

Liberalización del comercio de servicios del sector turismo en el Ecuador

*Michel Levi Coral**

Este documento contiene un análisis de los antecedentes y el alcance de la propuesta del Anexo de Turismo hecha en el marco del Acuerdo General de Comercio de Servicios AGCS de la Organización Mundial de Comercio.

Ecuador ha sido promotor de esta iniciativa, junto a varios países de América Latina, como: República Dominicana, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Bolivia, Perú y Venezuela; para que el anexo sea incluido en el marco de las negociaciones del Acuerdo.

El comercio de servicios de turismo es uno de los más liberalizados a nivel regional. Ecuador muestra importantes avances en este contexto, razón por la que el país participa activamente en los trabajos que realiza la Organización Mundial del Turismo para que el sector tenga un tratamiento específico y diferenciado en el contexto de los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio.

FORO

EL ACUERDO GENERAL DE COMERCIO DE SERVICIOS AGCS DE LA OMC

Los servicios se incluyeron en la agenda multilateral de comercio a la finalización de la Ronda Uruguay en 1994. El Acuerdo General de Comercio en Servicios (AGCS) establece un marco multilateral de reglas y principios para el comercio de servicios, con una visión orientada hacia su expansión en condiciones de transparencia y liberalización progresiva. Además se lo considera como un medio para promover el crecimiento económico y desarrollo de todos sus miembros.¹

* Profesor invitado, Área de Derecho y Coordinador del Módulo de Estudios Europeos Jean Monnet, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Asesor de Cooperación Externa del Ministerio de Turismo.

1. Mashayekhi 1998:4, citado en WWF (2001): International discussion paper *Preliminary Assessment of the Environmental & Social Effects of trade in tourism*, May 2001, Geneva.

El AGCS forma parte integral de los Acuerdos de la Ronda Uruguay y es el primer acuerdo multilateral que cubre simultáneamente comercio e inversión en servicios. Sus objetivos principales se resumen en lo siguiente:

- Expansión del comercio de servicios.
- Liberalización progresiva a través de múltiples rondas de negociación.
- Transparencia en normas y regulaciones.
- Promover la participación de los países en desarrollo.

Fuente WTO/OMT 1995, CUTS 1997

Los principios y provisiones generales del AGCS son similares a los de liberalización de bienes, que fueron incluidos en el Acuerdo General de Tarifas y Comercio GATT, entre los que se encuentran:

- Trato de nación más favorecida (NMF),
- Acceso a mercados,
- Trato nacional, y
- Transparencia.

El AGCS se compone de tres pilares:

1. *Marco del Acuerdo*: Contiene 29 artículos que establecen obligaciones generales aceptadas por los miembros, como el *principio de la nación más favorecida* (NMF).
2. *Anexos*: Contiene 8 anexos orientados hacia temas horizontales y específicos para cada sector (por ejemplo: servicios financieros, telecomunicaciones).
3. *Agendas*: Son listas de acuerdos específicos referentes a los *principios de acceso al mercado y trato nacional*. Específicamente, las agendas son listas en las cuales los miembros inscriben el grado de liberalización en un subsector específico (por ejemplo, turismo y servicios relacionados a los viajes o negocios).

CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR SERVICIOS²

Sus características generales son cambiantes. Los servicios en el pasado se consideraban como no transportables, no almacenables, con un requerimiento de contacto directo entre el proveedor y el consumidor. Sin embargo esta descripción ya no puede aplicarse gracias a los avances tecnológicos y de las comunicaciones.

2. Consultado en: www.wto.org / gats-info.eu.int

Dificultad de establecer una clara clasificación de servicios. Resulta complejo establecer el alcance de las actividades del sector servicios, ya que generalmente mantienen relaciones directas con otros sectores de la economía. El sector mantiene conexiones con otros sectores, como por ejemplo telecomunicaciones, negocios.

Importancia de objetivos no económicos en la provisión de servicios. El sector servicios está caracterizado muchas veces por una gran influencia del gobierno, que juega un rol importante en su regulación. Esto se origina fundamentalmente en servicios como salud o educación, que tienen importantes repercusiones en las áreas de política social y ambiental.

El incremento del comercio de servicios puede tener importantes connotaciones sociales y ambientales.

Regulaciones Nacionales. La normativa para la prestación y comercio de servicios no se aplica en las fronteras sino internamente, a través de las regulaciones nacionales de cada Estado.

PRINCIPALES PREVISIONES DEL AGCS

Trato de la nación más favorecida (artículo II.1)

Por más de cuarenta años, este principio clave de la liberalización comercial, establecido en el Acuerdo General de Comercio y Tarifas GATT, ha servido como base para la liberalización del comercio de bienes. El principio obliga a los países miembros a dar el trato más favorable otorgado a sus socios comerciales a cualquier otro país miembro de la OMC, inmediata e incondicionalmente.

Bajo el esquema del AGCS, si un país permite la competencia externa en un sector, debe otorgar igualdad de oportunidades en ese sector a proveedores de servicios de los países miembros de la OMC.

Este principio se aplica siempre que el país no mantenga acuerdos específicos en relación al acceso de compañías extranjeras a su mercado en el marco de la OMC.

En el AGCS el *principio de la nación más favorecida* se aplica a todos los servicios, aunque algunas exenciones temporales son aplicables.

Acceso a mercados (artículo XVI.1)

En relación al acceso a mercados, se establece que cada parte deberá otorgar a los servicios y proveedores de servicios extranjeros, un trato no menos favorable que el

establecido para sus propios servicios o proveedores de servicios similares. Esta previsión se aplica en los cuatro modos de prestación de servicios.

