabilidad y previsibilidad de las condiciones comerciales, en particular el mecanismo de solución de diferencias, pese a sus dificultades actuales, y las estructuras institucionales de supervisión del cumplimiento de los compromisos. Estas últimas comprenden los mecanismos de transparencia, vigilancia y examen de las políticas comerciales, que proporcionan un marco para la evaluación comparativa y el examen por homólogos que permite someter las medidas de los Gobiernos a un examen internacional. La OMC también proporciona una plataforma mundial para el intercambio de conocimientos entre países y la identificación, en 164 economías (en el momento de redactar el presente documento), de buenas prácticas, si no las mejores, para reglamentar los sectores de servicios de la manera menos restrictiva para el comercio. Además, permite el desarrollo de un sistema de normas comunes y compartidas que facilita el comercio de servicios.

La colaboración internacional, ya sea a nivel multilateral, regional o bilateral, se ha centrado en la reducción de los obstáculos al comercio y en las medidas de reglamentación nacional. De hecho, existe una gran complementariedad entre la participación internacional en estos dos tipos de medidas relativas a los servicios.

En primer lugar, dado que el comercio de servicios se abre cada vez más, es indispensable garantizar que las medidas de reglamentación nacional están diseñadas de forma que no obstaculicen la apertura de los mercados. Más allá de sus efectos en el comercio, unas medidas de reglamentación nacional mal diseñadas pueden perjudicar al dinamismo empresarial general y, en consecuencia, imponer una pesada carga a todas las empresas de servicios, independientemente de su origen, así como a los consumidores (OCDE, 2017b). Los clientes empresariales de fases ulteriores y los consumidores finales pagan un sobreprecio por un marco normativo que reduce la exposición del mercado a la competencia. La OCDE (2017b) asimila este sobreprecio a un impuesto sobre las ventas aplicado a las compras y estima que, en 42 economías, oscila por término medio entre el 3% en el transporte de carga por carretera y casi el 40% en los servicios de radiodifusión, con grandes variaciones de unas economías a otras.

Gráfico E.1: Los ACR sobre servicios han aumentado considerablemente

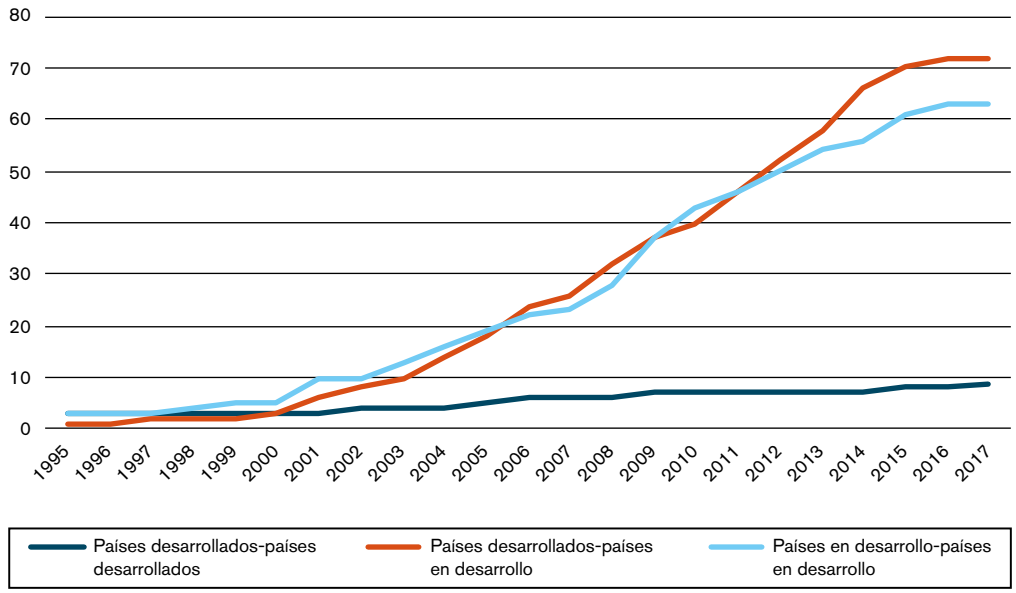
Número de ACR sobre servicios notificados a la OMC, por año de entrada en vigor (izquierda), y proporción de ACR notificados a la OMC que abarcan el comercio de servicios, por año de entrada en vigor (derecha)



Fuente: Secretaría de la OMC, diciembre de 2018.

Gráfico E.2: Cada vez más países en desarrollo son partes en ACR sobre servicios

Número de ACR sobre servicios, por niveles de desarrollo de las partes



Fuente: Secretaría de la OMC, diciembre de 2018.

ARTÍCULO DE OPINIÓN

Natallie Rochester,
Consultora de Comercio y Desarrollo,
Directora Gerente, Mango Tales Ltd., Jamaica

El potencial del comercio de servicios para los países en desarrollo

La conclusión de la Ronda Uruguay y la creación de la Organización Mundial del Comercio en 1995 supusieron los primeros compromisos en materia de comercio de servicios asumidos no solo por los países desarrollados, sino también por muchas otras economías no pertenecientes a la Unión Europea y por las partes en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), ahora conservadores, mostraron que los Miembros de la OMC estaban menos familiarizados con las disciplinas comerciales de la nueva esfera de los servicios que con las cuestiones abarcadas por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Uno de los principios fundamentales del AGCS es el derecho a preservar la flexibilidad de las políticas y el derecho a reglamentar el suministro de servicios y a establecer nuevas reglamentaciones al respecto con el fin de realizar los objetivos de política nacional.

Sin embargo, la integración internacional de la producción, las prácticas comerciales y el ritmo y dinamismo de los avances tecnológicos han puesto en tela de juicio la pertinencia en el entorno comercial actual de muchas de las reservas y condiciones formuladas por los Miembros de la OMC en los compromisos del AGCS en relación con los sectores de servicios y los modos de suministro. Con la liberalización progresiva del comercio de servicios, en particular mediante la terminación de las exenciones del trato NMF, los Miembros de la OMC buscaban promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo. Los nuevos compromisos en relación con la liberalización de los servicios podrían armonizar las consolidaciones en la OMC con el régimen de *statu quo* en una gama más amplia de sectores de servicios en todos los países Miembros de la OMC, que cada vez son más numerosos.

Esto es importante para mejorar la transparencia de los servicios mundiales y la previsibilidad para los comerciantes, y podría estar respaldado por acuerdos de reconocimiento mutuo entre los Miembros. La mejora de los compromisos contraídos por los Miembros fundadores de la OMC favorecería el equilibrio de los derechos y obligaciones de los Miembros que se han adherido a la Organización, incluidas las economías pequeñas y vulnerables y los Estados de reciente independencia, que normalmente han asumido compromisos amplios y profundos en materia de servicios.

Cuando se creó la OMC, los países en desarrollo no estaban equipados para competir con economías más avanzadas en los sectores extractivos con uso intensivo de capital, las empresas de transformación de productos agropecuarios y la industria manufacturera. En ese momento, no se era tan consciente de que existe una simbiosis entre el comercio de servicios y el crecimiento de otros sectores de servicios y distintos de los de servicios, y que el comercio eficiente de servicios de valor añadido favorece la competitividad y facilita el ascenso en la cadena de valor en los sectores distintos de los de servicios.

En 2017, la inversión extranjera directa en la industria manufacturera y en el sector de los servicios estaba en niveles similares (WIR, 2018). En respuesta a la volatilidad de los precios y a la erosión de las preferencias, los países en desarrollo tradicionalmente dependientes de los productos básicos recurren ahora en mayor medida al comercio de servicios para mitigar la vulnerabilidad. Los servicios representan más de dos tercios del producto interno bruto mundial (OCDE y OMC,

2017), son uno de los principales contribuyentes al empleo y su comercio ha resistido mejor que el comercio de mercancías en tiempos de crisis económica.

La promoción del sector de los servicios, la innovación basada en la propiedad intelectual, la transferencia de tecnología y los conocimientos técnicos serán fundamentales para reducir la vulnerabilidad de las economías en desarrollo. Por consiguiente, una mayor participación en el comercio internacional de servicios es un elemento esencial del plan de desarrollo sostenible de un país.

El consenso sobre las disciplinas en materia de reglamentación nacional, al aumentar la transparencia de los regímenes y mejorar la información sobre los mercados y el proceso de adopción de decisiones, reduciría los obstáculos encubiertos al comercio en los posibles mercados de los Miembros en desarrollo, así como los costos de transacción para los comerciantes. Aunque se ha avanzado mucho en este ámbito, el programa incorporado del AGCS puso de manifiesto las dificultades para resolver las complejas cuestiones conceptuales del comercio de bienes inmateriales utilizando un sistema inspirado en el GATT, en particular en lo que respecta a las subvenciones y las salvaguardias.

Debido a la interdependencia de los modos de suministro y las actividades económicas en las transacciones con los consumidores, aún persisten estas dificultades en la elaboración de normas. Los Miembros de la OMC han estado estudiando la singularidad del funcionamiento del comercio de servicios, prestando especial atención a las tendencias en determinados sectores, así como al marco adecuado para la consignación en listas que garantice un acceso a los mercados y un trato nacional efectivos. En ocasiones, las aclaraciones y explicaciones sobre los intereses comerciales en la esfera de los servicios se han limitado a los participantes en negociaciones plurilaterales. La participación concertada de los Miembros de la OMC en el comercio de servicios y la mejora de los marcos para reforzar el intercambio de información podrían contribuir a fundamentar la formulación de las posiciones de negociación de los países en desarrollo, su participación en las negociaciones y su ulterior aplicación de los nuevos compromisos contraídos en el marco de la OMC en materia de comercio de servicios.

En la práctica, el acceso a los canales de distribución de los mercados de los interlocutores comerciales será la clave para abrir nuevos mercados a los países en desarrollo. La exención para los PMA en la esfera de los servicios[11] y las modalidades de aplicación conexas son un buen punto de referencia para responder a las prioridades de los países en desarrollo en las negociaciones sobre servicios. Una cooperación eficaz, conforme a lo previsto en el artículo IV del AGCS, la Ayuda para el Comercio y otros esfuerzos de creación de capacidad en la esfera del comercio de servicios, aumentarían las posibilidades de concluir y aprovechar nuevos compromisos comerciales en el marco de la OMC.

En el AGCS se reconoció desde un principio a las telecomunicaciones, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios financieros como sectores por derecho propio y como servicios de infraestructura que podían servir de base para otros sectores. En la economía digital actual, entendemos que estos servicios son fundamentales para permitir la participación comercial con independencia del nivel de desarrollo y el tamaño.

La digitalización también amplía el alcance de los servicios transfronterizos, como refleja el aumento de los servicios prestados a las empresas y las transacciones de TIC registrado en 2017 (WIR, 2018). Asimismo, altera la estructura del comercio de mercancías en favor de las que tienen un equivalente digital, y la transferencia de información digital a través de procesos como la impresión en 3D modifica unas relaciones que antes se basaban en la ubicación geográfica de la producción.

Por lo tanto, a los países en desarrollo les interesa consolidar compromisos en materia de liberalización de los servicios, normas sobre servicios y otras esferas fundamentales como el comercio electrónico y las MIPYME. Los enfoques futuros para negociar normas comerciales deberían examinar los diferentes Acuerdos de la OMC para garantizar la coherencia de los compromisos y aprovechar al máximo el potencial que ofrece un mundo conectado.

Aunque estas estimaciones incluyen también el efecto de los obstáculos a la entrada no discriminatorios y no se centran exclusivamente en las medidas de reglamentación nacional, indican los beneficios que podrían obtenerse de las reformas favorables a la competencia aplicadas a una reglamentación ineficiente de los servicios que permite a las empresas ya establecidas consolidar y ampliar su poder de mercado cuando se debilitan las presiones competitivas (OCDE, 2017b). De hecho, se trata de una esfera en la que se ha mantenido una colaboración transfronteriza, tanto a nivel multilateral como regional, y en la que se están realizando esfuerzos adicionales, como se verá en los apartados c) y d) de la sección E.3.

En segundo lugar, como se examina con más detalle en el apartado c) de la sección E.4, la cooperación en materia de medidas de reglamentación nacional y, de manera más general, de gobernanza de la reglamentación, puede fomentar una mayor apertura de los mercados de servicios. Aunque esta cooperación en la esfera de la reglamentación no es suficiente en sí misma, es probable que constituya una condición necesaria para la liberalización. La calidad de la gobernanza económica es fundamental para garantizar que la apertura del sector de los servicios ofrezca todos los beneficios económicos posibles, tanto para el país que lleva a cabo la liberalización como para el país exportador. Sin embargo, no todas las economías cuentan con la capacidad requerida para diseñar, aplicar y examinar las medidas reglamentarias necesarias a tal efecto. Además, incluso en las economías que poseen los recursos necesarios, en ocasiones ha sido difícil formular y hacer cumplir la reglamentación nacional, lo que en algunos casos ha tenido importantes efectos en el comercio, posiblemente no intencionados. Así pues, la colaboración internacional puede contribuir, por una parte, a movilizar la asistencia necesaria para que los países en desarrollo creen y mejoren sus estructuras de gobernanza de la reglamentación y faciliten una mayor apertura de los mercados de servicios y, por otra, a promover el intercambio de información y de las mejores prácticas que puedan servir de base a todos los países para la formulación de políticas de servicios menos restrictivas del comercio. El artículo de opinión de Natallie Rochester (véase la página 184) incluye un análisis de este aspecto desde la perspectiva de un país en desarrollo.

En los estudios publicados suele evocarse la posibilidad de una apertura de los mercados basada en la reciprocidad como premisa para las negociaciones comerciales; no obstante, las consolidaciones basadas en la reciprocidad que no implican nuevas aperturas podrían seguir estando justificadas. Además de ofrecer a los Gobiernos una vía para que se comprometan de manera creíble a mantener la apertura comercial ya existente, las negociaciones comerciales les permiten intercambiar "consolidaciones por consolidaciones". Tal vez a los Gobiernos les resulte más fácil "defender" a nivel nacional que han contraído compromisos con respecto a determinadas políticas de servicios si pueden demostrar que han obtenido compromisos comparables de sus interlocutores comerciales. Esto puede aplicarse a las consolidaciones de los niveles de acceso, pero también a las relacionadas con las disciplinas que facilitan el comercio en las medidas de reglamentación nacional. El hecho de contraer obligaciones conjuntamente con otros países no solo ofrece garantías a los proveedores de servicios de la aplicación de criterios comparables en las distintas jurisdicciones, lo que reduce los costos del comercio, sino que también puede proporcionar a los órganos de reglamentación cierto grado de seguridad de que, en la medida en que otros Gobiernos también están dispuestos a asumir esas obligaciones, no se menoscabará indebidamente su libertad de reglamentación.

Este hincapié en las consolidaciones no significa que los acuerdos sobre el comercio de servicios no tengan ninguna posibilidad de ofrecer nuevas aperturas de mercado. Aunque eso es algo que ha resultado difícil hasta la fecha, como se verá en los apartados a) y b) de la sección E.4, a medida que se producen avances tecnológicos y que las economías y las estructuras de producción evolucionan, es probable que los Gobiernos se enfrenten a presiones cada vez mayores para abrir sus propios mercados y acordar aperturas mutuas con sus interlocutores comerciales.

3. Cómo colaboran los países en la esfera de los servicios

Según se ha mostrado en la sección E.2, la reglamentación está presente en todos los sectores de servicios. Además, es prácticamente el único instrumento de política comercial en esos sectores. A medida que el comercio de servicios evoluciona bajo el impulso de los avances tecnológicos, la fragmentación de la producción, las tendencias demográficas, el aumento de los ingresos y las preocupaciones ambientales, la reglamentación se hace incluso más indispensable. El tipo de medidas de reglamentación introducidas en los países y la calidad de la normativa aprobada desempeñarán una función muy significativa en el aprovechamiento pleno de las oportunidades que ofrece el comercio de servicios para reforzar el crecimiento, el desarrollo, la diversificación económica y la inclusividad. Por esos motivos, los países han

cooperado en lo que respecta a la política comercial en la esfera de los servicios y siguen haciéndolo.

Desde un punto de vista teórico, Mattoo y Sauvé (2011) observan que, para determinar el nivel de gobierno en el que debe tener lugar la cooperación internacional -es decir, en el marco multilateral de la OMC o mediante acuerdos regionales o preferenciales-, hay que ampliar la teoría del comercio convencional para incluir en ella la multiplicidad de modos de suministro y el carácter reglamentario de la protección del comercio específicamente aplicable al comercio de servicios. Como los obstáculos al comercio de servicios suelen aumentar los gastos de explotación para los proveedores extranjeros sin generar necesariamente rentas nacionales equivalentes, otorgar acceso preferencial cuesta poco o nada, ya que los ingresos sacrificados son escasos o nulos, pero la situación de los países excluidos del acuerdo preferencial puede empeorar.

Por otra parte, existe el riesgo de que los ACR favorezcan el establecimiento de proveedores relativamente ineficaces y menos aptos para generar los mayores efectos secundarios positivos de transferencia de tecnología y conocimientos. A ese respecto, Mattoo y Sauvé (2011) afirman que, en el caso de los servicios, y en particular de los servicios de infraestructura que tienen elevados costos irrecuperables específicos para cada ubicación, la apertura del comercio en régimen distinto del NMF entraña riesgos a largo plazo que no se plantean en el caso del comercio de mercancías. Habida cuenta de la función que el establecimiento de una presencia comercial desempeña en el comercio de servicios, los efectos negativos en la competencia resultantes de la liberalización en régimen preferencial pueden ser duraderos, por lo que esos autores se muestran a favor de una apertura de los mercados de alcance multilateral y en régimen NMF. En ese sentido, cabe indicar que, en varios ACR, las consolidaciones "preferenciales" se refieren a medidas que, en la práctica, se aplican en régimen NMF, como se analiza más a fondo en el inciso i) del apartado b) de la sección E.3.

En cambio, en el caso de la cooperación internacional relacionada con medidas reglamentarias nacionales aplicadas "dentro de las fronteras", varios autores sostienen que esa cooperación podría ser más fructífera cuando se lleva a cabo a nivel regional o preferencial o entre grupos pequeños, más que a nivel multilateral. Braga y Hoekman (2017) afirman que la cooperación en materia de políticas de reglamentación nacional no puede llevarse a cabo entre 160 economías o incluso más, por lo que tal vez requiera iniciativas a nivel de grupos más pequeños. Mattoo y Sauvé (2011) sostienen que la cooperación en materia de reglamentación podría ser más aconsejable, y probablemente más factible, entre un subconjunto de países, ya que ello facilitaría, casi con toda seguridad, la mayor convergencia requerida para integrar plenamente los mercados, como en el caso de la Unión Europea. Balchin *et al.* (2016) consideran que las negociaciones regionales son particularmente importantes para facilitar el reconocimiento mutuo de calificaciones en el sector de los servicios. Sobre la base del análisis de todos los acuerdos de reconocimiento mutuo notificados entre 1995 y 2007, Marchetti y Mavroidis (2012) llegan a la conclusión de que los Miembros de la OMC suelen suscribir acuerdos de reconocimiento con otros Miembros de la OMC que son socios en ACR, comparten el mismo idioma, son vecinos geográficos o reúnen todas estas características. En todo caso, las iniciativas regionales deben tener en cuenta las obligaciones generales adoptadas a nivel multilateral. Como indican estos autores, los empeños regionales compatibles con los principios multilaterales pueden ser complementarios en lo que respecta a la reglamentación con un mayor nivel de detalle y especificidad.

En las secciones siguientes se describe la situación actual de la cooperación internacional en lo que respecta a la reducción de los obstáculos al comercio de servicios y la adopción de medidas internas de reglamentación. En primer lugar, se presenta la situación a nivel multilateral y se ofrece una breve descripción de los debates actualmente en curso, y después se aborda el nivel preferencial. En la sección final se describen a grandes rasgos las actividades de cooperación en materia de reglamentación de otras organizaciones internacionales que destacan por su relación con el comercio de servicios.

(a) Cooperación internacional para reducir los obstáculos al comercio en la Organización Mundial del Comercio

(i) Situación actual

Los compromisos específicos asumidos en el marco del AGCS determinan la medida en que los Miembros de la OMC otorgan "acceso a los mercados" (artículo XVI) y "trato nacional" (artículo XVII) en los diferentes sectores de servicios y modos de suministro. Los compromisos específicos sobre acceso a los mercados y trato nacional consignados en determinados sectores pueden utilizarse para promover la competencia y las inversiones en los sectores de servicios, consolidar la liberalización realizada de manera autónoma y aumentar la

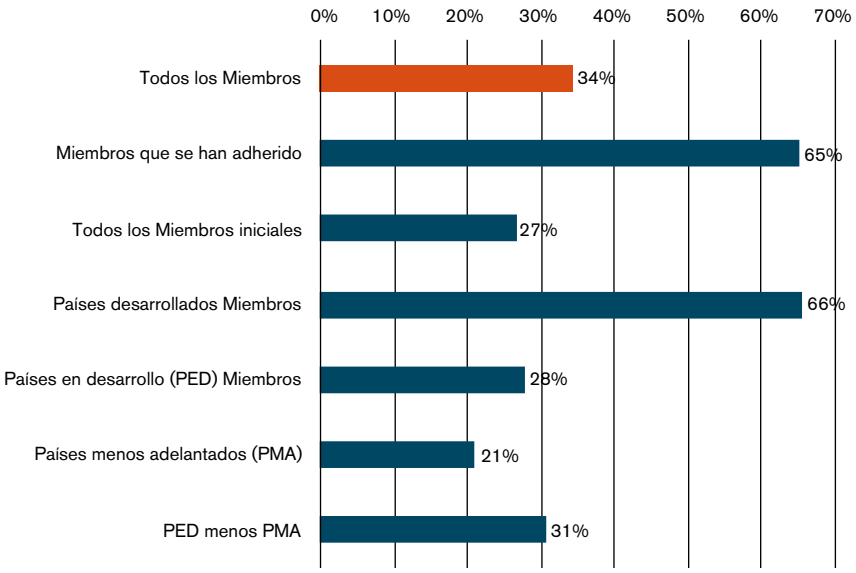
credibilidad de los planes de política. Además, los compromisos que consolidan los niveles de acceso existentes aumentan la transparencia y la previsibilidad e impiden los retrocesos de política que darían por resultado una mayor protección.

