

# Las negociaciones actuales sobre turismo en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

JOAN-CARLES CAMBRILS I CAMARENA\*

*Las negociaciones entorno a la liberalización del comercio internacional de servicios condujeron a la firma en 1994 por más de 100 países del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Los servicios turísticos se trataron con un enfoque de oferta restringido, sin la visión heterogénea y de demanda que requiere el turismo por su propia concepción. Sin embargo, o tal vez por ello, este sector tal y como está estructurado hoy en día es uno de los más liberalizados, aunque con múltiples limitaciones consignadas por los miembros. Últimamente, el debate en la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha recaído principalmente en la conveniencia de considerar el turismo desde una perspectiva más amplia, que incluya un conjunto de bienes y servicios más acorde con lo que es el consumo turístico, por una parte, y en la preocupación sobre los efectos del proceso de apertura para aquellos países miembros de menor renta. En este artículo se resumen los temas turísticos objeto de debate en la actualidad en el marco del AGCS y referidos concretamente al comercio de servicios turísticos.*

*Palabras clave: Organización Mundial del Comercio, Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, turismo, liberalización, competencia.*

*Clasificación JEL: L83.*

## 1. Introducción

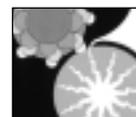
El turismo es una actividad económica caracterizada por ser «aquello que consumen los turistas», tanto en origen (previo al viaje o con posterioridad) como in itinere y en destino. Por tanto, la cualidad de «producto o servicio turístico» la otorga el consumidor, y no el oferente, a diferencia de otras ramas industriales recogidas en las Cuentas Nacionales. El debate de la liberalización comercial del turismo en el seno de la OMC incluye dos temas, ya superados en otros sectores productivos (caracteriza-

dos por el lado de la oferta), directamente relacionados:

a) La revisión de la delimitación conceptual actual de la actividad turística en el AGCS, siguiendo las recomendaciones de varios organismos multilaterales (OMT, ONU, OCDE, etcétera) que llevan años trabajando en un mejor marco teórico de la actividad para, entre otros fines, la elaboración fiable de las *Cuentas Satélites del Turismo*, CST, (OMT, 1999; OMT, 2001) (1). Dado que el procedimiento de negociación de los acuerdos

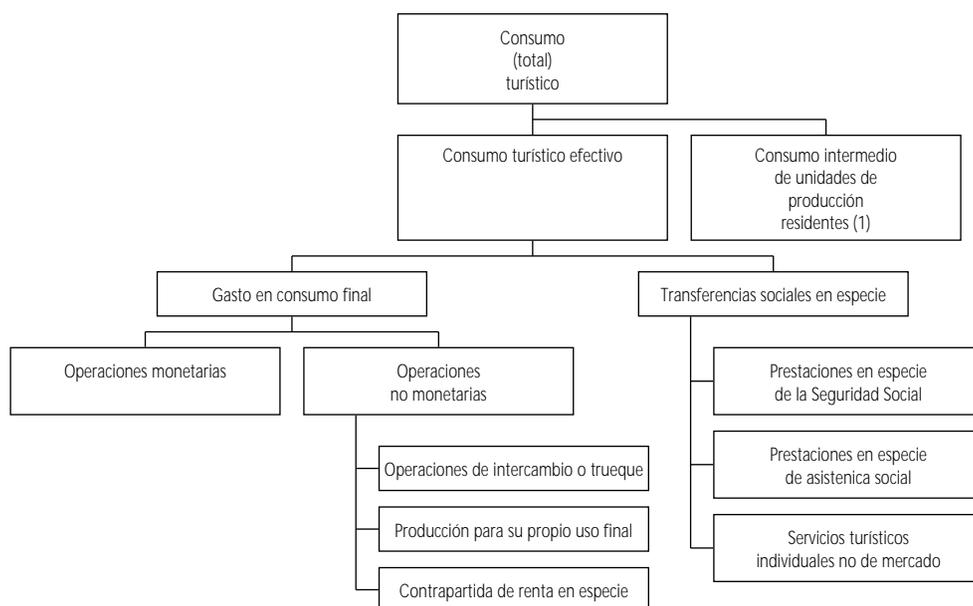
(1) Una Cuenta Satélite de Turismo es un conjunto de definiciones, relaciones y clasificaciones integradas en tablas o «cuentas» (10 tablas principales en la propuesta de la OMT), que permiten valorar la importancia económica del turismo, desde el punto de vista de la demanda y de la oferta.

\* Departamento de Economía y Ciencias Sociales. Universitat Politècnica de València.



COLABORACIONES

CUADRO 1  
COMPONENTES DEL AGREGADO CONSUMO TURISTICO



(1) Incluye exclusivamente el gasto en transporte y alojamiento de los asalariados en viajes de negocios y todos los gastos que realizan las unidades productoras a cuenta de sus invitados, cuando viajan fuera de su entorno habitual.  
Fuente: OMT (1999).



