

**EL IMPACTO DE LA LIBERALIZACIÓN MUNDIAL DE LOS SERVICIOS EN
LA UE Y EL RETO DE LA EMIGRACIÓN DE LOS SERVICIOS A LOS
PAÍSES DE BAJO COSTO**

PASCAL KERNEIS

Director del European Services Forum (ESF)

Descargo de responsabilidad: este trabajo representa exclusivamente la opinión del autor. No representa la opinión del European Services Forum o sus miembros.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. ¿QUÉ ES EL EUROPEAN SERVICES FORUM?
2. IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS Y EL COMERCIO EN LOS SERVICIOS EN LA UE Y FUERA DE LA UE
 - 2.1. Comercio intra-UE e IDE
 - 2.2. La importancia del mercado trasatlántico
 - 2.3. El volumen de liberalización mundial de los servicios

3. LIBERALIZACIÓN MUNDIAL DE LOS SERVICIOS
 - 3.1. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios - GATS
 - 3.1.1 Definición del Comercio sobre los Servicios y modos de suministro
 - 3.1.2 Ideas falsas acerca del GATS
 - 3.1.3 El estado de las negociaciones sobre el GATS
 - 3.1.4. Beneficios de la liberalización bajo el GATS
 - 3.2. Liberalización a través de acuerdos comerciales bilaterales y regionales
 - 3.3. Liberalización de los servicios a través de la “liberalización autónoma”
 - 3.3.1. El ejemplo de la liberalización autónoma en los servicios de telecomunicaciones
 - 3.3.2. El impacto beneficioso de la OMC sobre la liberalización de los servicios de telecomunicaciones
 - 3.3.3. Los defectos de la “liberalización autónoma”
 - Publicidad para la liberalización
 - Certeza legal
4. EL IMPACTO EN LA UE DE LA LIBERALIZACIÓN MUNDIAL DE LOS SERVICIOS
 - 4.1 El reto de la emigración de los servicios a los países de bajo coste
 - 4.1.1 Los beneficios de la subcontratación externa (Offshore Outsourcing) en la UE
 - 4.1.2. Los beneficios de la subcontratación externa en los países de bajo coste
 - 4.2 El aumento de las inversiones directas extranjeras en la UE a través del “insourcing”
 - 4.3 El impacto en la UE de la liberalización de los servicios durante la Ronda Uruguay
 - 4.3.1. Los resultados de las negociaciones del GATS en la Ronda Uruguay
 - 4.3.2. El impacto sobre la UE
5. LOS EFECTOS POTENCIALES DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS SOBRE COMERCIO INTERNACIONAL Y SU IMPACTO EN LA UE
 - 5.1. La Directiva de Servicios
 - 5.2. El impacto de la directiva de servicios sobre el comercio internacional
 - 5.2.1. Aumento de las IDE entrantes en la UE
 - 5.2.2. Impacto sobre el comercio trasatlántico
 - 5.2.3. Impacto sobre el comercio mundial

CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

Tras una rápida presentación del ESF (sección 2), este trabajo estudiará en primer lugar la importancia de los servicios en la economía europea y la importancia del comercio en los servicios para la Unión Europea en el mundo (sección 2). Esto nos llevará a analizar la importancia del comercio intra-UE, el enorme lugar del comercio transatlántico en el comercio de servicios, y el volumen de rápido de crecimiento del mercado internacional y las inversiones en servicios. La única forma de comprender el impacto de la liberalización de los sectores de servicios en la UE es comprender, en primer lugar, los diferentes aspectos de esa liberalización (sección 3). En esta tercera sección, se evaluará cómo se ha producido la liberalización mundial de los servicios examinando, no sólo la liberación que se ha producido y se podría producir a través de la OMC, sino también a través de acuerdos comerciales bilaterales y regionales y también, algo que es mucho más importante, por medio de reformas unilaterales de los sectores de servicios. Una vez comprendido de forma exacta lo que significa la liberalización de los servicios mundiales, nos fijaremos en el impacto particular de esa liberalización sobre la UE. Este trabajo intentará demostrar que, al contrario de su tendencia parece indicar, la UE tiene en sus manos todas las herramientas para responder al reto de la emigración de los servicios a países de bajo coste. Incluso, intentará demostrar que la Directiva de Servicios será un instrumento adicional que permitirá a la Unión Europea afrontar el reto de modo que la UE aumente su competitividad.

1. ¿QUÉ ES EL EUROPEAN SERVICES FORUM?

El European Services Forum (ESF) es una organización que representa los intereses de las industrias de servicios europeas en el contexto de las negociaciones de servicio en la OMC (GATS).

El ESF está formado por 40 importantes empresas de servicios europeas, representadas por sus CEO en el Grupo Europeo de Líderes de Servicios y 40 federaciones de servicios europeas, que representan a 20 sectores de servicios. El ESF representa a la gran mayoría de las industrias de servicios europeas que tiene un interés directo en el suministro de servicios internacionales.

Las empresas miembros del ESF dan empleo a más de 3,5 millones de trabajadores, en más de 200 países, generando unos ingresos consolidados superiores a cincuenta mil millones de euros en 2005. Las federaciones europeas específicas del sector de servicios que son miembros del ESF, representan los intereses de más de 609 asociaciones comerciales nacionales, cuyas empresas miembros dan empleo a más de 50 millones de traba-

dores. Proporcionan servicios a cientos de millones de consumidores en Europa y en el mundo.

El ESF apoya una ronda amplia de las negociaciones de la OMC porque cree que los países tienen prioridades diferentes en las negociaciones de la OMC y, por lo tanto, se puede lograr un acuerdo sustancial sobre los servicios, sólo en el contexto de una ronda amplia de la OMC. Las negociaciones del GATS deberían garantizar, en un periodo transicional acordado cuando sea necesario, un acceso al mercado más amplio y un tratado nacional completo para los proveedores de servicios del exterior. El ESF está supervisando los aspectos de los servicios de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales que la UE está negociando con sus partners comerciales. Los acuerdos comerciales bilaterales libres deben seguir las normas del GATS y ser "GATS Plus". Sólo puede ser un complemento del sistema multilateral y no un sustituto.

Los miembros del EFS también ha seguido muy de cerca el debate sobre la Directiva de Servicios y han creado, junto con UNICE, la Confederación de Negocios Europeos, un conjunto de pensamientos informales conjuntos sobre el impacto (o falta de impacto) de la directiva en los sectores de servicios europeos, pero no se han desarrollado las reflexiones suficientes sobre las consecuencias que este texto podría implicar fuera de la EU y, en consecuencia, sobre las empresas de servicios de la UE.

2. IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS Y EL COMERCIO EN LOS SERVICIOS EN LA UE Y FUERA DE LA UE

Los servicios suponen más del 77% del **PIB y el empleo en Europa**¹. Eurostat calcula que la aportación del sector privado de servicios en el total de la economía del UE supone aproximadamente el 57%, lo que significa que los servicios públicos representarían el 20% de la economía de la UE. Entre 2000 y 2004, el último año para el que se dispone de cifras globales, se crearon más de 8 millones de empleos en el sector servicios en Europa, mientras se perdieron 2,8 millones en la industria y agricultura². El sector de servicios genera el 90% de los nuevos empleos en la EU15. Alemania e Italia son los dos únicos países europeos importantes en los que más del 25% de los trabajadores siguen fabricando cosas³. En Reino Unido, los servicios financieros y comerciales contribuyen más del doble a la economía británica que el total de las actividades de fabricación.

¹ Source : Eurostat, « *European Facts and Figures 2005* » (77.2% GDP, 76.7% employment - includes public administration).

² « *Employment in Europe 2005* », Comisión Europea (DG de Empleo y Asuntos Sociales).

³ Ibid.

En el comercio internacional, el **comercio de servicios** se considera con frecuencia la hermanita pobre. Es común la consideración de los servicios como no comerciables. El grado de regulación contribuye a esta limitación. Los mercados de servicios están más regulados que los mercados de bienes. Las dificultades en la evaluación de los servicios antes de la compra constituye una razón importante para esta diferencia. Los gobiernos han aplicado regulaciones para garantizar la calidad del suministro de servicios, por ejemplo, exigiendo cualificaciones profesionales mínimas.

El **Comercio de servicios exteriores** (es decir, fuera de la UE15) es también muy importante para la economía europea. En el segundo trimestre de 2006, la EU25 tuvo un déficit contable superior a 36 mil millones de euros⁴. Ese déficit podría haber sido mucho mayor de no haber incluido un extra de 11,5 mil millones de euros en comercio de servicios. De este modo, el balance de pagos de la Unión Europea depende cada día más de la exportación de servicios. El comercio de servicios europea representa un 26%⁵ del comercio total de la UE.

Una vía importante para medir la importancia de los servicios es observar las **inversiones directas extranjeras (IDE)**. En 2005, las IDE de la UE25 en países extra-UE-25 (salidas) ascendieron a 153 mil millones de euros, un 19% superior a la cifra de 2004 (129 mil millones de euros). Las entrada IDE desde países extra-UE-25 aumentaron de 57 mil millones de euros en 2004 a 70 mil millones de euros en 2005, un incremento del 23%⁶. Los estudios económicos del Banco Mundial realizan una evaluación de que alrededor del 60% de las IDE corresponden al sector de servicios. Esto, obviamente, varía anualmente dependiendo de los sectores en los que se producen las principales fusiones y compras. Esta cifra debe tenerse en mente cuando se consideran las cifras totales de IDE (*FDI en inglés*).

⁴ Eurostat, Database, « Current account - quarterly: Trade in services ».

⁵ Eurostat, « EU International Trade in Services 2004 », *Statistics in Focus*, August 2006.

⁶ Fuente: Eurostat - Statistics in Focus - 21/2006 - septiembre 2006.

2.1. Comercio intra-UE e IDE

Sin embargo, el papel de los servicios en el total del **comercio intra-UE** es mucho menor que su participación en la economía. Medida como participación del comercio intra-UE, supone sólo aproximadamente el 20%, es decir, que el comercio intra-UE en mercancías (productos agrícolas y no agrícolas) supone el 80%. Existen buenas razones para argumentar que comerciar con servicios resulta más difícil que hacerlo con mercancías, y el suministro de servicios necesita de la proximidad del proveedor con el consumidor.

Cuando observamos la participación del comercio intra-UE comparado con el comercio UE total, es decir, comercio dentro los países de la UE más comercio fuera de la UE, la participación del comercio intra-UE en servicios ha aumentado del 41% en 1985 al 54% en 2001⁷, lo cual demuestra que crece el comercio de servicios vendidos en la UE. Puede preverse un crecimiento de esta cifra cuando se aplique la Directiva de Servicios.

