

Distr.
GENERAL

UNCTAD/LDC/Misc.64
23 de febrero de 2001

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Tercera Conferencia de las Naciones Unidas
sobre los Países Menos Adelantados
Turismo y desarrollo en los países menos adelantados
Las Palmas, Islas Canarias (España)
26 a 29 de marzo de 2001

TURISMO Y DESARROLLO EN LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS (PMA)

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Este documento de antecedentes tiene por objeto facilitar los debates que celebrarán los participantes en la reunión de alto nivel sobre turismo y desarrollo en los Países Menos Adelantados (PMA), organizada en el marco de la preparación de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados. Ofrece un panorama de la importancia del turismo internacional como sector económico, importante o dinámico, en más de la mitad de los PMA, y describe el efecto catalizador de este sector sobre el desarrollo económico y la eficiencia de esos países. Tras examinar las principales ventajas y desventajas que afectan a los PM en sus esfuerzos por desarrollar la industria turística, el documento examina una gama de políticas y estrategias nacionales convenientes y los elementos de un posible plan mundial de acción para desarrollar en esos países actividades turísticas beneficiosas y sostenibles. A condición de lograr una estabilidad sociopolítica duradera y de obtener la inversión pertinente en capital humano e infraestructura física, el desarrollo del turismo parece ser una de las vías más valiosas para reducir la marginalización, en la economía mundial, que padecen los Países Menos Adelantados.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 4	3
1. Panorama de las tendencias del desarrollo del turismo y factores contribuyentes	5 - 18	4
1.1. La importancia del turismo internacional para las economías de los PMA	5 - 8	4
1.2. Evolución de la función del turismo en la especialización económica de los PMA	9 - 14	4
1.3. Tendencias de los servicios de transporte aéreo en los PMA	15 - 18	9
2. Factores que afectan a los esfuerzos de los PMA para desarrollar la industria turística	19 - 37	9
2.1. Ventajas y desventajas debidas a las características geográficas	20 - 21	10
2.2. Desarrollo del turismo y su vulnerabilidad a las conmociones externas	22 - 23	10
2.3. Desventajas estructurales que obstaculizan el desarrollo del turismo en los PMA	24 - 31	11
2.4. Carencias relacionadas con el marco de políticas	32 - 37	13
3. Estrategias y políticas destinadas a favorecer el desarrollo del turismo en los PMA	38 - 58	14
3.1. Estrategias y políticas de diversificación y especialización	40 - 47	15
3.2. Estrategias y políticas de inversión	48 - 51	17
3.3. Estrategias y políticas relativas al transporte aéreo	52 - 53	17
3.4. Estrategias y políticas de promoción	54 - 58	18
4. Hacia un programa de acción para favorecer el desarrollo del turismo en los PMA	59 - 68	20
4.1. Un ideal para el desarrollo del turismo en los PMA	61 - 62	20
4.2. Elementos que deben tomarse en cuenta al formular un plan de acción para el desarrollo del turismo en los PMA	63 - 68	21

Cuadros

1. Algunos indicadores turísticos de los PMA	6
2. Clasificación de los PMA según la importancia del sector turístico en su economía	8

I. INTRODUCCIÓN

1. Desde 1971 los países menos adelantados (PMA) han sido clasificados oficialmente por las Naciones Unidas como una categoría de países que padecen obstáculos estructurales para su desarrollo socioeconómico y que, a juicio de la comunidad internacional, merecen un trato especial en apoyo de sus esfuerzos para superar esos obstáculos. La lista de los PMA ha sido examinada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas cada tres años. La lista se elabora en función de criterios que se han afinado a lo largo de los años en base a una justificación, que ha ido evolucionando, para mantener esta categoría especialmente reconocida. En el examen del último trienio (en el año 2000) se utilizaron los siguientes criterios: a) una renta nacional baja (medida a través del producto nacional bruto por habitante, con un tope de 900 dólares para la inclusión de nuevos países); b) un bajo nivel de desarrollo del capital humano (medido a través de un índice compuesto basado en indicadores de salud, nutrición y educación); y c) un alto grado de vulnerabilidad económica (medida a través de un índice compuesto basado en indicadores de la inestabilidad económica, la insuficiente diversificación y la desventaja de la pequeñez). Tras la admisión del Senegal a raíz del examen del año 2000, en la categoría están comprendidos actualmente 49 países, de los cuales 34 son de África, 9 de Asia, 5 del Pacífico y 1 del Caribe.