Sin embargo, los actuales compromisos consignados por los Miembros de la OMC en el marco del AGCS, que, en la mayoría de los casos, se formularon hace más de 20 años, son modestos en su conjunto y, en general, no garantizan el nivel de apertura actualmente aplicado en las políticas relativas al comercio de servicios (véase, por ejemplo Borchert *et al.*, 2011). Ello se debe a que, durante la Ronda Uruguay, los Miembros pusieron más empeño en establecer el nuevo acuerdo sobre el comercio de servicios que en negociar compromisos. Desde entonces, las negociaciones multilaterales sobre la apertura de los mercados no han dado resultados significativos, excepto en lo que respecta a las negociaciones ampliadas sobre servicios financieros y servicios de telecomunicaciones básicas (1995-1997), que permitieron ampliar los compromisos, incluidos los compromisos asumidos por los Miembros que se adhirieron a la OMC después de su creación en 1995.[12]

Dada la naturaleza de los obstáculos al comercio de servicios, los compromisos basados en el AGCS no pueden resumirse y cuantificarse tan fácilmente como las concesiones arancelarias. En cambio, pueden analizarse en función de su alcance sectorial -el número o la proporción de sectores en los que se han asumido garantías- y del nivel del trato consolidado para cada modo de suministro en los sectores sujetos a compromisos de acceso a los mercados y trato nacional.

En lo que respecta a la cobertura sectorial, la mayoría de los Miembros de la OMC no han consignado compromisos en la mayor parte de los sectores de servicios. Según se muestra en el gráfico E.3, como promedio, los Miembros de la OMC han asumido compromisos específicos en poco más de la tercera parte de todos los subsectores de servicios. La cobertura sectorial varía significativamente entre los diferentes grupos de Miembros, de forma que, como promedio, han asumido más compromisos los países desarrollados (66%) que las economías en desarrollo (28%). Los PMA tienen, como promedio, una porción menor de subsectores sujetos a compromisos (21%). En general, los Miembros que han pasado por un proceso de adhesión a la OMC han asumido

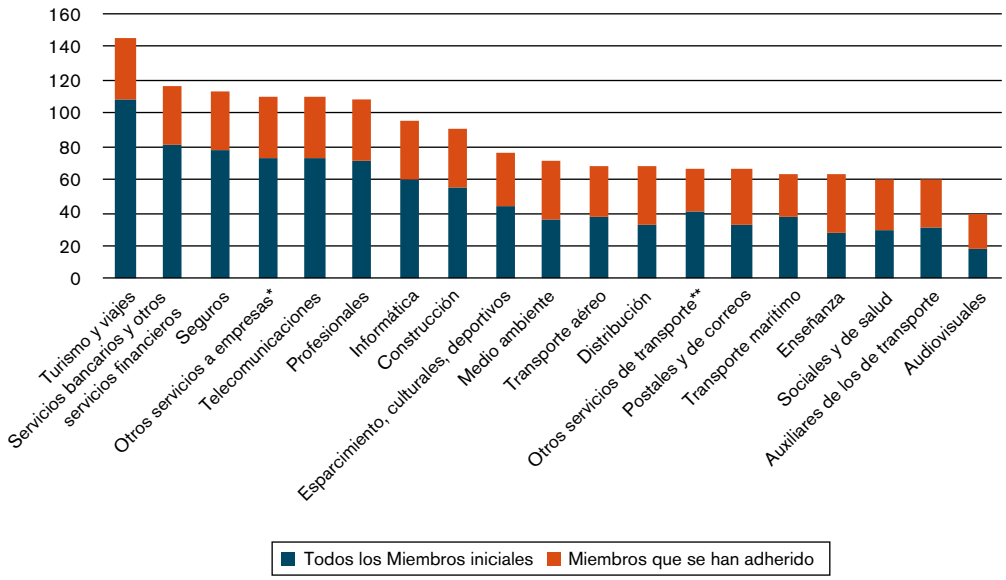
Gráfico E.3: Los compromisos del AGCS difieren entre los distintos grupos de Miembros
Promedio de subsectores de servicios sujetos a compromisos específicos en el marco del AGCS, por grupos de Miembros



Fuente: Secretaría de la OMC, mayo de 2019.

Nota: La clasificación de los grupos de Miembros se basa en las definiciones utilizadas en el informe de la Secretaría de la OMC titulado "La participación de las economías en desarrollo en el sistema mundial de comercio" y en la Base de Datos Estadísticos de la OMC. El número de subsectores de servicios se basa en la Lista de Clasificación Sectorial de los Servicios (documento oficial MTN.GNS/W/120 de la OMC).[13] La Lista de la Unión Europea (25) se cuenta como una sola, excepto en lo que respecta a las categorías de "Miembros iniciales" y "Miembros que se han adherido", para las que se utiliza la antigua Lista de las Comunidades Europeas (12), ya que varios de los miembros de la UE (25) se adhirieron a la OMC después de 1995.

Gráfico E.4: Los compromisos del AGCS varían por sectores
Número de Miembros con compromisos específicos, Miembros que se han adherido y otros Miembros, por sectores



Fuente: Secretaría de la OMC, mayo de 2019.

Nota: Las Comunidades Europeas (12), que se utilizan debido a que cierto número de miembros de la UE (25) se adhirieron a la OMC después de 1995, se consideran como un único Miembro.

* Servicios prestados a las empresas distintos de los servicios profesionales y los servicios de informática y servicios conexos.

** Servicios de transporte distintos de los servicios de transporte marítimo, servicios de transporte aéreo y servicios auxiliares en relación con todos los medios de transporte.

más compromisos que los Miembros iniciales, y en un número de sectores similar al de los países desarrollados. El número de sectores abarcados varía entre los distintos grupos de países, pero también fluctúa significativamente dentro de cada grupo. Por ejemplo, entre las economías en desarrollo, un Miembro consignó compromisos solo respecto de un subsector, mientras que otro lo hizo respecto de 132 subsectores.

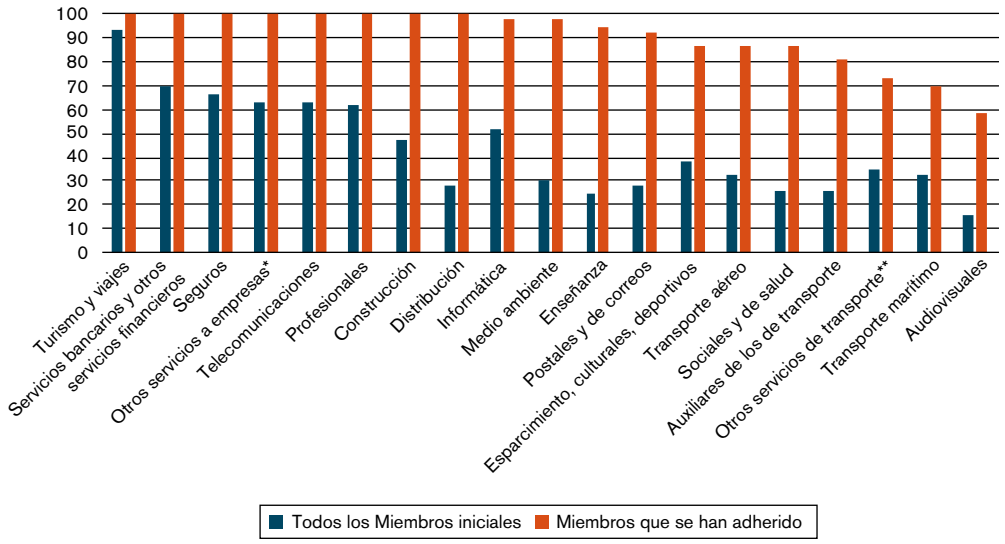
Según concluyen Carzaniga *et al.* (2015), los compromisos de apertura de los mercados -y también las disciplinas de reglamentación interna- suscritos por los Miembros que se han adherido, difieren sustancialmente de los asumidos por los Miembros iniciales de la OMC con niveles de desarrollo similares. Al examinar las listas de los 31 Miembros que se han adherido, se observa que sus Miembros se han comprometido con un nivel de apertura del comercio significativamente más elevado que el asumido por los Miembros iniciales de la OMC. Esto se confirma por la mayor cantidad de subsectores sujetos a compromisos y las cifras relativamente altas de consolidaciones plenas, sin limitaciones al acceso a los mercados o al trato nacional, que han consignado esos Miembros.

En general, algunos sectores de servicios han sido objeto de más compromisos que otros. Por ejemplo, los servicios de turismo, financieros y de telecomunicaciones han atraído compromisos de la mayoría de los Miembros, mientras que otros sectores, como los servicios de transporte, de distribución, postales y de correos, relacionados con el medio ambiente o audiovisuales, han sido abarcados por menos compromisos (véase el gráfico E.4). Como muestran las cifras sobre la cobertura total de subsectores, la asunción de compromisos en diversos grupos de subsectores es proporcionalmente mucho mayor entre los Miembros que se han adherido que entre los demás Miembros. Según se muestra en el gráfico E.5, una gran mayoría de los Miembros que se han adherido mantienen compromisos en la mayor parte de los grupos de sectores. En el caso de los Miembros iniciales, la situación es casi la opuesta: los servicios de turismo, financieros, de telecomunicaciones y prestados a las empresas son los únicos sectores en los que la mayoría han consignado determinados compromisos específicos.

Si se quiere resumir el nivel de trato consolidado para cada subsector sujeto a compromisos, un método sencillo consiste en distinguir, respecto de

Gráfico E.5: Los Miembros que se han adherido han incluido más sectores en sus compromisos que los demás Miembros

Porcentaje de Miembros que se han adherido y de otros Miembros con compromisos, por sectores



Fuente: Secretaría de la OMC, mayo de 2019.

Nota: Las Comunidades Europeas (12), que se incluyen debido a que cierto número de miembros de la UE (25) se adhirieron a la OMC después de 1995, se consideran como un único Miembro.

* Servicios prestados a las empresas distintos de los servicios profesionales y los servicios de informática y servicios conexos.

** Servicios de transporte distintos de los servicios de transporte marítimo, servicios de transporte aéreo y servicios auxiliares en relación con todos los medios de transporte.

cada modo de suministro, los subsectores sujetos a compromisos plenos (es decir, sin restricciones), a compromisos parciales (con algunas limitaciones al acceso a los mercados o al trato nacional) y "sin consolidar" (en los que no hay compromisos de acceso a los mercados o trato nacional respecto de determinado modo de suministro). Como puede observarse en el gráfico E.6, los compromisos sobre sectores específicos relativos al modo 3 tienden a estar sujetos a más limitaciones, mientras que los contraídos respecto del modo 2 están menos sujetos a restricciones y los aplicables al modo 1 son compromisos relativamente más "sin consolidar". Por su parte, el modo 4 suele estar sujeto a anotaciones intersectoriales que limitan los compromisos a determinadas categorías de personas físicas. Esta tendencia general no varía mucho entre los diferentes grupos de Miembros de la OMC.[14]

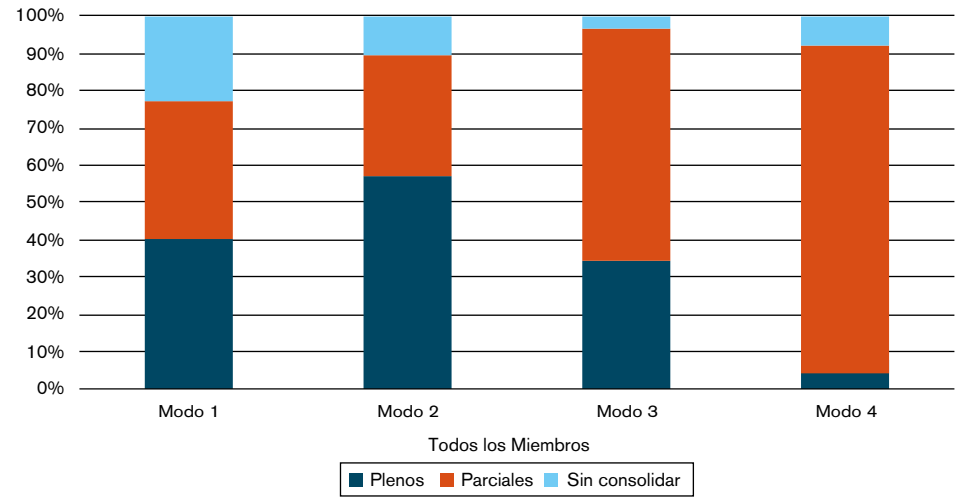
Los dos niveles de análisis -cobertura sectorial y niveles de los compromisos- se combinan y reflejan en el gráfico E.7. En ese contexto, la incidencia media de los compromisos plenos, o incluso parciales, al nivel de sectores específicos es bastante limitada. Sin embargo, la incidencia de los compromisos es mayor para los Miembros que se han adherido, en particular en lo que respecta a los compromisos plenos para los modos 1, 2 y 3.

La situación varía significativamente entre los diferentes sectores. Por ejemplo, la proporción de listas que contienen compromisos sobre el suministro transfronterizo y la presencia comercial respecto de servicios de infraestructura digital, como los de telefonía vocal, informática y recuperación de información y bases de datos en línea es más alta que en otros sectores de servicios, aunque más de un tercio de las listas no ofrece ninguna garantía de trato en esos ámbitos. Por su parte, los servicios de venta al por menor no son objeto de compromisos en la mayoría de las listas de los Miembros. Además, el número de listas que contienen compromisos en el modo 1 es limitado en el caso de los servicios a los que el creciente desarrollo de las redes digitales ofrece oportunidades de suministro electrónico transfronterizo, tales como los servicios de contabilidad, de ingeniería, de investigación y desarrollo, de publicidad, audiovisuales o de enseñanza.

Otros análisis han tratado de obtener una idea más clara del nivel de apertura o restricción perceptible en los compromisos del AGCS examinando el tipo y el alcance de las limitaciones incluidas en las listas (Gootiiz y Mattoo, 2009; Miroudot y Pertel, 2015). En realidad, los compromisos "parciales" pueden ser muy restrictivos en unos casos y mucho menos en otros. Varios compromisos relativos a sectores específicos

Gráfico E.6: Los niveles de los compromisos varían para los distintos modos de suministro

Niveles medios de los compromisos consignados en los distintos subsectores de las listas, por modos de suministro (%)

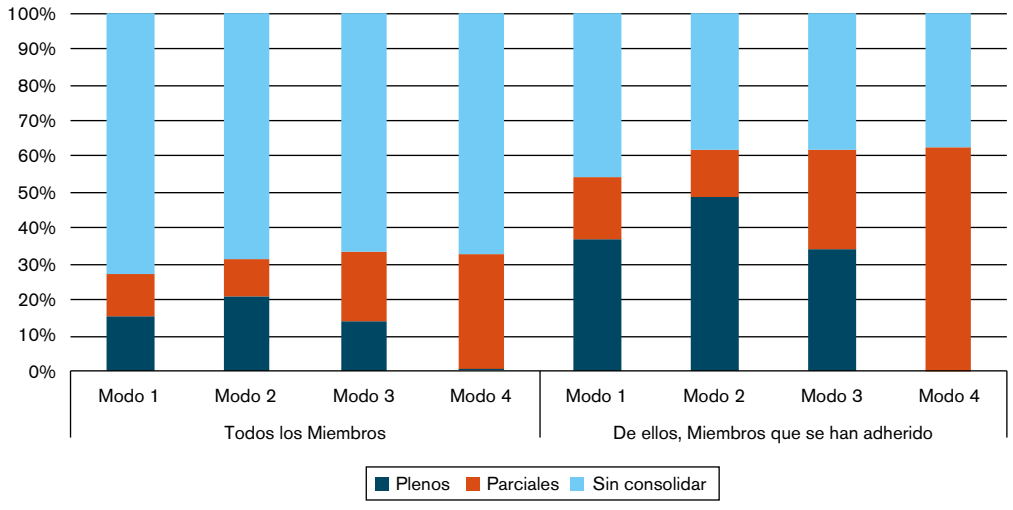


Fuente: Secretaría de la OMC, mayo de 2019.

Nota: Los cuatro modos de suministro del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) son los siguientes: modo 1, suministro transfronterizo; modo 2, consumo en el extranjero; modo 3, establecimiento de presencia comercial en un país extranjero; y modo 4, presencia de personas físicas en el extranjero. El eje vertical representa la proporción media de compromisos plenos, parciales y sin consolidar consignados para el acceso a los mercados y el trato nacional en los distintos sectores, por modos de suministro. Las Comunidades Europeas (12), que se incluyen debido a que cierto número de miembros de la UE (25) se adhirieron a la OMC después de 1995, se consideran como un único Miembro. Las limitaciones horizontales no se tienen en cuenta al determinar si los compromisos relativos a sectores específicos son "plenos" o "parciales". Compromisos "plenos" son los que no contienen limitaciones al acceso a los mercados o al trato nacional respecto de sectores específicos y de determinado modo de suministro. Los compromisos "parciales" contienen alguna limitación al acceso a los mercados o al trato nacional en sectores específicos o están "sin consolidar, excepto lo indicado en los compromisos horizontales". "Sin consolidar" significa que no se ha asumido ningún compromiso para determinado modo de suministro. El número de subsectores de servicios se basa en la Lista de Clasificación Sectorial de los Servicios (documento oficial de la OMC distribuido con la signatura MTN.GNS/W/120).

Gráfico E.7: La incidencia de los compromisos es mayor para los Miembros que se han adherido

Niveles medios de los compromisos relativos a sectores específicos por modos de suministro para todos los subsectores (sean o no objeto de compromisos) (%), todos los Miembros y Miembros que se han adherido



Fuente: Secretaría de la OMC, mayo de 2019.

Nota: Véanse más datos en el gráfico E.6. En el gráfico E.7, la categoría "Sin consolidar" comprende también los subsectores que no han sido objeto de compromisos.

no consolidan el nivel existente de apertura y, en cambio, otorgan garantías más restrictivas que las permitidas en la práctica, especialmente con miras a la apertura autónoma del comercio que ha tenido lugar desde que se asumieron los compromisos de la Ronda Uruguay.

(ii) Determinantes de los compromisos del AGCS

Son pocos los trabajos realizados sobre los determinantes de los compromisos asumidos en el marco del AGCS. Según explican Francois y Hoekman (2010):

> El análisis de los determinantes de los compromisos es más complejo que en el caso del comercio de mercancías (GATT), debido a la necesidad de considerar expresamente los múltiples modos de realización del comercio y adaptar ese factor a los recursos (ventaja comparativa) de los países. También es importante distinguir entre las predicciones relativas a las preferencias de las políticas comerciales aplicadas y los compromisos sobre tales políticas. Las predicciones teóricas relativas a los determinantes de las preferencias de política comercial se refieren a políticas reales (aplicadas), por lo que no es necesariamente sorprendente que no sirvan para explicar los compromisos asumidos en el marco del AGCS".

Se han hecho algunos intentos, solo para determinados sectores, en particular el de servicios financieros. Utilizando un simple modelo de política comercial endógena sobre servicios financieros, Harms *et al.* (2003) estudian los determinantes de los compromisos asumidos en el marco del AGCS respecto de ese sector -sobre la base de los índices de protección de los servicios financieros obtenidos a partir de los compromisos de los Miembros- como resultado de las negociaciones ampliadas de 1997. Harms *et al.* son los únicos autores que han obtenido sus variables explicativas a partir de un modelo formal de política comercial. Según sus conclusiones, la apertura de los servicios bancarios y, en menor medida, de los servicios relacionados con el comercio de valores, se explica satisfactoriamente en su marco teórico, que tiene en cuenta los conflictos de distribución entre los diferentes grupos nacionales (en particular, el sector bancario nacional y sus trabajadores, cuyo nivel de bienestar es un indicador del bienestar general), así como las futuras negociaciones comerciales (que pueden dar lugar a futuras compensaciones). En general, estiman que un mayor desarrollo del sector financiero, un mayor grado de sindicalización de los trabajadores nacionales, una mayor estabilidad macroeconómica, una mejor reglamentación cautelar y una mayor presencia de bancos extranjeros son todos ellos factores determinantes de los compromisos de liberalización. Sin embargo, la posibilidad de intercambiar concesiones en los diferentes sectores en negociaciones futuras induce a un país a adoptar un régimen más proteccionista en la actualidad.

Valckx (2004) examina también los factores determinantes de los compromisos de liberalización de los servicios financieros. En su opinión, la decisión de un país respecto del nivel de sus compromisos viene determinada por diversas variables macroeconómicas e institucionales, tales como el crecimiento económico, la inflación, la apertura y los resultados del sector bancario. Los "efectos de grupo de iguales" parecen haber desempeñado también su papel, en el sentido de que los países de la misma región o del mismo grupo de ingresos han adoptado un nivel similar de compromisos.

Otros estudios se centran en los factores determinantes de los compromisos de los Miembros en todos los sectores. Egger y Larch (2008) comprueban que las economías de gran tamaño y riqueza (abundancia de capital) suelen ser más propensas a reducir los obstáculos al comercio de servicios y a las inversiones en servicios, en comparación con las economías pequeñas y pobres, aun cuando el segundo grupo de economías debería registrar un mayor aumento del bienestar como resultado de reducir esos obstáculos, según la clasica teoría del equilibrio general del comercio y las empresas multinacionales. Según Egger y Larch, ese resultado podría explicarse por el proceso de negociación y la falta de marcos normativos nacionales de alcance general para los sectores de servicios en las economías más pobres. Estos autores consideran también que las economías que abrieron su comercio antes de la introducción del AGCS, mediante la participación en acuerdos comerciales preferenciales, se comprometieron, en general, con una mayor liberalización de los servicios en comparación con otras economías. Además, también constatan la existencia de algunos "efectos de grupo de iguales", en el sentido de que es más probable que las economías asuman compromisos amplios si sus interlocutores comerciales naturales o vecinos también lo hacen.

Basándose en conceptos de economía política internacional, Roy (2011) examina los determinantes de los compromisos asumidos por los Miembros en el marco del AGCS. Su principal conclusión es que los regímenes más democráticos -en teoría, más sensibles a la preferencia aperturista general

de la opinión pública y menos dependientes del uso discrecional de medidas de protección del comercio para concitar el apoyo de determinados grupos- y los países con más recursos de capital humano -que conllevan una ventaja comparativa en el comercio de servicios- se caracterizan por mayores niveles de consolidaciones, tanto en lo que respecta a la cobertura sectorial como al alcance del trato consolidado. Otros factores relacionados positivamente con esquemas de compromisos sobre servicios en las distintas economías se refieren al tamaño de la economía y a la capacidad de reglamentación (medida por el nivel de burocracia).