⁷ Fuente: Dutch Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) - Septiembre 2004

Sin embargo, a día de hoy, los proveedores de servicios encuentran con frecuencia obstáculos si desean exportar sus servicios a otros estados miembros de la UE, o cuando quieren establecer una filial en otros estados miembros de la UE. La Comisión Europea ha afirmado que estos impedimentos se deben, en un grado importante, a las regulaciones nacionales para los exportadores de servicios, para la inversión exterior en los servicios y para el producto en sí mismo. Las regulaciones se establecen principalmente para fines domésticos sin tener en consideración los intereses de los proveedores de servicios del exterior.

En 2005, los flujos de **IDE intra-UE 25** alcanzaron un valor de 340 mil millones de euros, un aumento del 81% con respecto a 2004⁸.

2.2. La importancia del mercado transatlántico

Cuando se analizan los mercados de servicios y se intenta estudiar el impacto en la UE de la liberalización mundial de los servicios, se debe diferenciar la relación UE/EEUU del resto del mundo. Estados Unidos es, con mucha diferencia, el principal partner comercial de la Unión Europea en el Comercio Internacional de Servicios (CIS). El volumen comercial entre los dos países superó los 220 mil millones de euros en 2003, es decir, alrededor del 35% de volumen total del CIS.

Comercio internacional de servicios UE-25 con estados no UE en 2003 (mil mill EUR)⁹

⁸ Fuente: Eurostat - Statistics in Focus - 21/2006 - septiembre 2006.

⁹ Fuente: Eurostat.

El comercio de EE.UU. y el gobierno de ese país han apoyado con decisión una liberalización de los mercados de servicios de la UE, según lo propuesto por la Comisión. Dada la profundidad y el grado de la integración transatlántica a través del comercio y la inversión exterior, es fácil comprender la razón por la que las empresas de EE.UU. con filiales en Europa tienen un elevado interés en un mercado más integrado en las industrias de servicios de la UE. Los proveedores, así como los usuarios de servicios, se beneficiarán de un desarrollo de este tipo.

Con frecuencia, se subestima el grado de esta integración comercial transatlántica. De hecho, es bastante alta. Quinlan informa de que las filiales extranjeras de EE.UU. obtienen casi la mitad de sus beneficios globales totales en Europa. En 2000, las ventas de esas empresas en los mercados de la UE superaron un trillón de dólares y unos beneficios de 300 mil millones de dólares, mientras el empleo en esas empresas se situó alrededor de los cuatro millones, con una generalización de actividades de I+D. Sólo en servicios, las filiales de EE.UU. lograron un récord de ventas en 2002 con 212 mil millones de dólares, casi dos veces más que las exportaciones de esos servicios de Estados Unidos a la UE el mismo año¹⁰. Reino Unido supone casi la mitad de la participación de las ventas de las filiales extranjeras de EE.UU., seguido de Alemania y Francia, con una participación aproximada del nueve por ciento, con Países Bajos con siete e Italia un cuatro por ciento. Por industria, las ventas de servicios de TI alcanzaron más de 40 mil millones de dólares, servicios inmobiliarios aproximadamente diez mil millones y comercio mayorista por un valor aproximado de 15 mil millones de dólares, en otras palabras, las industrias sujetas a la Directiva de Servicios representaron no menos de 65 mil millones de dólares de ventas de las filiales exteriores de EE.UU. Hamilton y Quinan destacan que las barreras al comercio son particularmente elevadas en el lado europeo en cuanto servicios contables, marítimos y legales, con dos de cada tres industrias bajo el alcance de la Directiva¹¹.

La tendencia de las ventas de las filiales extranjeras ha sido muy fuerte y es probable que no varíe. Debe destacarse que el crecimiento del comercio y las ventas en la otra dirección también ha sido elevado. Las ventas de servicios de las filiales de la UE en Estados Unidos y las importaciones de servicios de EE.UU. desde Europa son incluso más elevadas. Las ventas de las filiales se situaron aproximadamente en 250 mil millones

¹⁰ Quinlan, Joseph P. *Drifting Apart or Growing Together? The Primacy of the Transatlantic Economy*. Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2003.

¹¹ Hamilton y Quinan, "The sleeping Giant: Services in the Transatlantic Economy" in Center for Transatlantic Relations, John Hopkins University, 2005 – 39-49; Washington, D.C.

en 2001, con unas importaciones aproximadas de 100 mil millones de dólares. Las empresas británicas lograron una participación del 25 por ciento o ventas por valor de 269 mil millones de dólares en 2002, mientras las empresas alemanas y francesas alcanzaron un 16 por ciento, en cada caso. De nuevo, más de 60 mil millones de dólares de estas ventas se originaron desde industrias sujetas a las Directiva.

En cuanto a IDE en 2005, EE.UU. fue el destino más importante (26,1 mil millones de dólares - 17,1%) y así como inversor (17,5 mil millones de dólares - 25%) en la UE 25¹². Alrededor del 60% de estas inversiones se realizan en el sector de servicios.

Por lo tanto, queda claro que el impacto de la Directiva de Servicios, así como el impacto de la liberalización de la liberalización de los servicios a través de las negociaciones del GATS se verá reflejado en la relación transatlántica¹³.

¹² Eurostat – Statistics in Focus – 21/2006 – septiembre 2006.

¹³ See in particular « *The EU services directive: Nightmare or opportunity ? Implications for transatlantic business* » – Deutsch, Frank & Gornig, American Institute for contemporary German Studies – John Hopkins University.

2.3. El volumen de liberalización mundial de los servicios

Según la OMC, el comercio mundial total (mercancías y servicios) alcanzó 11 032 mil millones de dólares. El comercio internacional en servicios alcanzó 2125 mil millones de dólares en 2004, mientras el comercio total de mercancías ascendió a 8907 mil millones de dólares, incluidos 783 mil millones de dólares de productos agrícolas (8,8% de mercancías totales y 7% del comercio global)¹⁴. Por lo tanto, la participación de los servicios en el mercado mundial es del 23,8%.

La UE 25 es, con diferencia, el principal importador y exportador de servicios. La participación de la EU25 en el comercio mundial de servicios (importaciones y exportaciones) alcanzó el 26,4% en 2004¹⁵. La participación de EE.UU: alcanza el 18,9%. Estos dos bloques representan el 45,3% del volumen global en el comercio de servicios, mientras el resto del mundo supone el 54,7%. Las cifras de la UE explican por sí mismas la importancia del comercio de servicios en la UE.

¹⁴ *Source: International Trade Statistics 2005 - WTO*

¹⁵ Fuente: OMC, Eurostat y EC-DG Trade

3. LIBERALIZACIÓN MUNDIAL DE LOS SERVICIOS

Antes de considerar la liberalización mundial de los servicios en la actualidad, es importante comprender cómo se realiza, principalmente a través de las negociaciones del GATS, pero no sólo se hace de este modo. Una parte importante también proviene de acuerdos bilaterales, y la mayor liberalización de servicios se ha realizado a través de una liberalización autónoma, en las que los gobiernos han decidido, de forma unilateral, abrir el mercado a los proveedores extranjeros para atraer inversiones extranjeras directas y aumentar la competencia.

3.1. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios - GATS

En la actualidad, nadie puede afirmar que exista una liberalización mundial real de los servicios. Los compromisos adquiridos por los miembros de la OMC en el curso de la Ronda Uruguay, que finalizó en 1994, de hecho, han tenido como resultado una liberalización bastante pobre, excepto en los servicios relacionados con los servicios. El progreso más aceptable se ha logrado en acuerdos de servicios de telecomunicaciones firmados en febrero de 1997 y en servicios financieros firmados en diciembre de 1997. Estos dos acuerdos son parte integral de la Ronda Uruguay.

Y debemos ser muy claros. La primera ronda de las negociaciones del GATS no creó mucha “liberalización mundial en los servicios”. La Ronda Uruguay fue la primera vez en la que se negociaron los servicios, y este hecho ha creado un importante debate desde 1986. El principal beneficio de la Ronda Uruguay para los sectores de los servicios es, en primer lugar, la adopción del Tratado GATS en sí mismo (“Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios” GATS). Ha establecido la base del comercio en el principio de las negociaciones de servicios. Pero los principios GATS, incluso siendo aplicables a todos los miembros de la OMC, no significan nada si los países han aceptado compromisos concretos para vincular bajo las normas de la OMC la eliminación o restricciones en sus limitaciones para el acceso al mercado y de tratamiento nacional para los proveedores de servicios extranjeros.

3.1.1 Definición del Comercio sobre los Servicios y modos de suministro

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) es relativamente nuevo. Entró en vigor en enero de 1995, como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay para determinar la extensión del sistema comercial multilateral para los servicios. Con la intención de lograr un nivel de liberalización progresivamente más elevado,

en virtud del Artículo XIX del GATS, los miembros de la OMC se comprometen a participar en rondas posteriores de negociaciones de los servicios. La primera ronda comenzó en enero de 2000 (véase más adelante).

La definición del comercio de servicios bajo el GATS tiene cuatro puntos, dependiendo de la presencia territorial del proveedor y el consumidor en el momento de la transacción. En virtud del Artículo I.2, el GATS cubre los servicios suministrados:

- a. desde el territorio de un Miembro al territorio del otro Miembro (Modo 1 - comercio transfronterizo);
- b. en el territorio de un Miembro al consumidor de servicios de cualquier otro Miembro (Modo 2 - Consumo en el exterior);
- c. por un proveedor de servicios de un Miembro, a través de la presencia comercial, en el territorio de cualquier otro Miembro (Modo 3 - Presencia comercial);
y
- d. por un proveedor de servicios de un Miembro, a través de la presencia de personas físicas en el territorio de cualquier otro Miembro (Modo 4 - Presencia de personas físicas).

La definición anterior es significativamente más amplia que el concepto de balance de pagos (BOP) del comercio de servicios. Aunque el BOP se centra en la residencia más que en la nacionalidad, es decir, un servicio se exporta si se comercia entre residentes y no residentes, ciertas transacciones bajo el GATS, en particular en el caso del modo 3, incluyen normalmente sólo a residentes del país afectado.

Pueden existir vínculos comerciales entre los cuatro modos de suministro. Por ejemplo, una empresa extranjera establecida bajo el modo 3 en un país A puede emplear trabajadores de países B (modo 4) para exportar servicios transfronterizos a países B, C, etc. De forma similar, las visitas de negocios en A (modo 4) pueden ser necesarias para complementar los suministros transfronterizos en ese país (modo 1) o actualizar la capacidad de una oficina local (modo 3).