2. La presente nota de la secretaría de la UNCTAD tiene por objeto dar información de antecedentes sobre el desarrollo del turismo en los países menos adelantados y está destinada a los participantes en la reunión de alto nivel sobre el turismo, organizada por la UNCTAD en el marco de la preparación de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (Bruselas, 14 a 20 de mayo de 2001).

3. Se espera que esta nota, desde una posición pragmática, contribuirá a arrojar luz sobre la importancia del turismo como vía para mejorar la especialización económica y las perspectivas de desarrollo de los países menos adelantados. Al mismo tiempo, se reconoce la gran diversidad de situaciones en cuanto al papel potencial del turismo en el desarrollo de esos países. El documento se divide en cuatro secciones para facilitar los debates durante la reunión de alto nivel. La sección 1 destaca la evolución de la importancia del turismo internacional para las economías de los países menos adelantados (PMA). La sección 2 examina la serie de ventajas y desventajas que tienen los PMA en sus esfuerzos por desarrollar la industria turística. La sección 3 contempla las políticas y estrategias deseables para el desarrollo del turismo en los PMA. La sección 4 sugiere los posibles elementos de un programa de acción para el desarrollo del turismo en los PMA, en previsión de la adopción por la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados de un programa mundial de acción para los PMA en el nuevo decenio.

4. La secretaría de la UNCTAD agradece a la Agencia Española de Cooperación Internacional y a la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de las Islas Canarias por su contribución financiera y apoyo para acoger la reunión de alto nivel sobre el desarrollo del turismo en los países menos adelantados en Las Palmas, Gran Canaria.

1. Panorama de las tendencias del desarrollo del turismo y factores contribuyentes

1.1. La importancia del turismo internacional para las economías de los PMA

5. Aunque sólo el 0,5% de las exportaciones mundiales de servicios proceden de los PMA, los servicios internacionales son una parte importante de las economías de esos países. En 1998 los servicios representaron el 20% de las exportaciones totales de bienes y servicios de los PMA. Sin embargo, en 13 de los 49 PMA, los ingresos por exportaciones de servicios rebasaron los ingresos por exportaciones de mercaderías y, en todos ellos menos 3, la parte de las exportaciones de servicios turísticos en los ingresos totales de divisas era más del doble de la parte correspondiente a las exportaciones de mercaderías.

6. La parte de los PMA en las exportaciones mundiales de servicios turísticos fue el 0,6% en 1988 (con 2,4 millones de llegadas de turistas internacionales) y el 0,8% en 1998 (5,1 millones de llegadas). A lo largo del decenio de 1990, los flujos turísticos a los PMA aumentaron más rápidamente que en el resto del mundo. Este crecimiento fue particularmente acusado en siete países (Camboya, Malí, la República Democrática Popular Lao, Myanmar, Samoa, Uganda y la República Unida de Tanzania), que acogieron más de 1,2 millones de visitantes en 1998, frente a 0,4 millones en 1992. Durante el decenio de 1990, el crecimiento del turismo fue mucho más lento en varios PMA, y además registró una disminución en varios países que padecían inestabilidad sociopolítica y económica.

7. El incremento de los ingresos por turismo internacional en los PMA fue considerable durante el decenio de 1990: los ingresos totales aumentaron más del doble entre 1992 y 1998 (pasando de 1 millardo a 2,2 millardos de dólares). Se registró un alto grado de concentración en la distribución de los ingresos por turismo en cinco de los PMA, a saber: Camboya, Maldivas, Nepal, República Unida de Tanzania y Uganda que absorbieron el 51% de los ingresos totales de turismo de todos los PMA en 1998. A lo largo del decenio fue particularmente intenso el crecimiento del gasto de los turistas internacionales en Camboya, la República Unida de Tanzania, Myanmar, Bangladesh, Samoa, Uganda y Haití.

8. El turismo es la fuente primordial de ingresos de divisas en los 49 PMA, con excepción de la industria petrolera, que está concentrada en sólo 3 PMA (Angola, Yemen y Guinea Ecuatorial). Los ingresos combinados por exportaciones de turismo en 1998 en todos los PMA representó el 16,2% del total de ingresos por exportaciones no petroleras de los PMA, con lo que rebasaron el segundo y tercer sectores mayores de exportación no petrolera (el algodón y los productos textiles) el 39 y el 82% respectivamente.