(iii) Debates en curso

En 2000 se iniciaron las negociaciones sobre los servicios con arreglo al artículo XIX del AGCS. Este artículo ("Negociación de compromisos específicos") dispone que los Miembros de la OMC "entablarán sucesivas rondas de negociaciones" con miras a "lograr un nivel de liberalización progresivamente más elevado". Los Miembros establecieron directrices y procedimientos de negociación y, siguiendo las directrices adicionales establecidas al iniciarse en 2001 las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo (PDD), emprendieron procesos de negociación bilaterales y plurilaterales e intercambiaron ofertas iniciales y revisadas para introducir mejoras en sus listas de compromisos. Sin embargo, las negociaciones encallaron en 2006 cuando los Miembros se mostraron incapaces de cumplir el plazo para llegar a un acuerdo sobre las modalidades relativas a la agricultura y al acceso a los mercados para los productos no agrícolas. La "conferencia de manifestación de intenciones" sobre los servicios celebrada en 2008, en la que un grupo de Ministros intercambió indicaciones sobre las nuevas mejoras que podrían introducirse en las listas de compromisos, constituyó el último avance significativo en las negociaciones sobre la apertura del mercado de los servicios en la OMC. En el verano de 2008, las diferencias surgidas en las negociaciones en relación con un mecanismo de salvaguardia especial para los productos agrícolas impidieron que se llegase a un acuerdo sobre las modalidades relativas a la agricultura y al acceso a los mercados para los productos no agrícolas, y provocaron el estancamiento de todo el PDD. Desde entonces, los debates sobre la apertura de los mercados en el sector de los servicios han sido limitados.

Más recientemente, en 2018, un grupo de Miembros (Chile, México, Nueva Zelandia y Panamá) propusieron que las delegaciones celebrasen debates exploratorios sobre la apertura del mercado de los servicios en el contexto de las reuniones en sesión extraordinaria del Consejo del Comercio de Servicios, órgano de la OMC que supervisa las negociaciones sobre los servicios. El objetivo es que las delegaciones intercambien opiniones sobre sus actuales intereses de apertura de los mercados teniendo en cuenta la evolución reciente de la economía y de las políticas y sin perjuicio de sus posiciones sobre la cuestión de la celebración de negociaciones.[15]

La apertura del mercado de los servicios se ha examinado también en el contexto de las deliberaciones de los Miembros en el marco del Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico, sobre todo en los últimos años, al reactivarse ese Programa. Los Miembros han distribuido documentos básicos en los que exponen sus prioridades. En algunos casos, esas comunicaciones han incluido, entre otras muchas cosas, referencias a la importancia de un componente de apertura de los mercados relacionado con los servicios para mejorar las perspectivas del comercio electrónico. Como diversos Miembros han considerado que el Programa de Trabajo no contiene un mandato para celebrar negociaciones sobre normas o compromisos nuevos, la cuestión de las negociaciones sobre la apertura de los mercados como parte de la labor relativa al comercio electrónico se ha incorporado a los trabajos del grupo de más de 70 Miembros participantes en los debates informales sobre el comercio electrónico, según lo anunciado en una declaración conjunta hecha pública en la Conferencia Ministerial de Buenos Aires en diciembre de 2017.

Más recientemente, cuando los participantes en esa iniciativa abierta relativa a una Declaración Conjunta[16] sobre el comercio electrónico acordaron pasar a una fase de negociación, algunos Miembros presentaron nuevas comunicaciones pidiendo que la apertura de los mercados para los servicios relacionados con el comercio electrónico figurase entre los temas de negociación del grupo. Las propuestas varían entre una base mínima, que abarque las infraestructuras básicas del comercio electrónico, tales como los servicios de telecomunicaciones y de informática; y una base amplia, que comprenda el suministro transfronterizo (modo 1) para muchos o la mayoría de los servicios o que incluya todos los modos de suministro de servicios por medios electrónicos, teniendo en cuenta, por ejemplo, que la presencia comercial (modo 3) y la presencia de personas físicas (modo 4) desempeñan también una función en el comercio electrónico. Una de las razones por las que la negociación de compromisos sobre la apertura del mercado de servicios se ha planteado en el contexto del comercio electrónico es que hay una necesidad

percibida de mejorar unos compromisos que, en el caso de muchos Miembros, se remontan al año 1995, a fin de adaptar las listas de compromisos sobre servicios a las modernas realidades tecnológicas y comerciales.

(b) Cooperación internacional sobre la reducción de los obstáculos al comercio en los ACR

(i) Situación actual

En conjunto, la modesta situación de los compromisos consignados en el marco del AGCS contrasta acusadamente con los niveles de las consolidaciones relativas a los servicios que han alcanzado algunos Miembros en sus ACR.[17]

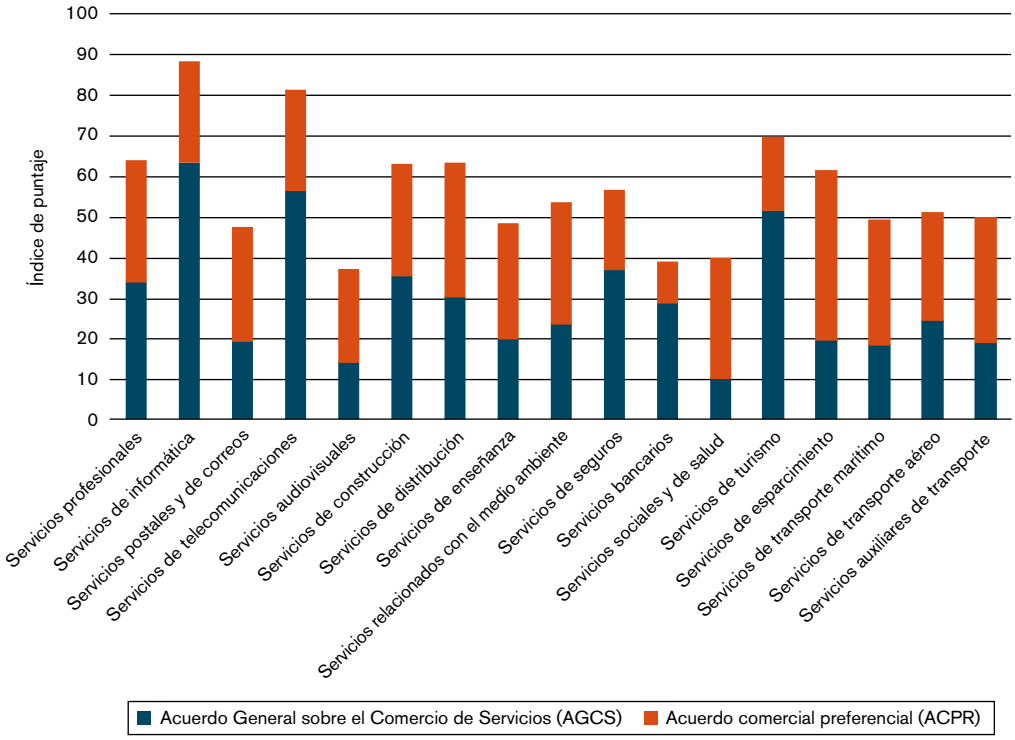
Diversos estudios han mostrado que las partes en ACR sobre servicios tienden, como promedio, a sobrepasar con mucho los compromisos que han asumido en el marco del AGCS, como se pone de manifiesto en el gráfico E.8 (véanse también Roy *et al.*, 2007; Marchetti y Roy, 2008; Fink y Molinuevo, 2008; Marchetti *et al.*, 2012; Roy, 2014; Van der Marel y Miroudot, 2014). En conjunto, los compromisos AGCS+[18] previstos en los ACR son significativos en los diferentes sectores y modos de suministro. Ese conjunto de investigaciones muestra de qué forma los compromisos AGCS+ previstos en los ACR varían entre los diferentes sectores, modos de suministro, regiones y niveles de desarrollo, así como entre acuerdos con diferentes tipos de estructura jurídica, y examina la importancia de la reciprocidad en los compromisos entre las partes en ACR en los diferentes sectores y modos de suministro. Ciertas investigaciones sobre los factores determinantes de la diferencia entre los compromisos sobre servicios según se hayan formulado al amparo del AGCS o en el marco de ACR llegan a la conclusión de que factores como la calidad del gobierno, el tamaño del mercado, la capacitación técnica y las asimetrías entre las partes son importantes para explicar la existencia de compromisos AGCS+ en los ACR (Van der Marel y Miroudot, 2014), al tiempo que otros autores insisten en que la coherencia y el nivel de restricción de los marcos normativos de las partes, así como la importancia del comercio bilateral de mercancías de las partes, tienen un efecto positivo (Shingal *et al.*, 2018).

Sin embargo, a diferencia de los ACR relativos al comercio de mercancías, que suelen reducir los aranceles a cero al cabo de cierto tiempo respecto de la mayoría de los productos objeto de comercio, se cree que los ACR sobre servicios prevén una escasa apertura adicional del comercio en la práctica, a pesar de algunas importantes excepciones (véanse algunos ejemplos en Roy *et al.* (2007)).[19] Más bien, los ACR sobre servicios han tendido a consolidar los niveles existentes de acceso y no discriminación con una amplitud mucho mayor que la otorgada en el marco del AGCS. Tal es el caso de varios ACR que adoptan un enfoque basado en el AGCS para la consignación de los compromisos en listas. Pero, en los últimos años, un número creciente de ACR han adoptado, al menos en parte, un enfoque distinto de la consignación en listas – enfoque de listas negativas –, en virtud del cual, todos los servicios abarcados se consideran plenamente abiertos, salvo que se especifique otra cosa en una lista de reservas para medidas disconformes que se incluye como anexo al ACR de que se trate.[20] A finales de 2018, el 40% de los ACR sobre servicios utilizaban un enfoque de listas positivas, mientras que el resto utilizaban, en todo o en parte, un enfoque de listas negativas (Gootiiz *et al.*, 2019).

En general, los ACR con enfoque de listas negativas prevén que se formulen reservas para las medidas "vigentes" que no estén en conformidad con determinadas disposiciones del acuerdo (por ejemplo, sobre acceso a los mercados o trato nacional). Lo cual da a entender que, en general, los niveles de apertura aplicados en el momento de firmarse el acuerdo estaban consolidados.[21] Además, los acuerdos basados en listas negativas suelen incluir una "cláusula de irreversibilidad", en virtud de la cual cualquier liberalización futura (autónoma o de otro tipo) de medidas disconformes vigentes quedará automáticamente consolidada. En general, la utilización de esas modalidades de "listas negativas" en los ACR ha dado lugar a compromisos que reducen significativamente la diferencia entre los niveles aplicados y los consolidados.

Los compromisos de apertura de los mercados incluidos por los Miembros en los ACR suelen diferir de sus compromisos en el AGCS, pero también varían entre los diferentes ACR en los que un Miembro sea parte. Aunque, a diferencia de lo que ocurre en el caso del comercio de mercancías, se consignan diferentes consolidaciones y se otorgan diferentes garantías de acceso a los proveedores de los distintos Miembros, ello no implica necesariamente que se apliquen preferencias reales y que los proveedores extranjeros estén sujetos a diferentes medidas en función de su origen. Dada su naturaleza (medidas internas que, con frecuencia, se han incorporado a los marcos reglamentarios nacionales), las medidas relativas al comercio de servicios suelen aplicarse en régimen NMF, aun cuando haya excepciones (por ejemplo, umbrales de revisión de las inversiones extranjeras directas en varias jurisdicciones). La resistencia

Gráfico E.8: Los compromisos de los ACR tienen un alcance mucho mayor que los asumidos en la OMC
Índice de compromisos AGCS+ en los ACR sobre servicios, por sectores



Fuente: Secretaría de la OMC, mayo de 2019.

Nota: Sobre la base de los compromisos asumidos por 53 Miembros de la OMC (contando a la Unión Europea (15) como un único Miembro) en 67 ACR sobre servicios (Roy, 2014). La puntuación del índice se establece con arreglo a una escala de 0 a 100 para cada sector, en la que 100 representa unos compromisos plenos (es decir, sin limitaciones) en todos los subsectores pertinentes. En la columna "AGCS" se expresa el valor de los compromisos contraídos en el marco del AGCS y de las ofertas sobre servicios realizadas en las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo. En la columna "ACPR" se recoge el valor de los "mejores" compromisos asumidos por un Miembro en todos los ACR que ha concertado. La puntuación de los compromisos de la UE es la correspondiente a la UE-15.

interna a convertir en multilaterales los compromisos asumidos en el marco de ACR debería, en principio, ser escasa, y el potencial de los compromisos de los ACR debería facilitar, y no obstaculizar, la asunción de más compromisos multilaterales en régimen NMF para el comercio de servicios que para el comercio de mercancías.

(ii) Factores determinantes de los ACR sobre servicios

Se han realizado algunos trabajos sobre los factores que predisponen a las economías a negociar ACR que abarquen el comercio recíproco de servicios. Cole y Guillin (2015) hallan indicios significativos de que la "hipótesis de los interlocutores comerciales naturales", es decir, la similitud en lo que respecta al tamaño de la economía y las diferencias en la dotación relativa de factores entre países asociados, aumentan la propensión a negociar un acuerdo sobre el comercio de servicios. Egger y Shingal (2014) observan que la reglamentación es un importante factor determinante de la adhesión a un ACR sobre el comercio de servicios, y llegan a la conclusión de que los países en los que hay una mayor convergencia de las políticas de servicios y una reglamentación menos restrictiva tienen más probabilidades de concertar ACR entre ellos. Sobre la base de investigaciones anteriores, Sauvé y Shingal (2016) y Shingal *et al.* (2018) concluyen que los países con altos niveles previos de comercio bilateral de mercancías tienen más tendencia a negociar acuerdos recíprocos sobre servicios, lo que, en opinión de esos autores, confirma la creciente complementariedad entre las mercancías y los servicios que favorecen el comercio de mercancías, especialmente en regiones, como Asia, cada vez más integradas en las cadenas de valor mundiales.

En cuanto a la decisión de entablar negociaciones preferenciales sobre servicios, Marchetti y Roy (2008) afirman que los compromisos de los ACR tienen como causa la decepción por las negociaciones del PDD y la preocupación por el parasitismo.[22] Adlung y Roy (2005) sostienen que el apoyo político

a los acuerdos comerciales bilaterales podría haber ayudado a superar los obstáculos sustanciales que surgieron durante las negociaciones multilaterales sobre servicios, como las limitaciones de recursos a las que se enfrentan las economías más pequeñas para participar en negociaciones complejas o la resistencia institucional de muchos ministerios no comerciales responsables de la formulación de políticas comerciales sobre servicios. Hoekman *et al.* (2007) observan que los acuerdos bilaterales generan beneficios comerciales para los exportadores de servicios que pueden percibirse con mayor claridad que en el caso de los acuerdos multilaterales, por lo que suscitan más interés político.

(c) Cooperación internacional en la OMC en relación con las medidas de reglamentación nacional

(i) Situación actual

Como muestra el recuadro E.2, las actuales disposiciones del AGCS relativas a la reglamentación nacional son rudimentarias y se limitan a un pequeño número de obligaciones en materia de transparencia y buen gobierno. Sin embargo, es importante tener en cuenta los elementos dinámicos incorporados al AGCS, ya que sus redactores lo concibieron como un elemento fundamental que sirva de base para la liberalización progresiva: el AGCS contiene un mandato intrínseco para la celebración de sucesivas rondas de negociaciones con objeto de reducir los obstáculos al comercio y converger hacia buenas prácticas de reglamentación favorables a la competencia, que pueden consolidarse mediante compromisos adicionales.

Además, al reconocer los efectos potenciales de restricción del comercio que tienen las medidas de reglamentación nacional, los Miembros de la OMC convinieron en la necesidad de elaborar disciplinas específicas para asegurar que ciertas reglamentaciones gubernamentales no restrinjan el comercio de manera indebida. El resultado fue el párrafo 4 del artículo VI del AGCS, que contiene el mandato de elaborar "las disciplinas necesarias" con objeto de asegurarse de que determinados tipos de reglamentación (es decir, prescripciones y procedimientos en materia de licencias, prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, y normas técnicas -la denominada "reglamentación nacional del AGCS"-) no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios. Es importante señalar que el mandato del párrafo 4 del artículo VI no tiene por objeto la puesta en marcha de un proceso de desreglamentación, ni la armonización entre sistemas de reglamentación, sino más bien promover buenas prácticas de reglamentación que permitan a los Miembros alcanzar cualquiera de los objetivos de política que se propongan.

En el curso de las negociaciones para elaborar disciplinas sobre reglamentación nacional con arreglo al párrafo 4 del artículo VI, los Miembros de la OMC decidieron centrarse primero en el sector de la contabilidad. Las negociaciones dieron por resultado las "Directrices para los acuerdos o convenios de reconocimiento mutuo en el sector de la contabilidad" (mayo de 1997), seguidas por las "Disciplinas sobre la reglamentación nacional en el sector de la contabilidad" en diciembre de 1998.

Las Directrices, que son voluntarias, se elaboraron para proporcionar orientación práctica a los Gobiernos, las entidades negociadoras u otras entidades que entablen negociaciones de reconocimiento mutuo en materia de servicios de contabilidad. En ellas se reconoce que las diferencias en las normas sobre enseñanza y exámenes y en los requisitos de experiencia, entre otras, hacen que la aplicación del reconocimiento sobre una base multilateral sea extremadamente difícil. En las Directrices se establece una lista de los elementos que conducirían a una mayor transparencia en la negociación, la conclusión y el contenido de los acuerdos de reconocimiento mutuo, y se promueve un grado de similitud entre los acuerdos que facilitaría la ampliación del reconocimiento mutuo de manera más general.

Las Disciplinas relativas a la Contabilidad constituyen un conjunto de reglas para asegurar que las medidas de reglamentación nacional relacionadas con las licencias, las cualificaciones y las normas técnicas en el sector de la contabilidad no se elaboren, adopten o apliquen con el fin o con el efecto de crear obstáculos innecesarios al comercio de servicios de contabilidad. Por ello, las medidas no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo. Asimismo, las Disciplinas relativas a la Contabilidad, que deben aplicarse a los Miembros con compromisos de liberalización en el sector, comprenden obligaciones de mayor transparencia en materia de publicación y disponibilidad pública de las medidas y establecen el requisito de informar a los Miembros que lo soliciten sobre la justificación de las medidas de reglamentación que se adopten en el sector de la contabilidad. Por primera vez en el contexto del comercio de servicios, las Disciplinas relativas a la Contabilidad introducen la obligación de que los Miembros hagan todo lo posible para ofrecer a los interesados la oportunidad de formular observaciones sobre los proyectos de medidas de reglamentación. Los requisitos y procedimientos de

concesión de licencias deben estar preestablecidos y ser objetivos, y las tasas deben ajustarse a los costes administrativos pertinentes. Las calificaciones obtenidas en el extranjero deben tenerse en cuenta sobre la base de la equivalencia de la enseñanza, la experiencia y/o los exámenes. Las normas técnicas deben elaborarse y utilizarse únicamente para alcanzar objetivos legítimos, y las normas internacionales deben tomarse como referencia para determinar la necesidad de adoptar medidas reglamentación.

Los Miembros decidieron integrar las Disciplinas relativas a la Contabilidad en el AGCS no más tarde de la fecha en que concluyese la ronda de negociaciones sobre los servicios establecida por mandato, y convinieron en no promulgar nuevas medidas incompatibles con las Disciplinas en el futuro.

Otro ejemplo de convergencia de los Miembros de la OMC en relación con las buenas prácticas de reglamentación fue el "Documento de referencia sobre los principios relativos al marco reglamentario de los servicios de telecomunicaciones básicas", que se redactó durante las negociaciones de la OMC sobre las telecomunicaciones básicas (1995-1997) y complementa los compromisos de acceso a los mercados y trato nacional en ese sector. El documento fue fruto de la estrecha colaboración entre funcionarios encargados del comercio y funcionarios de los ministerios de telecomunicaciones y encargados de la reglamentación.

El "Documento de referencia sobre los principios relativos al marco reglamentario de los servicios de telecomunicaciones básicas" contiene seis secciones, cuyas disposiciones abarcan las obligaciones de reglamentación sobre salvaguardias de la competencia, interconexión, servicio universal, concesión de licencias, independencia de la entidad de reglamentación, y asignación y utilización de recursos escasos (frecuencias, números y derechos de paso). Los negociadores llegaron a un acuerdo sobre las disciplinas relativas a las salvaguardias de la competencia y las garantías de interconexión, estrechamente relacionadas con esas salvaguardias, básicamente porque era obvio que los regímenes de telecomunicaciones recientemente reformados se caracterizarían por la presencia de un proveedor dominante, que normalmente sería el monopolio anterior. Asimismo, una importante característica de las obligaciones de servicio universal era que cualquier mecanismo utilizado para alcanzar esos objetivos debería ponerse en práctica de forma neutral para la competencia. En ese sentido, tales disposiciones eran ampliaciones de las correspondientes disciplinas del AGCS relativas a los monopolios y los proveedores exclusivos (artículo VIII), pero aplicadas ahora a los proveedores dominantes en ese sector. Las disposiciones sobre la concesión de licencias, la independencia de las entidades de reglamentación y la asignación de recursos escasos se corresponden más estrechamente con el tipo de disposiciones contenidas en el artículo VI del AGCS, sobre reglamentación nacional, que exigen imparcialidad y no discriminación, y en el artículo III del AGCS, sobre transparencia.

Al concluir las negociaciones sobre las telecomunicaciones básicas, 57 Gobiernos incluyeron, como compromisos adicionales en sus listas anexas al AGCS, los contenidos del Documento de Referencia, en su integridad o con pequeñas modificaciones, y seis Miembros consignaron al menos algunos de esos contenidos. Los nuevos compromisos entraron en vigor en 1998. Actualmente, como resultado de procesos de adhesión y de mejoras unilaterales presentadas por Miembros ya existentes, 101 Gobiernos Miembros de la OMC han consignado el Documento de Referencia en sus listas respectivas y, de ellos, 94 Miembros han consignado el Documento en su totalidad o solo con pequeñas modificaciones.

(ii) Debates en curso

Actualmente, los debates que se llevan a cabo en la OMC en relación con aspectos de las reglamentaciones se centran principalmente en tres temas: la reglamentación nacional con arreglo al AGCS, el comercio electrónico y los aspectos pertinentes de la facilitación de las inversiones.

En primer lugar, en lo que respecta a la reglamentación nacional con arreglo al AGCS, tras la adopción de las Disciplinas relativas a la Contabilidad, los Miembros decidieron trabajar en la elaboración de disciplinas de aplicación general en el Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional (GTRN) y, al mismo tiempo, examinar la posibilidad de elaborar disciplinas para los distintos sectores o grupos de sectores.