3.1.2. Ideas falsas acerca del GATS

Los representantes de la sociedad civil han expresado en numerosas ocasiones su preocupación por las implicaciones de las normas del GATS. Tales preocupaciones giran, entre otras cosas, alrededor del impacto percibido del Acuerdo sobre la capacidad de los

gobiernos para regular socialmente los servicios y garantizar un acceso equitativo a través de las regiones y grupos de población. Se ha alegado que el concepto de liberalización progresiva, combinado con la comercialización de algunos servicios públicos en países individuales, podría tener como resultado el sometimiento de las actividades gubernamentales clave a disciplinas (multilaterales) externas. Se han producido algunas determinaciones de que el Acuerdo es opuesto a las nociones básicas de la soberanía nacional, y hace que los gobiernos se nieguen a liberalizar el acceso y/o aceptar las limitaciones de programas de subvenciones con motivaciones sociales. Aunque algunas de estas reclamaciones pueden estar basadas en unos temores infundados e impulsados, por ejemplo, por los intereses de los respectivos sectores, la complejidad del GATS y la ausencia, en áreas potencialmente relevantes, de las interpretaciones legales de las autoridades pueden añadir un grado de incertidumbre.

En respuesta a ello, la Secretaría de la OMC, ha redactado, o contribuido a su redacción, varias publicaciones que explican la estructura y el funcionamiento del Acuerdo y, al mismo tiempo, desmontan los mitos comerciales más frecuentes.

En primer lugar, debemos reiterar uno de los conceptos clave del Acuerdo, la distinción entre la liberalización y la desregulación de los servicios. Las regulaciones domésticas no se consideran barreras al acceso al mercado y el tratamiento nacional bajo el GATS y, por lo tanto, no están sometidas a negociaciones comerciales. Ningún miembro de la OMC ha cuestionado nunca este concepto básico. Además, existen varias cláusulas de exención en el Acuerdo, incluidos los Artículos XII, XIV y XIVbis, que permiten a los gobiernos ignorar sus obligaciones en las circunstancias especificadas con la idea, por ejemplo, de proteger la seguridad pública, la vida y la salud. La Secretaría no tiene constancia de ningún caso hasta la fecha en el que las disposiciones se hayan considerado insuficientes para cubrir intereses normativos legítimos.

Si un Miembro considera la necesidad de eliminar o modificar su acceso al mercado y las obligaciones de tratamiento nacional en un sector dado, se dispone de procedimientos bajo el Artículo XXI. A solicitud de los socios comerciales afectados, se solicita al Miembro modificador que negocie cualquier ajuste compensatorio necesarios y, si no soluciona, que acepte un arbitraje. Estos procedimientos sólo se han invocado recientemente, más de ocho años después de la entrada en vigor del Acuerdo. A su vez, este hecho refleja el alcance continuado de la flexibilidad política, a pesar de la existencia de compromisos programados, en circunstancias críticas.

Los servicios proporcionados en el ejercicio de la autoridad gubernamental están totalmente exentos de cobertura. No se prevé ningún cambio en la próxima ronda. Las

Directrices y Procedimientos de Negociación estipulan de forma explícita que se respetarán la estructura y principios existentes del GATS. Además, no existe evidencia hasta la fecha de que la coexistencia de los suministros públicos y privados en el mismo sector pueda haber debilitado los servicios gubernamentales bajo el Artículo I:3. Los miembros no han encontrado aparentemente ningún problema a este respecto.

El consenso es el principio básico de la toma de decisiones en la OMC. Al igual que el GATT o el Acuerdo TRIPS, el GATS no supone ningún riesgo para la soberanía nacional. Simplemente, es imposible en las negociaciones dentro del ámbito de la OMC retirar el voto a un miembro y/o someterlo a disciplinas que no está dispuesto a aceptar. Además, merece la pena tener en cuenta que, como último recurso, nada puede evitar que un gobierno frustrado abandone la Organización. Sin embargo, esto no ha ocurrido hasta la fecha. Por el contrario, la pertenencia al GATT/OMC sigue resultando bastante atractiva. Desde la conclusión de la Ronda Tokio en 1979, ha aumentado aproximadamente en la mitad hasta casi 150 Miembros en la actualidad, y mucho más gobiernos han solicitado su acceso.

3.1.3. El estado de las negociaciones sobre el GATS

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) es el primer acuerdo comercial multilateral que cubre el comercio en los servicios y el acuerdo supuso uno de los principales logros de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. El GATS ha establecido unas “normas básicas del juego” que son predecibles y que se aplican a todos los países. El acuerdo se basa en los principios de transparencia y no discriminación (el principio MFN 1), que es el igual tratamiento para todos los países, sin importar su participación en el comercio mundial o su nivel de desarrollo.

Pero, a pesar de la creciente importancia doméstica e internacional de los servicios y el reconocimiento mundial de su importancia, los esfuerzos para aprovechar los beneficios de mercados de servicios más abiertos han quedado muy rezagados con respecto a la apertura de los mercados mundiales de mercancías. La Ronda Uruguay, a pesar de su éxito en el desarrollo de normas comerciales para los servicios, tuvo menos éxito en la creación de oportunidades de acceso a nuevos mercados.

Sin embargo, figura escrito en el GATS el compromiso para iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales en 2000 y, en consecuencia, se lanzó una nueva ronda de las negociaciones de servicios a inicios de 2000, a pesar del fracaso de la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle en noviembre de 1999.

Las negociaciones se realizan a través del intercambio de “solicitudes” y “ofertas” de una naturaleza esencialmente bilateral, aunque los resultados finales se aplicarán sobre la base MFN¹⁶. En la Conferencia Ministerial de Doha, Qatar, en noviembre de 2001, los Ministros de Comercio acordaron una agenda para las negociaciones en curso para los servicios y, al mismo tiempo, pusieron estas negociaciones bajo la nueva ronda comercial multilateral denominada **Agenda de desarrollo de Doha** y ahora pueden formar parte del “compromiso único”¹⁷. La Declaración de Doha estableció la entrega de solicitudes iniciales de servicios para el 30 de junio de 2002 y para la presentación de ofertas iniciales a otros miembros para el 31 de marzo de 2003.

En julio de 2002, la UE presentó sus **solicitudes iniciales** para mejorar el acceso al mercado a los 109 Miembros de la OMC. Muchos otros países pusieron sus solicitudes sobre la mesa. La Declaración de Doha también establecía la presentación de ofertas iniciales a otros miembros para el 31 de marzo de 2003. Sin embargo, muy pocos países respetaron los plazos.

Las negociaciones de los servicios bajo la DDA se han visto inevitablemente afectada por la ralentización general de las negociaciones, tras el fracaso de la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún en septiembre de 2003. Son demasiado los Miembros que todavía deben entregar sus ofertas, entre ellos, un número importante de países en desarrollo. Además, una evaluación crítica de las otras 50 ofertas de servicios en la actualidad sobre la mesa, revela que la calidad de las ofertas iniciales es muy variada con muchas ofertas que aportan pocas o ninguna mejora. Antes del 31 de marzo de 2003 y el 14 de marzo de 2006, los Miembros han entregado sólo 69 ofertas iniciales, incluidas algunas llegada en ¡abril de 2006!

La decisión del “Programa de trabajo de la agenda de Doha” (el “paquete julio”) llegó al Consejo General de la OMC el 1 de agosto de 2004, y ha inyectado nuevos ímpetus a las negociaciones de los servicios y ha establecido un proceso para la mejora de la calidad de las ofertas entregadas. El texto solicita la **presentación de ofertas revisadas para mayo de 2005** y, para los Miembros que no lo hayan hecho todavía, la presentación de las ofertas lo antes posible.

¹⁶ El principio de “nación más favorecida” supone una prohibición, en principio, de acuerdos preferenciales entre grupos de Miembros en sectores individuales o de disposiciones de reciprocidad que evitan el acceso a los socios comerciales, concediendo un tratamiento similar.

¹⁷ El “compromiso único” significa que virtualmente cada elemento de negociación es parte de un paquete completo y visible y no se puede acordar por separado o, en otras palabras, “no se puede acordar nada hasta que se haya acordado todo.”

Estaba claro que el elevado desequilibrio en la calidad de las ofertas presentada para finales de 2004 no era sostenible, y sólo si la calidad global de las ofertas puede mejorarse, podrán tener éxito las negociaciones y obtenerse resultados apreciables en el entorno comercial para los servicios. Al mismo tiempo, más países deben entrar en formar parte de las negociaciones y los países que no hayan entregado ofertas, deberían hacerlo.

Con todos estos hechos en mente, el 24 de enero de 2005, la UE presentó unas **solicitudes revisadas** para una mejora en el acceso al mercado de servicios a los restantes miembros de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra. Estas solicitudes no eran un paso obligatorio en las negociaciones, pero la UE intentaba así poner presión sobre las Negociaciones del GATT. Estaban dirigidas a los sectores siguientes: servicios profesionales, otros servicios comerciales, telecomunicaciones, servicios postales y de mensajería, distribución, construcción y servicios de ingeniería relacionados, servicios financieros, servicios medioambientales, turismo, servicios de agencias de noticias, transporte y servicios de energía.

La “Oferta revisada condicional para servicios de la CE y sus Estados Miembros” se presentó en Ginebra el 1 de junio de 2005. Muchos países “Amigos de los servicios” hicieron lo mismo. Pero quedó mucho más claro en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005 que sólo un grupo reducido de países está preparado para jugar un papel activo en las negociaciones del GATS. Por lo tanto, en Hong Kong se decidió permitir a los países dispuestos en “las negociaciones de las solicitudes-ofertas sobre una base plurilateral de acuerdo con los principios del GATS y las Directrices y Procedimientos para la Negociaciones del comercio de servicios”¹⁸. Además, se estableció una nueva agenda, en la que a) los Grupos de Miembros que presenten solicitudes plurilaterales solicitan a otros Miembros la entrega de sus solicitudes para el 28 de febrero de 2006 o, de lo contrario, lo antes posible; b) **la segunda ronda de ofertas revisadas se entregará para el 31 de octubre de 2006**. Las negociaciones de la DDA deberían finalizar para finales de 2006.

Sin embargo, **las negociaciones se suspendieron en julio de 2006**. Aunque no llegó a discutirse en una reunión entre el G6 (Australia, Brasil, UE India, Japón y EE.UU.), y debido al “principio de compromiso único”, la suspensión cubre las negociaciones del acceso al mercado de servicios, así como las negociaciones sobre regulaciones domésticas y normas GATS.