En el caso de los bienes, las tarifas son el principal mecanismo de protección, mientras que los servicios se encuentran regulados por complejos regímenes legales. A diferencia de los productos bajo el esquema del GATT, en el AGCS no existen obligaciones generales que permitan ingreso a los mercados. El libre acceso depende de los acuerdos específicos hechos por cada país que se inscriben en la columna “acceso a mercados” de su agenda de compromisos.

Esta previsión contiene una exhaustiva lista de limitaciones, que pueden ser cuantitativas o legales por su naturaleza, e incluyen restricciones relativas al número de operaciones de servicios, al valor de transacciones de servicios o activos, participación del capital extranjero, número de personas que proveen un servicio, número de operaciones o cantidad de salidas.

Trato Nacional (artículo XVII.1)

El *principio de trato nacional* establece que se dará un trato igual a los extranjeros y a los nacionales de un país (no discriminación). Este principio se aplica de forma diferente en el AGCS y en el GATT. En el caso de comercio de bienes (GATT) y propiedad intelectual (bajo el TRIPS) es un principio general.

En el AGCS se aplica únicamente para los países que han inscrito acuerdos específicos y se permiten excepciones. El comercio de bienes tiende a ser restrictivo en las fronteras, mientras que los servicios deben sujetarse a regulaciones internas que afectan la prestación en el mercado de cada país. El principio de Trato Nacional, bajo el AGCS, se aplica por igual para los servicios importados que para los prestadores nacionales.

Transparencia

Transparencia es otro principio clave para alcanzar liberalización multilateral en el comercio. Las principales obligaciones bajo este principio son: publicación y notificación inmediata de decisiones, mantenimiento de puntos de información y de procesos judiciales limpios. Los miembros tienen la obligación de informar al Consejo de Comercio de Servicios cuando se introduzca nueva legislación que pueda modificar el régimen nacional de comercio de servicios, así como regulaciones o procedimientos administrativos que tengan el mismo efecto.

APLICACIÓN DE LAS PREVISIONES DEL AGCS

El grado de liberalización en el marco del AGCS se refleja de muchas formas. Primero, en el número de subsectores en los cuales los miembros han llegado a acuerdos; Segundo, en el número y naturaleza de las restricciones que los miembros adoptaron en relación a sus compromisos (por ejemplo, restricciones al acceso de mercados y trato nacional); y Tercero, en el número de exenciones al *principio de la nación* más favorecida que un país ha requerido. Por ejemplo, un país puede otorgar pleno trato nacional para inversión a nacionales o compañías extranjeras, al mismo tiempo que puede aplicar exenciones al *principio de la nación* más favorecida a todos los sectores cubiertos por el AGCS.

Al respecto, es importante enfatizar la diferencia entre las excepciones al *principio de la nación más favorecida*, que es una obligación general bajo el AGCS, y las restricciones al principio de Trato Nacional o Acceso a Mercados, que se encuentran establecidas en las listas de compromisos.

Las exenciones al principio de la nación más favorecida son temporales por naturaleza. El art. II del AGCS permite a los miembros medir inconsistencias con este principio, en los siguientes casos:

- Cuando se ha establecido un marco de integración económica (art. V).
- Cuando el Estado adquiere servicios para cubrir sus propias necesidades –Procuración gubernamental (art. XIII).
- Bajo el art. VII, el reconocimiento bilateral de cursos de formación en el extranjero, experiencia profesional y regulaciones de admisión que no necesiten extenderse a otras partes.

Las listas de exenciones se encuentran reguladas por condiciones que se incluyen en los anexos al AGCS. Los anexos permiten mantener claridad de tal forma que nuevas exenciones no sean otorgadas por ese medio. Cualquier requerimiento futuro para dar un tratamiento no acorde al de la nación más favorecida, requerirá la aplicación de los procedimientos específicos de la OMC.

EL AGCS Y LOS MODOS DE INTERCAMBIO DE SERVICIOS

En principio el AGCS se aplica a todos los servicios, excepto los prestados en el ejercicio de la autoridad gubernamental (art. 1.3) y transporte aéreo. El anexo de servicios de transporte aéreo exceptúa de su cobertura las medidas que afectan los derechos de tráfico aéreo o los servicios directamente relacionados con el tráfico aéreo.

Esta especificidad es importante para el propósito de este trabajo, en vista de que el turismo y el transporte aéreo se encuentran íntimamente relacionados. Además, el transporte aéreo se encuentra previsto en la agenda de las reuniones de la OMC para lograr un mayor grado de liberalización (sección 2.3).

El art. I del AGCS (alcance y definiciones) establece el significado de “comercio de servicios” pero no el de “servicios”. La definición de comercio de servicios en el AGCS incluye comercio e inversión a través de presencia comercial, movimiento de personas para prestación de servicios y movimiento de consumidores.

Además del concepto tradicional de comercio transfronterizo, tres conceptos adicionales se introdujeron en el AGCS para definir comercio de servicios. Todos ellos en conjunto se refieren a los cuatro modos de intercambio de servicios (art. 1), que se definen sobre el origen del prestador de servicios y del consumidor, y la forma de presencia territorial que tienen al momento en que los servicios se prestan.

Los cuatro modos de intercambio de servicios juegan un rol importante en relación a los acuerdos de acceso a mercados y trato nacional. Cada miembro de la OMC establece hasta que punto puede abrir su mercado, comprometiéndose a cumplir con las obligaciones de trato nacional o de acceso a mercado en un sub-sector determinado y para un modo de intercambio de servicios específico. Estos acuerdos se inscriben en una lista específica para cada país.