1.2. Evolución de la función del turismo en la especialización económica de los PMA

9. Esta parte ofrece un panorama en el que se destaca la diversidad de situaciones del comportamiento y el potencial turístico de los PMA, así como el desarrollo del turismo en el contexto de la evolución de la especialización económica durante el período 1985-1998. En 1998 el turismo era uno de los cinco principales sectores de exportación de bienes y servicios en casi dos tercios de los PMA (31 de un total de 49). En 24 de esos 31 países, el turismo era el principal sector de exportación de servicios, y los servicios a las empresas o los transportes ocupaban el segundo sector más importante de exportación de servicios en la inmensa mayoría de los casos. Además, actualmente el turismo es la primera fuente de ingresos de divisas en 7 de

los 49 PMA. Este sector es una de las tres principales industrias de exportación en 22 PMA. En 1985, sólo 16 PMA habían colocado su sector turístico entre los tres máximos generadores de divisas (véase el cuadro 1).

10. El cuadro 2 clasifica los PMA según la importancia del sector turístico para su economía. Revela que 18 de los 49 PMA (es decir, más de un tercio de todo el grupo) tienen un destacado sector turístico, ya que el turismo internacional es una de las tres principales fuentes de ingresos de divisas. Otros 15 PMA tienen un sector turístico menos destacado, aunque 10 de ellos registraron considerables progresos en su actividad turística durante el decenio de 1990. De hecho, se espera que algunos (por ejemplo, Bhután, Myanmar y Yemen) se conviertan en principales destinos turísticos en los próximos años.

11. En las Maldivas, Gambia, Vanuatu y Tuvalu, el turismo siguió siendo el principal sector exportador a lo largo del período 1985-1998. En las Maldivas y Vanuatu, las exportaciones de servicios turísticos han contribuido (desde 1994 y 1996 respectivamente) a generar un superávit en la balanza exterior de bienes y servicios (así como en la balanza general por cuenta corriente en Vanuatu desde 1998). En otros tres países (Comoras, Samoa y la República Unida de Tanzania) el turismo internacional se ha convertido en la primera fuente de ingresos de divisas desde 1985.

12. Entre los PMA que tienen un sector turístico menos destacado pero que han hecho progreso en su actividad turística, hay por lo menos tres países (Bangladesh, Etiopía y Myanmar) que se caracterizan porque el modesto papel que el sector turístico desempeña entre las fuentes de exportación se debe a la "pequeñez" de la industria turística. Aunque cada uno de esos tres países registra más de 100.000 llegadas de turistas al año, por lo menos cuatro o cinco sectores superan al turismo como fuente de ingresos de divisas. Esos tres países figuran entre los cuatro PMA más poblados y han mostrado un considerable grado de diversificación y de expansión en los sectores dominantes: primario, manufacturero y de servicios.

13. Por último, 16 PMA (es decir un tercio de todo el grupo) han quedado al margen de la economía del turismo internacional, o bien a causa de su paralizante inestabilidad sociopolítica (en 11 países) o bien por carecer de una política turística congruente. Merece la pena señalar que las actividades del turismo internacional entre mediados del decenio de 1980 y mediados del decenio de 1990 habían alcanzado un nivel notable de actividad en Sierra Leona. Desgraciadamente, el advenimiento de la guerra civil y el declive económico casi paralizaron la industria turística.

14. Pese a los riesgos de inestabilidad que enfrentan constantemente las actividades turísticas en varios PMA, la reespecialización económica, mediante el desarrollo constante del turismo, puede reducir la exposición de un país a factores externos adversos y atenuar su vulnerabilidad económica y dependencia exterior. Esto sucederá si el turismo tiende a sustituir, en la estructura económica general, aquellas actividades que acusan, incluso más que el turismo, las conmociones externas.