Las negociaciones ulteriores se concentraron en las disciplinas aplicables a todos los sectores, y las propuestas de los Miembros se han plasmado en varios proyectos de textos del Presidente, que comprenden disciplinas para aumentar la transparencia y procedimientos administrativos para asegurar que los procesos de autorización prevean mecanismos eficaces (por ejemplo, que permitan la presentación electrónica de documentos y aseguren la tramitación de las solicitudes sin demoras injustificadas), sin omitir la aplicación de tarifas razonables. Esos proyectos contienen también disciplinas en virtud de las cuales las medidas de reglamentación deberán basarse

en criterios y decisiones objetivos y transparentes que habrán de alcanzarse y administrarse con independencia de los demás proveedores y mediante procedimientos adecuados e imparciales.

Los debates del GTRN se estancaron en 2011. Aunque se reanudaron en 2016, las nuevas propuestas de textos, presentadas con similares elementos sustantivos, no fueron suficientemente aceptadas por todos los Miembros como para alcanzar un resultado basado en el consenso.

Ante la oposición encontrada, y con miras a promover un texto de negociación al margen del foro específico de negociación, desde comienzos de 2018, un grupo de más de 60 Miembros de la OMC han celebrado debates en reuniones abiertas a todos los Miembros de la OMC, en lo que se conoce ya como la Iniciativa relativa a una Declaración Conjunta sobre la reglamentación nacional con arreglo al AGCS. A comienzos de 2019, el grupo estaba a punto de llegar a un acuerdo sobre un conjunto completo de disciplinas sustantivas. En el momento de redactar estas líneas, no está claro aún de qué forma el grupo dará efecto legal a los resultados acordados.

En cuanto al comercio electrónico, están celebrándose debates sustantivos en el marco del Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico, foro multilateral de la OMC, y en un grupo informal de Miembros partipantes en lo que se conoce como Iniciativa relativa a la Declaración Conjunta sobre el comercio electrónico. En el Programa de Trabajo se examinan las consecuencias de mantener la moratoria de larga data sobre los derechos de aduana respecto de las transmisiones electrónicas. En las deliberaciones del grupo de la Declaración Conjunta se examinan varios ámbitos de reglamentación que se consideran importantes para establecer un marco reglamentario adecuado para el comercio electrónico. La diferencia entre la Iniciativa relativa a la Declaración Conjunta y el Programa de Trabajo consiste en que los participantes en la Iniciativa esperan llegar a un acuerdo sobre un conjunto de disposiciones relacionadas con la reglamentación y, posiblemente, con la adopción de compromisos relacionados con el Acuerdo sobre Tecnología de la Información o compromisos de apertura de los mercados en el marco del AGCS de alcance, si no multilateral, al menos plurilateral.

El tipo de cuestiones reglamentarias que se examinan en el grupo de la Declaración Conjunta, muchas de las cuales también se señalan en el Programa de Trabajo, se refieren, por ejemplo, a la protección de los consumidores en línea, el reconocimiento de los contratos electrónicos y las firmas electrónicas, los correos electrónicos no solicitados, la ciberseguridad y la transferencia de tecnología, por citar solo algunas. Como en el caso de algunas disposiciones actualmente incluidas en numerosos ACR, los tipos de disposiciones que, en general, preconizan los participantes en la Declaración Conjunta son los que harán posible el acuerdo de los Gobiernos para asegurar el mantenimiento o el establecimiento de leyes o reglamentaciones relacionadas con esos temas. Además, al igual que las disposiciones conexas de los ACR, las normas propuestas por los participantes no tienen carácter preceptivo sobre lo que deberían contener exactamente esas leyes y reglamentos, pero se parte de la base de que deberán ser compatibles con principios del AGCS como los relativos a la transparencia, la imparcialidad y la no discriminación. Algunos participantes han pedido también una mayor transparencia, o incluso la publicación y la presentación de observaciones previas sobre las nuevas normas y reglamentaciones, de modo no diferente al adoptado para los textos propuestos sobre la reglamentación nacional con arreglo al AGCS. También se ha propuesto que haya más colaboración y consultas entre los órganos de reglamentación pertinentes sobre los diversos temas de reglamentación del comercio electrónico.

Por último, en relación con los aspectos pertinentes de la facilitación de las inversiones, la Declaración Ministerial Conjunta sobre la Facilitación de las Inversiones para el Desarrollo, firmada por 70 Miembros de la OMC, pide "que se inicien debates estructurados con el objetivo de elaborar un marco multilateral sobre la facilitación de las inversiones", y añade que esos debates "tendrán por objeto identificar y desarrollar los elementos de un marco para facilitar las inversiones extranjeras directas […]". La Declaración Ministerial Conjunta establece claramente que "en los debates no se abordará el acceso a los mercados, la protección de las inversiones ni la solución de diferencias entre inversores y Estados", e insta a todos los Miembros de la OMC a participar activamente en la iniciativa.

Tras la Declaración Conjunta, los Miembros participantes han seleccionado y están desarrollando los posibles elementos del marco destinados a: i) aumentar la transparencia y previsibilidad de las medidas de inversión; ii) racionalizar y acelerar los procedimientos y requisitos administrativos; iii) mejorar la cooperación internacional, el intercambio de información, la comunicación de las mejores prácticas y las relaciones con las partes interesadas, incluida la prevención de diferencias; y iv) facilitar una mayor participación de los Miembros en desarrollo y menos adelantados en las corrientes mundiales de inversión. Según se analiza en el recuadro E.5, las

Recuadro E.5: Las IED como factor determinante del comercio de servicios

La inversión y el comercio mundiales están inextricablemente entrelazados a través de las redes internacionales de producción de las empresas multinacionales, que fragmentan sus procesos de producción en diferentes componentes y en diversos lugares, y sus insumos y productos comerciales en cadenas de valor mundiales de diversos grados de complejidad (UNCTAD, 2013). Los debates y las publicaciones sobre la cooperación internacional en el comercio de servicios tienden a centrarse en las políticas que afectan directamente al comercio de servicios, incluso a través de la presencia comercial (modo 3 del AGCS). Así pues, los debates se centran generalmente en las políticas y reglamentaciones que afectan a la capacidad de los exportadores de servicios extranjeros para exportar servicios o para invertir y establecer una presencia comercial en los países receptores. Sin embargo, las IED en el sector manufacturero son importantes para los servicios cuyo suministro se lleva a cabo tanto a nivel transfronterizo como mediante presencia comercial.

Un volumen cada vez mayor de investigaciones demuestra que el comercio de servicios, en particular a través de la presencia comercial, está relacionado con las IED en el sector manufacturero y depende de ellas. Tras examinar el comportamiento de 57 economías durante el período de 1989 a 2000, Kolstad y Villanger (2008) llegan a la conclusión de que las IED en el sector manufacturero son un poderoso factor determinante de las IED en determinados servicios de infraestructura, en particular financieros y de transporte, pero resultan insignificantes para las IED en otros tipos de sectores de servicios, como el comercio al por menor. Este resultado es coherente con la idea de que los servicios de infraestructura, como los financieros y de transporte, contribuyen a consolidar las cadenas de producción integradas a nivel mundial.

Los datos a nivel de empresa también apuntan en la misma dirección: las decisiones relativas a la ubicación de las empresas manufactureras y de servicios son interdependientes. Por ejemplo, al analizar las decisiones de las empresas francesas de servicios prestados a las empresas en cuanto a la ubicación de filiales en el extranjero durante el período de 1997 a 2002, Nefussi y Schwellnus (2010) constatan la existencia de una fuerte complementariedad: las filiales de las empresas francesas de servicios prestados a las empresas solían estar situadas en el lugar en el que se encontraban las filiales manufactureras francesas, a fin de satisfacer la demanda de servicios de estas últimas. Esta complementariedad depende de la existencia de fuertes vínculos insumo producto entre los dos sectores, el manufacturero y el de los servicios prestados a las empresas. Un estudio similar de Armenise *et al.* (2011) sobre los factores determinantes de la ubicación de las IED italianas en servicios prestados a las empresas durante el período de 1995 a 2005 concluye que dicha complementariedad depende del servicio de que se trate. Sus resultados muestran la existencia de una asociación positiva solo entre las IED en el sector manufacturero y las IED en el sector de las telecomunicaciones de las empresas italianas.

Ramasamy y Yeung (2010) estudian la evolución de los países de la OCDE durante el período de 1980 a 2003 y constatan también que hay muchas pruebas empíricas de la complementariedad entre las IED en el sector de los servicios y las IED en el sector manufacturero. Además del efecto típico de aglomeración (las IED atraen IED), se observa que las IED en el sector de los servicios tienden a seguir a las IED en el sector manufacturero, a fin de atender a los clientes nacionales de los países receptores. Como concluyen en su estudio, "las IED en actividades manufactureras son el factor determinante más importante de la IED en servicios". La misma hipótesis de "seguir al cliente" es confirmada por Cazzavillan y Olszewski (2012) para nueve economías (Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa y República Eslovaca) entre 1996 y 2007, y por Falck (2014) para Suecia durante el período de 2002 a 2009.

Se ha comprobado que las IED (incluso en sectores distintos de los de servicios) son un poderoso factor determinante de las exportaciones de servicios. Eichengreen y Gupta (2013) constatan la existencia de esa relación entre las entradas de IED y las exportaciones de servicios en 60 mercados emergentes -entre ellos, el de la India, objeto principal de su estudio- durante el período de 1990 a 2008. Ahmad *et al.* (2018) comprueban que hay una relación positiva y significativa entre las entradas de IED y las exportaciones de servicios en 13 economías de Asia. Asimismo, Sahoo y Dash (2017) determinan que las entradas de IED tienen un efecto positivo en las exportaciones desde la India de servicios tales como los de informática, los prestados a las empresas, los financieros y los de comunicaciones. Al estudiar los diferentes modos de suministro de las exportaciones de servicios de los Estados Unidos, Christen y Francois (2015) comprueban el efecto positivo de las IED del sector manufacturero en la actividad derivada para algunos sectores de servicios en lo que respecta a las ventas de los Estados Unidos en el exterior, en particular de servicios prestados a las empresas. En opinión de los autores, ese resultado apoya las conclusiones sobre la interacción positiva entre las IED en el sector manufacturero y los servicios prestados a las empresas a las que anteriormente habían llegado otros análisis económicos, por ejemplo los de Gage y Lesher (2005), Francois y Woerz (2008) y Egger *et al.* (2015).

medidas que afectan a las IED en sectores distintos de los servicios resultan también determinantes para el comercio de servicios.

(d) Cooperación internacional sobre medidas de reglamentación nacional en el marco de los ACR

Los ACR han hecho también avances en el desarrollo de disciplinas sobre medidas de reglamentación de los servicios, en particular en lo que respecta a los servicios de comercio electrónico, la reglamentación nacional con arreglo al AGCS, el modo 4 y los servicios de telecomunicaciones. En esta sección se ofrece una descripción general de las disposiciones de los ACR relacionadas con esos temas.

(i) Servicios de comercio electrónico

Uno de los objetivos de las disposiciones sobre comercio electrónico incluidas en los ACR es alentar a los interlocutores comerciales a establecer un marco normativo que facilite el comercio en línea, que ha pasado a ser la modalidad cada vez más frecuente del comercio de servicios. Actualmente, al menos 75 ACR (de los notificados a la OMC) contienen disposiciones o un capítulo sobre el comercio electrónico. Tanto las economías en desarrollo como las desarrolladas han suscrito ACR que abordan el comercio electrónico: de ellos, aproximadamente el 63% son acuerdos entre economías desarrolladas y economías en desarrollo, y el 33% acuerdos entre economías en desarrollo (Monteiro y Teh, 2017).

Las medidas de reglamentación nacional se abordan en más de la mitad de los ACR que contienen disposiciones sobre el comercio electrónico, en particular en los acuerdos negociados más recientemente. Entre ellas, figuran disposiciones de carácter general relativas a la transparencia, la reducción al mínimo de los inconvenientes de la reglamentación, el mantenimiento de las leyes y los reglamentos pertinentes y la celebración de consultas abiertas. Otras disposiciones más específicas se refieren a cuestiones relacionadas con la reglamentación nacional, tales como la protección de los consumidores, la protección de datos, el comercio sin papel y los mensajes no solicitados. Sin embargo, hay mucha diversidad en los ACR indicados en lo que respecta al carácter vinculante o solo de máximo empeño de sus disposiciones (en el segundo caso, lo normal es que se inste a las partes a establecer los marcos jurídicos aplicables al comercio en línea). Muchas de las disposiciones de los ACR sobre el comercio electrónico preconizan una mayor colaboración entre las partes en lo que respecta a esa reglamentación, lo que, en principio, requiere la colaboración entre las autoridades competentes en los diferentes ámbitos de reglamentación abarcados.

Por último, cabe señalar que si un ACR sobre servicios no contiene disposiciones relativas al comercio electrónico, esto no significa que el comercio electrónico de servicios no esté comprendido en el ámbito de aplicación de ese ACR, ya que muchos de sus compromisos, según se ha indicado anteriormente, pueden mejorar a partir de los asumidos en el marco del AGCS, por ejemplo en lo que respecta al suministro transfronterizo de servicios en línea. De modo similar, las disposiciones generales sobre la reglamentación nacional se aplicarían al comercio electrónico en acuerdos que no contienen disposiciones sobre comercio electrónico o que, si las contienen, son complementarias de las disposiciones o los capítulos en los que se establecen las obligaciones en materia de reglamentación nacional.

(ii) Tomar como base la reglamentación nacional con arreglo al AGCS

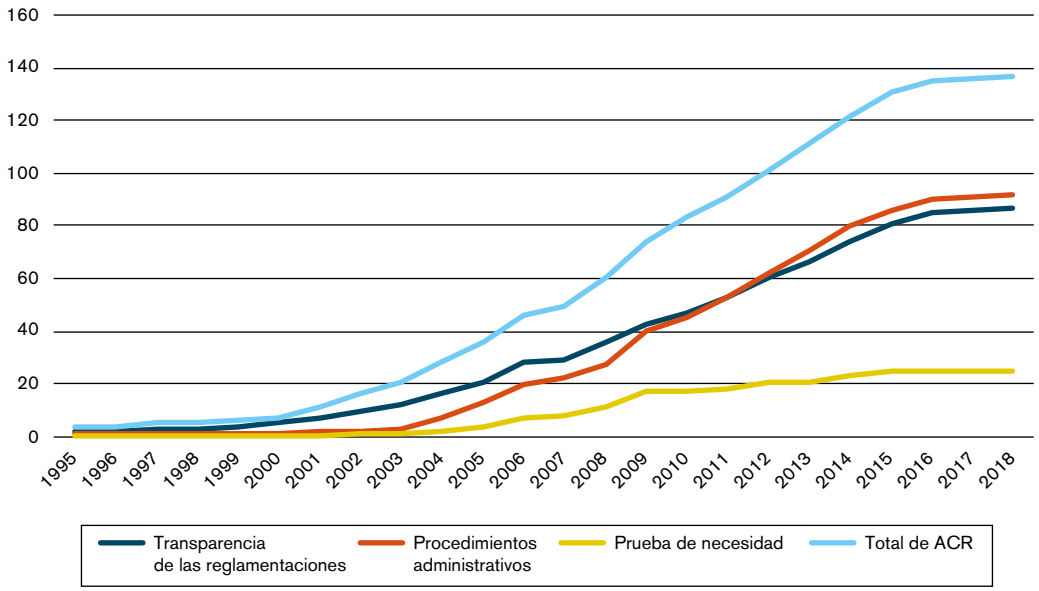
Tomando como base el AGCS, los ACR suelen contener disciplinas sobre medidas de reglamentación de los servicios. La mayoría de los ACR notificados a la OMC en los 10 últimos años contienen disciplinas que van más allá del AGCS (es decir, AGCS+). El número y el alcance de tales disciplinas varía en los distintos ACR. Además, debido a que los compromisos de los ACR tienen un alcance sectorial mucho mayor que los consolidados en el marco del AGCS, las disposiciones de los ACR se aplican de hecho a muchos más sectores de servicios.

Hay disposiciones AGCS+ en ACR en los que participan economías desarrolladas y grandes economías en desarrollo o emergentes, así como en numerosos ACR entre economías en desarrollo. Además, disposiciones similares se han incluido en ACR que comprenden a las mismas partes. No es sorprendente que en los ACR más recientes, incluidos los denominados ACR “megarregionales”, como el Acuerdo Global y Progresivo para la Asociación Transpacífica (CPTPP) y el Acuerdo Económico y Comercial Global entre el Canadá y la Unión Europea (CETA), se hayan incluido más elementos AGCS+.

Los elementos AGCS+ ocupan un lugar destacado en la transparencia de las reglamentaciones y las disciplinas sobre procedimientos administrativos. Según se muestra en el gráfico E.9, el número de

Gráfico E.9: El número de disposiciones AGCS+ sobre medidas de reglamentación nacional ha aumentado

Número de ACR con disciplinas AGCS+ sobre medidas de reglamentación nacional de los servicios



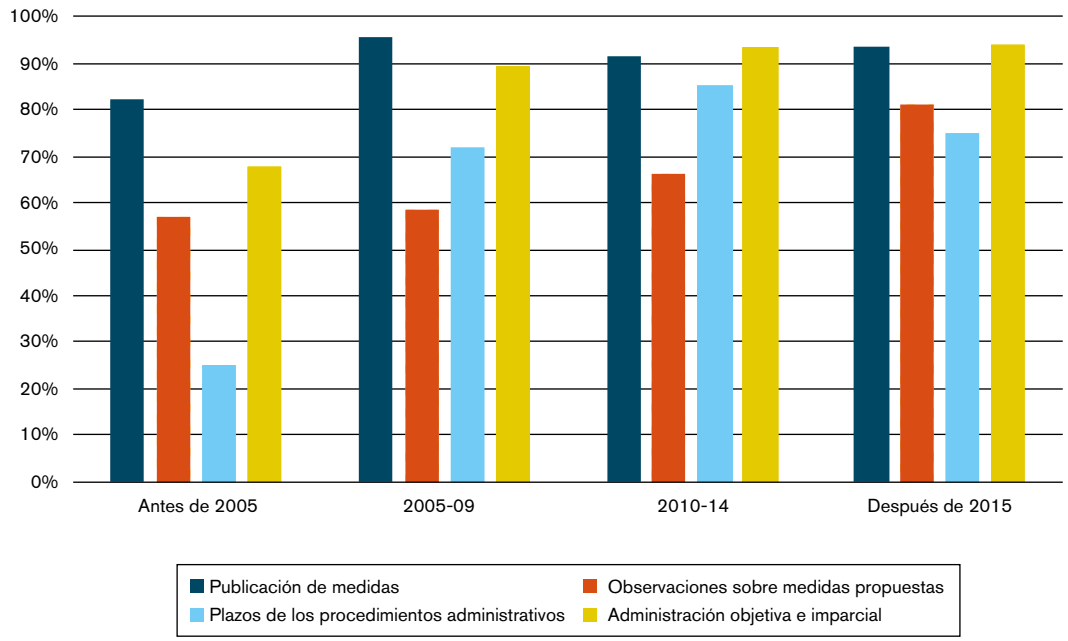
Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OMC basados en datos extraídos de Gootiiz *et al.* (2019) (relativos a 137 ACR notificados a la OMC desde 1995 hasta 2018).

ACR que contienen elementos AGCS+ ha aumentado significativamente desde 2000. En muchos ACR, las mismas disciplinas sobre transparencia se aplican horizontalmente tanto a las mercancías como a los servicios, y los capítulos relativos a los servicios refuerzan esas disciplinas. Este enfoque contrasta acusadamente con las disciplinas de la OMC sobre la transparencia de las reglamentaciones, que tienen mayor alcance en el caso del comercio de mercancías (por ejemplo, en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC), el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) o el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC)) que en el caso del comercio de servicios con arreglo al AGCS. Las disciplinas aplicadas en este segundo caso parecen estar en contradicción con la intensidad reglamentaria del sector de los servicios.

Una tendencia notable en las disciplinas de los ACR sobre la transparencia de las reglamentaciones es la importancia atribuida a la accesibilidad de las medidas para los colectivos interesados en las diferentes fases del ciclo de reglamentación, elemento que está ausente en el AGCS y que se desarrolló por primera vez en las Disciplinas relativas a la Contabilidad. Según se muestra en el gráfico E.10, aproximadamente el 80% de los ACR notificados en 2015 ofrecen a las "personas interesadas" la oportunidad de formular observaciones sobre las medidas "propuestas".[23] La información aportada por los colectivos interesados durante el proceso de reglamentación puede contribuir a facilitar el comercio al reducir los efectos imprevistos y ayudar a los proveedores de servicios a adaptarse a los requisitos cambiantes. De modo similar, muchos ACR prevén que se dé respuesta a las solicitudes de información que las "personas interesadas" planteen en relación con determinadas medidas.[24] Una segunda tendencia se refiere al requisito de poner a disposición de los interesados determinada información sobre los procedimientos y las prescripciones aplicables a los sectores de servicios.[25] Una tercera tendencia se refiere al número creciente de referencias de los ACR al uso de la tecnología de la información y las comunicaciones para mejorar la transparencia de los regímenes comerciales, por ejemplo, facilitando el acceso electrónico a las medidas y la información a través de los sitios web oficiales.[26] Sin embargo, las obligaciones de notificación solo se han incluido en unos pocos ACR, posiblemente porque se prefiere la notificación a nivel multilateral.