Los modos de intercambio de servicios varían en importancia de acuerdo al sector de servicios considerado. Algunos servicios pueden prestarse en cualquiera de los cuatro modos, mientras que otros por su naturaleza se encuentran limitados a uno o varios de los cuatro. Por ejemplo, el servicio de un consultor puede ofrecerse a través de mail, teléfono, visita personal al cliente en otro país o a través de una oficina establecida en el extranjero. Por otra parte, los servicios de limpieza no pueden prestarse a través del Internet o por vía telefónica.

En consecuencia, los cuatro modos de intercambio difieren en relación a su importancia económica. De acuerdo a la OMC, la presencia comercial (modo 3) “es probablemente el modo de intercambio de servicios más importante, al menos en términos de desarrollo futuro”³ lo que puede explicarse por el importante crecimiento de la inversión extranjera directa en comercio de servicios. El modo 3 presenta también complicaciones para el gobierno local de cada miembro, ya que trata directamente con temas de políticas internas como el derecho de establecimiento, que es inherente a la presencia comercial para los intereses extranjeros.

3. WTO, 1999, *An Introduction to The GATS*, October, 1999.

El modo 4 (circulación de personas) presenta algunos desafíos. El Anexo del AGCS para circulación de personas establece que los miembros que no hayan efectuado compromisos bajo esta modalidad, pueden regular todavía el ingreso y estadía de personas (requiriendo visas para entrada), hasta el momento en que decidan efectuarlos. Los temas relativos a mercados laborales e inmigración son sensibles para los gobiernos y la circulación de personas tiene particular importancia para los países en vías de desarrollo.

Los mandatos del AGCS, más allá de las negociaciones, buscan la progresiva eliminación de barreras al comercio de servicios que no fueron completamente dirigidas en la Ronda Uruguay (art. XIX). Las negociaciones deben concluirse en telecomunicaciones, circulación de personas que presten servicios bajo el AGCS y servicios financieros. Además, varios artículos del AGCS proveen reglas y disciplinas para regulaciones domésticas en el caso de negociaciones en temas específicos (art. VI), medidas de salvaguarda de emergencia (art. X), procuración gubernamental (art. XIII) y subsidios (art. XV). Esas negociaciones han sido tratadas como parte de la “agenda incorporada” de la Ronda Uruguay.

LOS CUATRO MODOS DE INTERCAMBIO DE SERVICIOS BAJO EL AGCS

Modo 1. Movimiento transfronterizo

Esta categoría es la forma corriente de comercio de servicios. En este modo de prestación solo el servicio atraviesa la frontera (por ejemplo servicios de consultoría o llamadas de teléfono internacionales.) El Modo 1 permite a proveedores de servicios no residentes, prestar servicios transfronterizos hacia el territorio de otro país miembro.

Modo 2. Consumo en el exterior

Esta categoría implica la prestación de un servicio en el territorio de un país miembro, al consumidor que proviene y es nacional de otro país miembro. Esto significa que el consumidor debe viajar hacia el país del prestador del servicio.

Modo 3. Presencia comercial

En esta categoría el servicio debe suministrarse a través de la presencia comercial de un prestador extranjero en el territorio de otro país, que puede darse, por ejemplo,

a través del establecimiento de sucursales o agencias en las áreas bancarias, de asesoría legal o comunicaciones.

Modo 4. Presencia de personas

Esta categoría se refiere a la admisión de extranjeros en el país proveedor de servicios, como gerentes de hotel, médicos u otros prestadores independientes. El modo 4 puede coexistir con el modo 3, donde, por ejemplo una cadena de hoteles norteamericanos tiene una sucursal en Francia y emplea personal norteamericano en ese país.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL COMERCIO DE SERVICIOS DE TURISMO

- El comercio de servicios de turismo se distingue del comercio de bienes y de un gran número de otros servicios por el elemento humano –son las personas al servicio de las personas.⁴
- Como otros sectores de servicios, el turismo interactúa con muchos sectores. Por ejemplo, existe una interconexión entre los servicios de transporte y el turismo. Para identificar todos los servicios del turismo, es necesario ir más allá de la lista de servicios establecida en la clasificación del AGCS.
- El comercio en turismo se da de forma primaria a través del modo 2 establecido por el AGCS (consumo en el exterior) cuando los turistas atraviesan las fronteras para ir a su destino.⁵ El turismo internacional es una exportación, pero a diferencia de otras mercancías de exportación, se consume en el mismo destino. Por lo tanto, el comercio de servicios de turismo puede tener importantes y grandes efectos medioambientales y sociales en los destinos turísticos, en relación a los países de origen.
- La liberalización de servicios de turismo es en primera instancia un acto de liberalización doméstica, porque un país no debe depender del interés de otros socios comerciales para abrir su mercado. El turismo es un sector relativamente fácil de liberalizar y es el que mayor número de compromisos tiene en el esquema AGCS.

4. Tourism Concern, 1996 en WWF, International discussion paper, *Preliminary Assessment of the Environmental & Social Effects of trade in tourism*, Geneva, may 2001.

5. World Trade Organization WTO, *Economic Effects of Services liberalization (S/C/W/26)*, Background note, 7 October, 1997.

- El poder económico y político en el mercado de turismo se encuentra ligado a los países desarrollados, que tienen canales propios de distribución (OMT 2000). El Comercio de servicios de turismo se caracteriza por las grandes diferencias en la combinación de negocios en los canales de distribución existentes entre los países emisores y los receptores, así como por prácticas anti-competitivas, restricciones en el movimiento de personas, restricciones formales a la promoción, limitaciones en la extensión de la liberalización y sus potenciales beneficios económicos, particularmente en países en desarrollo.

LOS SERVICIOS DE TURISMO FRENTE A LA LIBERALIZACIÓN: AGCS, INVERSIÓN Y OTROS

A continuación se establecen las previsiones de AGCS para el comercio de servicios y los modos de intercambio del AGCS que se aplican en el sector Turismo.