Cuadro 1

Algunos indicadores turísticos de los PMA

	Llegadas de turistas (en miles)			Ingresos por turismo (millones de dólares)			Ingresos por turismo/ Exportaciones de bienes (porcentaje)	Ingresos por turismo/ Importaciones de bienes (porcentaje)	Llegadas procedentes de la misma región (porcentaje)
	1988	1992	1998	1988	1992	1998	1998	1998	1998
República Unida de Tanzania	130	202	447	40	120	431	63,38	30,79	0,39
Maldivas	156	236	403	55	113	292	417,14	83,43	0,05
Camboya	20	88	220	-	50	143	20,43	14,30	0,60
Uganda	40	92	238	8	38	142	-	-	0,80 ^b
Nepal	266	334	435	94	110	124	26,38	9,54	0,36
Haití	133	90	150	19	38	96	54,86	12,00	0,90
Zambia	108	159	382	5	51	90	-	-	0,72
Eritrea	-	176	414	-	-	75	150,00	15,31 ^c	0,90
Madagascar	35	54	133	20	39	74	30,83	14,80 ^a	0,15
Yemen	60	72	81	21	47	69	4,60	3,14	0,17
República Democrática Popular Lao	25	30	260	1	18	68	18,38	12,36	0,02
Bangladesh	121	110	163	13	8	65	1,71	0,92	0,45
Sierra Leona	75	89	50	15	17	57	814,29	57,00	0,47 ^b
Vanuatu	16	43	51	18	56	52	148,57	55,32 ^c	0,94
Samoa	49	38	71	18	17	43	286,67	43,00	0,83
Etiopía	76	83	121	19	23	40	7,14	4,00	0,27
Burkina Faso	83	92	140	11	24	39	16,96	5,57	0,41
Myanmar	26	27	194	8	16	35	3,18	1,30	0,06
Benin	75	130	152	40	32	33	8,25	4,93	0,65 ^a
Gambia	102	64	87	18	27	33	110,00	13,75	0,02
Mali	36	38	85	38	11	28	-	-	0,24
Comoras	8	19	27	3	8	26	-	-	0,54 ^c
Lesotho	110	155	115	-	19	20	-	-	0,99
Níger	33	13	18	11	17	18	-	-	0,42
Cabo Verde	18	19	52	3	7	17	188,89	6,80	-

	Llegadas de turistas (en miles)			Ingresos por turismo (millones de dólares)			Ingresos por turismo/Exportaciones de bienes (porcentaje)	Ingresos por turismo/Importaciones de bienes (porcentaje)	Llegadas procedentes de la misma región (porcentaje)
	1988	1992	1998	1988	1992	1998	1998	1998	1998
Rwanda	36	5	2	7	4	17	-	-	-
Togo	104	49	96	36	39	15	2,86	2,21	0,57
Mauritania	-	-	-	12	8	11	-	-	-
Chad	21	17	8	7	21	10	-	-	0,36
Angola	39	40	52	-	-	8	0,15	0,40	0,24
Malawi	99	150	215	11	8	8	1,45	1,19	0,83
Islas Salomón	1	12	16	5	6	7	5,83	-	0,85
Bhután	2	3	5	1	3	6	-	-	0,00
República Centroafricana	5	7	20	5	3	6	-	-	-
Guinea	-	33	99		11	6	-	-	-
Sudán	37	17	34	29	5	6	1,00	0,32	-
Djibouti	29	28	19	5	6	4	13,33	2,50	-
Burundi	82	86	15	4	4	2	3,08	1,33	0,47
República Democrática del Congo	39	22	32	7	7	2	0,15	0,13	0,38
Kiribati	3	4	5	1	1	2	-	-	0,64
Santo Tomé y Príncipe	1	3	2	1	2	2	-	-	0,23
Afganistán	9	6	4	1	1	1	-	-	-
Ghana	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01
Somalia	40	20	10	-	-	-	-	-	-
Tuvalu	1	1	1	-	-	-	-	-	0,73
Total	2.359	2.956	5.124	610	1.035	2.223			

Fuente: Organización Mundial del Turismo.

^a 1995.

^b 1996.

^c 1997.

Cuadro 2

Clasificación de los PMA según la importancia del sector turístico en su economía

(Turismo expresado en porcentaje de exportaciones totales de bienes y servicios en 1998 o anteriormente según se indica)