¹⁸ § 7 del Anexo de la Declaración Ministerial de la OMC de Hong Kong

Desde el 19 de mayo de 2005 hasta el 31 de enero de 2006, los Miembros han entregado **29 ofertas revisadas**: Australia; Bahrein; Brasil; Chile; China; Taiwan; Colombia; Egipto; Comunidades Europeas y sus estados miembros; Honduras; Hong Kong, China; Islandia; India; Japón; Corea; Liechtenstein; Macao, China; Malaisia; México; Nueva Zelanda; Noruega; Perú; Singapur; Surinam; Suiza; Tailandia; Turquía; Estados Unidos y Uruguay.

3.1.4. Beneficios de la liberalización bajo el GATS

Además de los servicios comerciales y las telecomunicaciones, las actuales negociaciones de los servicios DDA han producido hasta ahora pocos compromisos en cuanto a la liberalización de servicios, a diferencia de los compromisos para aumentar la protección, tanto en los países desarrollados como aquellos en desarrollo. La mejora de los niveles de limitaciones es siempre bienvenida por las empresas, porque les proporciona una mayor seguridad legal para sus inversiones. Pero no es suficiente. La limitación del nivel de prácticas actual debería ser el punto de inicio de las negociaciones. Por supuesto, la liberalización es el objetivo de los actuales intercambios bajo el GATS. Las expectativas del sector privado pasan claramente por la obtención de nuevas oportunidades comerciales.

El Banco Mundial, en su informe *Perspectivas Económicas Globales* de 2002, calculaba, en lo que se consideran estimaciones conservadoras, que la apertura de los mercados de servicios de los países en desarrollo podría aumentar los ingresos aproximadamente en 900 mil millones de dólares anuales, una cifra aproximadamente 4,5 veces mayor que las ganancias de la liberalización en el comercio de mercancías. El Banco destacaba que los servicios que un papel creciente en todas las economías según se desarrollan, beneficiando al consumidor (más posibilidades de elección, mejor precio) y por su importancia como medio hacia una economía moderna eficaz. La liberalización de los servicios también ha quedado muy por detrás de la liberalización de mercancías.

Los servicios tienen más probabilidades de generar inversiones IDE. No es ninguna casualidad que los servicios supongan un 60% de las IDE. Esto se debe a que muchos servicios, sirvan como ejemplo los seguros de automóvil y servicios legales, dependen de la presencia local para garantizar un servicio efectivo y de una entrada extranjera para garantizar la calidad y el desarrollo de productos. Una inversión en servicios incluye en muchos casos una joint venture con un socio local, al menos al inicio de las operaciones, porque tiene sentido desde el punto de vista comercial (por ejemplo, los servicios minoristas y de distribución, requieren un conocimiento detallado del mercado local), o porque así lo requiere el gobierno anfitrión. Sin embargo, la inversión de servicios en muchos sectores,

para ser totalmente eficaz requiere la posibilidad, al menos a medio plazo, para poder controlar las operaciones. La propiedad mayoritaria, e incluso en su totalidad, es el único modo de que disponen las empresas de servicio de garantizar que mantienen el control de su principal activo, es decir, su propia innovación, experiencia en la gestión y know-how. Normalmente, las inversiones de servicio se realizan a largo plazo. Estas inversiones generan empleo y transferencia de tecnología. Los compromisos bajo el Modo 3 del GATS, relacionados con las EDI, ayudan a atraer inversión debido a la tranquilidad que otorga al inversor que las normas a las que se compromete el Gobierno no vayan a cambiar. El desarrollo del comercio electrónico requiere seguridad en las transferencias de datos: los compromisos en las limitaciones de las disposiciones de servicios transfronterizos (Modo 1) aumentará las garantías legales de las operaciones y atraerán más inversiones. Los movimientos temporales mejores y más rápidos para la participación de personal altamente cualificado en las presencias intra-corporativas o los con los clientes de la empresa (Modo 4) reforzarán el comercio internacional de servicios.

3.2. Liberalización a través de acuerdos comerciales bilaterales y regionales

Las negociaciones de servicios en la OMC no son el único instrumento que puede ofrecer la liberalización del sector de servicios. El número de **acuerdos comerciales preferenciales (ACP)** ha aumentado de forma constante desde el nacimiento de la OMC en 1995. Aparte de Mongolia, todos los miembros de la OCM pertenecen a un ACP, de una forma u otra. A fecha de 15 de junio de 2006, **197** ACPs han sido notificados al GATT/OMC desde 1947 bajo el artículo XXIV del GATT, la Cláusula de Autorización (o Artículo V del GATS); **106** de estos acuerdos han sido notificados desde 2000, incluidos **80 desde 2002**, es decir, tras las negociaciones de la Ronda Doha.

Es cierto que los ACP que incluyen servicios son más recientes. Debido a que las normas comerciales sobre servicios son un fenómeno más reciente (el acuerdo de libre comercio Canadá - EE.UU. en 1989 y el GATS de 1995 fueron los precursores clave), es comprensible que sólo se hayan notificado 36 nuevos ACP bajo el Artículo V del GATS.

Sin embargo, las notificaciones para los acuerdos de servicios han crecido con mayor rapidez que otras: 29 de estos acuerdos (más de 3/4) se han notificado desde el inicio de las negociaciones de servicios de la OMC en 2000, de los cuales 10 se firmaron en 2005-2006 y 12 en 2003-2004, durante las fases clave de la Ronda Doha.

Recientemente, se han intentado cerrar varios acuerdos, pero están a la espera de su ratificación (por ejemplo, acuerdos de EE.UU con Perú y Colombia). Otros han entrado en vigor recientemente pero no se han definido todavía (por ejemplo, Mercosur). Todavía

hay más en fase de negociación o consideración, con diferentes expectativas, por ejemplo, Japón-Filipinas, EE.UU.-Malasia, EE.UU.-Corea.

La Unión Europea también ha iniciado en 2005 negociaciones bilaterales con 9 países vecinos del área Mediterránea para “comercio en servicios e inversiones”.

La División de Investigaciones Económicas y Estadística de la Secretaría de la OMC publicó recientemente un informe sobre “Liberalización de servicios en la nueva generación de Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP)”: ¿Cuánto más lejos que el GATS?”¹⁹

El trabajo de la OMC proporciona una amplia perspectiva de los compromisos de liberalización de servicios en la nueva generación de ACP, en comparación con los compromisos GATS y las ofertas de la Ronda Doha. El informe estudia los compromisos adquiridos por 29 Miembros de la OMC (considerando al CE uno) bajo el modo 1 (suministros transfronterizos) y modo 3 (presencia comercial) en **28 ACPs negociados desde 2000**. El trabajo representa un análisis general desde perspectivas transfronterizas y sectoriales, y también examina más detalladamente los compromisos GATS+ en diferentes sectores clave (audiovisual, distribución, educación, financiero, profesional, y telecomunicaciones).

El resultado de la investigación muestra que los ACP han generado **mejoras significativas** en los países participantes en compromisos existentes:

- La amplitud de los compromisos es impresionante, con muchas prácticas de vinculaciones en diferentes sectores. También se cubren sectores que, con frecuencia, no atraen muchos compromisos en el GATS (por ejemplo, el sector postal). Como valor medio, el 35% de los subsectores ha mejorado o adquirido nuevos compromisos para el modo 1 y el 41% para el modo 3.
- La profundidad de los compromisos es también, en muchos casos, destacable cuando se compara con las ofertas GATS pero la profundidad es muy variable en los diferentes acuerdos, países y sectores. Existe un número considerable de nuevos compromisos de liberalización, que incluyen la desregulación.

¹⁹ “Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How Much Further than the GATS?” – WTO Geneva - Staff Working Paper ERSD-2006-07 - September 2006.

- Los acuerdos de EE.UU. son, con diferencia, los más exitosos con “pasos de gigante” en la cobertura de sectores en M1 y M3 y muchos compromisos en cuanto a profundidad. Sin EE.UU., las cifras serían mucho menos significativas.
- Los acuerdos de EE.UU. con México y Chile, son relativamente importantes pero, en los únicos acuerdos directamente comparables, con Chile, de nuevo Estados Unidos ha conseguido más en servicios profesionales, telecomunicaciones y financieros.
- India, Malasia, Tailandia y Corea, países objetivo de la UE, han hecho relativamente poco. Malasia ha mejorado la cobertura en un 2% del total de los subsectores. India, en su acuerdo con Singapur ha progresado en las áreas comprometidas hasta ahora, pero ha sido algo generalmente incremental. La excepción más importante es Singapur, que ha realizado progresos en servicios legales, comerciales, mensajería, marítimos, telecomunicaciones básicas, minorista, transporte aéreo y financieros.
- Los acuerdos que utilizan un enfoque de lista negativa han mostrado más liberalización que los que utilizan listas positivas. En un cierto grado, una reflexión de que EE.UU. siempre los utiliza, pero los países que utilizaron ambos enfoques en diferentes acuerdos, en general, cerraron más acuerdos con la lista negativa. La naturaleza exacta del enfoque de lista negativa es importante para garantizar que todos los modos de suministro se tratan del mismo modo.

3.3. Liberalización de los servicios a través de la “liberalización autónoma”

No es muy conocido que la mayor parte de la liberalización existente en los sectores de servicios en todo el mundo se realizó a través de “liberalización autónoma”. Las autoridades nacionales de un país tomaron la **iniciativa sobre una base unilateral**, para reformar sus diferentes sectores de servicios para mejorar la competencia. Debe destacarse que la liberalización no significa privatización. Es cierto que la privatización precedía con frecuencia a la liberalización, en particular en la infraestructura relacionada con servicios como servicios de telecomunicación, servicios de transporte, servicios relacionados con energía, servicios postales, etc. Pero la liberalización debe entenderse por el hecho de que un país decida abrir su mercado a los competidores privados. Esto significa que un operador monopolístico en ejercicio o histórico, aunque todavía es posible que pueda ser una sociedad propiedad del estado, tiene que compartir el mercado con sus competidores. La liberalización puede realizarse sólo a nivel nacional, es decir, abriendo el mercado sólo a los nuevos jugadores nacionales. Sin embargo, muchos países que aprovechan la reforma de la liberalización, deciden al mismo tiempo abrir el mercado a los competidores extranjeros. Las finalidades de tal apertura son múltiples, pero impulsadas

esencialmente por la determinación para **atraer inversión extranjera directa** y acelerar los beneficios de la liberalización motivando la transferencia de know-how y la experiencia, además de la tecnología.

Por supuesto, la liberalización puede tener pérdidas a corto plazo para los proveedores de servicios locales que tienen una menor eficacia y dificultades para enfrentarse a la competencia extranjera. Pero, ¿merecen sobrevivir si están ofreciendo un servicio deficiente a los consumidores y no pueden adaptarse? Los proveedores más eficaces tendrán éxito, adquirirán conocimientos y, en muchos casos, se unirán a socios del extranjero.