Previsiones del Acuerdo General de Comercio de Servicios AGCS

A diferencia de los acuerdos hechos por la OMC, los miembros del AGCS a menudo se limitan a confirmar un estado de liberalización anterior a la fecha de su suscripción, por lo que es importante considerar las previsiones del AGCS y los acuerdos alcanzados, que constituyen una valoración del nivel de liberalización.

Para el efecto, en primer lugar debe confirmarse el *statu quo*, es decir que los países se sujetan al marco de procedimientos establecidos por la OMC para renegociaciones o solución de disputas, lo que les hace más difícil retroceder en los temas que tienen un menor grado de liberalización. Posteriormente debe confirmarse el régimen de servicios establecido por el AGCS, que gobernará la futura liberalización en el sector de servicios en cada país.

Por definición, *la provisión de un servicio* incluye la producción, distribución, marketing, venta y envío del servicio (AGCS, art. XXVIII). Estos modos de intercambio también se aplican para el comercio de servicios de turismo. El AGCS afectará a los servicios de turismo si los objetivos de la liberalización se aplican a la normativa de los países miembros, que restringe la capacidad de los proveedores extranjeros para acceder y operar sin ninguna discriminación en un mercado.

Las previsiones se aplican para los cuatro modos de intercambio previstos por el AGCS en el sector turismo, que son los siguientes:

1. **Comercio Transfronterizo.** Las Previsiones específicas en el AGCS pueden facilitar el flujo transfronterizo de información, garantizando un acceso limpio y no

discriminatorio, y el uso de redes de telecomunicaciones para los proveedores extranjeros de servicios de turismo.

Las redes de telecomunicaciones son esenciales para los proveedores de servicios de Turismo, como los tour operadores y los agentes de viaje para reservas y asesoría de viajes.

2. Consumo en el exterior. El AGCS puede tener un efecto indirecto sobre las restricciones al movimiento de los consumidores. Las principales restricciones se aplican a los turistas cuando visitan destinos en el exterior y a los medios de pago por servicios de turismo comprados en el exterior.

Las restricciones relativas a los requerimientos de visas y aduanas no se encuentran en el marco de los acuerdos. Además, las restricciones del AGCS para cambio de divisas no son negociables como barreras al comercio, pero se encuentran sujetas a la disciplina general del artículo XII del AGCS (restricciones para salvaguarda de la balanza de pagos), que establece procedimientos diferentes para ese tipo de medidas de gobierno.

3. Presencia Comercial. El AGCS pretende la eliminación progresiva de los obstáculos al establecimiento de presencia comercial para proveedores de servicios de turismo en el extranjero. Por lo tanto, busca reducir o eliminar restricciones como limitaciones a la inversión extranjera / participación equitativa, restricciones al establecimiento de entidades manejadas desde el exterior, obtención de licencias para operar, o restricciones discriminatorias al acceso para sistemas de reservación. Además, el AGCS afecta a las restricciones gubernamentales para la transferencia de fondos al exterior.

4. Presencia de personas. El AGCS provee el marco para la negociación del ingreso y estadía temporal de servicios personales en otro país miembro. El AGCS no restringe las leyes de inmigración y no impide a las autoridades en la aplicación de limitaciones al libre movimiento de trabajadores entre fronteras.⁶

El grado de liberalización bajo el AGCS se refleja en varias vías. Los acuerdos son legalmente obligatorios y se dan en cuatro niveles:⁷

1. *No restricción.* Por ejemplo tour operadores del exterior son permitidos en los mercados domésticos sin discriminación.
2. *Restricción.* Una medida restrictiva se aplica como la limitación a la propiedad de los inversionistas extranjeros.

6. OMT, *Consecuencias del AGCS para el turismo*, Milán, Palazzo ai Giureconsulti (Actas de conferencias y seminarios de la OMT). 1994.

7. *Ibidem.*

3. *Acuerdo No delimitado*. Esto no significa necesariamente que los proveedores extranjeros no están permitidos, pero que el país no garantizará que la situación será permanente. Por ejemplo, un país permite a las agencias de viaje extranjeras abrir una sucursal en su mercado interno, con un acuerdo no delimitado que puede legalmente cancelarse en cualquier momento.
4. *Acuerdo No delimitado por no ser técnicamente realizable*. Ningún acuerdo es posible por la naturaleza del servicio a prestarse. Por ejemplo, un acuerdo en la provisión de un servicio transfronterizo se considera imposible para hoteles, en vista de que el alojamiento para turistas se provee en el país de destino.

Modos de intercambio del AGCS que se aplican en el sector Turismo

Modo 1. Movimiento Transfronterizo. Se aplica a servicios prestados desde el exterior en el territorio de otro país miembro normalmente a través de servicios de telecomunicaciones. Por ejemplo los arreglos de viaje y reservas o asesoría para viajes hechos por agencias de viaje o tour operadores desde un país X a un país Y.

Modo 2. Consumo en el exterior. Se aplica a servicios que consumen nacionales de un país que viajan a otro país. Existe comercio en servicios de Turismo cuando los consumidores van al exterior para comprar servicios. Este es el caso del turismo internacional, cuando consumidores extranjeros viajan al destino turístico para consumir el servicio.

Modo 3. Presencia Comercial. Se aplica a las oportunidades para empresas de Turismo extranjeras que quieren establecer una sucursal u oficina en otro país, como sucursales, agencias subsidiarias o acuerdos de *joint venture*, por ejemplo hoteles, restaurantes, agencias de viaje y tour operadores.