COLABORACIONES

de liberalización se lleva a cabo para actividades económicas concretas incluidas en «Sectores», mediante peticiones y ofertas entre los miembros, con el objeto de disminuir las barreras proteccionistas para los bienes y servicios incluidos en dichos sectores económicos, es clave que ese proceso no se vea viciado de partida porque lo que sea considerado «servicios turísticos» no presente un consenso suficiente. El AGCS, en su *Clasificación de Servicios* sólo delimita cuatro tipos de servicios turísticos, un número insuficiente para representar el abanico de actividades económicas implicadas en el turismo. Parece conveniente, y así se está debatiendo, ampliar esa lista de manera que se consiga más eficiencia en la liberalización mundial del comercio de servicios turísticos, buscando compromisos de los miembros en otras actividades comerciales que en la actualidad están considerados en otros sectores.

b) Existe una segunda preocupación, derivada de la globalización económica en su conjunto, acerca de cómo gestionar el proceso de apertura comercial sin fortalecer las economías más fuertes en detrimento de las más débiles, y sin favorecer la concentración oligopolística empresarial. Con-

ceptos como libre competencia o sostenibilidad no son siempre interpretados de la misma forma.

En la primera parte de este artículo explicaremos el debate sobre la concepción restringida del turismo que hay en la actualidad en el AGCS y las posibilidades para avanzar a partir de ese marco. A continuación describiremos los argumentos principales que manejan algunos miembros en relación a la sostenibilidad y la libre competencia derivada de la liberalización comercial de servicios.

## PRIMERA PARTE: COMO SUPERAR LA VISION ACTUAL DE LOS SERVICIOS TURISTICOS EN EL AGCS

### 1. Los componentes de la demanda turística. Consumo turístico

ONU y OMT (1994) definen el *consumo turístico* como el gasto total de consumo efectuado por un visitante o por cuenta de un visitante, para y durante su viaje y estancia en el destino. Se excluyen las compras con fines comerciales, las

inversiones o transacciones de capital de los visitantes y las entregas gratuitas y donativos a familiares, amigos e instituciones.

Por otra parte, en el ámbito internacional distinguimos entre los siguientes agregados:

— *Consumo turístico receptor*: gasto de los no residentes que viajan dentro de un país dado.

— *Consumo turístico emisor*: gasto de los residentes en un país dado que viajan a otro estado.

Además del consumo turístico de los visitantes, hay otros componentes del gasto o demanda total turística como son el *consumo colectivo o público turístico* (gasto de consumo de todo tipo con finalidad turística por parte de las administraciones turísticas) y la *formación bruta de capital fijo turística* (inversiones en activos físicos específicos de turismo, en activos relacionados y en infraestructuras, tanto por el sector empresarial como por el sector público).

## 2. Conceptualización del turismo desde el lado de la oferta

En teoría todas las actividades que tienen como negocio principal producir bienes y servicios de consumo turístico son actividades turísticas. En la práctica este enfoque es más complicado si pensamos en la abundancia de actividades económicas que tienen como clientes a residentes y visitantes indistintamente.

La OMT y la ONU, en recientes reuniones (Niza, 1999; Nueva York, 2000), han concretado una metodología para la elaboración de la CST que incluye, entre otros aspectos, una *clasificación de bienes y servicios adquiridos por los visitantes*, distinguiendo entre estos los *característicos* y los *conexos*, y de forma análoga una *lista de actividades características del turismo*.

*Valor Añadido Turístico* (VAT) y *Producto Interior Bruto Turístico* (VAT más los impuestos netos sobre la producción) son los agregados que medirán el valor económico del turismo por la vía de la oferta.

Como podrá observar el lector, la consideración del turismo como un bloque de actividades económicas, identificadas a partir de la demanda

CUADRO 2 BIENES Y SERVICIOS CARACTERÍSTICOS DEL TURISMO	
I. BIENES Y SERVICIOS ESPECÍFICOS DEL TURISMO (comprenden los característicos y los conexos):	
I.1. Bienes y servicios característicos del turismo ( <i>aquellos que, en ausencia de turismo, dejarían de existir o su consumo de reduciría sensiblemente y de los que es fácil obtener información estadística</i> ):	
a. Alojamiento:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hotel y otros servicios de alojamiento.</li> <li>• Servicios turísticos de alquiler de vivienda por cuenta propia o gratuitos</li> </ul>
b. Servicios de provisión, alimentación y bebida	
c. Transporte de pasajeros:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte interurbano por ferrocarril.</li> <li>• Servicios de transporte por carretera.</li> <li>• Servicios de transporte marítimo.</li> <li>• Servicios de transporte aéreo.</li> <li>• Servicios anexos.</li> </ul>
d. Agencias de viajes, tour operadores y guías:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios de agencias de viajes.</li> <li>• Servicios de tour operador.</li> <li>• Servicios de información turística y de guías turísticos.</li> </ul>
e. Alquiler de equipo de transportes	
f. Servicios culturales	
g. Servicios recreativos y otro entretenimiento.	
I.2. Bienes y servicios conexos al turismo ( <i>aquellos bienes y servicios que son consumidos por los visitantes en cantidades importantes pero no están en la lista anterior</i> ):	
a. Bienes.	
b. Servicios.	
II. BIENES Y SERVICIOS NO ESPECÍFICOS	
a. Bienes.	
b. Servicios.	
Fuente: OMT, 1999.	

turística, obligaría a los países firmantes del AGCS a reexaminar su Clasificación de servicios turísticos y sus políticas de liberalización comercial. Sería incoherente la aceptación por los miembros del concepto de la CST y de los resultados de las operaciones estadísticas iniciadas en más de 30 países para medir la importancia económica del turismo en sus territorios, por una parte, y el no reconocimiento de que habrá que negociar y evaluar la liberalización mundial de los servicios en base a la nueva concepción e información estadística.