Sin embargo, no es deseable la liberalización sin una regulación adecuada. Los regímenes regulatorios de buena calidad son de mucho más interés para el negocio y los consumidores. No es de interés para los proveedores de servicios que tienen sistemas regulatorios impredecibles, inadecuados o inefectivos en sectores en los que es necesaria una regulación prudencial para garantizar el correcto funcionamiento del sector. Al mismo tiempo, la regulación necesita evitar la falta o exceso (por ejemplo, cuando son necesarios varios meses para registrar una nueva empresa), o las actividades regulatorias que funcionan de forma satisfactoria sin esas regulaciones, porque sirve para trabajar contra los intereses de los proveedores de servicios y sus clientes.

3.3.1. El ejemplo de la liberalización autónoma en los servicios de telecomunicaciones

El sector de telecomunicaciones es importante para el desarrollo del sector ICT, y uno de sus componentes cruciales, porque sirve al desarrollo del total de la economía.

La liberalización del sector tiene el potencial para facilitar un cambio de paso en la infraestructura de ICT de los países en desarrollo, así como los países desarrollados y, por lo tanto, mejorar su estado económico y social. Típicamente, la liberalización puede tener resultados tales como:

- *atraer y aumentar la inversión en el sector*

Una apertura del mercado cuidadosamente planificada, realizada en un modo abierto o transparente, permite predecir el mercado, algo que atrae al sector a inversores potenciales. De hecho, los inversores recelan de las situaciones en las que hay una falta de claridad regulatoria y transparencia: desean un clima de inversión estable. Las normas esenciales que gobiernan la infraestructura regulatoria y económica deben establecerse, en cuanto a la participación del sector privado, la competencia del mercado y la creación de

un regulador independiente. En detalle, las regulaciones pueden estar dirigidas al régimen de licencias, prácticas competitivas (incluidos los derechos y obligaciones de los diferentes participantes del mercado), políticas de precios, e interconexión con los obligaciones en ejercicio y universales.

- *acceso universal a los servicios*

La liberalización también se puede usar de forma indirecta para lograr objetivos del acceso universal a los servicios. La inversión privada y la competencia en el sector de telecomunicaciones suelen tener como resultado un incremento en el suministro de infraestructuras y servicios. Pero lo importantes e innovadores enfoques para la reforma del sector también garantizan que no se olviden los grupos de las regiones marginales, sin ahuyentar automáticamente a los inversores. Como parte de la reforma regulatoria, las restricciones en el alcance de los servicios liberalizados en el número de los participantes a los que se ha permitido ofrecer servicios específicos a cambio de la entrada en el mercado, puede dar forma al cumplimiento de los objetivos de servicios universales, como el crecimiento de la teledensidad y el desarrollo de infraestructuras. Por ejemplo, en Hungría, el gobierno concedió licencias a nuevos participantes con la condición de que cumplieran los objetivos de un 15.5% anual en líneas fijas y cumplir con un 90% de la demanda de líneas de los clientes en seis meses.

- *desarrollo de infraestructuras, particularmente el aumento de teledensidad y mejoras de la calidad de servicio*

Incluso sin una regulación específica, el proceso de liberalización de los años 1990 ha animado al capital privado a invertir en servicios y tecnología, aumentando la teledensidad, eliminando o reduciendo de forma drástica las listas de espera, mejorando la disponibilidad de la red y calidad global del servicio. La competencia entre operadoras ha impulsado este desarrollo, y se ha reforzado con la introducción (beneficios indirectos) de nuevas tecnologías, como la móvil. De hecho, la liberalización de servicios específicos puede tener beneficios muy amplios. La apertura del sector móvil puede ayudar a desarrollar el acceso del usuario final a servicios de telefonía; Marruecos en un ejemplo perfecto, donde se disparó la teledensidad cuando se introdujo la competencia en el sector móvil.

Los servicios móviles también puede llevar la telefonía a las áreas rurales, con costes mucho más bajos que la instalación de la infraestructura fija. Colombia puede servir para ilustrar este caso: allí, las líneas fijas rurales están conectadas con las estaciones base

GSM locales, del mismo modo que los terminales móviles, lo cual significa una red más barata y segura.

- *elección del consumidor y precios*

Al final, los consumidores serán los principales beneficiados de la liberalización. Esto es cierto en cuanto a la calidad y disponibilidad de los servicios, según se ha destacado anteriormente, pero también simplemente porque les proporciona la posibilidad de elegir el uso del servicio y el proveedor más adecuado a sus necesidades, con el precio más competitivo. La competencia entre las portadoras y las operadoras alternativas alienta la inversión adicional. Esto tiene como resultado la mejora del servicio y, durante los últimos 10 años, las cifras de la OCDE muestran una marcada reducción en los precios: los precios de las llamadas internacionales en los países de la OCDE (incluidos aquellos en los que se ha producido una liberalización total se han reducido en un 73% desde inicios de los años 90).

3.3.2. El impacto beneficioso de la OMC sobre la liberalización de los servicios de telecomunicaciones

El 15 de febrero de 1997, 69 Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) acordaron abrir sus mercados básicos de telecomunicaciones a la competencia, liberando más del 90% del comercio global en servicios de telecomunicaciones (93%). Este hecho marcó el final con éxito de las negociaciones para extender el Acuerdo de Comercio en los Servicios (GATS) general a los servicios básicos de telecomunicaciones.

Con entrada en vigor el 5 de febrero de 1998, el Acuerdo sobre Telecomunicaciones Básicas (BTA) no sólo proporcionó un marco para la liberalización gradual del acceso al mercado, sino que también estableció un marco de principios regulatorios básicos (del tipo de medidas para evitar las conductas anticompetencia y la provisión no discriminatoria y a tiempo la interconexión con tarifas orientadas a los costes) a los cuales se comprometieron la mayor parte de los países.

Para aquellos países que negocian en la actualidad su entrada en la OMC, el acuerdo supone un marco claro dentro del cual afrontar la reforma de su propio mercado de telecomunicaciones.

3.3.3. Los defectos de la “liberalización autónoma”

No todos los servicios se pueden comparar con los servicios de telecomunicaciones. La liberación de los servicios de telecomunicaciones se produjo en un momento en que concurren la revolución de la tecnología ITC y las Negociaciones de la OMC sobre servicios de telecomunicaciones, porque no se habían completado al finalizar la Ronda Uruguay. Mucho de lo que se puede decir acerca de las telecomunicaciones sirve para los servicios financieros, en los que la crisis financiera de Asia se produjo al mismo tiempo que finalizaban las negociaciones del GATS sobre servicios financieros en diciembre de 1997. Parte de las reformas que siguieron se inspiraron en las prácticas internacionales sobre regulación bancaria y la supervisión, los mercados quedaron abiertos a las empresas extranjeras (al final de las negociaciones) para permitirles rescatar a los actores nacionales renqueantes.

Desde entonces, muchos países del mundo han realizado una liberalización autónoma en muchos otros sectores de servicios, como las telecomunicaciones y los servicios financieros, en los servicios comerciales, en algunos servicios profesionales, en servicios de distribución, y servicios de construcción, etc. En la mayor parte de los casos, estas liberalizaciones no están vinculadas a ninguna norma internacional, ya sea multilateral o bilateral. Los reguladores nacionales y los reguladores del comercio consideran que no quieren consolidar en estos momentos sus reformas. Quieren dejar espacio que les permita modificar la dirección de las reformas en caso de dificultades en un sector específico. Estas preocupaciones son más que loables. Pero, ningún compromiso internacional impide a los reguladores intervenir en sus propios mercados. Lo que un compromiso bilateral o de la OMC significa es el compromiso de no discriminar entre diferentes inversores extranjeros (principio de nación más favorecida) y no dar un mejor tratamiento a los operadores nacionales (Principio del tratamiento nacional, excepto, si se especifica de forma diferente en el compromiso).

Los reguladores y los negociadores del comercio dicen que su mercado se ha abierto desde el final de la última Ronda de Servicios de la OMC y que, por lo tanto, las empresas extranjeras tienen acceso a su mercado. Y es cierto. Pero existen dos elementos importantes que se echan de menos en estas “liberalizaciones autónomas” para atraer inversores extranjeros:

- **Publicidad para la liberalización:** sólo los inversores que ya están a punto de tomar la decisión de que ese mercado particular puede ser de interés, investigarán la nueva legislación y decidirán si las condiciones les resultan satisfactorias. Por el contrario, uno de los efectos más positivos de un compromiso en un acuerdo multilateral o bilateral es la publicidad y la transparencia que recibe cuando se firma y se aplica.

- **Certeza legal:** Cuando un proveedor de servicios extranjero decide invertir en un país, generalmente es una inversión estratégica para el desarrollo de la empresa. Esto significa que se trata de una inversión a largo plazo. Por lo tanto, al proveedor le gusta tener todas las garantías posibles de que su inversión estará segura; que no sufrirá ningún riesgo de expropiación, u obligación de desinversión, etc. Se trata de un importante valor añadido que los compromisos internacionales ofrecen al inversor. La inversión está legalmente garantizada contra cualquier riesgo (cambio de política del gobierno, etc.).

Sin embargo, el valor de estos compromisos no es evaluado lo suficientemente por muchos negociadores de los países y reguladores de servicios que, desafortunadamente, les llevan a poner sobre la mesa servicios muy pobres.

4. EL IMPACTO EN LA UE DE LA LIBERALIZACIÓN MUNDIAL DE LOS SERVICIOS

No se puede negar que uno de los resultados de la liberalización mundial es la emigración de algunas actividades de las empresas de servicios a países en los que los costes y, principalmente los precios de la mano de obra, son inferiores a aquellos de la Unión Europea. Parte de estas actividades eran realizadas dentro de las propias empresas (“in-house”) y otras ya se suministraban desde proveedores de servicios europeos. Sin embargo, este impacto tiene un efecto mucho menor al que la mayoría pensamos y sólo se pueden contratar fuera algunos servicios. Además, a nivel macroeconómico, los estudios muestran que el Business Process Outsourcing (BPO) incluso representa nuevas oportunidades para que la UE siga siendo competitiva y se beneficie de la liberalización mundial de los servicios.

4.1. El reto de la emigración de los servicios a los países de bajo coste

Antes de estudiar el impacto real de la liberalización mundial de servicios en la UE, e incluso prever el efecto potencial de la futura Directiva de Servicios (que es el tema del seminario relacionado con este trabajo), me gustaría tratar la segunda parte del título de esta contribución, es decir, el reto de la emigración de los servicios a los países de bajo coste que se ha iniciado con la liberalización mundial.