PMA con un destacado sector turístico en 1998				PMA con un sector turístico menos destacado en 1998			PMA sin actividad turística importante en 1998	
Países en los que el turismo ha seguido siendo el primer sector exportador desde 1985	Países en los que el turismo se ha convertido en el primer sector exportador desde 1985	Países en los que el turismo ha seguido siendo un destacado sector exportador desde 1985, y que era el segundo generador de ingresos de exportación en 1998	Países en los que el turismo se ha convertido en un destacado sector exportador desde 1985, y que era el segundo o tercer generador de ingresos de exportación en 1998	Países con un sector turístico menos destacado pero que han hecho progresos considerables en su actividad turística	Países que acogen poco turismo y que no revelan progresos considerables en su actividad turística	Países que padecen inestabilidad (factor paralizante)	Países que carecían de una política turística congruente hasta 1998	
Gambia (58,8) ¹ Maldivas (71,0) Tuvalu (29,5) Vanuatu (33,9)	Comoras (51,7) ² Samoa (47,4) Rep. Unida de Tanzania (34,9)	Haití ³ (23,6) Lesotho (9,9) Nepal (18,0) Senegal (12,7) ¹	Benin (10,3) ¹ Camboya (9,5) Cabo Verde (17,1) Rep. Democrática Popular Lao (19,5) Madagascar (11,1) Santo Tomé y Príncipe (34,2) Uganda (18,2) ¹	Bangladesh (0,9) Bhután (...) Burkina Faso (4,8) ² Etiopía (3,7) Malawi (1,1) ² Malí (4,1) ¹ Mauritania (5,1) Myanmar (9,9) Yemen (3,7) Zambia (...)	Chad (3,8) ² Kiribati (5,9) ² Níger (2,0) ² Islas Salomón (3,4) Togo (7,2) ²	Afganistán Angola Burundi Congo Eritrea Guinea Guinea-Bissau Liberia Rwanda Sierra Leona Somalia	República Centrafricana Djibouti Guinea Ecuatorial Mozambique Sudán	

Fuente: UNCTAD.

¹ 1997.² 1995.³ La actividad turística de Haití bajó considerablemente respecto del nivel alcanzado en 1985 y recuperó el dinamismo en los últimos años del decenio de 1990.

1.3. Tendencias de los servicios de transporte aéreo en los PMA

15. El transporte aéreo desempeña un papel esencial en el desarrollo económico de muchos PMA que, por ser países sin litoral o insulares, su acceso internacional depende considerablemente de los modos de transporte aéreo. El flujo de viajes por vía aérea internacional a los PMA ha aumentado el 31,1% entre 1995 y 1999, pasando de 10.538 millones de km/pasajero en 1995 a 13.823 millones de km/pasajero en 1999. La participación de los PMA en el transporte aéreo mundial, aunque baja, ha aumentado también, pasando del 0,53 al 0,59% del total del tráfico mundial durante el mismo período.

16. Ahora bien, el transporte aéreo a los PMA está muy concentrado. Bangladesh representa por sí solo el 25% del total de los viajes aéreos a los PMA, con 3.447 millones de km/pasajero en 1999. Los siguientes cinco países, a saber: Etiopía, Nepal, Yemen, Madagascar y Sudán, juntos representan otro 42% del total de transporte aéreo a los PMA. La mayoría de los países que tienen elevadas tasas de crecimiento del transporte aéreo total figuran, como corresponde, entre los principales países con aumento del turismo. Así sucede con Myanmar, la República Democrática Popular Lao, Guinea, Cabo Verde, Uganda y Madagascar. Algunos PMA, como Etiopía o Bangladesh, son focos regionales cuyo crecimiento refleja el desarrollo de los viajes a los países vecinos.

17. Es interesante señalar que, si bien el transporte aéreo internacional ha aumentado más rápidamente (31,1%) que el tráfico nacional (15%) en el período 1995-1999 en la región, hay cierto número de países (Uganda, Mozambique, la República Democrática Popular Lao, Islas Salomón, Santo Tomé y Príncipe e Islas Comoras) donde sucede lo contrario. Los viajes de ámbito nacional aumentaron también proporcionalmente junto con los viajes internacionales en Burundi, Maldivas y Malawi. Esto podría ser el resultado de una forma dinámica de desarrollo de la industria turística que quizá empuje al mercado del transporte aéreo hacia la diversificación con los vuelos internos, dado que en ocho PMA los viajes de ámbito nacional representan en el total de viajes un componente mayor que los vuelos internacionales. Entre éstos figuran muchos de los principales destinos turísticos, entre ellos la República Unida de Tanzania, Uganda y las Islas Salomón. Además, hay un grupo significativo, en el que los gastos de transporte y turismo son más elevados que los ingresos, integrado por Burundi, la República Democrática del Congo, Angola, Samoa, la República Unida de Tanzania y las Islas Salomón.

18. Por último, debe señalarse que los viajes aéreos son una industria en constante crecimiento en todos los PMA excepto aquellos en los que la inestabilidad política compromete la seguridad. Por tanto, el transporte aéreo es muy sensible a la situación de los puntos de destino y a la demanda. Además, es una industria sumamente eficiente en lo que respecta a la asignación de recursos.