CUADRO 3 LISTA DE ACTIVIDADES CARACTERÍSTICAS TURÍSTICAS	
1. Hoteles y similares.	
2. Segunda vivienda en propiedad.	
3. Restaurantes y similares.	
4. Transporte de pasajeros en ferrocarril.	
5. Transporte de pasajeros por carretera.	
6. Transporte de pasajeros por vía marítima.	
7. Transporte de pasajeros por vía aérea.	
8. Servicios anexos a los transportes de pasajeros.	
9. Alquiler de equipo de transporte de pasajeros.	
10. Agencias de viajes, tour operadores y guías turísticas.	
11. Servicios de ocio y culturales.	
12. Deportes y servicios de recreo.	
Fuente: OMT, 1999.	



COLABORACIONES

### 3. Los servicios turísticos en el AGCS

Según la clasificación sectorial establecida en el marco general del AGCS, el *Sector 9 Turismo y servicios relacionados con los viajes*, incluye los sucesivos subsectores:

CUADRO 4 LISTA DE ACTIVIDADES DEL SECTOR 9 DE LA CLASIFICACION DE SERVICIOS
A) Hoteles y restaurantes (incluido el servicio de comidas desde el exterior por contrato).
B) Servicios de agencias de viajes y organización de viajes en grupo.
C) Servicios de guías de turismo.
D) Otros (sin especificar).
<i>Fuente: OMC, 1991.</i>

La situación descrita hasta ahora merece las siguientes apreciaciones:

a) El Subsector «Otros» es una lista abierta de servicios, a consideración de cada país.

b) Es notoria la diferencia entre esta lista y la que aporta la OMT en su clasificación del Cuadro 2.

c) Destaca la ausencia de actividades relacionadas con el turismo, que están integradas en otros Sectores: *Transportes* (Sector 11), *Esporcimiento, cultura y deporte* (Sector 10), *Servicios financieros* (Sector 7) y *Comunicaciones* (Sector 2), sobre todo por las telecomunicaciones.

d) De los ocho temas que tienen su propio Anexo en el AGCS, siete tratan sobre aspectos importantes para el turismo: el movimiento de personas físicas que prestan servicios, el transporte aéreo, los servicios financieros (dos Anexos), el transporte marítimo, las telecomunicaciones (dos Anexos).

En el marco de la Ronda Uruguay, la mayoría de los miembros asumieron compromisos a distintos niveles en servicios de turismo (114 de los 134 miembros; en la actualidad ya son 120, si consideramos la Unión Europea (UE) como uno más) (2). Los países en vías de desarrollo (PVD) se encuentran tan activos en este Sector como los más avanzados.

(2) HONECK, D.B., 2001.

### 4. El debate sobre la ampliación de los servicios turísticos en negociación

Tras la Ronda Uruguay, diversos organismos (OMT, 1994 (3); UNCTAD (4), 1998; WTTC, 2001) ponen de relieve que el tratamiento del turismo es insatisfactorio porque aquello que se incluye dentro del Sector de servicios «turismo y viajes» no engloba a todas las actividades económicas que guardan relación directa y significativa con el hecho de viajar y hacer turismo. Ya hemos dejado entrever que *la diferencia entre lo que es turismo para la OMT y ONU y lo que representa para la OMC es significativa*.

Los pronunciamientos de los diferentes miembros a lo largo de los últimos tres años permiten la distinción de dos posiciones específicas y de otra intermedia entre estas, aunque todas parten del convencimiento de que la lista de servicios turísticos actual es insuficiente:

a) La postura, con distintos matices, favorable a la creación de un Anexo sobre Turismo complementario al marco del AGCS, al igual que se realizó para otros sectores de actividad, que permita un tratamiento especial del turismo por sus peculiaridades.

b) La postura continuista partidaria de mantener la lista actual de servicios, profundizando en la adopción de compromisos sin restricciones por parte de los miembros firmantes del Acuerdo.

c) Una tercera vía, partidaria de aumentar la liberalización sobre los servicios turísticos contemplados hasta la fecha pero con interés en ampliar y asumir los contenidos principales reclamados en el Anexo.

El Consejo de Comercio de Servicios (CCS), en su papel de árbitro, en julio de 2000 (5) discute sobre la propuesta de Anexo remitida en 1999 por algunos países centroamericanos y sugiere la celebración de una reunión de expertos sobre la cuestión. En este mismo sentido, en octubre de 2000 (6), el propio CSS reconoce que algo no

(3) Citado en el Documento de la OMC S/C/W/127, en la pág. 1, haciendo referencia a una publicación de la OMT de 1994.

(4) Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

(5) S/CSS/M/4, publicado el 18/12/2000.