La liberalización que se produjo en muchos países del mundo durante la última década (que corresponde al final de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATS) he hecho atractivas las economías de algunos países en vías de desarrollo, sin importar si estos países se han acogido a las reformas de liberalización.

Muchas empresas de servicios europeas han decidido invertir en estos países, en primer lugar y como factor más importante, para establecerse en un nuevo país con la finalidad de proporcionar sus servicios en un nuevo mercado y expandirse en el nuevo mercado como parte estratégica del desarrollo de la empresa. Estas empresas han obtenido una licencia local, utilizan trabajadores locales para proporcionar un servicio a los consumidores locales, en competencia con los proveedores domésticos.

Es erróneo pensar que estas nuevas incorporaciones en el extranjero han tenido un impacto negativo en los países europeos en los que se encuentran sus sedes centrales. Por el contrario, se calcula, aunque no hemos encontrado ningún estudio en ese sentido, que cualquier nuevo establecimiento crea necesidades de personal de soporte adicionales en el país de origen.

Sin embargo, desde el inicio del siglo, se está produciendo un nuevo fenómeno. Es el denominado “offshore outsourcing” o subcontratación externa. Una empresa de servicios europea contrata una parte de sus actividades que solían realizarse a nivel doméstico a otra empresa porque considera que la otra empresa puede realizar mejor esa función y con menores costes. El fenómeno del outsourcing comenzó hace tiempo. En los años 80, un banco solía hacer todas las funciones que necesitaba por sí mismo; es decir, catering para su personal, limpieza de oficinas, seguridad del dinero, personal y edificios; TI y servicios informáticos y gestión; servicios de oficinas de apoyo, centros de llamadas de atención al consumidor, etc. Los bancos comenzaron entonces a contratar servicios con proveedores locales. El nuevo aspecto de la subcontratación externa se debe parcialmente a la liberalización mundial y, en un grafo importante a la revolución de ITC, y los proveedores de servicios puede contratar proveedores en otros países. Esto crea una emigración de algunos negocios de servicios a países de bajo coste como India, China, Marruecos, etc. El reto que esta emigración supone para Europa se debe analizar detenidamente antes de considerar un fenómeno que resulta preocupante para nuestra vieja Europa.

4.1.1 Los beneficios de la subcontratación externa (Offshore Outsourcing) en la UE

El comercio libre abarata los costes para los consumidores y promueve avances en la productividad. Los beneficios de estas nuevas formas de comercio, del tipo de servicios contratados en el exterior, no son diferentes de los beneficios obtenidos del comercio tradicional de mercancías. Las ganancias del comercio que se realiza a través de Internet o líneas telefónicas no son diferentes de las ganancias del comercio de mercancías físicas.

¿Cuáles son los impulsores del outsourcing? Sí, podemos admitir que la subcontratación externa es un producto de la globalización. Pero, la subcontratación externa es otro ejemplo la capacidad de innovación de la UE y EE.UU para seguir siendo competitivos reduciendo los costes y los ciclos de tiempo. También se argumenta que las colaboraciones estratégicas de desarrollo en otros países permiten a las empresas diversificar sus riesgos de localización.

Además, no existe ninguna duda de que Europa sufrirá una falta de personal cualificado en los próximos años. Se prevé que la población en edad de trabajar se reduzca de forma significativa en la UE. Se calcula que en Francia faltarán 2 millones de personas en las dos próximas décadas. Según el Departamento de Estado de EE.UU., para 2010 faltarán 1,7 millones de personas cualificadas en trabajos relacionados con la informática en Estados Unidos.

Por ello, debemos formular la pregunta: ¿Está dañando el outsourcing la economía europea? Faltan cifras para la economía de la UE, pero vamos a utilizar la información disponible para EE.UU., para mostrar que la realidad del outsourcing de servicios y, en particular, de los servicios relacionados con la informática, es bastante positiva para las economías desarrolladas, aunque también es cierto que Europa va claramente por detrás, pero recuperando terreno: a) Beneficios para la economía de EE.UU. del Outsourcing a India (2003): 14 mil millones de dólares. Un estudio muestra que, por cada dólar contratado en el exterior, se crean 1,45\$-1,47\$ en la economía global, con 1,12\$- 1,15\$ de beneficios para la economía de EE.UU. (*Fuente: Mckinsey Global Institute*); b) un informe de la Asociación de Tecnología de la Información (ITAA) de 2004 calculaba que el sourcing global había contribuido con 33,6 mil millones de dólares al PIB de Estados Unidos en 2003. Para 2008, está previsto que el PIB sea 124,2 mil millones de dólares más alto que en un entorno en el que no se produce un outsourcing de software y servicio de TI; c) los ahorros totales previstos para la economía estadounidense se estiman en 390 mil millones de dólares para 2010 debido al Outsourcing. (*Fuente: Mckinsey Global Institute*). ¿Se verá afectada a largo plazo la competitividad de las empresas de EE.UU./Europa? Por el contrario, el Outsourcing, del cual ha sido pionero EE.UU., ha ayudado a las empresas a ser más competitivas y a mejorar los márgenes de beneficios, contribuyendo así a la economía: El sector de servicios financieros de EE.UU. ahorró 8 mil millones de dólares en los 4 años pasados con el Outsourcing en India, con una ganancia en productividad del 15-20 por ciento. Además, los costes son 7-10% más bajos que en sus contrarios europeos, y les han ayudado a ganar más participación de mercado. En los últimos 4 años, las empresas de servicios financieros de EE.UU. han añadido 125.000 nuevos empleos con los ahorros debidos al Outsourcing, y que les han permitido evitar despidos.

¿Puede ser que la cuestión más importante para aquellos que temen el impacto de la subcontratación externa sea la posibilidad de que los trabajadores europeos pierdan sus empleos si el fenómeno continúa su desarrollo? Se muestran a continuación algunos hechos que demuestran lo contrario:

- El 70% de la economía son servicios como el comercio minorista, hoteles, restaurantes, servicios de cuidados personales que no se puede subcontratar en el exterior.
- Según la Universidad de California y el Departamento de Trabajo, sólo el 11% de las ocupaciones totales se puede contratar externamente.
- Además, según Forrester Research, para 2010, menos del 1% del total de los empleos de EE.UU. se contratarán en el exterior.
- Según la Oficina de Estadísticas Laborales, los trabajos de servicios en Estados Unidos crecerán un 24% en esta década. La industria de TI de Estados Unidos añadirá un millón de empleos netos para 2012.
- La creciente actividad económica creada tras el Outsourcing de la IT creó más de 90.000 nuevos empleos netos en 2003, y se prevé una creación de 310.000 nuevos empleos en 2008, según un estudio de la ITAA.
- El cambio de empleo, aunque doloroso, es un proceso normal. En EE.UU., por ejemplo, un estudio muestra que cada año se pierden 10 millones de puestos de trabajo y se crean 12 millones.

Obviamente, no se pueden extrapolar estos resultados a la economía de la UE, aunque no haya ninguna buena razón para aceptar las tendencias.

Además, debe destacarse que la subcontratación externa está reduciendo la presión sobre otro efecto de la liberalización, que es la disminución de la demanda para los tipos de proveedores del modo 4. No debemos olvidar que la subcontratación externa se ha desarrollado con tanta rapidez debido a la conjunción de cuatro razones: 1) la revolución de la IT y 2) el aumento de las restricciones a la inmigración en EE.UU. y la UE tras el ataque terrorista del 9/11 en Nueva York. EE.UU. ha bajó el nivel del visados H1b en 2001 a 65.000 personas (nivel que se limitó en la OMC durante las negociaciones del modo 4 en 1995, y que fue de 195.000 en 2000), en un momento en que las empresas necesitaban más ingenieros de TI y programadores, etc. Como de costumbre, las empresas se adaptaron a la situación con mayor rapidez que los gobiernos. Decidieron llevar a la empresa hasta los ingenieros, si los ingenieros no podían ir a la empresa.

Finalmente, la subcontratación externa está participando en el desarrollo de las economías emergentes que, a su vez, debido al incremento de los ingresos per cápita,

comienzan a importar productos de alto valor añadido, muchos de ellos producidos en la UE. La nueva relación comercial entre la UE y sus socios, debido al fenómeno BPO, crea un nuevo comercio y nuevas inversiones en servicios. Por ejemplo, el comercio de servicios UE-India tiene crecimiento medio anual del 10% desde hace cinco años. En 2004, India exportó 3,8 mil millones de euros en servicios a la UE²⁰ y la UE exportó 3,3 mil millones a India. En la actualidad, la UE es la principal fuente de inversiones IDE de India (1100 millones de euros en 2004), pero esto sólo el 1% de las EDI de la UE.

4.1.2. Los beneficios de la subcontratación externa en los países de bajo coste

El gobierno federal indio y las autoridades estatales pronto comprendieron la oportunidad que suponía para ellos el desarrollo de sus economías recibiendo a empresas extranjeras. Se aplicaron en un proceso de liberalización para permitir a las empresas extranjeras su asentamiento en India en buenas condiciones. Fue, y sigue siendo, una relación gana-gana en la que el gobierno indio está recibiendo inversiones directas extranjeras, los ingenieros indios consiguen empleo en su países y reciben unos salarios netos más altos que los recibidos en una empresa en el extranjero y enviando los beneficios a sus hogares, la compañía outsourcing europea o estadounidense puede obtener beneficios con un proveedor de costes más bajos, recibir un servicio de buena calidad y seguir siendo competitiva y concentrarse en su actividad clave en su mercado doméstico.

4.2. El aumento de las inversiones directas extranjeras en la UE a través del “insourcing”

Para continuar con la sección anterior, pero como parte totalmente integrada de este análisis que trata el **impacto en el interior de la Unión Europea de la liberalización mundial** de los servicios, me gustaría realizar la siguiente pregunta: ¿Causa la liberación de los servicios mundiales sólo la emigración a los países de bajo coste? La respuesta es obvia: por supuesto, no. Pero es cierto que la liberalización mundial y la globalización ha creado muchos miedos y discusiones en la UE, especialmente en el momento en que la economía europea está pasando por un periodo de crecimiento lento (+/-2% en los últimos cinco años) mientras muchos países emergentes tienen un crecimiento del 8 o 10% de PIB/año.

²⁰ Debe destacarse que las subcontrataciones externas se consideran exportaciones del país donde se realiza la subcontratación, es decir, India.