2. Factores que afectan a los esfuerzos de los PMA para desarrollar la industria turística

19. En su afán por desarrollar el turismo, los PMA generalmente tratan de explotar ventajas comparativas especiales. Al mismo tiempo, padecen también desventajas y limitaciones especiales debidas a sus desventajas geográficas y demás desventajas estructurales. Toda estrategia de desarrollo turístico, en cualquier PMA, debería basarse en reconocer la existencia de una mezcla de factores positivos y negativos, algunos de los cuales son ajenos a la voluntad

de empresarios y formuladores de políticas, en tanto que otros son sensibles a las medidas políticas que se adoptan.

2.1. Ventajas y desventajas debidas a las características geográficas

20. Insularidad y carencia de litoral. Cinco de los siete PMA en los que el sector del turismo internacional domina la economía son Estados insulares pequeños (Comoras, Maldivas, Samoa, Tuvalu, Vanuatu) y otros tres Estados insulares (Haití, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe) pertenecen a la categoría de PMA con un destacado sector turístico (véase el cuadro 2). Sin embargo, como lo prueba el caso de Kiribati, que es uno de los PMA con un sector turístico menos destacado, la belleza marina puede no significar por sí misma prosperidad turística, ya que la pequeñez y la lejanía extremas constituyen fuertes desincentivos para los posibles inversores hoteleros, operadores turísticos y turistas, si consideran el factor distancia al decidir las vacaciones. Por otra parte, el comportamiento turístico de Botswana (antiguo PMA) y de la República Democrática Popular Lao, Lesotho, Nepal y Uganda (actuales PMA) demuestra que la falta de litoral puede ofrecer valiosas ventajas comparativas cuando, por ejemplo, un producto turístico se comercializa sobre la base de atractivos geográficos o culturales o de una fauna o flora únicos en el mundo. Varios PMA, con un sector turístico menos destacado pero en crecimiento, son países sin litoral y algunos, entre ellos Bhután, Burkina Faso, Etiopía, Malawi, Malí y Zambia, han demostrado gran potencial para incrementar el turismo.

21. Pequeñez y lejanía. El tamaño de un país no influye necesariamente en la viabilidad de la industria turística (la mitad de los PMA con un sector turístico destacado son países muy pequeños con una población de menos de 5 millones de habitantes). En algunos PMA, particularmente en regiones de islas pequeñas, la pequeñez puede ser un factor determinante de la demanda turística por su estrecha relación con microambientes y con la expectativa de un producto exclusivo (por ejemplo, los lugares turísticos en los atolones de las Maldivas). Análogamente, el valor de la lejanía, pese a la inconveniencia de viajar grandes distancias, está también entrelazado con la imagen de exclusividad y tranquilidad del producto. La pequeñez y la lejanía son desventajas, especialmente para movilizar recursos humanos suficientemente cualificados, o para construir y mantener una infraestructura mínima dada la reducida base financiera del país. Es probable que el capital nacional para el turismo escasee en los pequeños PMA, con excepción de los pequeños proyectos de carácter familiar.

2.2. Desarrollo del turismo y su vulnerabilidad a las conmociones externas

22. Vulnerabilidad a las conmociones externas. Muchos PMA que tienen actividades turísticas, o que tienen potencial para el desarrollo turístico, son vulnerables a los desastres naturales o sufren las consecuencias de las frecuentes conmociones externas sobre la industria turística. Entre los PMA insulares, los países más frecuentemente afectados durante el período 1977-1996 fueron Haití (14 inundaciones, 8 huracanes y tormentas), las Islas Salomón (14 terremotos y 5 ciclones) y Vanuatu (14 terremotos y 11 ciclones). La fuerte inestabilidad de la producción agrícola de Tuvalu durante el período 1979-1997 ha subrayado la fragilidad de la conexión entre los suministros locales de alimentos y la industria turística, y es uno de los factores que explica el lentísimo desarrollo del turismo internacional en ese país. Otro factor menos visible pero de considerable importancia a la larga son el calentamiento mundial y sus posibles consecuencias devastadoras, en particular la subida del nivel del mar y el blanqueo del

coral. Este fenómeno, según se informa, ha comenzado a afectar al sector del buceo, que es una importante forma de especialización turística de las Maldivas.