(6) S/CSS/M/5, publicado el 1/12/2000.



COLABORACIONES

funciona en el proceso de liberalización de los servicios turísticos dado que constata que la mayor parte de compromisos adoptados en el período 1995-2000 habían sido tomados en el modo 2 (7), el principal modo de suministro de servicios de turismo; por lo que la liberalización no había sido demasiado eficaz «puesto que en ese modo de suministro la situación era ya muy liberal».

El *Simposio de la OMC sobre servicios de turismo* se celebró en febrero de 2001 en Ginebra, con la intervención de expertos en turismo y comercio (Banco Mundial, OMT, Canadian Tourism Commission, etcétera), a fin de evaluar aquellas cuestiones especialmente relacionadas con la propuesta de Anexo sobre turismo que figuraba en el documento S/C/W/127 y Corr.1, destacándose entre las conclusiones la insuficiencia en el tratamiento actual del comercio de servicios turísticos y los problemas de competencia e insostenibilidad de la actividad que la liberalización provoca en los PVD.

#### 4.1. La propuesta favorable a la creación de un anexo sobre turismo

Entre los partidarios de una modificación profunda de la lista de servicios que han de ser considerados como turísticos están los países centroamericanos. *El Salvador, Honduras y República Dominicana* presentan un documento el 14/10/1999, a petición de varios países miembros de la OMT (8), que se centra en la solicitud de elaboración de un *Anexo sobre turismo* por los siguientes motivos:

a) En el Acuerdo actual no es posible tratar la naturaleza heterogénea del turismo como grupo,

(7) El AGCS contempla 4 modos de suministro de un servicio: 1) *suministro transfronterizo* (del territorio de un miembro al territorio de cualquier otro miembro; no supone movimiento de personas, únicamente de servicios); 2) *consumo en el exterior* (servicios a los residentes de un país dado en el territorio de otro país miembro); 3) *presencia comercial* (por un proveedor de servicios extranjero establecido en el territorio de otro país miembro); 4) *presencia de personas físicas en el extranjero* (servicio prestado por persona física en otro país miembro).

(8) WT/GC/W/372, S/C/W/127. Posteriormente se remite otra comunicación corregida y el 27/10/2000, estos mismos países remiten otro documento (S/CSS/W/9) en el que, básicamente, vuelven a reiterarse en sus posiciones anteriores.

en consonancia con la definición adoptada por la ONU y la OMT (1994).

b) No es posible vigilar la liberalización progresiva ni el cumplimiento de compromisos en relación a turismo, para alcanzar los objetivos del artículo IV del AGCS (participación creciente de los PVD).

c) Un déficit de los Acuerdos de la Ronda Uruguay es que no se puede hacer frente a las consecuencias de una conducta comercial anti-competitiva. La UNCTAD (1998) observó que estas prácticas, generalizadas en el sector turístico, ponían en peligro la balanza favorable de servicios de turismo en los PVD.

El Proyecto de Anexo sobre el Turismo defendido presenta los siguientes rasgos:

— tiene como objetivo general garantizar la liberalización del comercio de servicios de turismo, compatible con un desarrollo sostenible y evitando prácticas anticompetitivas;

— apuesta por el concepto de turismo de la ONU y la OMT (1994), detalla un listado de *servicios característicos del turismo* según la Clasificación Central de Productos de la ONU y añade la observación de que existen también otros *servicios relacionados con el turismo* (aquellos otros que son significativos para el consumidor y/o el proveedor);

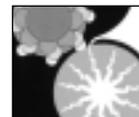
— insiste en adoptar medidas de salvaguardia de la competencia y de los consumidores;

— pretende mejorar el acceso y la transparencia en los sistemas de reservas informatizados (SRI);

— busca eliminar discriminaciones en servicios auxiliares y de seguridad en el transporte aéreo;

— apuesta por la cooperación para un desarrollo sostenible del turismo, entendiendo por ello reinversión en los destinos, calidad medioambiental y participación de las comunidades locales.

El documento incluye, además, un *Apéndice* con una valoración del grado de relación con el turismo que guardan diferentes actividades incluidas en la Clasificación total de servicios del GATS, distinguiendo tres grados de relación: «servicios característicos» del turismo (lógicamente son casi todos los del Sector 9 pero tam-



COLABORACIONES

bién muchos otros); «servicios relacionados»; y «servicios no específicos».

Entre los miembros que manifiestan su acuerdo con esta propuesta destacamos *Hong Kong, Venezuela y Panamá* (10/2000 (9)), *Nicaragua* (12/2000 (10)) y *Turquía* (11).

En septiembre de 2001, una Comunicación de *Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela* (12) reemplaza la segunda parte y el Apéndice del Documento S/C/W/127, de fecha 15/10/1999, así como los Apéndices del Documento S/CSS/W/19, de fecha 5/12/2000. Se presenta un nuevo proyecto de Anexo sobre el turismo. En este último escrito se definen y matizan diversos términos que habían sido objeto de controversia en el CSS, y la lista de «servicios característicos» que se propone como propia del turismo varía de las presentadas en 1999 y 2000 en unos pocos rubros, incluyendo servicios relacionados con construcción y medio ambiente y eliminando otros que se prestan por el sector público en muchos países (expedición de pasaportes y visados y servicios de acompañamiento o escolta). A esta propuesta suma su apoyo *Costa Rica* (13).