Otro importante conjunto de disposiciones AGCS+ se refiere a los procedimientos administrativos adoptados para autorizar el suministro de un servicio, y su objetivo

Gráfico E.10: Los ACR incluyen cada vez más disposiciones sobre reglamentación
Porcentaje de ACR que contienen determinadas disposiciones



Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OMC basados en datos extraídos de Gootiiz *et al.* (2019) (relativos a 137 ACR notificados a la OMC desde 1995 hasta 2018).

es aumentar la claridad, la previsibilidad y la eficiencia de tales procedimientos. Aproximadamente, el 90% de los ACR notificados exige que las solicitudes se tramiten dentro de determinados plazos o que se establezcan plazos indicativos (véase el gráfico E.10).[27] En cuanto a la tramitación de las solicitudes incompletas, los ACR disponen que se comunique al solicitante qué información adicional se requiere para completar la solicitud, y se le dé la oportunidad de corregir pequeños errores u omisiones[28] y, en caso de rechazo, se le dé la oportunidad de volver a presentar la solicitud.[29] Asimismo, los ACR exigen que las tasas de autorización que apliquen las autoridades competentes sean razonables o no restrinjan, por sí mismas, el suministro de un servicio.[30] Los ACR recientes contienen también disciplinas sobre los exámenes de evaluación de las calificaciones requeridas para obtener licencias (por ejemplo, programar los exámenes a intervalos razonables).[31] Algunos ACR recientes prevén la presentación electrónica de solicitudes.[32]

Un segundo grupo de disciplinas de los ACR se centra en las normas mínimas aplicables a los procedimientos administrativos, tales como requerir la administración objetiva e imparcial de los procedimientos[33], la independencia e imparcialidad de las autoridades competentes que deciden sobre las autorizaciones, y el derecho de pronta revisión de las decisiones administrativas.[34]

Al igual que ocurre con las negociaciones de la OMC sobre la reglamentación nacional con arreglo al AGCS, los Miembros han tenido también menos tendencia a someter a nuevas disciplinas los aspectos sustantivos de sus regímenes de licencias y calificaciones en los ACR. Puesto que las disciplinas sobre aspectos de procedimiento tienen por objeto mejorar la eficacia de los procedimientos administrativos, los Miembros han preferido mantener una mayor autonomía con respecto a las disciplinas sobre requisitos sustantivos relativos al contenido y la calidad de las reglamentaciones. Mientras que un número considerable de ACR contiene principios básicos tales como la obligación de aplicar criterios objetivos y transparentes, el requisito de que las prescripciones en materia de licencias y calificaciones no sean más gravosas de lo necesario (la denominada "prueba de necesidad") está presente en menos de 25 ACR (véase el gráfico E.9).[35] Varios ACR contienen una disposición por la que se exige que las partes examinen el acuerdo a la luz de los

resultados que se obtengan en las negociaciones de la OMC sobre la reglamentación nacional con arreglo al AGCS, posiblemente como medio de reducir la fragmentación de las reglamentaciones.

En cuanto a las disciplinas sobre el reconocimiento de las calificaciones en los sectores de servicios, el 95% de los ACR contienen disposiciones sobre acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM).[36] La mayoría de esas disposiciones se basan en el artículo VII del AGCS y, en muchos casos, prevén la posibilidad de que las partes concluyan ARM en el futuro, en algunos casos especificando los sectores de servicios profesionales prioritarios (por ejemplo, los de contabilidad, ingeniería o arquitectura).[37] Los ACR más recientes instan a las partes a celebrar consultas con los órganos competentes para elaborar recomendaciones sobre los ARM propuestos[38], y en algunos de ellos se insta a los órganos competentes de las partes a que intercambien información con objeto de entablar negociaciones sobre ARM para determinados sectores tomando como base las directrices establecidas previamente[39], en ambos casos con sujeción de los ARM al examen por los órganos previstos en los ACR.[40]

Algunos ACR recientes contienen disposiciones innovadoras destinadas a promover la coherencia y cooperación a través de todo el ciclo de reglamentación.[41] El objetivo es mejorar la calidad y eficiencia de las reglamentaciones y, al mismo tiempo, reducir la divergencia entre ellas. La coherencia de las reglamentaciones y las buenas prácticas reglamentarias exigen que se mejore la coordinación nacional entre las autoridades competentes, se realicen consultas públicas sobre las reglamentaciones propuestas y evaluaciones de su impacto, y se celebren exámenes periódicos de dichas reglamentaciones.[42] La cooperación transfronteriza entre las autoridades encargadas de la reglamentación se basa en el intercambio de buenas prácticas de reglamentación, la información recíproca sobre las medidas previstas y existentes, y la cooperación en los foros regionales.[43] El objetivo es mejorar la transparencia, lo que puede considerarse una condición previa para una mayor coherencia y cooperación en materia de reglamentación. Esas disposiciones son de carácter transversal, lo que abre la posibilidad de excluir determinadas medidas. A veces constituyen "normas sin fuerza obligatoria" (es decir, no son jurídicamente vinculantes) o están excluidas del mecanismo de solución de diferencias previsto en el ACR (es decir no están sujetas a decisión arbitral).

Muchas disposiciones de ACR están formuladas como cláusulas de máximo empeño (es decir, mediante expresiones como "siempre que sea viable" o "hasta donde sea posible"). Lo cual puede explicarse por diferentes razones, tales como el alcance de la disposición de que se trate (es decir, si se aplica a todos los niveles de gobierno o solo a nivel central, y si afecta a todos los sectores o solo a algunos), la cantidad de elementos AGCS+ y la capacidad de reglamentación de las economías de que se trate. En ocasiones, las partes consideran también útil incluir disciplinas AGCS+ formuladas como cláusulas de máximo empeño, con objeto de mejorar su entorno reglamentario y así facilitar más el comercio. Aunque ese tipo de cláusulas figuran en ACR concertados tanto por economías desarrolladas como en desarrollo, es más frecuente en los ACR en los que participan países en desarrollo o que contienen disciplinas de mayor alcance. Asimismo, cabe considerar que ese tipo de cláusulas forman parte de la evolución natural de los acuerdos internacionales, en los que se introducen nuevas disciplinas primero en términos no vinculantes, hasta alcanzar un punto en el que esas prácticas son mejor conocidas y se justifica la inclusión de disposiciones reforzadas.

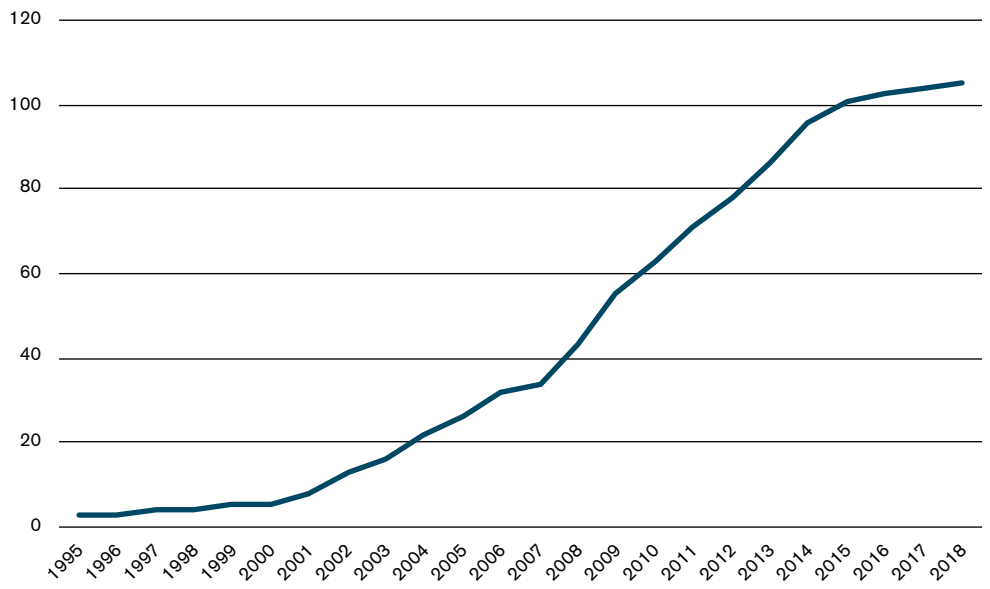
(iii) Presencia de personas físicas (modo 4)

Según lo establecido en el AGCS[44], los ACR deben cubrir todos los modos de suministro, incluido el modo 4. Tradicionalmente, los ACR solo cubrían el modo 4 desde una perspectiva de apertura de los mercados. A ese respecto, los ACR representan algunos avances en comparación con los compromisos del AGCS, aunque tales avances sean, en general, poco importantes (Carzaniga, 2008).

Sin embargo, más recientemente, los ACR han empezado a incorporar disciplinas reglamentarias relacionadas con el modo 4 que tienen por objeto facilitar el comercio. En general, esas disciplinas van más allá de las obligaciones contenidas en el AGCS. Según muestra el gráfico E.11, el número de ACR que contienen disposiciones específicas para el modo 4 ha aumentado de manera constante. Las cifras del gráfico reflejan exclusivamente la existencia de disposiciones específicas para el modo 4, generalmente incluidas en capítulos o anexos separados, y no representan elementos sustantivos de los ACR, pero, no obstante, son indicativas de la creciente atención prestada a las cuestiones relacionadas con la reglamentación del modo 4 en los ACR concertados en los 10 últimos años.

En cuanto a los elementos sustantivos del modo 4 incluidos en los ACR, las disciplinas más frecuentes son las relativas al establecimiento de tasas por visados, que deberán ser "razonables y conformes con las leyes nacionales"[45], "no deberán obstaculizar

Gráfico E.11: Las disposiciones de los ACR relativas al modo 4 van en aumento
Número de ACR con disposiciones específicas sobre el modo 4



Fuente: Cálculos de la Secretaría de la OMC basados en datos extraídos de Gootiiz *et al.* (2019) (relativos a 137 ACR notificados a la OMC desde 1995 hasta 2018).

o retrasar el comercio injustificadamente"[46] y deberán limitarse "al costo aproximado de los servicios prestados".[47] En segundo lugar se encuentran las disciplinas concebidas para que los mecanismos de solución de diferencias de los ACR se utilicen únicamente en situaciones en que se hayan rechazado las solicitudes pertinentes y agotado los remedios administrativos locales. Por último, están las disciplinas relativas a la tramitación de solicitudes de visados y permisos de trabajo, que disponen que esas solicitudes se atiendan "con rapidez"[48], "sin demora"[49] o dentro de determinados plazos[50], que varían entre 10 y 45 días.

Aproximadamente, en la mitad de los ACR que contienen disciplinas sobre la reglamentación del modo 4, las partes reciben también el mandato de informar a los solicitantes de visados y/o de permisos de trabajo acerca del resultado de su solicitud. Y en la mitad de esos ACR, se exige también la publicación de la documentación relacionada con esas solicitudes o de los cambios que se introduzcan en ella "con prontitud"[51], "sin demoras injustificadas"[52], o dentro de determinado plazo.[53] Por último, aproximadamente la tercera parte de esos ACR prevé el establecimiento de puntos de contacto para facilitar el acceso de los Gobiernos o de los solicitantes a la información pertinente.

(iv) Telecomunicaciones

Cada vez en mayor medida, los ACR han incluido capítulos independientes relativos a las telecomunicaciones que se basan ampliamente en el Anexo sobre Telecomunicaciones del AGCS y en el Documento de Referencia en el que se establecen los principios de reglamentación favorables a la competencia en el sector y añaden disposiciones sobre nuevas materias de reglamentación. Al igual que ocurre con las disposiciones del AGCS, los contenidos normativos de los ACR suelen orientarse hacia la ampliación de las formas de promover y preservar un entorno competitivo robusto. Por esa razón, algunas de las disposiciones sobre nuevos contenidos pueden abarcar o aclarar más expresamente cuestiones que se tratan de forma más genérica en el Anexo sobre Telecomunicaciones y en el Documento de Referencia. Como ejemplo, cabe mencionar las disposiciones que promueven la portabilidad de números y las prácticas favorables a la competencia en el sector de servicios de telefonía móvil.

En la actualidad, 101 ACR tienen capítulos independientes sobre servicios de telecomunicaciones. Otra solución, adoptada en 12 ACR, consiste en una disposición de los capítulos sobre servicios en la que se incorpora, por referencia, el Anexo

sobre Telecomunicaciones del AGCS como parte integrante de las disposiciones de esos ACR. Tanto las economías en desarrollo como las economías desarrolladas participan en uno o varios ACR que tienen un capítulo independiente sobre telecomunicaciones. Las economías de ingresos altos y de ingresos medios-altos representan el 84% de los Miembros de la OMC participantes en ACR con un capítulo independiente sobre telecomunicaciones. Del total de Miembros de la OMC que participan en ACR con un capítulo sobre telecomunicaciones, el 61% son países de ingresos altos, el 25% son países de ingresos medios altos y el 13% son países de ingresos medios-bajos.

(e) Labor llevada a cabo en otras organizaciones internacionales

Muchas organizaciones internacionales desempeñan funciones relacionadas con el comercio de servicios y ofrecen un marco de gobierno, principalmente a nivel sectorial, que permite a los países cooperar entre ellos en la elaboración de normas aplicables a los servicios. Esa cooperación no se refiere a los obstáculos propiamente dichos, sino que se centra en desarrollar, difundir y adoptar un enfoque común con respecto a determinadas reglamentaciones nacionales sectoriales que, aunque no guarden relación formal con el comercio, pueden, no obstante, tener impacto en las actividades comerciales. En realidad, si bien la OMC y, de modo más general, los acuerdos comerciales, no establecen el contenido de las normas reglamentarias, la cooperación entre los órganos de reglamentación en relación con esas normas se lleva a cabo en los organismos internacionales especializados. El hecho de que un gran número de organizaciones internacionales desempeñen funciones directa o indirectamente relacionadas con los sectores de servicios refleja en buena medida la intensidad de la actividad reglamentaria en esos sectores.

Aunque la enumeración exhaustiva del trabajo realizado en todas las organizaciones internacionales competentes excedería del alcance del presente informe, a continuación ofrecemos una breve descripción de las principales esferas de actividad de esas organizaciones. En el cuadro del apéndice E.1 se facilita información más detallada. En esta sección nos limitamos a las organizaciones internacionales especializadas abiertas a la participación de todos los países. Sin embargo, es fundamental reconocer el importante y sumamente valioso trabajo realizado en la esfera del comercio de servicios por organizaciones de carácter universal y no sectorial, tales como el Banco Mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) o el Centro de Comercio Internacional (ITC), las organizaciones y los foros regionales, tales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) o el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), y otros órganos especializados de carácter no universal.

En general, las actividades llevadas a cabo por las organizaciones internacionales afectan al comercio de servicios por dos vías: el establecimiento de normas internacionales y la promoción de prácticas recomendadas. Mientras que las normas suelen referirse a requisitos "necesarios" de los servicios para alcanzar objetivos de seguridad o calidad, la aplicación de prácticas recomendadas se considera "conveniente" por motivos de seguridad, regularidad y eficiencia de las actividades de servicios. Como ejemplos cabe mencionar las Normas y Métodos Recomendados de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), las Normas y Prácticas Recomendadas de la Organización Marítima Internacional (OMI), las normas elaboradas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y las Directrices de prácticas óptimas publicadas por el Simposio Mundial para Organismos Reguladores de la UIT. En el recuadro E.6 se muestra, con ejemplos sacados del sector de los servicios de la salud, de qué forma pueden reforzarse mutuamente las actividades de las organizaciones internacionales y los acuerdos comerciales.

Las normas internacionales, generalmente diseñadas por los organismos de normalización de las organizaciones internacionales y adoptadas por consenso, pueden ser más vinculantes para los países que las recomendaciones, que requieren que los países pongan solo el máximo empeño en cumplirlas. Sin embargo, la mayoría de las normas son instrumentos que los órganos de normalización ofrecen para su adopción, sin que haya una obligación legal de adoptarlas. Solo la inclusión de una norma en particular en los marcos legislativos hace que la adhesión a la norma sea obligatoria, y ese cumplimiento obligatorio suele llevarse a cabo en respuesta a problemas de salud pública, seguridad y medio ambiente.

Las normas y las prácticas recomendadas especifican las características de un servicio y la manera en que debe ser prestado. Se utilizan en los sectores de servicios para cumplir diferentes funciones que normalmente repercuten en la apertura del mercado y en el comercio en sectores específicos, aunque, en comparación con las normas sobre el comercio de mercancías, su utilización es más limitada.

En primer lugar, debido a que es frecuente que los servicios suministrados a través de redes deban

Recuadro E.6: Comercio de servicios y movilidad de los trabajadores del sector sanitario

Paralelamente a los cambios demográficos, el número de puestos de trabajo en el sector de la salud está creciendo. En los países de la OCDE, el empleo en el sector de la salud y la asistencia social aumentó en un 48% entre 2000 y 2014. Además, se prevé que la economía mundial creará otros 40 millones de puestos de trabajo en el sector de la salud para 2030, principalmente en los países de ingresos medios y altos. Al mismo tiempo, la movilidad internacional del personal sanitario se está acelerando. En el último decenio, el número de médicos y enfermeras extranjeros que trabajan en los países de la OCDE ha aumentado en un 60% (OCDE, 2015). Las pautas de movilidad internacional de los trabajadores del sector también están ganando en complejidad, con importantes movimientos intrarregionales, Sur-Sur y Norte-Sur, junto con movimientos mejor comprendidos de trabajadores sanitarios de Sur a Norte (OMS, 2017).

El sistema de comercio internacional tiene potencial -aún poco explotado- para maximizar los beneficios de la movilidad de los trabajadores sanitarios, protegiendo al mismo tiempo el sistema contra los efectos adversos (por ejemplo, el éxodo de expertos o las estancias demasiado largas de los profesionales de la salud). Los marcos del comercio de servicios (acuerdos mundiales, regionales y bilaterales) han dado lugar al desarrollo de formas de facilitar y gestionar la movilidad de los trabajadores sanitarios y, en determinados casos, han puesto de manifiesto la capacidad para aunar diversos intereses nacionales (por ejemplo, en materia de enseñanza, relaciones exteriores, salud, trabajo y comercio) relacionados con la movilidad de los trabajadores sanitarios. Los marcos tienen flexibilidad para fortalecer y promover la movilidad del personal sanitario con criterios éticos. Este enfoque es coherente con el *Código de prácticas mundial de la OMS sobre contratación internacional de personal de salud* de la Organización Mundial de la Salud (OMS), adoptado en 2010 por la 63ª Asamblea Mundial de la Salud. El objetivo del Código es regular la migración y el movimiento del personal de salud desde las zonas donde es más necesario. Para ello, se lleva a cabo un "análisis del mercado laboral sanitario". Sin embargo, se requiere un análisis más a fondo para determinar la mejor manera de aprovechar las normas comerciales a fin de atender las necesidades de los países de origen, los países de destino y los trabajadores sanitarios.

Los acuerdos comerciales y el Código de la OMS podrían reforzarse mutuamente, y el lenguaje positivo de los acuerdos comerciales podría repetirse en acuerdos bilaterales específicos sobre los trabajadores sanitarios. Por ejemplo, convendría examinar más a fondo de qué modo el "análisis del mercado laboral sanitario" reconocido y armonizado, tanto en los países de origen como en los de destino, podría utilizarse para complementar o suplementar las "pruebas de necesidades económicas y pruebas del mercado laboral" utilizadas en los acuerdos comerciales. Esto podría contribuir a una mayor apertura del comercio de servicios, al especificar mejor las necesidades demostradas.[54] También habría que abordar las preocupaciones relacionadas con la "fuga de cerebros". La aplicación de pruebas de necesidades económicas con este fin podría reforzar a nivel nacional y subnacional la confianza en que la apertura del comercio de servicios beneficia, en lugar de perjudicar, el avance socioeconómico. También es muy prometedora la posibilidad de incorporar a los ACR disposiciones de apoyo a la cooperación técnica y la asistencia financiera internacionales para la formación del personal de salud.

Sin embargo, para aprovechar plenamente los acuerdos sobre el comercio de servicios en este sector habría que abordar varias cuestiones, por ejemplo, determinar en qué grado las medidas aplicadas dentro de la frontera, así como los requisitos relacionados con la inmigración, pueden afectar al comercio de servicios de salud en el modo 4; utilizar el diálogo comercial para mejorar la reglamentación y las políticas nacionales en este sector; aprovechar los compromisos sobre el suministro de servicios de salud en el modo 4 consignados en el marco del AGCS y de los ACR para ofrecer más oportunidades de movimiento temporal de los trabajadores sanitarios calificados; y fortalecer los vínculos entre el comercio de servicios de enseñanza y la movilidad internacional de los trabajadores sanitarios. (Carzaniga *et al.*, 2019).

consumirse juntos, los Gobiernos necesitan normas que promuevan la compatibilidad y la interoperabilidad, ya que ello puede estimular las economías de escala (es decir, los efectos de redes), aumentar la eficiencia de los mercados y favorecer la competencia. En general, esas normas definen el equipo o las interfaces que habrán de utilizarse para suministrar determinados servicios. Por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones, la UIT elabora normas sobre protocolos que permitan a las redes comunicarse entre sí. Otro ejemplo de cómo las normas pueden integrar mercados separados y abrir la competencia lo ofrece el sector del transporte y, en particular, las vías de ferrocarril normalizadas, que permiten a las empresas ferroviarias comerciales desplazar sus trenes a través de las fronteras.

Normas similares se han adoptado también en el sector de los servicios postales para interconectar la red postal mundial. El Consejo de Normas de la Unión Postal Universal elabora las normas técnicas y especificaciones de los mensajes de intercambio electrónico de datos que facilitan el intercambio de información operativa entre los sistemas postales nacionales.

En segundo lugar, las normas pueden reducir la asimetría informativa entre los proveedores y los consumidores de servicios al establecer una garantía mínima de seguridad y calidad de esos servicios. Esta es una cuestión fundamental para los servicios y el comercio de servicios, ya que su naturaleza intangible significa que no es posible evaluar la calidad del servicio antes de su consumo real, lo que viene a sumarse a la falta general de conocimientos de los consumidores para evaluar la información técnica sobre los servicios. Por consiguiente, la observancia por los proveedores de servicios de normas de calidad ampliamente reconocidas y aceptadas puede contribuir a distinguir sus servicios y a reducir los costos de la información y de las transacciones.

En tercer lugar, las normas pueden corregir externalidades negativas que tal vez no sean tenidas en cuenta por los proveedores ni por los consumidores, lo que es un incentivo para la cooperación internacional en varias esferas. Por ejemplo, la Organización Mundial del Turismo ha propuesto un Código Ético Mundial para el Turismo que define un conjunto de principios no vinculantes para orientar a los principales actores del desarrollo turístico. Su objetivo es ayudar a maximizar los beneficios del sector y facilitar las corrientes turísticas internacionales, minimizando a la vez sus posibles consecuencias negativas para el medio ambiente, el patrimonio cultural y las sociedades. Otro ejemplo son las normas internacionales que se han adoptado para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector del transporte.[55]

La aplicación de las normas y directrices internacionales establecidas por las organizaciones internacionales puede reducir los costos de las transacciones y mejorar el acceso de los proveedores de servicios a los canales de distribución y las redes de información, facilitando con ello su participación en el comercio internacional. Sin embargo, también se reconoce generalmente que la participación en las actividades de normalización a nivel internacional es costosa, y los países en desarrollo se enfrentan a especiales limitaciones de capacidad. Los proveedores de servicios de los países en desarrollo pueden hallarse en una posición más débil para participar en las transacciones internacionales. Con miras a dar respuesta a esos problemas, en las esferas en las que las normas prevalecen sobre los servicios, se han desarrollado iniciativas para atenuar el impacto de determinadas disposiciones en los países en desarrollo y apoyar la capacidad de esos países para aplicar normas, directrices y recomendaciones internacionales.[56] La medida en que iniciativas similares podrían también ser necesarias con respecto a los servicios es una cuestión abierta.