23. Vulnerabilidad a las conmociones externas de origen no natural. Varios PMA son también vulnerables a las conmociones externas, o a factores externos indirectos de carácter político o económico, que pueden perjudicar gravemente a la industria turística. En 1991 la guerra del Golfo frenó la demanda turística en las Maldivas y en el Yemen. Las conmociones económicas externas que pueden afectar al sector turístico de un PMA son principalmente las fluctuaciones de la demanda turística internacional, especialmente cuando procede de mercados turísticos con un grado elevado de elasticidad renta de la demanda. Los destinos que tienen propensión a acoger turismo del mercado intermedio (por ejemplo el Senegal) será uno de los principales perjudicados a ese respecto. La inestabilidad de los tipos de cambio no parece haber perjudicado a muchos destinos turísticos en los PMA, porque pocos de esos países han registrado situaciones de sobrevaloración monetaria y en particular en África con la devaluación de los francos CFA. En el caso más habitual de la depreciación monetaria en un PMA, las exportaciones de servicios turísticos resultarán más competitivas frente a los mercados de moneda sólida, si el precio de los productos turísticos correspondientes permanece inalterado. Pero, dado el elevado contenido de importaciones de los productos turísticos en la mayoría de los PMA, la devaluación monetaria no tiene necesariamente una influencia positiva global en la competitividad del turismo de esos países, para los que en general es más deseable la estabilidad monetaria.

2.3. Desventajas estructurales que obstaculizan el desarrollo del turismo en los PMA

24. Los PMA no están influenciados sólo por limitaciones geográficas o conmociones externas ajenas a su control, sino que padecen también desventajas estructurales íntimamente relacionadas con su estado general de subdesarrollo. La mayoría de estas desventajas pueden superarse o reducirse aplicando las políticas apropiadas. Las principales desventajas estructurales que afectan al desarrollo del turismo en los PMA se refieren a las carencias de la infraestructura física (transportes, alojamiento), la infraestructura de las comunicaciones, los recursos humanos y la cantidad y calidad de enlaces intersectoriales.

25. Transporte y alojamiento. Cada vez más los turistas consideran las condiciones de viaje nacionales e internacionales como parte integrante del producto turístico. Las redes de transporte terrestre son determinantes naturales de la distribución geográfica de los flujos turísticos dentro de un país y son decisivas para desarrollar nuevas formas especializadas de turismo que aporten beneficios de distribución espacial equitativa. La limitada infraestructura de transportes terrestres característica de muchos PMA perpetúa la elevada concentración de las instalaciones de alojamiento en las grandes ciudades y en la proximidad de los aeropuertos. Estas concentraciones suelen conllevar problemas ambientales y aumentan las distancias entre los turistas y la población local. La demanda de alojamiento adecuado de calidad está aumentando y es decisiva para definir el tipo de turismo ofrecido.

26. Muchos PMA remotos con posibilidades turísticas ven obstaculizados sus esfuerzos para desarrollar este sector porque están marginados de las principales rutas aéreas internacionales a causa de su ubicación geográfica y de las limitaciones de la densidad de tráfico. Además, la mayoría de los PMA padecen deficiencias en cuanto a la disponibilidad o la calidad del equipo y la infraestructura del transporte aéreo (aviones, aeropuertos, controles de tráfico aéreo), ya que estos activos requieren considerables aportaciones de capital, tecnología y calificaciones. Las

limitaciones financieras que padecen los PMA generalmente se deben a lo limitado de los fondos públicos disponibles para modernizar y mejorar el equipo y las infraestructuras de transporte aéreo en consonancia con las normas internacionales. Además, la falta de congruencia (si no divergencia total) entre las políticas de transporte aéreo y las políticas de turismo anulan a veces el propósito de desarrollar y promover condiciones de viaje y alojamiento competitivas.

27. Infraestructura de telecomunicaciones. Las telecomunicaciones son esenciales para la conexión eficiente de la industria turística y de su mercado, por una parte, y de sus proveedores por la otra. Una infraestructura eficiente de telecomunicaciones es esencial para acceder a los sistemas mundiales de distribución (SMD) y a los sistemas de reservas informatizados (SRI) y para que los servicios de transporte aéreo funcionen eficazmente. Dada la economía mundial del turismo, en la que la mayoría de los países en situación desventajosa están obligados a ser tan competitivos como los destinos más desarrollados, ningún PMA puede ignorar la importancia de esta esfera en su estrategia de desarrollo turístico. Esto supone no sólo la necesidad de disponer de equipo moderno, sino también de una política apropiada de gestión de las telecomunicaciones a nivel nacional.