Modo 4. Movimiento de personas. Se aplica a las oportunidades para transferencia de personal que prestará un servicio, como administradores, chefs de restaurant, o guías de turismo en mercados extranjeros. El modo 4 es una parte esencial en la estrategia de negocios en la industria del turismo.

Para analizar el nivel de liberalización reflejada en los acuerdos es necesario decidir qué subsectores de servicios establecidos en el AGCS se incluyen en el análisis. Esta decisión es arbitraria ya que todos los subsectores tienen relación con servicios relativos al turismo. El siguiente análisis se limita a los servicios de turismo específicos, que se encuentran catalogados en el sector 9 de la lista sectorial de clasificación del AGCS.

En el marco del AGCS “Turismo y servicios relacionados con viajes” es el sector que tiene un mayor número de acuerdos entre todos los sectores de servicios.⁸ Los valores comerciales y de concesiones constantes en los acuerdos deben determinarse, no obstante la cantidad que señalan que el sector está ampliamente liberalizado. Sin embargo importantes barreras al comercio del turismo, como restricciones al movimiento de los consumidores, se encuentran fuera del marco del AGCS.

El número de acuerdos del sector varía ampliamente de acuerdo a cada uno de los subsectores.⁹

- En 1998 se dieron 112 acuerdos para hoteles y restaurantes.
- El sub-sector “agencias de viajes y tour operadores” incluye 89 acuerdos.
- Se han establecido 54 acuerdos para guías de Turismo.
- Bajo la categoría “otros”, un gran número de países no han establecido qué se encuentra incluido, sin embargo pocos han determinado actividades específicas que incluyan las relacionadas con el transporte.¹⁰

Los acuerdos por modos de prestación también varían ampliamente entre los países miembros. En general, “Consumo en el Exterior” es el modo más liberalizado de prestación de servicios y “Presencia de Personas” es el más restrictivo. Ambos casos se refieren al “acceso a mercados” y “trato nacional”.¹¹

Las negociaciones para una futura liberalización en servicios de Turismo se esperan a través de la ampliación de los acuerdos y la remoción de las restricciones existentes. A base de lo mencionado, se han establecido las siguientes observaciones:

- La “Presencia Comercial” en hoteles y restaurantes probablemente ofrecerá un gran potencial para alcanzar una mayor liberalización.
- La “Presencia de Personas” (el modo más restrictivo de prestación) es un área clave para la liberalización, tanto en hoteles y restaurantes, como en agencias de viajes y tour operadores.

Además, otros sectores que se encuentran relacionados con el turismo podrán tener mayor liberalización, por ejemplo los servicios de transporte aéreo, como un sector clave para lograr este objetivo. Los acuerdos en algunas categorías de servicios

8. OMC (1998): Servicios de turismo: nota documental de la Secretaría. Consejo del Comercio de Servicios (documento S/C/W/51).

9. OMC (1998): Servicios de turismo: nota documental de la Secretaría. Consejo del Comercio de Servicios (documento S/C/W/51).

10. OMC (1998): Servicios de turismo: nota documental de la Secretaría. Consejo del Comercio de Servicios (documento S/C/W/51).

11. OECD, 2000, *Assessing Barriers to Trade in Services: Tourism Services*, TD/TC/WP (2000)10, París.

relacionados al turismo, como actividades deportivas y recreativas, muchas veces tienen un limitado grado de liberalización.

EL ANEXO DE TURISMO EN EL ACUERDO GENERAL DE COMERCIO DE SERVICIOS

En septiembre 30 de 1999 la Misión Permanente del gobierno de la República Dominicana envió al Consejo General de la Organización Mundial de Comercio una propuesta para que se incluyera en el marco del AGCS un Anexo de Turismo, por las siguientes consideraciones:

- En el presente Acuerdo, no es posible tratar la naturaleza específica y heterogénea del turismo como grupo, particularmente en consonancia con la definición de mayor alcance que han adoptado las Naciones Unidas y la OMT (1994, 1999).
- No es posible vigilar la liberalización progresiva ni el cumplimiento de los compromisos contraídos en relación con la categoría “servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes”, con el fin de alcanzar los objetivos del art. IV del AGCS.
- Mediante los compromisos específicos contraídos según el método de “peticiones y ofertas” para la elaboración de las listas sectoriales en la Organización Mundial del Comercio OMC, tampoco se pueden eliminar los obstáculos al comercio de servicios de turismo, en especial los servicios conexos de transporte y de distribución de viajes (incluidos los servicios de mayoristas de viajes, los servicios de organización de viajes en grupo, los sistemas mundiales de distribución/sistemas de reserva informatizados y agencias de viaje) que en gran parte corresponden al consumo en el extranjero.
- Una deficiencia general de los acuerdos de la Ronda Uruguay, de los que el AGCS es parte integrante, no permite hacer frente a las consecuencias comerciales de una conducta anticompetitiva. La UNCTAD (1998) ha observado el carácter generalizado de estas prácticas en el sector turismo. Como resultado de ello, corre peligro la balanza comercial de servicios de turismo favorable a los países en desarrollo, debido a que en las disposiciones vigentes del AGCS no está previsto someter a disciplinas los obstáculos y las prácticas anticompetitivas identificados, que reducen aún más la porción del valor añadido que retienen los países en desarrollo. De este modo se siguen atentando contra la sostenibilidad ecológica y económica del turismo para el desarrollo.¹² Con el

12. François Vellas, *Balance y perspectivas de las transacciones de comercio internacional en el sector del turis-*

fin de integrar al AGCS las salvaguardias necesarias para someter a disciplinas una conducta anticompetitiva en el grupo de los servicios de turismo, los expertos que asistieron a la reunión de la UNCTAD (1998) recomendaron que la manera de avanzar en este proceso consistía en incluir salvaguardias de la competencia en un anexo sobre el turismo. (OMC, WT/GC/W/372: S/C/W/127)

En el documento mencionado se incluyó la propuesta del Anexo sobre el Turismo que contenía ocho puntos específicos:

1. Objetivos
2. Definiciones
3. Salvaguardias de la competencia
4. Salvaguardias para los consumidores
5. Acceso a la información y utilización de la misma
6. Transporte aéreo, servicios auxiliares y medidas de seguridad
7. Cooperación para un desarrollo sostenible del turismo
8. Relación con otras organizaciones internacionales

Además, se incluyó un Apéndice sobre la correspondencia del grupo de servicios de turismo con la lista de clasificación sectorial de los servicios establecidos en el marco del AGCS (MTN.GNS/W/120).