4. Perspectivas de cooperación en el futuro

(a) Los acuerdos comerciales y la dificultad de promover reformas del comercio de servicios

Según se ha mostrado en el apartado a) de la sección E.3, el potencial del AGCS para abrir los mercados al comercio de servicios sigue sin desarrollarse plenamente, con la notable excepción de los Miembros que se han adherido a la OMC desde 1995 y los compromisos progresivos que se asumieron en las negociaciones ampliadas sobre las telecomunicaciones básicas y sobre los servicios financieros en el período 1995-1997. Aunque es fácil caer en la tentación de atribuir esa situación al estancamiento de las negociaciones en la OMC o las limitaciones del propio AGCS, la dificultad es de carácter más amplio: tampoco los ACR han generado más mejoras sustanciales que cualquier proceso de apertura que se haya llevado a cabo unilateralmente. En general, los acuerdos comerciales, tanto suscritos en la OMC como en marcos preferenciales, no han abierto los mercados de servicios más allá de los regímenes de *statu quo* aplicados.

Esto puede parecer sorprendente. Al permitir los intercambios recíprocos, las negociaciones comerciales tienen como fin ayudar a los Gobiernos a superar la resistencia de los intereses privados que se benefician de la protección del comercio y dar voz a los exportadores que tratan de mejorar el acceso a los mercados extranjeros. Sin embargo, en el caso de los servicios el mecanismo tradicional no parece haber desplegado toda su eficacia. Una posible explicación es que los Gobiernos atribuyen al comercio de servicios una importancia relativamente menor que al comercio de mercancías, por lo que la mejora del acceso a los mercados extranjeros puede aparentemente ofrecer a las empresas exportadoras unos beneficios potenciales inferiores a las ganancias y beneficios extraordinarios que obtienen en sus países las empresas protegidas (Hoekman

y Messerlin, 1999). A ese respecto, Fiorini y Hoekman (2017) señalan que la oposición a negociar compromisos recíprocos para abrir los mercados de servicios es desconcertante, en particular si se tiene en cuenta que el comercio de servicios ofrece la posibilidad de atraer inversiones extranjeras, a través del modo 3, con los consiguientes efectos en la calidad del empleo, la transferencia de tecnología y la demanda inducida de una amplia gama de bienes y servicios locales.

La resistencia a la apertura de los mercados en el contexto de las negociaciones comerciales puede a veces tener su origen en el papel omnipresente que desempeña la reglamentación en los mercados de servicios, como se explica en la sección E.2. Modificar los regímenes reglamentarios es más difícil y complejo que reducir los aranceles. Para empezar, la responsabilidad de las reformas de los servicios negociadas internacionalmente está muy segmentada dentro de los Gobiernos. Mientras que la apertura del comercio de manufacturas suele coordinarse entre diferentes departamentos dentro de un mismo ministerio (Comercio), las competencias relativas a los servicios pueden residir en una multitud de ministerios diferentes (por ejemplo, de Enseñanza, Salud, Hacienda, Trabajo, Medio Ambiente, Comunicaciones, Justicia, Transporte, etc., además de Comercio) que normalmente no están obligados a cooperar. En algunos casos, las competencias respectivas se confieren incluso a organismos de nivel subfederal, y pueden constituir la única razón de ser de esos organismos.

Como observan Copeland y Mattoo (2008), los acuerdos comerciales sobre servicios, al centrarse exclusivamente en las medidas de reglamentación, implican por definición medidas que normalmente se consideran políticas nacionales, por lo que a veces se perciben como una injerencia en la esfera de esas políticas, aun cuando su único objetivo sea reducir la capacidad de los Gobiernos para erigir obstáculos que redundan en detrimento no solo del comercio, sino también del bienestar económico.

Por otra parte, como señalan Hoekman *et al.* (2007), las preocupaciones de interés público tienden a ser particularmente intensas cuando se trata de los servicios, y separar claramente las medidas proteccionistas de las medidas de política legítimas puede plantear dificultades, como se ha indicado en el apartado b) de la sección E.2. Hoekman *et al.* (2007) sostienen que, en ausencia de perturbaciones sistémicas (como las que provocaron las nuevas tecnologías en el sector de las telecomunicaciones), lograr una apertura negociada del comercio de servicios se complica por la posibilidad de que los órganos de reglamentación y los consumidores se unan en torno a una tendencia al mantenimiento del statu quo. Por una parte, los órganos de reglamentación pueden oponerse a la apertura de los mercados porque les preocupa que disminuya su capacidad para exigir el cumplimiento de las normas nacionales, porque sufren la presión de los intereses ya establecidos o porque temen perder los ingresos de que disfrutan gracias a las restricciones de acceso vigentes. Por otra, los consumidores, que en condiciones normales deberían estar a favor de reformas que podrían bajar los precios y/o aumentar la gama de servicios disponibles, pueden oponerse a esas reformas por miedo a que afecten a la calidad de la oferta de servicios.

A ese respecto, Young (2016) señala que las publicaciones sobre economía política internacional no suelen tener en cuenta las preferencias de política comercial de los consumidores: se espera que los consumidores se beneficien de la apertura del comercio, pero no que se preocupen por la política comercial en sí, ya que sus beneficios individuales son mínimos. Sin embargo, el autor sostiene que, cuando el programa relativo al comercio abarca las medidas aplicadas dentro de las fronteras, como ocurre con los acuerdos sobre servicios, los grupos de consumidores pasan a participar en la formulación de las políticas comerciales y pueden, en ciertos casos, defender las reglamentaciones nacionales y oponerse al peligro que, desde su punto de vista, conlleva la reducción de los niveles de calidad asociada a las disciplinas comerciales internacionales.

(b) La dinámica puede estar cambiando

Las conclusiones de las secciones anteriores apuntan a la posibilidad de que los Gobiernos se enfrenten a presiones cada vez mayores en favor de reformas adicionales, no solo para abrir sus propios mercados, sino también para intentar que sus interlocutores comerciales lleven a cabo aperturas recíprocas. Empezando por el mercado interior, las presiones en favor de las reformas van a ir en aumento debido a diversos factores. En primer lugar, la digitalización ha permitido que muchos más servicios se comercialicen a distancia. Este cambio facilita la participación de nuevos actores (por ejemplo, las MIPYME) en el comercio de servicios, tal como se ha mostrado en la sección B. Es probable que los nuevos participantes se sumen a las voces que presionan a los Gobiernos para que reduzcan, o incluso eliminen, los beneficios que los operadores tradicionales obtienen de la protección del comercio, y se impliquen en una cooperación más profunda en materia de reglamentación.

En segundo lugar, a medida que prosigue la fragmentación de los procesos de producción, los mercados eficientes de servicios a los productores van a ser aún más esenciales para la competitividad de todas las empresas y para su capacidad de participar en las cadenas de valor mundiales. Es probable que esto sea especialmente importante para los países en desarrollo que buscan diversificar sus exportaciones y ascender en las cadenas de valor.

En tercer lugar, los cambios demográficos, el aumento de los ingresos per cápita, las preocupaciones ambientales y los avances tecnológicos están intensificando la demanda y el comercio en diversos sectores de servicios. A medida que los consumidores adquieran más servicios en el mercado internacional, cabe esperar que sean más conscientes de la existencia de posibles obstáculos al comercio.

En cuarto lugar, la mejora de las estadísticas sobre el comercio de servicios y los avances paralelos en la medición de las restricciones que afectan a ese comercio han ampliado significativamente la labor empírica sobre los efectos del comercio de servicios. Si bien muchas de las conclusiones son intuitivas, la capacidad para medirlas pone de manifiesto con mayor claridad los beneficios de la liberalización de los servicios y, al mismo tiempo, los costos de la protección de esos servicios.

En cuanto a los mercados de exportación, la fuerte complementariedad entre bienes y servicios y la difuminación creciente de las fronteras entre los comerciantes de bienes y servicios deberían ampliar aún más la gama de empresas que tienen un interés en la apertura de los mercados de servicios extranjeros. La creciente "terciarización" de la industria manufacturera hace que las empresas productoras de bienes no solo sean más compradoras de servicios, sino también exportadoras de servicios. Es probable que la presencia de proveedores extranjeros en mercados nacionales muy restringidos, en particular en el caso de los servicios intermedios, proporcione un mayor eco internacional a los llamamientos nacionales en favor de la reforma.

En conjunto, cabe esperar que estos factores inciten a los Gobiernos a abrir sus propios mercados de servicios y a trabajar para lograr aperturas similares de sus interlocutores comerciales. Utilizando un modelo de liberalización del comercio de servicios basado expresamente en la economía política, Fung y Siu (2008) concluyen que, cuando los Gobiernos también tienen en cuenta los intereses de las empresas manufactureras y no solo los de las empresas de servicios, las negociaciones tienen como resultado la disminución del número de proveedores estatales de servicios.

(c) Aumentar la cooperación en materia de reglamentación nacional puede ser útil

En muchos sectores es esencial contar con medidas de reglamentación nacional bien concebidas y con suficientes recursos y conocimientos en materia de reglamentación para asegurar que la apertura del comercio sea sostenible y favorezca el bienestar. Sin embargo, por lo general, los acuerdos comerciales no se han centrado en ayudar a los Gobiernos a aplicar una reglamentación nacional adecuada para garantizar que la nueva apertura del mercado produzca todos los beneficios esperados. Si bien es comprensible que los acuerdos comerciales se hayan centrado en asegurar que las medidas de reglamentación nacional no frustren la apertura de los mercados, Hoekman y Mattoo (2011) observan que no se ha prestado suficiente atención a la cuestión de si la reglamentación y las instituciones nacionales son "adecuadas" para generar los beneficios de la liberalización de los servicios y, en caso de que no lo sean, en qué medida puede la cooperación internacional ayudar a avanzar en esa dirección.

Beverelli *et al.* (2017) constatan que, a corto y medio plazo, la gobernanza, incluida la calidad de las medidas de reglamentación nacional, influye en los efectos derivados de las políticas comerciales de servicios, y que la eliminación de los obstáculos al comercio de servicios puede resultar ineficaz en los casos en que una gobernanza deficiente genera una incertidumbre e inseguridad excesivas. Analizando el caso de los Estados miembros de la UE, Fiorini y Hoekman (2017) llegan a la conclusión de que la eficacia de las instituciones de gobierno y reglamentación favorece los beneficios que la liberalización de los servicios tiene para toda la economía, por lo que es un complemento importante de un régimen comercial liberal. Observan además que, cuando las instituciones de gobierno son débiles, la eliminación de las restricciones al establecimiento de la inversión extranjera directa podría no bastar para propiciar la entrada de capital extranjero y, por lo tanto, no tener ulteriores efectos positivos.

Varios analistas (Hoekman *et al.*, 2007; Mattoo, 2015; Fiorini y Hoekman, 2017) sostienen que las negociaciones sobre la apertura de los mercados, si se acompañan de una mayor cooperación internacional centrada en la reglamentación nacional, pueden contribuir a aprovechar el potencial de las negociaciones comerciales sobre servicios y lograr

ARTÍCULO DE OPINIÓN

Jane Drake-Brockman,
Profesora titular del Instituto de Comercio Internacional (Adelaida)

Por qué la cooperación en materia de reglamentación es importante para las empresas

Para facilitar la actividad comercial internacional no basta la negociación comercial por sí sola. La liberalización de las restricciones de acceso a los mercados en la frontera es una condición necesaria. Pero, para el comercio de servicios, no es suficiente.

Esto se debe a que el grado de propiedad pública y de reglamentación nacional ha sido tradicionalmente mayor en el sector de los servicios que en el sector de las mercancías.

Por consiguiente, muchos de los obstáculos al comercio de servicios tienen su origen en los regímenes de reglamentación aplicados no solo en las fronteras, sino también en el interior, en una multitud de reglamentaciones nacionales que limitan la manera en que se realiza el suministro de servicios comerciales.

La eficiencia de la reglamentación nacional, es decir, la medida en que esa reglamentación evita la imposición de costos de cumplimiento indebidos a los proveedores de servicios, es fundamental para la productividad de los sectores de servicios nacionales y para la competitividad internacional (Sáez *et al.*, 2014). La mayor eficiencia en la reglamentación nacional de los servicios contribuye al crecimiento del sector local de servicios, aun en los casos en que también facilita la entrada de proveedores extranjeros. Este es el componente de "beneficio para todos" característico del comercio de servicios y el fundamento subyacente de los esfuerzos internacionales para llegar a un acuerdo sobre los principios en los que deben basarse las mejores prácticas de reglamentación en materia de servicios.

Dada la importancia de los regímenes de reglamentación nacional, tanto para la competitividad internacional como para el acceso a los mercados internacionales, es lógico que la conectividad en materia de reglamentación entre jurisdicciones se convierta en un asunto de interés significativo para el sector de los servicios.

Esto es especialmente cierto a medida que la globalización de los servicios se intensifica con la transición hacia la economía digital. Las encuestas de percepción empresarial (por ejemplo, PECC, 2016; OCDE, 2018b) muestran ya sistemáticamente que los encuestados consideran que la desconexión en materia de reglamentación es el principal obstáculo para el crecimiento del comercio de servicios.

Para empeorar las cosas, la fragmentación de las reglamentaciones en la economía mundial de los servicios parece estar aumentando. En 2018, el Índice de Restricción del Comercio de Servicios de la OCDE (STRI) mostró que la reglamentación de los servicios de telecomunicaciones y los servicios informáticos se había hecho más estricta. En 2019, el nuevo STRI digital de la OCDE muestra que hay una notable heterogeneidad regional que afecta a los servicios suministrados a través de Internet, por lo que existe el riesgo de que los obstáculos reglamentarios frustren los beneficios de la digitalización. Si se observa todo el ecosistema digital, la heterogeneidad es especialmente visible en las reglamentaciones que afectan a la infraestructura y la conectividad, que son los ámbitos en los que se ha registrado el endurecimiento más reciente de los cambios de política.

Estos obstáculos reglamentarios equivalen a elevados impuestos que superan con creces los promedios arancelarios aplicados a las mercancías objeto de comercio (hasta el 80% en algunos sectores) y elevan el precio de los servicios (hasta el 20% en algunos sectores). Las empresas más grandes tienen más capacidad para sortear el problema de la desconexión en materia de reglamentación, que tiene efectos más graves en las MIPYMES, cuyos costos comerciales aumentan una media adicional del 7% (OCDE, 2018b).

La necesidad de cooperación internacional en materia de reglamentación de los servicios no es nueva. Durante mucho tiempo se

ha reconocido que esa cooperación propicia mejores prácticas de reglamentación. Esto se debe en parte a que la utilización de los criterios de referencia internacionales y el intercambio de información son útiles en el proceso de diseño de la reglamentación nacional. Además, la interoperabilidad reglamentaria entre las distintas jurisdicciones ha resultado esencial para mejorar la eficacia de las reglamentaciones nacionales en lo que respecta al logro de sus objetivos de política pública: por ejemplo, en el transporte aéreo internacional (garantizar la seguridad y la conectividad) o en el intercambio de conocimientos para la elaboración de normas técnicas (Mumford, 2018). Pero la necesidad de cooperación en materia de reglamentación ha aumentado exponencialmente desde que el AGCS entró en vigor.

A medida que las nuevas tecnologías ofrecen más posibilidades de suministrar servicios a través de las fronteras, los Gobiernos serán cada vez más conscientes de la necesidad de llevar a cabo esfuerzos específicos de cooperación en materia de reglamentación. Después de dos decenios de realidad comercial directa tras la entrada en vigor del AGCS, la comunidad empresarial está empezando a coincidir en que, para desbloquear una mayor liberalización del comercio de servicios, va a ser necesario un gran impulso en términos de cooperación en materia de reglamentación.

Algunos autores (por ejemplo, Mattoo, 2015) sugieren que la cooperación en materia de reglamentación se ha convertido en una condición previa indispensable para una mayor liberalización del comercio de servicios, al menos en el marco de la OMC. Mattoo se muestra partidario de un proceso secuencial en el que se dedique un esfuerzo inmediato mucho más intenso a la cooperación en materia de reglamentación, porque sin el mejor entendimiento mutuo, la mayor confianza y la familiaridad que aporta la interacción en materia de reglamentación, las iniciativas orientadas a la liberalización del comercio de servicios seguirán estancadas.

Desde la perspectiva de las empresas de servicios, ni la liberalización del comercio ni la cooperación en materia de reglamentación bastan por sí solas para facilitar las corrientes internacionales de servicios. Ambas son necesarias; para que el comercio de servicios crezca, ambas deben ir estrechamente unidas.

Algunos sectores de servicios y algunos modos de suministro se caracterizan por una mayor heterogeneidad reglamentaria que otros. El modo 4 del AGCS ha estado siempre y sigue estando muy limitado por la desconexión reglamentaria. El modo 3 ha sido el menos afectado, y tradicionalmente ha registrado la mayor tasa de crecimiento. Gracias a la digitalización, el modo 1 debería ser el más beneficiado, pero está mucho más sujeto a limitaciones de lo que debiera si los órganos de reglamentación hallasen fórmulas de actuación adecuadas.

Este es el núcleo del problema. ¿Dónde y cómo deben intervenir los órganos de reglamentación? Las agrupaciones regionales se plantean ya esa cuestión. La OMC debe hacer lo mismo.

Durante el último decenio, el 77% de los ACR han incluido disposiciones sobre el comercio de servicios, en comparación con el 16% en el decenio de 1990 (Braga *et al.*, 2019). Como las empresas exigen cada vez más una mayor uniformidad de las reglamentaciones, los elementos de los ACR relacionados con los servicios tienden a estar cada vez más integrados, lo que incluye una mayor armonización de los principios reglamentarios. Llegar a un acuerdo sobre los elementos que constituyen la mejor práctica de reglamentación es un primer paso esencial.

También se requieren esfuerzos en relación con el reconocimiento mutuo y la equivalencia, que son los resultados de la cooperación efectiva en materia de reglamentación.

Como foro no negociador, el APEC ha estado en condiciones de sentar algunos precedentes influyentes sobre cooperación en materia de reglamentación que son pertinentes para facilitar el comercio de servicios. Entre esos precedentes figuran la tarjeta de viajes de negocios del APEC, el pasaporte financiero de la región de Asia, el sistema de normas para la protección transfronteriza de los datos confidenciales y los principios no vinculantes sobre reglamentación nacional en el sector de los servicios.

En la mayoría de los foros de integración regional se reconoce la importancia de complementar las negociaciones sobre el comercio de servicios con iniciativas para reducir los inconvenientes y la desconexión de las reglamentaciones en los mercados regionales. La Directiva de servicios de la UE tiene por objeto mejorar el marco normativo del comercio transfronterizo de servicios, incluidos los servicios profesionales; de modo similar, la Directiva sobre el mercado único digital de la UE establece una estrategia para promover la interoperabilidad reglamentaria. La excelencia de las reglamentaciones es un elemento fundamental del Plan Básico de Conectividad de la ASEAN. La Comunidad del Caribe (CARICOM) ha desarrollado un Certificado de reconocimiento de calificaciones y habilidades de la CARICOM de alcance regional; el Mercado Común de África Oriental y Meridional (COMESA) utiliza una tarjeta amarilla para los seguros transfronterizos de los vehículos automóviles. La lista no acaba aquí, pero la mayoría de los foros regionales siguen utilizándose muy por debajo de sus posibilidades en lo que respecta a la cooperación en materia de reglamentación.

El sector necesita un gran impulso -a todos los niveles, pero específicamente en la OMC-, en particular con respecto a los numerosos componentes normativos necesarios para el comercio digital. Las negociaciones sobre el comercio electrónico tienen el potencial necesario para marcar el rumbo a seguir.

Para sentar los cimientos que permitan culminar con éxito esos esfuerzos, los Miembros de la OMC deben crear nuevos foros que promuevan el intercambio de perspectivas y la confianza recíproca de los órganos de reglamentación en lo que respecta a sus enfoques y puntos de vista.

una mayor apertura del mercado. En el mismo sentido, el artículo de opinión de Jane Drake-Brockman (véase la página 210) ofrece otra perspectiva sobre el comercio de servicios.

(i) Promover la capacidad de reglamentación nacional

La cooperación internacional podría orientarse a promover el desarrollo de la capacidad y las instituciones nacionales necesarias para identificar, comprender y diseñar las medidas de reglamentación indispensables para reforzar la eficiencia de los sectores de servicios que están abiertos al comercio.

Aunque la reglamentación nacional es esencial para hacer realidad los beneficios asociados a la liberalización en muchos sectores de servicios, existe una desconexión entre las negociaciones para la apertura de los mercados, que se llevan a cabo en la OMC, y el asesoramiento y la asistencia en materia de políticas para la reforma de las reglamentaciones, que ofrecen por separado las instituciones multilaterales y regionales y los organismos de desarrollo (Hoekman *et al.*, 2007). En este sentido, Hoekman y Messerlin (1999) sostienen que la asistencia técnica prestada por la OMC a los países en desarrollo no debería orientarse únicamente a reforzar la capacidad de sus negociadores comerciales para "negociar", sino que debería ampliarse para incluir el fortalecimiento y el mantenimiento de la capacidad de reglamentación nacional. Por ejemplo, a raíz de la liberalización emprendida en la OMC respecto del sector de las telecomunicaciones a mediados del decenio de 1990, se prestó asistencia técnica bilateral y multilateral a los Gobiernos de los países en desarrollo para que estos elaboraran normas y reglamentos que facilitaran la apertura de los mercados y reforzaran la capacidad de los órganos de reglamentación, aunque no hubo un mandato formal de la OMC. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, que entró en vigor en 2017, constituye otro ejemplo de prestación de una asistencia técnica similar, pero en este caso -y este aspecto es esencial-, encomendada por los Miembros de la OMC y expresamente vinculada a la asunción de obligaciones de facilitación del comercio en el marco de la OMC.

En el mismo sentido, los analistas destacan la función que el mecanismo de Ayuda para el Comercio de la OMC podría desempeñar en la esfera de los servicios para promover el comercio en general y, más específicamente, el comercio de servicios. En relación con la función que desempeñan los servicios como insumo en para producción y el comercio de mercancías, Hoekman y Shingal (2017) concluyen que existe una complementariedad entre la Ayuda para el Comercio destinada a los servicios y el comercio de mercancías, así como entre la Ayuda para el Comercio orientada al desarrollo de infraestructuras económicas (en particular, en los sectores del transporte y la energía) y el comercio de servicios. Shepherd (2017) considera que, en las reformas de la reglamentación nacional, debe darse prioridad a las intervenciones de Ayuda para el Comercio en el sector de los servicios, debido a su costo relativamente bajo y sus significativos efectos, especialmente en lo que respecta a la facilitación del comercio.