COLABORACIONES

#### 4.2. Reacciones poco favorables al anexo sobre turismo

*Estados Unidos* (14), acoge «con satisfacción la primera propuesta amplia de negociación recibida en el Consejo, [...] de varios países en desarrollo —El Salvador, Honduras y la República Dominicana— en relación con los servicios de turismo», y anima a que se discuta sobre esta cuestión dentro del calendario de negociaciones sobre servicios que propone (a concluir en diciembre de 2002). Sin embargo, nunca en posteriores declaraciones manifestará su apoyo a la propuesta de Anexo. El 18/12/2000 (15) propone

un aumento de la liberalización dentro de la actividad de alojamientos. En otra Comunicación posterior (16), EE.UU. expresa que prefiere centrar las negociaciones en las actividades básicas, aunque es favorable a la adopción de una «lista de control» con respecto a las actividades relacionadas con el turismo. Opina que no es en el ámbito de los servicios turísticos donde deben tratarse cuestiones de competencia. En cuanto a las salvaguardias para los consumidores, opina que los miembros tienen derecho a establecer regulaciones con ese fin sin adoptar disposiciones específicas en el marco del AGCS. En materia de acceso a la información, no tiene claro que se requieran normas internacionales, ya que los distintos países cuentan con tales disposiciones. En cuanto a los SRI, el representante tiene dudas con respecto a los mecanismos comerciales, los costos, etcétera. Asimismo, indica que convendría añadir al documento S/C/W/127 una disposición en el sentido de que el acceso de los consumidores a Internet y a los SRI no debe estar sujeto a restricciones.

El 28/09/2000, las *Comunidades Europeas* (UE) (17) manifiestan su acuerdo en el tratamiento del turismo como bloque, pero con una lista más reducida que la propuesta por los países centroamericanos para no interferir en otras mesas de negociación, con carácter «recordatorio» y *sin necesidad de crear un Anexo sobre Turismo*. Consideran adecuada la lista de servicios turísticos del documento W/120 (la del Sector 9 de «turismo y viajes» ya mencionada) pero adjuntan una «lista provisional» de otros servicios turísticos. La UE, en declaraciones posteriores (18) manifiesta la voluntad de continuar agotando la liberalización dentro del Sector 9 del GATS, con algunas matizaciones; no considera que la clasificación sea un obstáculo decisivo y reitera que como instrumento de negociación podría bastar un enfoque de grupo de servicios, por lo que sigue con dudas acerca de la oportunidad del Anexo. Sin embargo, sí que es partidaria

(9) S/CSS/M/5, publicado el 1/12/2000.

(10) S/CSS/W/19.

(11) S/CSS/M/9, publicado el 22/06/2001.

(12) S/CSS/W/107, publicado el 26/09/2001.

(13) S/CSS/W/128, publicado el 30/11/2001

(14) S/CSS/W/4, publicado el 13/07/2000.

(15) S/CSS/W/31.

(16) S/CSS/M/9, publicado el 22/06/2001.

(17) S/CSS/W/5.

(18) S/CSS/W/40, de 12/2000; S/CSS/M/9, publicado el 22/06/2001.

de que los miembros examinen la política de competencia en la OMC.

En términos parecidos a los expresados por EE.UU. y la UE, se manifiestan algunos miembros que organizamos según las grandes regiones mundiales turísticas:

- *Japón y Australia* (19), y *Tailandia* (20).
- *Canadá* (21), *México y Chile* (22), y *Brasil* (23).
- *Noruega y República Checa* (24), y *Suiza* (25).

### 4.3. La posición intermedia de Mercosur

En noviembre de 2001, *Mercosur* (26) expresa su posición haciendo un análisis de los compromisos específicos (27) en turismo adoptados por los miembros hasta la fecha, con una primera parte descriptiva y una segunda propositiva. De la primera destacamos las siguientes informaciones:

— La liberalización del sector no se ha alcanzado, incluso para la corta Lista de servicios W/120 (haciendo referencia al Simposio sobre servicios turísticos celebrado (28)).

— Todos los miembros con compromisos en turismo lo están también bajo la subcategoría de «Hoteles y restaurantes», pero el total de compromisarios es inferior a 100 en «Agencias de viaje y tour operadores», a 60 en «Servicios de Guías de Turismo» y a 20 en «Otros». De los 120 miembros comprometidos en turismo, sólo la mitad lo ha hecho en 3 o más subsectores.

— Con relación a los cuatro modos de suministro del AGCS, el nivel de los compromisos relativos al acceso a los mercados y al trato nacional reflejado en las listas varía considerablemente

según el modo de suministro en el conjunto del sector. El porcentaje de miembros que no impone limitaciones al acceso a los mercados es el más alto para el consumo en el extranjero (modo 2) con un 49 por 100, seguido de menores niveles para suministro transfronterizo (modo 1) y presencia comercial (modo 3) y el nivel más bajo es para el movimiento de personas físicas (modo 4) con sólo 1 por 100. En lo relativo a trato nacional, se da un caso similar: 52 por 100 de los miembros han contraído compromisos sin limitaciones con respecto del consumo en el extranjero (modo 2) y el 11 por 100 respecto de la presencia de personas físicas.