Una vez recibidas las observaciones al texto mencionado, principalmente de la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Japón y Corea, y otros miembros de la OMC, en septiembre 26 de 2001 las delegaciones de Bolivia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela enviaron una comunicación al Consejo de Comercio de Servicios de la Organización Mundial de Comercio OMC en el que incluyeron una nueva versión sobre el Anexo de Turismo en el AGCS. (OMC, S/CSS/W/107)

Esta versión contiene ocho puntos en su tratamiento, que son los siguientes:

1. Objetivos
2. Definiciones
3. Salvaguardias de la competencia
4. Protección para los consumidores
5. Acceso y utilización de la información

mo. Documento presentado en la conferencia internacional "Para una colaboración mejor en las transacciones de comercio internacional en el sector del turismo" (Túnez, 1 y 2 de junio de 1999).

6. Acceso a la infraestructura de transporte aéreo y servicios auxiliares
7. Cooperación para el desarrollo sostenible del turismo
8. Relaciones con otras organizaciones internacionales

Estos puntos serán analizados a continuación:

1. *Objetivos*: En los objetivos es importante señalar que se reconoce al sector turístico como esencial para el desarrollo de muchos países, por lo que es importante que se incremente la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial de servicios.

Se considera la especificidad del comercio de servicios de turismo que por su naturaleza crea productos característicos del sector. Además mantiene relaciones directas con el transporte de pasajeros y las redes de distribución turísticas.

El turismo mantiene relaciones con otros servicios como los relacionados a la infraestructura, negocios, medio ambiente y telecomunicaciones.

Por esta razón el Anexo tiene como objetivo asegurar condiciones equitativas para el comercio de los servicios de turismo, bajo los términos establecidos en el AGCS.

Finalmente, el tratamiento del sector turismo en el Anexo no pretende superponerse a las negociaciones que se efectúen en los servicios de transporte aéreo y de sistemas de reserva computarizados que se enmarcan en el Anexo de Servicios de Transporte Aéreo.

2. *Definiciones*: En el Anexo se encuentran definiciones sobre *Turismo* conforme al contenido de las Recomendaciones para las Estadísticas de Turismo, elaboradas por las Naciones Unidas y la Organización Mundial de Turismo en 1994. Se establecen los *Productos Característicos del Turismo*, conforme la definición de las Cuentas Satélites de Turismo adoptadas por la Comisión Estadística de las Naciones Unidas en su 31o. sesión efectuada en el año 2000.

Se señala el significado de las *Industrias de Turismo* de acuerdo a la lista que se encuentra en el Apéndice I del Anexo de los Servicios de Turismo.

Se define el alcance del *Desarrollo Sostenible de Turismo* de acuerdo a los artículos 3 y 9 del Código Global de Ética para el Turismo, aprobado por la Organización Mundial de Turismo en su 13o. reunión en 1999.

Se establece el significado de las *Redes de Distribución de Turismo* que incluye tour operadores y otros mayoristas, sistemas de reservación computarizados y sistemas de distribución global, agencias de viaje y otros distribuidores de paquetes de servicios de turismo, incluso si no se encuentran en el sector del turismo.

3. *Salvaguardias de la competencia*: Se refiere a la prevención de prácticas anti-competitivas y a las salvaguardias propiamente dichas.

En el primer punto se establece que deben adoptarse medidas adecuadas para prevenir prácticas anticompetitivas en la industria del turismo, incluyendo los relacionados a los servicios de transporte aéreo y los servicios de redes de distribución de turismo, individualmente o en conjunto.

En relación a las salvaguardias se determinan las medidas específicas requeridas sobre:

- Uso discriminatorio de redes de información, servicios auxiliares de transporte aéreo, establecimiento de precios predatorios o la adjudicación de recursos limitados.
 - Abuso de posición dominante a través de cláusulas de exclusividad, rechazo a los acuerdos, ventas, restricciones cuantitativas o integración vertical.
 - Uso indiscriminado o engañoso de la información por parte de cualquier persona jurídica.
4. *Protección al consumidor*: Se deben adoptar medidas adecuadas para proteger los derechos del consumidor de servicios de un país cuando se encuentra en el exterior, de acuerdo a los requerimientos del artículo 6 del AGCS (Regulaciones Domésticas).
5. *Acceso y utilización de la información*: Se establecen medidas como:
- La información entregada sobre los destinos turísticos de un país debe ser verídica.
 - Cada país debe asegurar que los proveedores de servicios de turismo extranjeros tendrán acceso a los sistemas de reservación computarizada /sistemas de distribución global sobre una base comercial y conforme a criterios de transparencia, racionabilidad y objetividad. Además, debe asegurar que esos proveedores tengan acceso a los sistemas señalados sobre una base de no discriminación.
6. *Acceso a la infraestructura de transporte aéreo y servicios auxiliares*: Cada país debe asegurar el acceso a la infraestructura y servicios relacionados al transporte aéreo sobre una base de no discriminación.
7. *Cooperación para el desarrollo sostenible del turismo*: Los miembros deben promover los esfuerzos de cooperación para el desarrollo sostenible del turismo a nivel internacional, regional y subregional; la participación de países desarrollados y en vías de desarrollo y sus proveedores de servicios relacionados de redes, negocios y medio ambiente en programas de financiamiento que se encuentren orientados al desarrollo sostenible del turismo.