Aunque es comprensible que la asistencia para el desarrollo destinada a satisfacer las necesidades de infraestructura económica dé prioridad a los proyectos de infraestructura, Shepherd (2017) sostiene también que, para reducir los costos del comercio de servicios y promover la integración del comercio en los mercados de servicios, la Ayuda para el Comercio debe destinarse a apoyar los mecanismos e instituciones de política nacional que contribuyen a desarrollar una reglamentación nacional de los servicios eficaz y eficiente.

(ii) Promover la interacción entre los funcionarios responsables del comercio y los órganos de reglamentación sectoriales

La cooperación internacional también podría orientarse a mejorar la colaboración entre los órganos de reglamentación en relación con el diseño, el contenido y la aplicación de las reglamentaciones y a entablar deliberaciones más amplias sobre sus experiencias en materia de reforma de los servicios, todo ello teniendo en cuenta los principios fundamentales del comercio. Feketekuty (2010) sostiene que es preciso un mecanismo que permita a los funcionarios encargados del comercio interactuar con los órganos de reglamentación sectoriales, en particular porque estos diseñan las reglamentaciones sin tener necesariamente en cuenta sus efectos en el comercio, aunque serán los que, en definitiva, influyan en las oportunidades comerciales y, al mismo tiempo, apliquen las obligaciones en la esfera del comercio. El enfoque sectorial de los debates tendría particular importancia, habida cuenta del carácter técnico, específico y generalizado de gran parte de las reglamentaciones sobre servicios.

A decir verdad, incluso en el caso de los países con los recursos necesarios, la reglamentación de numerosos sectores de servicios es una tarea compleja, como ilustra el ejemplo del recuadro E.7. Además, como se indica en la sección E.2, la rapidez de los cambios tecnológicos plantea

Recuadro E.7: La complejidad de la reglamentación de los servicios: el caso de los sectores basados en redes

Muchos sectores de servicios basados en redes dependen de infraestructuras a gran escala con altos costos fijos y, como tales, presentan importantes economías de escala. Esto significa que el segmento del mercado conocido como "cuello de botella" de la infraestructura[57] es abastecido más eficientemente por una sola empresa, un "monopolio natural", ya que con ello se evita la duplicación innecesaria de activos que se produciría en condiciones de competencia. Sin embargo, el logro de esta eficiencia productiva puede generar ineficiencia en la asignación de recursos, ya que el monopolista tiene un incentivo para cobrar precios monopolísticos más altos.

A medida que los Gobiernos abandonan su función de proveedores monopolísticos de tales servicios, es necesario introducir la correspondiente reglamentación. Por lo general, esa reglamentación tiene como objetivo "desagregar" los segmentos competitivos y anticompetitivos de la cadena de valor y asegurar que el monopolio que controla las instalaciones esenciales fije los precios de acceso a dichas instalaciones en condiciones razonables (por ejemplo, sobre la base de una tarifa de acceso que permita recuperar los costos fijos y una tasa de usuario para recuperar los costos variables) (Dee y Findlay, 2007; Pelkmans y Luchetta, 2013).

En muchas actividades basadas en redes, la reglamentación es también necesaria para garantizar la disponibilidad general de los servicios pertinentes para todos los ciudadanos, independientemente de su nivel de ingresos o de su situación geográfica. Entre los requisitos exigidos para ofrecer servicios al público puede incluirse la definición del alcance de los servicios sujetos a las obligaciones, los destinatarios de estos servicios y los niveles de calidad y precios pertinentes. A menudo, las obligaciones comprenden mecanismos de servicio universal que pueden consistir en compromisos de los proveedores de servicios para el despliegue de redes, compensaciones a los proveedores por dar servicio a clientes no rentables a precios inferiores a los costos de mercado, o subvenciones directas a los consumidores desfavorecidos.

Las externalidades de red positivas pueden complicar aún más la reglamentación de muchos sectores basados en esas redes. Los efectos de red, por los que el valor del servicio aumenta a medida que crece el número de usuarios, pueden dar lugar a que un servicio o un segmento de mercado estén dominados por muy pocos proveedores o, en circunstancias extremas, a que un "ganador se lo lleve todo". Para evitar la monopolización indebida en tales situaciones, se requiere una reglamentación, generalmente centrada en las obligaciones de servicio universal, o políticas de competencia eficaces.

La reglamentación de los sectores de servicios basados en redes no solo es sofisticada y compleja, sino que debe ser objeto de un estrecho seguimiento y adaptarse a la evolución del contexto. A medida que los avances tecnológicos reducen el costo de la duplicación de redes y, por tanto, el alcance de los monopolios naturales, y conforme aumentan los niveles de ingresos y se amplía el alcance de los mecanismos de acceso universal, también es necesario que los órganos de reglamentación reexaminen, y posiblemente modifiquen, los instrumentos empleados hasta entonces. Por consiguiente, es esencial que los órganos de reglamentación tengan y mantengan un alto nivel de conocimientos sectoriales, un mandato claro, conocimientos técnicos y recursos, y que sean suficientemente independientes de los operadores y, en particular, del antiguo monopolio.

nuevos e importantes problemas a los órganos de reglamentación. En la búsqueda de respuestas reglamentarias adecuadas pueden pasarse por alto los efectos de esa reglamentación en el comercio, especialmente cuando se necesita una solución con urgencia.

Los comités de la OMC encargados de los servicios pueden ser un marco que ayude a los Gobiernos a conocer y entender mejor los efectos que tienen en el comercio las prescripciones reglamentarias que ellos y sus interlocutores comerciales promulgan. Como observa Hoekman (2017), esa labor haría posible considerar posibles enfoques alternativos que permitirían alcanzar exactamente los mismos objetivos de política pública restringiendo en menor medida el comercio. La cooperación en el contexto de los acuerdos comerciales también puede resultar útil a los órganos de reglamentación sectoriales si contribuye a movilizar recursos adicionales para reducir las limitaciones de capacidad y facilitar esa cooperación.

(d) Es importante la secuenciación de los procesos de apertura del mercado y las medidas de reglamentación, y los compromisos progresivos pueden ser útiles al respecto

Balchin *et al.* (2016) sostienen que, en los sectores en los que los fallos del mercado son significativos, es preciso que las políticas de reglamentación necesarias estén en vigor con anterioridad y de forma paralela a la apertura de los mercados de servicios, y no después de esa apertura. Ese planteamiento guarda relación con uno de los muchos problemas a los que se enfrentan las negociaciones comerciales en su intento por seguir abriendo mercados de servicios. En ausencia de esfuerzos concertados de los órganos de reglamentación y los negociadores comerciales, es difícil asegurar que la liberalización avanza al mismo tiempo que las intervenciones de reglamentación nacional necesarias para aprovechar los beneficios previstos de la apertura de los mercados.

Una forma de abordar ese problema podría consistir en hacer un uso más completo de los compromisos de liberalización futura, a fin de dar tiempo suficiente para elaborar las medidas necesarias de reglamentación nacional. El AGCS ofrece un mecanismo válido a ese respecto, ya que permite a los Miembros de la OMC asumir compromisos de apertura de los mercados jurídicamente vinculantes que solo tendrán efecto en una fecha futura consolidada en el compromiso. La aplicación progresiva de los compromisos ofrece exactamente el mismo grado de certeza y fuerza legal que los compromisos de liberalización inmediata; si no se cumplen en la fecha establecida podrán ser impugnados legalmente, con la consiguiente obligación de compensar a los interlocutores comerciales afectados, lo que refuerza la decisión de los Gobiernos de poner en marcha las reformas reglamentarias pertinentes.

Los Miembros de la OMC han podido hacer un uso limitado de esos compromisos progresivos, sobre todo en el sector de las telecomunicaciones, que es probablemente uno de los pocos sectores en los que el AGCS ha servido para llevar a cabo una verdadera liberalización.[58] Sin embargo, el potencial de esos mecanismos para contribuir a una mayor apertura de los mercados no se ha investigado en toda su amplitud. Como observan Low y Mattoo (1999), los compromisos progresivos constituyen una promesa nacional de abrir los mercados de servicios más creíble que un simple anuncio de política. Es posible que los Gobiernos no estén dispuestos a suprimir los obstáculos al comercio de manera inmediata debido a un argumento de "reglamentación incipiente" (es decir, un marco normativo insuficientemente desarrollado) o una justificación tradicional de "industria naciente" (es decir, la idea de que, si gozan de protección frente a la competencia, los proveedores nacionales podrán seguir un proceso gradual de aprendizaje práctico y, a la larga, llegar a ser internacionalmente competitivos). Sin embargo, una vez que se han introducido restricciones al comercio, los Gobiernos pueden ser incapaces de amenazar con suprimirlas de modo creíble, ya sea porque tienen una participación directa en las empresas nacionales o porque están bajo la influencia de grupos de intereses privados. Los compromisos de liberalización futura podrían ayudar a contrarrestar la perpetuación de las medidas de "industria naciente", en virtud de las cuales las estrategias "transitorias" se convierten en permanentes debido a la presión ejercida por los colectivos afectados. También darían tiempo para que el sector afectado y otros colectivos interesados pudieran adaptarse y prepararse para la competencia, por ejemplo, mediante la reestructuración empresarial, la renovación de la oferta de productos o la exploración de nuevos mercados.

Mattoo y Sauvé (2011) señalan también que el mismo mecanismo podría utilizarse en los ACR Sur Sur, cuyo objetivo es exponer los sectores nacionales a la competencia de forma progresiva, mediante una liberalización exclusivamente regional al principio y, solo más tarde, de alcance mundial. Sin embargo, como la creación de nuevos intereses que se resistan a cualquier apertura adicional del mercado puede acabar frustrando el objetivo original, los compromisos de liberalización futura a nivel multilateral constituirían una forma potencialmente importante de garantizar que la reforma se ajuste a un calendario definitivo.

(e) Esferas en las que se persigue una mayor cooperación en relación con la política comercial sobre servicios

Las deliberaciones que se llevan a cabo en la OMC se refieren a las esferas en las que, a juicio de los Miembros interesados, conviene reforzar la cooperación internacional con respecto a la política comercial sobre servicios. En esas deliberaciones se abordan tanto los posibles compromisos mejorados de apertura de los mercados como las disciplinas reglamentarias. Los debates no reflejan necesariamente las esferas, o las únicas esferas, en las que sería deseable una mayor colaboración, sino que son más bien una demostración de que los Miembros de la OMC interesados han llegado a la conclusión de que las deliberaciones sobre esos temas pueden ser útiles. Contrariamente a la percepción tradicional de que el comercio de

servicios solo interesa a los países más ricos, el hecho de que en los debates participen Miembros de todos los niveles de desarrollo es probablemente indicativo del potencial de crecimiento y desarrollo del comercio de servicios.

Comenzando por las deliberaciones sobre la apertura de los mercados, los Miembros proponentes señalan que los compromisos multilaterales sobre servicios no se han utilizado suficientemente para orientar las políticas comerciales de servicios hacia el crecimiento económico y la integración comercial. El margen de mejora es considerable, ya que los compromisos ofrecen en general un panorama mucho más restrictivo que los regímenes aplicados. Los compromisos multilaterales no se corresponden con la función que los servicios desempeñan actualmente en la economía mundial, incluido el comercio de los Miembros desarrollados y en desarrollo en términos de valor añadido.

Aunque algunos ACR sobre servicios han sido más eficaces, especialmente en lo que respecta al establecimiento de una mayor certeza y previsibilidad, al garantizar los niveles de apertura existentes, el conjunto de ACR bilaterales y plurilaterales no abarca el comercio mundial de servicios tan completamente como podrían hacerlo. Por otra parte, dado su carácter de reglamentación aplicable dentro de las fronteras, las medidas relativas al comercio de servicios se integran en los regímenes nacionales y, por consiguiente, suelen aplicarse, aunque no siempre, en régimen NMF. Es decir, muchas de las consolidaciones de los ACR podrían hacerse extensivas al ámbito multilateral sin necesidad de modificar los correspondientes regímenes de reglamentación nacional. De conformidad con los procesos de negociación previstos en el AGCS, los Miembros que así lo prefieran podrán asumir los compromisos multilaterales en una configuración de "geometría variable" y en los sectores de su elección. Como ha ocurrido en el pasado (véase el recuadro E.3), las consolidaciones del AGCS pueden surgir de procesos plurilaterales con resultados multilaterales, aplicados en régimen NMF.

Habida cuenta de las transformaciones que está introduciendo la tecnología en el comercio de servicios, puede parecer sorprendente que, en los sectores de servicios relacionados con el comercio electrónico, la apertura de los mercados en el marco de la OMC no esté plenamente sujeta a compromisos ni, por consiguiente, sea previsible. Ello se debe en gran medida al hecho de que la mayoría de los compromisos del AGCS se remontan a 1995 y la clasificación utilizada para asumir esos compromisos data de 1991. Las oportunidades de consolidar los compromisos y comprender mejor la clasificación de los servicios, a fin de estar seguros de cómo los compromisos actuales y futuros pueden abarcar el suministro en línea a través de las fronteras o mediante presencia comercial, podrían dar un impulso al comercio de servicios. Esto podría beneficiar no solo a las economías más grandes y desarrolladas, sino también a las economías en desarrollo y a las MIPYME que participan activamente en el comercio en línea o se preparan para hacerlo. Según cierto número de Miembros proponentes, tanto los compromisos de apertura de los mercados como las obligaciones en materia de reglamentación son útiles para culminar esas iniciativas. En ese contexto, puede ser pertinente la posibilidad de que los Miembros cuyo correspondiente régimen de reglamentación está aún en fase de aplicación asuman compromisos para fechas progresivas.

Una de las características más destacadas del comercio electrónico es su carácter globalizado y el alcance mundial de las empresas que participan en él. Por esta razón, muchas medidas públicas (por ejemplo, las normas sobre privacidad, las solicitudes para eliminar material de Internet o las leyes de ciberseguridad) se caracterizan cada vez más por sus consecuencias extraterritoriales, intencionadas o no. Si bien esta situación puede ser objeto de polémica, en algunos aspectos es inevitable. Mientras que los proveedores extranjeros con presencia comercial operan en la jurisdicción territorial y legal en la que suministran sus servicios, los proveedores transfronterizos que utilizan tecnologías de telecomunicaciones para comerciar no actúan así. Al carecer de jurisdicción formal sobre un proveedor que no se encuentra en su territorio, los Gobiernos tienen dificultades para hacer cumplir las leyes y reglamentaciones pertinentes. Estas características no solo pueden dificultar la aplicación de los regímenes reglamentarios públicos, sino también dar lugar a normas contradictorias y superpuestas que pueden afectar a los proveedores mundiales de servicios, ya sean grandes o pequeños. Para las MIPYME proveedoras de servicios, la heterogeneidad normativa entre las distintas jurisdicciones puede resultar especialmente desalentadora, ya que esas empresas no cuentan con los recursos que tienen las grandes empresas para adaptarse a las distintas normas.

La creciente viabilidad e importancia del suministro transfronterizo trae consigo dificultades para los Gobiernos y para el sistema de comercio, lo que hace que la colaboración y la cooperación entre países sea mucho más importante que en el pasado. En los debates entablados en el marco del Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico y de la

Iniciativa relativa a una Declaración Conjunta sobre el comercio electrónico, así como en la UNCTAD, la OCDE y otras muchas organizaciones internacionales y regionales que trabajan en cuestiones relacionadas con el comercio electrónico, se defiende la necesidad de mejorar los marcos de reglamentación de este tipo de comercio. Aunque la armonización puede ser poco realista, especialmente más allá del nivel regional, dadas las diferencias sociales y las tradiciones jurídicas dispares, la compatibilidad y la coordinación transfronteriza son posibles si los Gobiernos aprovechan los mecanismos existentes o crean nuevos mecanismos para la celebración de consultas y la cooperación en materia de reglamentación. Esa cooperación puede ser técnica y estar relacionada con las normas aplicables a las nuevas tecnologías y los servicios basados en ellas. Otra forma de cooperación es la que pueden llevar a cabo los órganos de reglamentación con miras a resolver problemas particulares. Por último, también podría haber cierta colaboración en relación con los principios básicos del comercio de servicios que caracterizan a la economía digital.

A pesar de todo, muchos de los problemas de reglamentación relacionados con los servicios en general, y también con el comercio electrónico, no suelen dependen de la competencia directa de los ministerios de comercio. Recientemente, muchos ministerios de comercio, así como ministerios de tecnología de la información y las comunicaciones, han iniciado procesos consultivos interinstitucionales para colaborar y coordinarse en relación con las cuestiones transversales que afectan al comercio electrónico. Existen algunas organizaciones internacionales en las que las autoridades competentes en determinadas materias relacionadas con el comercio electrónico pueden reunirse, por ejemplo en la Unión Internacional de Telecomunicaciones y, en particular, en la reunión anual de su Simposio Mundial para Organismos Reguladores, pero no es el caso más frecuente. Por ejemplo, los delitos informáticos constituyen un ámbito en el que los Gobiernos están apenas empezando a establecer mecanismos de consulta entre ellos, normalmente mediante relaciones bilaterales.

Otra esfera de los trabajos que se llevan a cabo en la OMC se refiere a las disciplinas sobre la reglamentación nacional con arreglo al AGCS. Como se indicó anteriormente, las negociaciones de la OMC sobre las disciplinas relativas a la reglamentación nacional con arreglo al AGCS se han centrado en la capacidad de los proveedores para obtener licencias y títulos de aptitud que les permitan suministrar servicios en nuevos mercados. Aunque las negociaciones entre los Miembros de la OMC no han finalizado, las "innovaciones" AGCS+ contenidas en los proyectos de textos se refieren, en particular, a las disposiciones reforzadas en materia de transparencia y las disposiciones sobre las debidas garantías procesales en relación con los procedimientos administrativos. Cabe señalar que el proceso multilateral parece haber allanado el camino para obtener resultados en numerosos ACR hasta 2009, ya que diversos ACR han incorporado elementos textuales de proyectos de presidentes de órganos de la OMC. Tras el estancamiento de las negociaciones relativas a los servicios a partir de 2011, se percibe la tendencia contraria: los proyectos de textos propuestos por los Miembros en la OMC desde 2016 están muy influidos por la terminología elaborada en las negociaciones regionales, y la aceptación de textos elaborados fuera de la estructura multilateral de la OMC ha resultado difícil para los proponentes.

Dicho esto, ciertas "buenas prácticas" de reglamentación parecen ser aceptables para muchos Miembros que representan la mayor parte del comercio mundial de servicios. Esas prácticas se refieren, en particular, a las disposiciones reforzadas en materia de transparencia (incluido el derecho de los proveedores de servicios a obtener información de las autoridades del país receptor) y a la posibilidad de formular observaciones sobre los proyectos de reglamentación. También se ha prestado especial atención a la racionalización del proceso de autorización mediante un conjunto de normas relacionadas con el tratamiento de las solicitudes, incluidos los plazos para su presentación y tramitación, las comunicaciones electrónicas y las tasas aplicables al procedimiento.

Aunque, por ahora, muchas de las disposiciones parecen ser aceptables solo como obligaciones "poco estrictas", está claro que muchos Miembros comparten la idea de que tales disposiciones para mejorar la eficiencia son beneficiosas para todos. Al mismo tiempo, parece haber un amplio acuerdo para no someter los requisitos reglamentarios a disciplinas estrictas, más allá de la exigencia de que se basen en criterios objetivos y transparentes.

En ese contexto, a pesar de la adopción de las Disciplinas sobre la reglamentación nacional en el sector de la contabilidad en 1998, la inmensa mayoría de los Miembros está actualmente poco satisfecha con la introducción en esas Disciplinas de una prueba de necesidad que exige que las prescripciones (o incluso los procedimientos) en materia de reglamentación no restrinjan el comercio más de lo necesario (para cumplir objetivos legítimos). De modo

similar, muchos Miembros no parecen conformes con la adopción de obligaciones específicas relativas a los procedimientos en materia de títulos de aptitud de los profesionales, a pesar de que las obligaciones ya vigentes prevén procedimientos adecuados para verificar la competencia de los profesionales extranjeros en sectores en los que se ha otorgado acceso a esos profesionales. Esta renuencia puede explicarse en parte por la heterogeneidad existente y la "singularidad" percibida de las calificaciones profesionales de muchos países.

Los cambios tecnológicos fundamentales analizados anteriormente permiten extraer diferentes conclusiones: por una parte, es posible que la capacidad técnica de los profesionales para suministrar sus servicios a través de las fronteras conduzca a una mayor cooperación entre los órganos que se ocupan de la reglamentación de las actividades profesionales, impulsada por las exigencias de sus grupos de interés, que anteriormente se orientaban sobre todo hacia el interior; por otra parte, la posibilidad de desagregar muchos servicios profesionales en una multitud de componentes que pueden deslocalizarse fácilmente tal vez haga innecesaria la acreditación profesional.

En cuanto a los aspectos relacionados con los servicios de los debates sobre la facilitación de las inversiones, el AGCS ya tiene en cuenta muchos aspectos de la IED en servicios a través de su cobertura de la presencia comercial (modo 3). No obstante, como se indica en el recuadro E.5, se ha comprobado que la IED del sector manufacturero guarda relación con el comercio de servicios, y en particular con el efectuado mediante una presencia comercial. Este hecho parece apuntar a la necesidad de un enfoque más holístico de las políticas de inversión, que, en realidad, es ya el enfoque adoptado en numerosos acuerdos comerciales preferenciales que tienen un único capítulo dedicado a todas las políticas y reglamentaciones en materia de inversiones, ya se trate de inversiones en el sector de los servicios o en actividades manufactureras. En concreto, las políticas de facilitación de las inversiones (por ejemplo, las que establecen marcos de inversión más transparentes y previsibles, menos burocracia y una mejor coordinación de las políticas y reglamentaciones sobre IED de los las entidades centrales y subcentrales), al facilitar la IED en general, pueden contribuir a la expansión del comercio de servicios.

Por último, además de los debates sobre la elaboración de normas, los Miembros utilizan, y tal vez sigan aprovechando, el potencial de los órganos ordinarios de la OMC, tales como el Consejo del Comercio de Servicios, para impulsar la cooperación en materia de reglamentación en ámbitos de interés común. En el contexto de los comités ordinarios de la OMC, los enfoques "moderados" que requieren un menor grado de colaboración, tales como el intercambio de información sobre métodos, procedimientos o prácticas de reglamentación, son posibles candidatos para promover la cooperación en el ámbito de la reglamentación. La labor llevada a cabo en otros comités de la OMC que también se ocupan de las medidas reglamentarias (en particular, los Comités MSF y OTC) puede aportar materia de reflexión a ese respecto. Por ejemplo, esos comités han trabajado mucho para mejorar la transparencia de las reglamentaciones, incluso mediante la elaboración de directrices, así como para promover la coordinación interna entre las autoridades de reglamentación nacional a fin de mejorar la calidad, la coherencia y la eficiencia de las reglamentaciones. Enfoques similares orientados a mejorar la transparencia y la coordinación nacional entre las autoridades de reglamentación competentes pueden ser también útiles en el contexto de los servicios, donde la coordinación ha resultado especialmente difícil.