Mercosur, a continuación, solicita que los miembros asuman compromisos específicos sin limitaciones en las cuatro subcategorías de la Lista W/120, sin negar la conveniencia de una clasificación más ampliada.

## SEGUNDA PARTE: SOSTENIBILIDAD Y LIBRE COMPETENCIA EN LA LIBERALIZACION DE LOS SERVICIOS TURISTICOS

### 5. Los informes expertos

Un aspecto preocupante para los PVD es el del aprovechamiento desigual de las ventajas de la liberalización por países ricos y pobres. Con este motivo, un representante de la *UNCTAD* hizo un resumen ante el CCS (29) del documento titulado *Evaluación del comercio de servicios de los países en desarrollo: posible contribución de la UNCTAD* (30). Se destaca que el comercio de servicios de los PVD es deficitario, salvo en los servicios de turismo y las remesas de los trabajadores; también afirma que las importaciones de servicios en los PVD crecen a un ritmo mayor que sus exportaciones de servicios.

Además, la *UNCTAD* destaca cuatro características comunes a varios sectores de servicios:

— la mayoría de los PVD tienen limitaciones de la oferta que dificultan su competitividad;

(29) S/C/M/38, reunión del CCS de 19 y 20 de julio de 1999. Publicado el 13/9/1999.

(30) UNCTAD/ITCD/TSB/7, 1999.

(19) S/CSS/M/5, publicado el 1/12/2000.

(20) S/CSS/M/9, publicado el 22/06/2001.

(21) S/CSS/W/54/Rev.1.

(22) S/CSS/M/5, publicado el 1/12/2000.

(23) S/CSS/M/9, publicado el 22/06/2001.

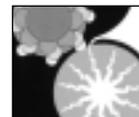
(24) *Ibidem*.

(25) S/CSS/W/79.

(26) S/CSS/W/125, publicado el 29/11/2001.

(27) Los dos tipos de compromisos específicos que básicamente se pueden adoptar en servicios y, en su caso, ser de obligado cumplimiento para aquellos miembros que los hayan acordado en sus Listas, son los de *acceso a los mercados y trato nacional* (OMC, 1994).

(28) En HONECK, D.B. (2001), aparece un comentario explícito sobre esta cuestión.



COLABORACIONES

— existe interdependencia entre los cuatro modos de suministro;

— faltan compromisos significativos con respecto al modo 4 (presencia de personas físicas);

— los proveedores de servicios de los PVD tropiezan con obstáculos a la competencia como el alto grado de concentración en muchos mercados de servicios, la estructura de los canales de distribución e información, el comercio electrónico y la transferencia de tecnología.

Por otro lado, en marzo de 2001, en el foro del CSS (31), la República Dominicana apuntó algunas conclusiones del *Simposio sobre Servicios de Turismo* mencionado arriba, varias de las cuales merecen ser reproducidas aquí. El debate reveló que existía una asimetría en cuanto a liberalización: en tanto que los países receptores habían contraído compromisos de amplias bases en el marco de la OMC, los países emisores habían anulado los efectos de esos compromisos al adoptar medidas horizontales y consignar exenciones de la obligación de trato NMF. La industria del turismo de los PVD se veía gravemente amenazada por las prácticas anticompetitivas seguidas en servicios esenciales, como los de las redes de transporte e información. Los argumentos discutidos en el Simposio permitían identificar algunos elementos que debían ser objeto de negociación en el marco de la OMC: necesidad de una cobertura exhaustiva; garantía de la viabilidad del sector, tanto en el país de origen de los turistas como en el que los recibe; aplicación efectiva de importantes disposiciones específicas del AGCS, como las contenidas en los artículos IV y XIX; superación de la actual asimetría y aumento del acceso a los mercados de los proveedores de servicios en esferas que se ven actualmente afectadas por prácticas anticompetitivas, como las de los servicios de organización de viajes en grupo y los SRI.

En *Doha* (Qatar) se celebró en noviembre de 2001 la *Cuarta Conferencia Ministerial*, organizada tras un proceso previo de negociación más transparente y participativo, una vez aprendida la lección del fracaso de Seattle. Dicha reunión se centró en las cuestiones que afectan a la credibilidad del proceso de globalización económica, teniendo como

(31) S/CSS/M/8, publicado el 14/5/2001.

eje central el desarrollo (32), y se aprobó un programa de trabajo hasta la próxima Conferencia Ministerial de México en 2003 y más allá, que trata sobre aspectos que afectan al comercio internacional en general como la «aplicación» (33), política de competencia, medio ambiente y desarrollo sostenible, comercio electrónico, países menos adelantados y otros. En cuanto al comercio de servicios, se fijó un nuevo calendario de peticiones y ofertas de compromisos específicos con un ámbito temporal duradero hasta final de marzo de 2003 (34). Específicamente sobre turismo no se abordó ninguna cuestión, aunque sí que se trataron temas que importan mucho en este campo a los PVD.