Los países miembros deben colaborar en el intercambio de información requerida para la competitividad, regulación y desarrollo sostenible del turismo. De igual forma deben asegurar condiciones de comercio equitativo y pro competitivas para el desarrollo sostenible del turismo, a través de la implementación del Anexo.

Los países miembros deben promover la industria del turismo para que se sujete a los estándares de calidad y del medio ambiente, establecidos por los organismos internacionales.

8. *Relaciones con otras organizaciones internacionales:* Los países miembros reconocen la importancia de los estándares internacionales para el desarrollo sostenible del turismo y se comprometen a promover la adopción y mejora continua de esos estándares, a través del trabajo de los organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, en los que se incluyen la Organización Mundial de Turismo, la Organización Internacional de Aviación Civil, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo, la Organización Internacional para la Estandarización, la Comisión para el Desarrollo Sostenible, la Convención sobre la Diversidad Biológica y el Consejo Mundial de Viajes y Turismo.

De igual forma reconocen el rol de los organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales en la operación segura y eficiente de todas las actividades en el sector turismo, en particular la Organización Internacional de Aviación Civil, la Organización Mundial del Turismo, la Organización Mundial de la Salud y la Asociación Internacional de Transporte Aéreo, por lo que deberán consultar en caso necesario con estos organismos, sobre los temas que sean requeridos para la implementación del Anexo.

Apéndice I del Anexo: Se establece una lista de productos característicos del Turismo, conforme a la definida en las Cuentas Satélites de Turismo, adoptada por la Comisión Estadística de las Naciones Unidas en su 31o. sesión en el año 2000.

Es importante señalar que esta lista es más específica que la incluida en el Apéndice I de la primera versión del Anexo de Turismo de septiembre de 1999.

CONCLUSIONES

Ecuador registra un alto grado de apertura en materia de comercio de servicios, en especial en el sector turismo. Conforme lo establece la información contenida en la “Compilación de medidas de liberalización de interés para el sector turístico acordadas o registradas en el marco del Acuerdo General de Comercio de Servicios AGCS” publicada por la Organización Mundial de Turismo y la Conferencia de las

Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo UNCTAD, en referencia a los acuerdos horizontales la legislación nacional registra restricciones en el acceso a mercados y trato nacional en lo referente a la presencia de personas naturales, que tiene como objetivo garantizar la participación de personal nacional en la prestación de servicios de turismo y servicios relacionados con viajes.

En los acuerdos específicos referentes al sector de Turismo y Servicios relacionados con viajes, en los que se encuentran las categorías: Hoteles y Restaurantes (incluidos servicios de catering) (CPC 641-643); y, Servicios de Agencias de viajes y tour operadores (incluidos mayoristas) (CPC 7471); en los cuatro modos de intercambio de servicios (1. Movimiento transfronterizo, 2. Traslado de los consumidores al país de prestación del servicio, 3. Establecimiento de presencia comercial en el país en el que se va a prestar el servicio, 4. Traslado temporal de personas naturales a otro país para ofrecer el servicio) las restricciones mencionadas precedentemente se aplican únicamente al modo de prestación número 4, por lo que los otros tres no registran restricciones en el sector

En relación a medidas que afectan el tratamiento del principio de la nación más favorecida (MFN), el sector turístico no registra restricciones.

Como punto de comparación, a nivel de acuerdos horizontales, las restricciones existentes en otros países miembros de la Comunidad Andina, CAN, son mayores a las establecidas por el Ecuador en relación al comercio de servicios.

La posición que el Ecuador ha mantenido en el proceso de negociación para liberalización de servicios en los acuerdos AGCS y ALCA ha permitido que las concesiones realizadas no afecten al desarrollo económico del país, ni al mercado de trabajo, porque actualmente el sector servicios se encuentra suficientemente abierto para garantizar a los prestadores extranjeros un trato equitativo (no menos favorable, en términos del AGCS) frente a los nacionales.

Al respecto, en el contexto de las reuniones que los países miembros del AGCS y ALCA mantendrán en el futuro, considero que la posición del Ecuador en lo referente a liberalización de servicios en el sector turístico debe considerar los siguientes parámetros:

Debe fortalecerse el proceso de cooperación técnica entre los países miembros del AGCS, UNCTAD y ALCA, que permita a los menos desarrollados generar un *know how* específico para hacer al sector servicios más competitivo.

De la misma forma, los esfuerzos de liberalización autónoma en el sector turístico (establecidos en el AGCS) deben ser tomados en cuenta en el marco de las negociaciones sectoriales como ventajas competitivas que permitan que el proceso se realice de forma equilibrada, sin ejercer presiones que puedan conducir a desequilibrios a nivel económico y laboral.

Al mismo tiempo, el país debe establecer mecanismos que permitan garantizar estándares de calidad apropiados en la oferta de servicios turísticos de los prestadores nacionales y extranjeros, que puedan exigirse a otros miembros en las negociaciones de liberalización sectorial. Esto equivaldría a implementar regímenes comunes de armonización, homologación y reconocimiento relativos a actividades y proveedores de servicios turísticos.

Por lo señalado, el Ecuador debe pronunciarse a favor de las negociaciones de la liberalización de servicios en el marco de los acuerdos AGCS y ALCA, siempre que se mantenga un margen de maniobra en el proceso y que se reconozcan los niveles de apertura existentes en el sector turismo.