Gran parte de las discusiones tratan del efecto de la globalización y el denominado “outsourcing”. En la actualidad, existe una creciente crítica sobre las actividades globales de las empresas con sede en la UE. Los críticos responsabilizan a estas empresas de la reducción de empleo para los europeos por su expansión en el exterior. Según se ha visto anteriormente, las previsiones de un efecto negativo de esta participación global sobre la economía de la UE son infundadas. Además, la parte que se ha omitido casi por completo en esta discusión acerca del outsourcing es la dimensión inversa de la globalización. El proceso se denomina “insourcing”, es decir, la **expansión en la Unión Europea de empresas multinacionales con sede en el exterior**.

En las últimas décadas, las filiales europeas de las empresas de servicio extranjeras han aumentado su asentamiento en la economía de la UE. De hecho, este es el mayor impacto sobre la UE de la liberalización mundial de los servicios. En efecto, estas empresas han creado empleo. Más que sólo crear empleo, estas filiales han contribuido a la mejora de los estándares de vida en la UE, a través de sus propias operaciones y de las interacciones con otras empresas domésticas de la UE.

Un canal a través del cual las filiales en la UE de empresas extranjeras contribuyen son sus propias operaciones. El otro canal son las interacciones con otras empresas domésticas de la UE. La ayuda de las filiales europeas ha impulsado el rendimiento de los proveedores y clientes domésticos, por ejemplo, compartiendo información y normalizando el trabajo de los proveedores. Las filiales de la UE también impulsan el rendimiento de los competidores domésticos a través de una mayor competencia.

Esto muestra las importantes contribuciones de las empresas insourcing. Las mejores empresas del mundo invertirán en la Unión Europea si las condiciones son favorables. Esto es algo más probable incluso hoy día, con la nueva y dinámica participación de países como China e India en la economía mundial. Mirando al futuro, la Unión Europea debe aumentar sus esfuerzos para garantizar que siga siendo un lugar atractivo para la inversión de las empresas del exterior.

No hay estudios científicos sobre el impacto del “insourcing” en la Unión Europea, pero no hay ninguna buena razón para creer que los resultados acerca de este fenómeno en Estados Unidos no puedan observarse en la UE²¹.

²¹ “*Employs Insourcing: Making the Global Economy Work for America*” - Professor Matthew J. Slaughter - 2005.

4.3 El impacto en la UE de la liberalización de los servicios durante la Ronda Uruguay

4.3.1. Los resultados de las negociaciones del GATS en la Ronda Uruguay

La Secretaría de la OMC realizó una evaluación de los diferentes programas de los compromisos adoptados por los países de la OMC el final de la Ronda Uruguay (incluidas las telecomunicaciones y los acuerdos de servicios financieros de 1997). En general, los países desarrollados han alcanzado más acuerdos que los países en desarrollo. El número de sectores inscritos en los programas, sin importar su importancia económica y la existencia de limitaciones, proporciona una indicación de la propensión de los Miembros a vincularse con las condiciones de acceso bajo el GATS. La Tabla I siguiente sugiere una relación relativamente clara con el nivel de desarrollo, a pesar de las amplias variaciones dentro de los grupos de países individuales. Con la excepción de los casos de adhesión posteriores a la Ronda Uruguay, como media, los países en vías de desarrollo han programado muchos menos sectores que los Miembros desarrollados, lo cual avala aparentemente la flexibilidad permitida por la arquitectura del Acuerdo. Pero, es inevitable que este nivel bajo de compromiso haya tenido un impacto directo de la reducción del atractivo de sus países para los inversores extranjeros en servicio.

Tabla I: Compromisos por grupo de países, marzo 2004

Fuente: Secretaría de la OMC

Cuando se examina la distribución de compromisos en los sectores, no sorprende que el **turismo** haya atraído el mayor número de compromisos entre todos los sectores importantes de servicios. Dados los regímenes tradicionalmente abiertos en muchos países, el sector era un obvio candidato para los compromisos ‘sin dolor’. Por el contrario, los programas actuales están dominados principalmente por servicios relacionados con los productores, es decir, servicios que realizan funciones de infraestructuras para el amplio conjunto de usuarios de dirección descendente. Muchos de los compromisos relacionados son atribuibles a la ampliación de las negociaciones específicas de los sectores sobre **telecomunicaciones** básicas (con final en febrero de 1997) y **servicios financieros** (diciembre 1997). Esto nos recuerda que el turismo exterior, el programa de compromisos, al final de las negociaciones en diciembre de 1993 en Bruselas, no participó de una liberalización importante. Por esta razón se decidió ampliar las organizaciones sobre los servicios de transporte marítimos, servicios de transporte aéreo, movimiento de personas naturales que suministran servicios bajo el acuerdo, servicios financieros y servicios de telecomunicaciones. Los dos primeros no tuvieron éxito, el tercero produjo resultados escasos en 1995 y los dos últimos produjeron una interesante liberalización. También debe reconocerse que, según pasa el tiempo, la concienciación del funcionamiento y de los beneficios potenciales de las negociaciones del GATS ha aumentado entre los negociadores comerciales y ha jugado un papel nada desdeñable en estos éxitos.

Cuadro I: Enfoque de sectores de los programas actuales, marzo 2004

Nota: El eje vertical muestra el número de Miembros que han programado al menos un subsector de los once principales sectores de servicios, desde el turismo hasta la educación, en el eje horizontal. Lo subsectores son aquellos a los que se hace referencia en la Tabla 1. Los miembros de CE se muestran individualmente.

Fuente: Secretaría de la OMC

4.3.2. El impacto sobre la UE

Se acepta que el Programa de Compromisos de GATS de la UE al final de la Ronda Uruguay estaba entre los mejores de los Miembros de la OMC. Es cierto que la Unión Europea acordó vincular una parte importante de sus prácticas actuales en ese momento y ha mostrado al mundo que estaba abierta y no tenía la intención de retroceder en su propio proceso de liberalización. En otras palabras, la participación de la liberalización autónoma (reformas unilaterales) acordada en la UE antes del final de las negociaciones del GATS en uno de los principales impulsores del impacto positivo de la liberalización mundial de los servicios mundiales en la UE. Esto ha tenido un efecto directo para hacer la UE más atractiva para los inversores exteriores en los sectores de servicios, comparado con la mayor parte de los países del mundo. Esto ha creado un efecto de “insourcing” que se ha descrito en la sección 4.2 anterior. Las cifras de la sección 2.2 anterior sobre el comercio transatlántico son una clara demostración del efecto positivo de la liberalización en la UE.

La apertura de los mercados de la UE y su adhesión a las normas de la OMC crea una atmósfera positiva para los inversores, que saben que pueden invertir en Europa con todas las garantías legales. De este modo, la Unión Europea seguirá importando más servicios del exterior (modo 1) y atrayendo más inversiones comerciales (modo 3) a la UE. Esto contribuirá a un aumento de la competencia en la UE y ayudará a las empresas de servicios de la Unión Europea a incrementar competitividad.

El debate que se está produciendo en la Unión Europea desde 2004 con la Directiva de Servicios de la UE en el seno de la Comisión Europea ha contribuido a la idea de que el Mercado Único en los servicios no existe en absoluto, y que la propuesta no iba a cubrir una parte importante de los sectores de servicios. Aunque queda mucho por hacer, principalmente a través de la directiva de servicios, debe recordarse aquí que algunos de los sectores de servicios quedan excluidos de la directiva porque la reforma y las armonización ya se han producido en esos servicios a través de las directivas específicas de los sectores, como es el caso de los servicios financieros y de telecomunicaciones, es decir, precisamente los sectores en los que los compromisos del GATS son más amplios, incluidos por parte de la UE. La vinculación de la liberalización de estos sectores con las Normas de la OMC ha atraído la inmigración de empresas de servicios de todo el mundo a la UE. Los beneficios de la reciente directiva sobre el reconocimiento de las cualificaciones en los servicios profesionales (arquitectos, ingenieros, contables, abogados, profesionales médicos, etc.) pronto se ampliará a los participantes extranjeros que se han establecido o se establecerán en la UE en las mismas condiciones que los profesionales de la UE, con la excepción de las limitaciones registradas en el Programa de Compromisos del GATS

de la UE. La reforma de liberalización que se está produciendo en otros sectores de servicios, como el sector de servicios postales, el sector de gas y electricidad, podría ampliarse a los participantes extranjeros bajo condiciones específicas que deberían fijarse en la actual ronda de negociaciones de la OMC.

El hecho de que la UE haya fijado en su oferta modificada la liberalización de la mayor parte del nivel actual de servicios es una señal firme de que desea continuar atrayendo empresas del exterior y que, por lo tanto, los negociadores de la UE creen que la OMC es un medio para lograr beneficios de la liberalización mundial de los servicios en la Unión Europea.

5. LOS EFECTOS POTENCIALES DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS SOBRE COMERCIO INTERNACIONAL Y SU IMPACTO EN LA UE

5.1. La Directiva de Servicios

La Propuesta para una “Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo sobre los servicios en el mercado interno” fue realizada por la Comisión Europea en enero de 2004²². En cierto modo, la propuesta quiere hacer de esta próxima Directiva la última pieza necesaria para cubrir la mayor parte de la fabricación y los servicios dentro de un moderno marco legal de establecimiento de un mercado único. Por lo tanto, las industrias de servicios que se incluyan inicialmente dentro del ámbito de la Directiva, según la concibe la Comisión, habían quedado abandonadas desde mediados de los años 90 cuando la UE se centro en las industrias de redes y servicios públicos, mercados bancarios y financieros, y otros sectores y actividades definidos con mayor claridad. Los servicios que quedaron fuera y ahora están cubiertos por la Directiva de Servicios no eran, sin embargo, comercialmente marginales. De hecho, esos servicios suponen una parte importante del PIB y el empleo, pero no tenía un conjunto coherente de características comunes.

Esta propuesta pasará a ser ley, probablemente, para finales de 2006, o inicios de 2007 como muy tarde y deberá estar reflejada en las leyes de los Estados Miembros en un plazo de tres años tras su entrada en vigor (es decir, para 2010). Para el final de la década, la UE creará un mercado más profundamente integrado para determinadas industrias de servicios, como el **comercio minorista y mayorista, los servicios comerciales y el turismo**, y cubrirá al menos una tercera parte del producto de la UE (30% del PIB

²² COM(2004)2 de 13 de enero de 2004.

de UE). Las empresas de estos mercados de servicios se beneficiarán de un acceso más fácil al mercado, en cuanto a la creación de filiales en otros estados miembros y el suministro de un servicio de forma temporal más allá de sus fronteras.