## 6. La visión del problema por los países más adelantados

El 28/09/2000 las *Comunidades Europeas* (UE) (35) manifiestan que la *sostenibilidad del turismo pasa por la liberalización de los sectores de servicios que proporcionan insumos al sector del turismo* (servicios prestados a las empresas y relacionados con la infraestructura). Esta vía, según la UE, permitirá el acceso de los PVD a unos servicios de alta calidad que refuercen la capacidad de oferta turística.

*Suiza* (octubre de 2000 (36)) suscribió la observación de la UE de que el desarrollo debía vincularse al acceso a servicios ambientales de calidad elevada.

## 7. El punto de vista de los PVD

*República Dominicana, El Salvador y Honduras* (octubre de 2000 (37)) indican que para lograr el desarrollo sostenible en el turismo es necesario abordar los obstáculos al comercio resultantes de prácticas anticompetitivas en los servicios basa-

(32) Según la propia OMC, los países menos adelantados miembros en 1999 eran 68 y en 2001 suponían 106 (OMC, 2002).

(33) El término «aplicación» hace referencia a los problemas con que se enfrentan los países en desarrollo para aplicar los Acuerdos vigentes de la OMC, es decir, los Acuerdos dimanantes de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

(34) Se puede ampliar información en la *Declaración Ministerial*, adoptada el 14/11/2001 (WT/MIN(01)/DEC/1).

(35) S/CSS/W/5.

(36) S/CSS/M/5, publicado el 1/12/2000.

(37) *Ibidem*.



COLABORACIONES

dos en redes, como los sistemas de transporte y de distribución de viajes. El turismo era el sector que mayor número de consolidaciones había generado en el AGCS, sin embargo, resulta paradójico que un nivel tan alto de consolidaciones coexista con un proceso de fusiones y adquisiciones entre proveedores de servicios de viajes organizados y líneas aéreas que hace que algunos destinos turísticos queden sujetos a abusos de posición dominante, sin posibilidad de recurrir a mecanismos correctivos internacionalmente vinculantes. Estos mismos países, en mayo de 2001 (38) vuelven a insistir en que los Acuerdos de la Ronda Uruguay poseen una deficiencia respecto de la política de competencia. Les sorprende la intención expresada por Suiza, por ejemplo, de abordar las cuestiones de competencia en el sector de servicios audiovisuales, pero no en el de turismo. En cuanto otra opinión de la UE, se preguntan cuáles son las razones para proponer excepciones en materia de presencia comercial.

En marzo de 2001, en el foro del CSS (39), hay una intervención transparente por parte de *Bolivia* en defensa de los PVD. Indicaba que de 40 propuestas presentadas para negociación, «sólo 2 eran de países en desarrollo; las otras 38 eran de países desarrollados. Añadió que, mientras que las propuestas de los países en desarrollo estaban relacionadas con el modo 4, el turismo y la energía, las de los países desarrollados abarcaban prácticamente todos los sectores enumerados en el documento MTN.GNS/W/120. Le sorprendía también que las propuestas de los países desarrollados no contuvieran ninguna referencia a los intereses de los países en desarrollo. [...] El principal objetivo de las propuestas presentadas por los países desarrollados era lograr la apertura de los sectores en los que eran competitivos.»

Merece atención la opinión de *Colombia* (40), que solicita a los países desarrollados que adopten mayores compromisos con el modo de prestación del servicio mediante la presencia de personas físicas. El reconocimiento de títulos y experiencia, así como el otorgamiento de licen-

cias y permisos de trabajo temporal, son obstáculos a la prestación de servicios en países desarrollados por parte de personas físicas originarias de PVD. Pasada la Conferencia de Doha, Colombia (41) reitera su defensa de los PVD en las negociaciones sobre servicios turísticos e insiste en la adopción de disciplinas anticompetitivas.

*Cuba*, en mayo de 2002 (42), expresa que es urgente eliminar barreras a la recuperación y al avance de las actividades turísticas en los PVD, como las que lleva aplicando EE.UU. a Cuba en más de 40 años. Añade que el proceso de liberalización deberá propiciar la participación creciente de los PVD y el acceso a tecnologías, a los canales de distribución y redes de información y a mercados en los modos de suministro de interés para sus exportaciones según el artículo IV del AGCS. Insiste en que las negociaciones deben tender a la eliminación de prácticas anticompetitivas. Además indica que las negociaciones deben respetar los objetivos de política nacional de los países miembros. Por último, opina que *la riqueza endógena de los miembros debe ser preservada y estimulada para ser mostrada a los visitantes, sin transformaciones de la misma mediante la introducción de elementos exógenos.*

Países como *Ecuador* y *Malasia* apoyan las propuestas de Cuba (43).

## 7. Conclusiones

— El turismo es actualmente el sector de servicios de los contemplados en el AGCS con más compromisos de liberalización adoptados: 120 miembros comprometidos de 134. Por tanto, países adelantados y menos adelantados encuentran en el turismo un sector con importantes ventajas en su avance hacia la liberalización mundial.

— El turismo depende en gran medida de otros servicios como el transporte, los servicios financieros y los servicios sanitarios. La propia CST mide la importancia económica del turismo entendiendo que las actividades turísticas son

(38) S/CSS/M/9, publicado el 22/06/2001.