Es importante fortalecer la cooperación técnica regional, que en la esfera gubernamental puede implementarla países que mantengan altos niveles de desarrollo en la actividad turística. Del mismo modo, es necesario incentivar la prestación de servicios de turismo bajo la modalidad de presencia comercial de entidades privadas que generen flujos de inversiones, empleo e ingresos.

Finalmente, no se debe descuidar en las negociaciones la conciencia de sostenibilidad del sector, que debidamente explotado puede convertirse en la principal fuente de divisas para el país.

Al efecto, el país ha demostrado voluntad en el tema a través de la participación en el Grupo Voluntario de Trabajo para la Liberalización de Servicios del Sector Turismo, coordinado por la Organización Mundial de Turismo, y del apoyo a la propuesta de Anexo de Servicios de Turismo en el marco del Acuerdo General de Comercio de Servicios de la Organización Mundial de Comercio OMC, que fuera presentado por el gobierno de la República Dominicana.

BIBLIOGRAFÍA

- CUTS Briefing paper, July 1997, *Trade in Services - Cul de Sac or the Road Ahead?* Centre for International Trade, Economics and Environment, No. 7.
- Naciones Unidas y OMT (1994), *Recomendaciones sobre estadísticas del turismo, publicación de las Naciones Unidas*, serie M, No. 83, Nueva York.
- Naciones Unidas y OMT (1994), *Recomendaciones sobre estadísticas del turismo, Naciones Unidas*, serie M, No. 83, Nueva York.
- OECD, 2000, *Assessing Barriers to Trade in Services: Tourism Services*, TD/TC/WP(2000)10, Paris.
- OMC (1998), *Servicios de turismo, nota documental de la Secretaría. Consejo del Comercio de Servicios* (documento S/C/W/51).

- Organización Mundial del Turismo, OMT (1994), *Consecuencias del AGCS para el turismo*, Milán, Palazzo ai Giureconsulti (Actas de conferencias y seminarios de la OMT).
- (1999): *Tourism Satellite Account (TSA), The Conceptual Framework*. Madrid: WTO/OMT Secretariat.
- (1999), “Cuenta satélite del turismo (CST): marco conceptual”, Madrid: Secretaría de la OMT.
- (1999b), “Negociaciones de turismo en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios”, Madrid, Secretaría de la OMT.
- OMT y UNCTAD (1995): *El AGCS y el turismo - un acuerdo de comercio y turismo. Las consecuencias del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios*, Madrid: Secretaría de la OMT.
- Vellas, François (1999), *Balance y perspectivas de las transacciones de comercio internacional en el sector del turismo*, Documento presentado en la conferencia internacional “Para una colaboración mejor en las transacciones de comercio internacional en el sector del turismo” (Túnez, junio de 1999).
- World Trade Organization WTO, 1997, *Economic Effects of Services liberalization (S/C/W/26)*, Background note, 7 October 1997.
- WTOd, 1999, *An Introduction to The GATS*, October 1999.
- WWF (2001), International discussion paper, *Preliminary Assessment of the Environmental & Social Effects of trade in tourism*. Geneva May 2001.

Documentos Organización Mundial del Comercio OMC/WTO

- S/CSS/W/54 Council for Trade in Services - Special Session - Communication from Canada - Initial Negotiating Proposal on Tourism and Travel-Related Services 14/03/2001.
- S/CSS/W/40 Council for Trade in Services - Special Session - Communication from the European Communities and their Member States - GATS 2000: Tourism Services 22/12/2000.
- TN/S/W/1 Council for Trade in Services - Special Session - Communication from Cuba - Negotiating Proposal on Tourism and Travel-Related Services 14/05/2002.
- S/CSS/W/128 Council for Trade in Services -Special Session- Communication from Costa Rica - Tourism Services 30/11/2001.
- S/CSS/W/125 Council for Trade in Services -Special Session- Communication from Mercosur - Tourism Services 29/11/2001.
- S/CSS/W/122 Council for Trade in Services -Special Session - Communication from Colombia - Tourism and Travel-Related Services 27/11/2001.
- S/CSS/W/107 Council for Trade in Services -Special Session- Communication by Bolivia, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú and Venezuela - Draft Annex on Tourism 26/09/2001.

- S/CSS/W/54/Rev.1 Council for Trade in Services -Special Session- Communication from Canada - Initial Negotiating Proposal on Tourism and Travel-Related Services - Revision.
- S/CSS/W/79 Council for Trade in Services -Special Session- Communication from Switzerland - GATS 2000: Tourism Services 04/05/2001.
- S/CSS/W/31 Council for Trade in Services -Special Session- Communication from the United States - Tourism and Hotels 18/12/2000.
- S/CSS/W/19 Council for Trade in Services -Special Session- Communication from the Dominican Republic, El Salvador, Honduras, Nicaragua and Panamá - The Cluster of Tourism Industries 05/12/2000.
- S/CSS/W/9 Council for Trade in Services -Special Session- Communication from the Dominican Republic, El Salvador and Honduras - Replies to the Comments on the Proposed Annex on Tourism 27/10/2000.
- S/CSS/W/5 Council for Trade in Services -Special Session- Communication from the European Communities and Their Member States - Reaction to the Communication from t[...]e Need for an Annex on Tourism 28/09/2000.

Páginas web

OECD website <http://www.oecd.org/dst/sti/transport/tourism>

Opening World Markets for Services, A Guide to the GATS, <http://gats-info.eu.int>

Opening World Markets for Services, Towards GATS 2000, <http://gats-info.eu.int/gats-info>

World Trade Organization [http:// www.wto.org](http://www.wto.org)