La Directiva reforzará económicamente a las industrias de servicios, beneficiará a los consumidores y usuarios de los servicios y contribuirá al crecimiento económico. El volumen de los beneficios se concentrará en una pequeña gama de servicios en las que las inversiones directas y el suministro más allá de las fronteras resultarán atractivos. Normalmente, estas industrias emplean mano de obra cualificada. En el caso de Alemania, por ejemplo, los servicios de informática, servicios de I+D y otros servicios comercial sencillos de alta calidad serán los más beneficiados, mientras los riesgos para las industrias menos especializadas serán, en teoría, más bajos²³.

Las diferencias en las regulaciones entre los países importadores y exportadores dificultan el comercio intra-UE. El exportador de servicios tiene que cumplir con los requisitos de las regulaciones de ambos países. Cada vez que el exportador de servicios desea acceder a un nuevo mercado, tiene que cumplir con los requisitos de ese país. Cuanto menores sean las diferencias en las regulaciones, mayor será el comercio en el sector servicios. Las regulaciones específicas de cada país aumentan los costes, con frecuencia, con independencia del tamaño de los proveedores. Por lo tanto, las pequeñas y medianas empresas son las más afectadas en sus actividades de exportación. Los investigadores explican que el volumen en los servicios comerciales entre los Estados Miembros de la UE está marcado por diferencias en regulación, la intensidad de la regulación y otras características, del tipo de la distancia entre ellos y el tamaño económico de los países²⁴. Llegan a la conclusión de que el comercio podría multiplicarse por tres si se hicieran desaparecer completamente la regulación (con una regulación idéntica en la UE). La aplicación de la Directiva de Servicios reducirá las diferencias en las regulaciones lo suficiente para lograr un incremento entre el 30 y 60 por ciento. Un estudio previo de la CPB hacía una estimación inferior, entre el 15 y el 35 por ciento.

Finalmente, es probable que los Estados Miembros de la UE 25 alcancen un acuerdo sobre proyecto de integración bastante profundo. Esto demuestra con claridad que la integración del mercado europeo todavía puede funcionar y puede ser incluso más profunda en una Unión Europea ampliada.

²³ "The Free movement of services within the EU" Kox, Lejour & Montizaan – CPB Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis – The Hague – NL – Octubre 2004 (revisado 09/2005).

²⁴ "Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade" Kox & Lejour. CPB Discussion Paper n° 49 – Septiembre 2005.

5.2. El impacto de la Directiva de Servicios sobre el comercio internacional

5.2.1. Aumento de las IDE entrantes en la UE

Aunque la Directiva, tomada literalmente, está dirigida (solamente) al objetivo de facilitar la entrada en el mercado de empresas de otros países europeos, se hace difícil imaginar un aplicación discriminatoria para la mayoría de las partes de la Directiva. Por ejemplo, el comercio transfronterizo de los servicios (modo 1) se verá facilitado en cualquier país europeo para todos los proveedores de servicios no europeos, así como para los proveedores europeos. Sin embargo, los que lleguen al mercado desde Europa disfrutarán de la ventaja adicional de la proximidad cultural y geográfica, lo cual es, incluso más importante si se requiere la presencia temporal del personal del proveedor.

Por lo tanto, es una buena razón por la que las inversiones directas de las empresas de servicios exteriores en Europa deberían incrementarse de forma significativa (modo 3). Los beneficios de tener, al menos, una sede en Europa, serán probablemente mucho más altos tras la entrada en vigor de la Directiva, porque la posibilidad de servir al mercado a través de una filial para toda Europa, permitirá la explotación de economías de escala. Sin embargo, por la misma razón, el incentivo de servir al mercado europeo a través de diferentes filiales en distintos países será más bajo para algunos servicios, pero no será el efecto dominante de la Directiva sobre las IDE.

Si la Directiva de Servicios se convierte en ley en la UE siguiendo el compromiso político de mayo de 2006, las normas de establecimiento estarán más en línea con el espíritu y el texto del Tratado de Roma. Esto resultará muy beneficioso para las empresas no-UE que tienen prevista la expansión de sus filiales en Europa, o su establecimiento por primera vez. También será beneficioso para la provisión transfronteriza de servicios en aquellas industrias sujetas a las nuevas disposiciones de libertad. Las empresas no europeas también se beneficiarán desde el principio de unas mejores condiciones comerciales en Europa, mientras que pueden pasar varios años antes de que el entorno más competitivo y liberal de Europa lleve a cambios duraderos en los modelos de negocio, niveles de productividad y otros indicadores de rendimiento en los sectores de servicios sujetos a la Directiva. En otras palabras, las implicaciones pro-competitivas, de diversificación comercial que pueden mejorar la posición de las empresas de la UE y las filiales de empresas extranjeras en la UE comparadas con las empresas que exportan a la UE y empresas que operan en terceros mercados, como Estados Unidos, se producirán mucho más tarde que las implicaciones directas de unas barreras menores para el comercio en el mercado internacional.

5.2.2. Impacto sobre el comercio transatlántico

Hamilton y Quinlan destacan que la aplicación de la Directiva de Servicios impulsará las *inversiones directas extranjeras* transatlánticas, en particular desde Estados Unidos, y mejorará la competencia, con precios más bajos y mayor productividad, mejores empleos y salarios más elevados²⁵.

La integración en los servicios de los negocios transatlánticos dentro del ámbito de la Directiva es ya bastante sustancial. Las ventas de filiales de EE.UU. en industrias relacionadas con los servicios ya superaron los 65 mil millones de dólares en 2000. Las implicaciones de la Directiva de Servicios para los negocios transatlánticos serán positivas, sin ninguna duda. Aumentarán las oportunidades comerciales y de inversión para las empresas de EE.UU. y sus filiales europeas, los costes fijos de la actividad debidos a cargas administrativas serán menores y la productividad de esas industrias, con el paso del tiempo, mejorará sustancialmente. Las empresa de la UE y las filiales de las empresas estadounidenses en Europa se beneficiarán, probablemente, más de las nuevas oportunidades transatlánticas que las empresas de EE.UU. que vende desde allí a los consumidores o empresas europeas. La eventual llegada del mercado único para los servicios en la Unión Europea, para finales de la década, podría ser el incentivo definitivo para aquellos proveedores de servicios de EE.UU. que todavía no han desarrollado una estrategia para sus ventas en el mercado de la UE y aprovechar la oportunidad de acceder al mercado europeo.

Obviamente, las empresas de EE.UU. con actividades comerciales en las industrias de servicios dentro del ámbito de la Directiva se beneficiarán como sus competidores ‘europeos’ (es decir, empresas con sede en la UE) de un mejor entorno operativo en Europa. Además, la liberalización del establecimiento hará mucho más fácil la vida de las empresas estadounidenses que desembarquen en suelo europeo. Asimismo, un mercado europeo de servicios más liberal podría también incrementar la competitividad de la industria de servicios de la UE, y quizás mejorar las oportunidades comerciales y de ventas en Estados Unidos (y crear una competencia de importación en los mercados estadounidenses).

²⁵ Hamilton y Quinlan, “The sleeping Giant: Services in the Transatlantic Economy” in Center for Transatlantic Relations, John Hopkins University, 2005 – 39-49; Washington, D.C.

5.3.3. Impacto sobre el comercio mundial

Finalmente, el aumento de la competitividad resultante de una mejor integración del mercado de la UE podrán otorgar a nuestras empresas la posibilidad de competir fuera de la UE y las oportunidades para expandirse en el exterior, incluido el movimiento países de bajo coste para la exportación, su establecimiento allí y proporcionar servicios a los consumidores locales, siempre que estos mercados se abran a través de una liberalización unilateral, bilateral o multilateral. Por lo tanto, aumentará el volumen del comercio internacional en los servicios.

CONCLUSIONES

Cuál es el impacto en la UE de la liberalización mundial de los servicios y cómo puede enfrentarse la UE al reto de la emigración de los servicios a los países de bajo coste.

En vez de tratar las dificultades de la Unión Europea para adaptarse a la globalización, este estudio se ha centrado en la posición actual de la Unión Europea en el área de los sectores de servicios vis-a-vis con el resto del mundo. La Unión Europea es, con diferencia, el principal exportador del Comercio Internacional de Servicios, con una participación del 26%. De forma similar, la UE es también el principal importador de servicios. Esto muestra que la UE ha sido capaz de enfrentarse la liberalización mundial de los servicios. Las empresas de servicios europeas se encuentran entre las mejores del mundo y han sabido adaptarse a la globalización aprovechando su competitividad para expandir sus actividades en el exterior.

En efecto, la liberalización de los servicios en el mundo, así como la revolución de la tecnología de la información también les ha permitido la subcontratación exterior de una parte de sus actividades a los países con costes más bajos, que pueden proporcionar servicios de buena calidad más económicos. Esto ha iniciado la emigración de algunas de las operaciones fuera de la Unión Europea, y ha implicado la reducción de empleos. Sin embargo, la liberalización de los servicios en la propia Unión Europea, a través de las reformas internas pasadas y venideras, incluida la Directiva de Servicios en el Mercado Interno, continúa generando mucho más “insourcing” del comercio en los servicios, de las inversiones en los servicios y de los empleos en los servicios por parte de empresas provenientes de fuera de la UE que la subcontratación externa.

La apertura de la Unión Europea en los sectores de servicios ha mostrado, hasta la fecha, que la liberalización mundial de los servicios ha sido beneficiosa por la atracción de un alto nivel de inversiones del exterior en los sectores de servicios europeos, que contribuyen a un incremento adicional de su competitividad ante los competidores de otros países y ha permitido la exportación de sus servicios y la entrada en otros mercados.

Debe trabajarse más en la liberalización mundial de los servicios. Las actuales negociaciones del GATS en el marco de la OMC son una oportunidad importante para lograr este objetivo en todo el mundo y en todos los sectores de los servicios. El posterior acceso a los mercados y tratados nacionales deben quedar garantizados en el sistema multilateral. Esto permitirá a las empresas de servicios europeas aprovechar su actual ventaja competitiva. Las negociaciones bilaterales en los servicios son otro camino largo y complicado para obtener un objetivo. Pero la forma más importante para lograr una liberalización real en los servicios siempre ha sido y será continuar en el futuro con las reformas internas, la denominada liberalización autónoma.

La Directiva de Servicios es una de esas medidas de liberalización unilaterales que se está produciendo en la Unión Europea, al igual que las pasadas reformas en los servicios financieros y los servicios de telecomunicaciones, como las actuales reformas en los servicios postales y en los servicios relacionados con la energía (gas y electricidad). No hay duda de que la Directiva de Servicios contribuirá a mejorar la competitividad de los sectores de servicios en la UE e incrementará el comercio de servicios, hacia dentro y hacia fuera, para beneficio de la economía europea en su totalidad.