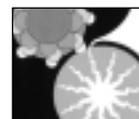
(39) S/CSS/M/8, publicado el 14/05/2001.

(40) S/CSS/W/97, publicado el 9/07/2001.

(41) S/CSS/W/122, publicado el 27/11/2001.

(42) TN/S/W/1.

(43) Reunión extraordinaria del CCS (TN/S/M/2), 5 y 6 de junio de 2002.



COLABORACIONES

muchas más que las meramente hosteleras y de intermediación e información sobre viajes. En los países de menor renta, la ausencia de esas infraestructuras y actividades comerciales conexas y relacionadas con el turismo limita el desarrollo de la actividad. El hecho de que al negociar en el ámbito de la actividad turística tan sólo se esté hablando de alojamientos hoteleros y similares, agencias de viajes y guías turísticos (Sector 9 del AGCS), supone que nos encontramos ante una visión parcial, limitada, del hecho turístico. Especialmente los PVD apuestan porque haya más transparencia y competencia en estos servicios y en aquellos otros relacionados, puesto que observan, tal y como manifiesta la UNCTAD, prácticas anticompetitivas generalizadas.

— Dado que el AGCS se cerró con un planteamiento muy restrictivo respecto de todos aquellos servicios que se consideran característicos del turismo, la propuesta de Anexo permite una visión de conjunto de la actividad, en consonancia con lo acordado por los organismos internacionales del turismo, además de permitir la regulación de las prácticas anticompetitivas.

— En cualquier caso, sí que se observa una tendencia generalizada entre las opiniones de los miembros a homologar la clasificación de servicios de hostelería y turismo del AGCS con la propuesta por la OMT y ONU para, entre otros fines, la elaboración de la CST, ya sea dentro de un Anexo o como una lista recapitulativa de servicios turísticos.

— Los PVD insisten en la implantación de disciplinas y de medidas de salvaguardia de la competencia con el objetivo de evitar las prácticas no competitivas que se dan en el sector aéreo, hotelero y de venta y distribución de viajes, bien dentro de un Anexo, bien fuera de él. Se constata que existen problemas de libre competencia en los sectores de transporte aéreo y en el de distribución de la información a través de los SRI e Internet que perjudican a los PVD, que son los que tienen sin embargo una dependencia del turismo en su PIB mucho más importante que la mayoría de países más ricos. Preocupa especialmente el comercio electrónico de los servicios de turismo. Si bien la posibilidad de hacer reservas en línea representa una nueva oportunidad para las empresas que ofre-

cen servicios turísticos, los PVD pueden verse discriminados en el uso de esta tecnología.

— Los países latinoamericanos son muy activos en la defensa de una liberalización de los servicios de turismo que no perjudique su capacidad de competir, mediante el tratamiento de esta actividad económica en su conjunto y en un Anexo más del AGCS. Por el contrario, EE.UU., Japón y UE, entre otros, desean continuar dentro del esquema actual de negociaciones.

— Hay dos puntos de vista sobre el concepto de desarrollo sostenible del turismo: los países tecnológica y financieramente avanzados (Suiza, UE) lo conciben como facilidad a la entrada de inputs de calidad en los destinos (transportes, infraestructura, etcétera), mientras que los PVD lo entienden y defienden como un enfoque con participación de las comunidades locales y desarrollo de recursos endógenos.

## Bibliografía

1. HONECK, D.B.(2001): *Overview of GATS Disciplines and Commitments*, Simposio sobre servicios de turismo, OMC, Ginebra, página 3.
2. OMC(1991): *Lista de clasificación sectorial de los servicios*, MTN.GNS/W/120, OMC, Ginebra, página 7.
3. OMC (1994): *Acta final de la Ronda Uruguay. Acuerdo general sobre el comercio de servicios (Anexo 1B)*. OMC, Marrakesh, [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/26-gats.wpf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/26-gats.wpf), páginas 17-18.
4. OMC (2002): *Programa de Doha para el desarrollo*, www.wto.org, 2002, página 9.
5. OMT (1994): *Consecuencias del AGCS para el turismo*. Actas de conferencias y seminarios de la OMT, Milán.
6. OMT (1999): *La Cuenta satélite del Turismo (CST): Marco Conceptual*. Documento presentado en la Conferencia Mundial Enzo Paci sobre la incidencia económica del turismo, Niza.
7. OMT (2001): *The TSA (Tourism Satellite Account) as an Ongoing Process: Past, Present and Future Developments*, OMT, Madrid, 2001
8. ONU y OMT (1994): *Recomendaciones sobre estadísticas del turismo*, ONU, Serie M, N° 83, Nueva York, página 21.
9. UNCTAD (1998): *Fortalecimiento de la capacidad de expansión del sector del turismo en los países en desarrollo, especialmente los tour operadores, las agencias de viaje y otros proveedores*. TD/ B/ COM. 1/ 17, TD/ B/ COM. 1/ EM. 6/ 3, Ginebra, página 2.
10. WTTC (2001): *Estrategia y desarrollo*, <http://www.wttc.org/stratdev/>.



COLABORACIONES