Un aspecto fundamental es la identificación de los posibles ámbitos en los que los Miembros pueden tener interés o incentivos para cooperar, teniendo en cuenta la diversidad de los Miembros y sus diferentes objetivos y capacidad de reglamentación. Dada la naturaleza cambiante de las reglamentaciones, Bollyky (2017) ha sugerido esferas en las que los Miembros se enfrentan a dificultades comunes en lo que respecta a esa actividad normativa, tales como las resultantes del desarrollo de nuevas tecnologías. En este contexto, el intercambio de información y experiencias sobre la forma de abordar esas dificultades les permitiría aprovechar las enseñanzas recíprocas. Esto puede ser particularmente beneficioso para las economías que están desarrollando su capacidad de reglamentación y desean evaluar las diferentes opciones reglamentarias y sus repercusiones. Otro ámbito sugerido como posible objeto de cooperación multilateral en materia de reglamentación es el de los sectores dominados por las cadenas de valor mundiales (Hoekman, 2015 y Bollyky, 2017). Como ejemplo, cabe mencionar el desarrollo de algunos principios básicos o directrices destinados a reducir la fragmentación de las reglamentaciones y aprovechar las ventajas de las cadenas de valor mundiales.

5. Observaciones finales

Son muchas las fuerzas que configuran el comercio mundial de servicios. Los avances tecnológicos y la digitalización han provocado una transformación especialmente profunda, y otros factores, tales como la evolución demográfica, el aumento de los ingresos y las preocupaciones ambientales, inducen también cambios en los mercados y los agentes comerciales, en la relevancia de los diversos modos de suministro y en la composición del comercio de servicios. Esos cambios ofrecen a los Gobiernos oportunidades significativas, pero también les plantean considerables dificultades para asegurar que el comercio de servicios contribuya al crecimiento inclusivo, al desarrollo y a la diversificación económica.

La cooperación internacional ha desempeñado una función esencial para asegurar que el comercio de servicios se lleve a cabo en un contexto de transparencia, basado en normas y previsible. Los países han colaborado para reducir los obstáculos al comercio y establecer medidas de reglamentación nacional, tanto en el marco de la OMC como a través de ACR. Sin embargo, esa colaboración no se ha aprovechado hasta ahora plenamente para desplegar todo su potencial, como ponen de manifiesto los limitados compromisos sobre servicios asumidos en la OMC en comparación con los regímenes de servicios realmente aplicados (excepto en el caso de las economías que se adhirieron a la OMC después de 1995), y aún queda margen para introducir mejoras. Los generalmente modestos compromisos asumidos en la OMC contrastan acusadamente con la amplitud de los niveles de acceso consolidados en el marco de los ACR. Los ACR también han avanzado más en el desarrollo de disciplinas, en particular sobre el comercio electrónico de servicios, la reglamentación nacional con arreglo al AGCS, el modo 4 y los servicios de telecomunicaciones.

Sin embargo, hasta ahora los acuerdos sobre comercio de servicios, tanto multilaterales como bilaterales o regionales, han tenido dificultades para impulsar la reforma del comercio de servicios. Una explicación probable de esa situación es el destacado papel que desempeña la reglamentación en los mercados de servicios y la importancia fundamental que tienen unas políticas de reglamentación bien diseñadas y una adecuada capacidad de reglamentación nacional en el logro de una liberalización del comercio que aumente el bienestar.

A pesar de todo, las conclusiones del presente informe apuntan a varios factores que podrían impulsar a los Gobiernos no solo a abrir sus mercados de servicios, sino también a tratar de obtener aperturas recíprocas de sus interlocutores comerciales. Por ello, varios analistas sostienen que una posible forma de aprovechar el potencial del comercio de servicios sería que las negociaciones sobre la apertura de los mercados se acompañasen de una mayor cooperación internacional centrada en las medidas de reglamentación nacional, dada la estrecha complementariedad de ambos aspectos.

En la mayoría de los sectores de servicios, la apertura de los mercados debe apoyarse en medidas adecuadas de reglamentación nacional y reforzarse mediante esas medidas, y la mejora de la reglamentación y la gobernanza es condición necesaria para que se materialicen los posibles beneficios económicos de esa apertura. En este sentido, la asistencia técnica y la creación de capacidad serían especialmente decisivas, ya que permitirían a los países responder mejor a los retos y oportunidades de la tecnología y a los cambios que provoca en las tendencias del comercio de servicios.

Las deliberaciones que se llevan actualmente a cabo en la OMC se centran en aspectos en los que los Miembros interesados consideran que debe intensificarse la cooperación internacional. Esas deliberaciones no reflejan necesaria o exclusivamente las cuestiones sobre las que sería deseable una colaboración más estrecha, sino que ponen más bien de manifiesto que los Miembros interesados están de acuerdo en que los debates de la OMC sobre esos temas pueden ser útiles.

Cuadro del apéndice E.1: Panorama general de la labor pertinente de otras organizaciones internacionales

Cuadro del apéndice E.1: Panorama general de la labor pertinente de otras organizaciones internacionales

Organización	Descripción/Iniciativas pertinentes	Normas y recomendaciones	Sitio web
Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)	La OACI elabora normas, métodos y procedimientos recomendados, y políticas relacionadas con la protección de la aviación civil internacional, la capacidad y la eficiencia de la navegación aérea, la seguridad, la protección del medio ambiente y el desarrollo económico del transporte aéreo. - Convenio sobre Aviación Civil Internacional - Programa de Facilitación (FAL)	- Normas y métodos recomendados (SARP) - Procedimientos para los servicios de navegación aérea (PANS) - Procedimientos suplementarios regionales (SUPP) - Material de orientación en distintos formatos	http://www.icao.int/
Organización Marítima Internacional (OMI)	La OMI se encarga de la seguridad, protección y eficiencia del transporte marítimo y de prevenir la contaminación del mar por los buques, mediante la armonización de las reglamentaciones, las prescripciones y los procedimientos relativos a los buques, las cargas, las tripulaciones y los puertos. - Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional	- Normas internacionales y prácticas recomendadas establecidas en el Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional	http://www.imo.org/
Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)	Reuniones, por ejemplo: - Simposio Mundial para Organismos Reguladores (GSR) - Oficina de Desarrollo, Comisión de Estudio 1 - Entorno propicio para el desarrollo de las telecomunicaciones/TIC - Oficina de Desarrollo, Comisión de Estudio 2 - Servicios y aplicaciones de TIC en pro del desarrollo sostenible - Oficina de Normalización, Comisión de Estudio 3 - Temas relativos a economía y política de las telecomunicaciones Publicaciones, por ejemplo: - Global ICT Regulatory Outlook (anual) - Informe sobre Medición de la Sociedad de la Información (MISR), volúmenes 1 y 2, que incluye el Índice de Desarrollo de las TIC (anual)	- Recomendaciones de la UIT - Directrices del GSR sobre prácticas idóneas en materia de reglamentación	https://www.itu.int/es
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	- Convenios y recomendaciones sobre el reconocimiento de títulos de aptitud, por ejemplo: Convenio revisado de convalidación de estudios y certificados, diplomas, grados y otros títulos de educación superior en los Estados de África (2014) Convenio Regional Asia-Pacífico de Convalidación de Títulos de Educación Superior (2011)	- Recomendaciones, directrices y principios que figuran en convenios y tratados internacionales	https://es.unesco.org/

Cuadro del apéndice E.1: Panorama general de la labor pertinente de otras organizaciones internacionales *(continuado)*

Organización	Descripción/Iniciativas pertinentes	Normas y recomendaciones	Sitio web
Organización Mundial del Turismo (OMT)	- Código Ético Mundial para el Turismo - Iniciativa para la Medición de la Sostenibilidad del Turismo - Ayuda para el Comercio y Marco Integrado mejorado (MIM) - Sesión de encuentros empresariales (B2B) de INVESTOUR 2019 para la promoción de la inversión en turismo - Primera Conferencia Ministerial OMT/OACI sobre Transporte Aéreo y Turismo en África, celebrada en marzo de 2019	- Principios establecidos en el Código Ético Mundial para el Turismo	http://unwto.org/es
Unión Postal Universal (UPU)	La UPU establece las reglas, las normas y la asistencia técnica para los intercambios internacionales de correo que permiten y facilitan el comercio de servicios postales. - Gastos terminales	- Normas técnicas y normas de intercambio electrónico de datos (IED)	http://www.upu.int/
Organización Mundial de la Salud (OMS)	El Reglamento Sanitario Internacional (RSI, 2005) es un instrumento jurídico internacional de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros de la OMS. La finalidad y el alcance del RSI son prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger contra esa propagación, controlarla y darle una respuesta de salud pública proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública y evitando al mismo tiempo las interferencias innecesarias con el tráfico y el comercio internacionales. Además, cada vez es mayor la participación de la OMS en cuestiones de cibersalud, así como en la movilidad del personal de salud.	- Reglamento Sanitario Internacional - Código de prácticas mundial sobre contratación internacional de personal de salud	https://www.who.int/es/

Notas finales

1 En esta sección se utilizan indistintamente las expresiones "medidas de reglamentación nacional" o "reglamentación nacional" para hacer referencia a medidas reglamentarias que afectan al comercio de servicios pero no constituyen obstáculos al comercio (es decir, no limitan ni el acceso a los mercados en el sentido del artículo XVI del AGCS, ni el trato nacional definido en el artículo XVII). Por su parte, la expresión "reglamentación nacional en el marco del AGCS" se refiere específicamente a las prescripciones y procedimientos en materia de licencias, las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud y las normas técnicas, es decir, a aquellas medidas de reglamentación nacional para las que se ha encomendado elaborar disciplinas en el marco del párrafo 4 del artículo VI del AGCS.

2 https://www.uber.com/en-CH/newsroom/company-info (consultado en julio de 2019).

3 En la sección II.3.C de OMC (2012) se examinan más a fondo las razones por las que los Gobiernos regulan los mercados de servicios.

4 Las externalidades se refieren a las situaciones en las que el precio de un servicio no refleja el verdadero costo o beneficio que tiene para la sociedad producir ese servicio.

5 Los Miembros de reciente adhesión son aquellas economías que, a diferencia de los Miembros fundadores de la OMC, se adhirieron a la Organización después de su creación en 1995.

6 En el Quinto Protocolo se establecía que, si para el 30 de enero de 1999 el Protocolo no había sido aceptado por todos los signatarios, los Miembros que lo hubieran aceptado antes de esa fecha podrían adoptar una decisión sobre su entrada en vigor. Estos últimos Miembros decidieron que el Protocolo entrara en vigor el 1° de marzo de 1999. Además, la fecha para la aceptación de los demás signatarios se prorrogó hasta el 15 de junio de 1999. Después del 15 de junio de 1999, el Consejo del Comercio de Servicios abrió el Quinto Protocolo atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso para que los signatarios que aún no lo habían aceptado pudieran hacerlo. Todos los signatarios aceptaron finalmente el Protocolo.

7 Los costos irrecuperables son aquellos costos en que la empresa ya ha incurrido y que no puede recuperar cuando sale de un mercado.

8 Las negociaciones sobre servicios se ampliaron más allá de 1995 también para el modo 4 y para los servicios de transporte marítimo, con resultados mínimos en el primer caso y sin ningún fruto en el segundo.

9 Otro fenómeno pertinente es el elevado número de tratados bilaterales sobre inversiones que se superponen con el comercio de servicios en el modo 3. Normalmente, estos tratados no cumplirían los criterios del artículo V del AGCS porque suelen excluir otros modos de suministro, pero tienden a ampliar su cobertura sectorial y a garantizar el trato nacional en la etapa posterior al establecimiento.

10 La mayoría de los ACR sobre servicios notificados a la OMC desde el 1° de enero de 2015 han sido acuerdos entre países en desarrollo, y no entre países desarrollados o entre países desarrollados y en desarrollo.

11 La exención para los PMA en la esfera de los servicios, adoptada el 17 de diciembre de 2011 en el curso de la Conferencia Ministerial de la OMC, permite a los Miembros de la OMC otorgar un trato preferencial a los servicios y los proveedores de servicios de los PMA Miembros, pese a la obligación NMF prevista en el artículo II del AGCS.

12 El análisis de los compromisos de apertura del mercado en el marco del AGCS y de determinados ACR se basa en Roy (2019).

13 Los documentos oficiales de la OMC pueden consultarse aquí: https://docs.wto.org/dol2festaff/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx.

14 La importancia de los "compromisos parciales" aumentaría (y la de los "compromisos plenos" disminuiría) si se tuviesen en cuenta las limitaciones horizontales, ya que la mayoría de las listas contienen tales limitaciones intersectoriales, especialmente en lo que respecta a los modos 3 y 4.

15 Véase el documento oficial JOB/SERV/282 de la OMC. En 2019, las cuatro economías presentaron una comunicación sobre la apertura de los mercados en el sector del turismo (documento oficial JOB/SERV/286 de la OMC).

16 La expresión "Iniciativa relativa a una Declaración Conjunta" se refiere a varias iniciativas que sus respectivos grupos de proponentes, integrados por unos 70 Miembros de la OMC de diferentes niveles de desarrollo, presentaron con ocasión de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires, declarando su intención de impulsar los debates en las correspondientes esferas.

17 La referencia a los ACR abarca todos los acuerdos comerciales preferenciales.

18 La expresión "AGCS+" se refiere a los compromisos que tienen una cobertura sectorial más amplia y un nivel de apertura mayor que los asumidos en el marco del AGCS, o a las disciplinas que se basan en las establecidas en el AGCS.

19 Otros estudios han destacado cómo varios Miembros han asumido, en el marco de ACR, compromisos que son más restrictivos que los consignados en el marco del AGCS. Véase, por ejemplo, Adlung y Miroudot (2012).

20 En cambio, en el AGCS, las obligaciones de acceso a los mercados y trato nacional se aplican únicamente a los sectores inscritos en la lista de compromisos específicos.

21 Normalmente, las medidas disconformes vigentes se enumeran en un primer anexo, mientras que un segundo anexo contiene las reservas relativas a sectores o actividades en los que una parte desea mantener medidas disconformes o adoptar otras nuevas en el futuro. Además, varios ACR que utilizan un enfoque de listas negativas tienen un capítulo aparte sobre la entrada de personas físicas, en el que los compromisos se consignan de manera positiva.

22 Este concepto se refiere a la posibilidad de que una economía que no haga concesiones comerciales se beneficie, a pesar de todo, de las concesiones otorgadas por otras economías en las negociaciones en virtud de la obligación de trato NMF.

23 Véanse, por ejemplo, el artículo 11.5 del Acuerdo entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelandia, el artículo 19.1 del Acuerdo entre el Canadá y Corea, el artículo 9.6.3 (servicios financieros) del Acuerdo entre China y Corea, el artículo 21.1.2 del Acuerdo entre Corea y los Estados Unidos, el artículo 26.2 del CPTPP, el artículo 1.13.2 del Acuerdo entre la UE y Viet Nam, el artículo 18.1 del Acuerdo entre Colombia y Corea y el artículo 9.8.2 del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (http://rtais.wto.org/).

24 Véanse, por ejemplo, el artículo 5.4 del Acuerdo entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelandia, el artículo 10.11.6 del Acuerdo entre el Canadá y Corea, el artículo 66.1 del Acuerdo entre la India y el Japón (proveedores de servicios), el artículo 9.8 del Acuerdo entre Colombia y Corea y el artículo 9.8.1 del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (http://rtais.wto.org/).

25 Véanse, por ejemplo, el artículo 5.5 del Acuerdo entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelandia (servicios financieros), los artículos 10.11.7 (servicios financieros) y 11.10 (telecomunicaciones) del Acuerdo entre el Canadá y Corea, y los artículos 10.9 (telecomunicaciones) y 9.6.6 (servicios financieros) del Acuerdo entre China y Corea (http://rtais.wto.org/).

26 Véanse, por ejemplo, el artículo 26.2 del CPTPP y el artículo 11.3 del Acuerdo entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelandia (http://rtais.wto.org/).

27 Véanse, por ejemplo, el artículo 5.7 (servicios financieros) del Acuerdo entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelandia, el artículo 10.11.9 (servicios financieros) del Acuerdo entre el Canadá y Corea, los artículos 12.3.5 y 12.3.13 del CETA, el artículo 9.6.8 (servicios financieros) del Acuerdo entre China y Corea, el artículo 10.8.4 del CPTPP, el artículo 8.20.4 del Acuerdo entre la UE y Viet Nam, el artículo 6.7.3 del Acuerdo entre la AELC y Filipinas y el artículo 9.9.2 del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (http://rtais.wto.org/).

28 Véanse, por ejemplo, el artículo 10.5 del Acuerdo entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelandia y el artículo 12.3.15 del CETA, el artículo 10.8.4 del CPTPP y el artículo 8.20.5 del Acuerdo entre la UE y Viet Nam (http://rtais.wto.org/).

29 Véanse, por ejemplo, el artículo 10.5 del Acuerdo entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelandia, y el artículo 12.3.16 del CETA (http://rtais.wto.org/).

30 Véanse, por ejemplo, el artículo 12.3.8 del CETA, el artículo 10.8.5 del CPTPP, el artículo 8.20.1 del Acuerdo entre la UE y Viet Nam, el artículo 8.312 del Acuerdo entre la UE y el Japón y el artículo 9.9.4 del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (http://rtais.wto.org/).

31 Véanse, por ejemplo, el artículo 10.8.6 del CPTPP y el artículo 9.9.5 del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (http://rtais.wto.org/).

32 Véanse, por ejemplo, el artículo 12.3.11 del CETA y el artículo 8.31.4 del Acuerdo entre la UE y el Japón (http://rtais.wto.org/).

33 Véanse, por ejemplo, el artículo 10 del Acuerdo entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelandia, el artículo 9.9.1 del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y el artículo 7.7.1 del Acuerdo entre Turquía y Singapur (http://rtais.wto.org/).

34 Véanse, por ejemplo, los artículos 12.1 y 12.2 del Acuerdo entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelandia, el artículo 19.4 del Acuerdo entre el Canadá y Corea, el artículo 12.3.6 del CETA y el artículo 16.5 del Acuerdo entre Turquía y Singapur (http://rtais.wto.org/).

35 Véanse, por ejemplo, el artículo 9.8.4 del Acuerdo entre Australia y el Japón, el artículo 7.7.2 del Acuerdo entre Turquía y Singapur, el artículo 9.7.2 del Acuerdo entre Colombia y Corea y el artículo 9.9.3 del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (http://rtais.wto.org/).

36 Sobre la base de los datos extraídos de Gootiiz *et al.* (2019), que abarcan los ACR notificados hasta 2018.

37 Como en muchos casos los ARM forman parte del programa incorporado al ACR, no se dispone de datos sobre el número real de ARM concertados en el marco de ACR. Por ejemplo, se han firmado varios ARM en el contexto del APEC, de la ASEAN y, más recientemente, de la CAO.

38 Véanse, por ejemplo, el anexo 9-A del Acuerdo entre Colombia y Corea, el artículo 11.3 del CETA, el artículo 8.21 del Acuerdo entre la UE y Viet Nam y el anexo 9.10 del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (http://rtais.wto.org/).

39 Véase el artículo 9.8 del Acuerdo entre el Canadá y Corea (http://rtais.wto.org/).

40 Véase, por ejemplo, el artículo 9.8 del Acuerdo entre el Canadá y Corea (http://rtais.wto.org/).

41 Véanse, por ejemplo, el CPTPP, el CETA, el Acuerdo entre la UE y el Japón y el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (http://rtais.wto.org/).

42 Véanse, por ejemplo, los artículos 25.4 y 25.6 del CPTPP, y los artículos 18.5, 18.6 y 18.7 del Acuerdo entre la UE y el Japón (http://rtais.wto.org/).

43 Véanse, por ejemplo, los artículos 21.4 y 21.7 del CETA (http://rtais.wto.org/).

44 Nota 1 al párrafo 1 a) del artículo V: "Esta condición se entiende en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro. Para cumplir esta condición, en los acuerdos no deberá establecerse la exclusión a priori de ningún modo de suministro".

45 Véase, por ejemplo, el artículo 9.4.5 del Acuerdo entre Corea y Nueva Zelandia (http://rtais.wto.org/).

46 Véase, por ejemplo, el artículo 1203.3 del Acuerdo entre el Canadá y el Perú (http://rtais.wto.org/).

47 Véase, por ejemplo, el artículo 13.04.3 del Acuerdo entre el Canadá y Panamá (http://rtais.wto.org/).

48 Véase, por ejemplo, el artículo 80 del Acuerdo entre China y Singapur (http://rtais.wto.org/).

49 Véase, por ejemplo, el artículo 9.6.1 del Acuerdo entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelandia (http://rtais.wto.org/).

50 Véase, por ejemplo, el artículo 128 del Acuerdo entre Nueva Zelandia y China (http://rtais.wto.org/).

51 Véase, por ejemplo, el artículo 82 del Acuerdo entre China y Singapur (http://rtais.wto.org/).

52 Véase, por ejemplo, el artículo 77.3 del Acuerdo entre la India y el Japón (http://rtais.wto.org/).

53 Véase, por ejemplo, el artículo 9.8 del Acuerdo entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelandia (http://rtais.wto.org/).

54 Las "pruebas de necesidades económicas" o "pruebas del mercado laboral" son pruebas que supeditan el acceso a los mercados al cumplimiento de determinados criterios económicos o laborales.

55 Véanse, por ejemplo, las normas sobre emisiones de CO_2 para las aeronaves, elaboradas por la Organización de Aviación Civil Internacional.

56 Un ejemplo es el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio, órgano de asociación mundial que ayuda a los países en desarrollo a cumplir las normas sanitarias y fitosanitarias internacionales.

57 Que incluye, a título ilustrativo, la red de transmisión de electricidad o la red de transporte subterráneo.

58 En el contexto de las negociaciones sobre las telecomunicaciones básicas (en el recuadro E.3 se ofrecen más detalles), muchos Gobiernos asumieron primero un compromiso progresivo para promulgar reformas en determinado plazo y, posteriormente, utilizaron esas obligaciones internacionales para lograr el consenso nacional sobre las reformas y dar a las empresas, tanto ya establecidas como nuevas, tiempo para prepararse.