28. Acceso a los sistemas de reserva informatizados y sistemas mundiales de distribución. Para todos los destinos turísticos, los sistemas de reserva informatizados (SRI) y los sistemas mundiales de distribución (SMD) se han convertido en instrumentos cruciales de comercialización del turismo internacional, ya que permiten la interacción total de los operadores turísticos, que es condición esencial para la gestión eficiente de los productos turísticos. En muchos PMA, el acceso a los SRI/SMD se ve obstaculizado por desventajas resultantes de la infraestructura de las telecomunicaciones, las limitaciones correspondientes a los costos de utilizar o mantener la tecnología pertinente y la disponibilidad de conocimientos informáticos. Los operadores más afectados son las pequeñas empresas turísticas, que no suelen disponer de los medios financieros y los conocimientos necesarios para aprovechar los sistemas mundiales de comunicaciones. Además, las prácticas anticompetitivas son relativamente habituales en los dueños de los sistemas de reserva informatizados y los sistemas mundiales de distribución, quienes pueden discriminar a los pequeños operadores al suministrar información e imponer diferencias de precios a favor de los usuarios más frecuentes.

29. Disponibilidad de recursos humanos. En la mayoría de los PMA, la mano de obra es abundante, pero los servicios de capacitación de los trabajadores del sector turístico son inexistentes o insuficientes. La escasez de personal cualificado, al agravar la necesidad de personal expatriado, es una causa de la fuga de rentas. Además, limitan el margen para innovar los productos y mejorar la calidad, cuando no obstaculizan la simple realización de operaciones turísticas de manera constante. El desarrollo de los recursos humanos a todos los niveles de competencias es, por consiguiente, un requisito para el desarrollo de productos turísticos competitivos. La gama de las cualificaciones pertinentes debe determinarse teniendo en cuenta la especialización y estrategia turística del país. Los PMA necesitan de las organizaciones regionales e internacionales competentes asistencia técnica polifacética para el desarrollo de los recursos humanos y la creación de capacidad para el turismo. Esto entraña el apoyo especial de las instituciones financieras internacionales y de los donantes bilaterales.

30. Carencias en los sectores intersectoriales y la cuestión de la fuga de rentas. En todo destino turístico, la competitividad y calidad de un producto turístico requiere el continuo suministro de los numerosos bienes y servicios que precisa la industria turística y que en

conjunto constituyen la economía turística. Por tanto, un sistema de enlaces eficaces es condición necesaria para que produzca el efecto multiplicador del gasto turístico y para que los beneficios locales del comercio turístico se distribuyan ampliamente. Cuando los enlaces son débiles o inexistentes, se produce la fuga de rentas turísticas. Aunque la magnitud de las fugas es generalmente difícil de estimar en la mayoría de los PMA, se cree que es mucho mayor que en otros países en desarrollo. Esto quizá suceda por la falta de integración intersectorial de las economías de los PMA, particularmente en aquellos PMA en los que el desarrollo turístico es aún un fenómeno nuevo. Por tanto, la fuga sustancial de rentas reduce los beneficios que podían retenerse en la economía nacional.

31. Estas fugas consisten principalmente en los gastos de importación efectuados cuando la economía local no puede suministrar los bienes y servicios pertinentes, por ejemplo: las remesas al extranjero de rentas turísticas por el personal expatriado y la retención o repatriación de beneficios por parte de las empresas turísticas de propiedad extranjera. El aumento de los enlaces intersectoriales y la reducción de la magnitud de la fuga de rentas es, por consiguiente, un objetivo primordial de los planificadores del desarrollo turístico en los PMA, aun cuando sigue entendiéndose que la fuga de rentas es un precio normal a pagar por el desarrollo de una industria en un país que no dispone de la densidad económica necesaria. Reducir esa fuga, aumentando la participación de los proveedores locales, el personal local y el capital nacional, es un aspecto esencial de las estrategias de desarrollo turístico en los PMA (véase el anexo 3).

2.4. Carencias relacionadas con el marco de políticas

32. La existencia de una política coherente es un factor determinante de un entorno potenciador del sector turístico. Su ausencia o insuficiencia afecta gravemente al funcionamiento de los operadores turísticos en la mayoría de los PMA. Por tanto, el marco de políticas internas es igualmente importante como factor potenciador. En la mayoría de los PMA que han registrado escaso desarrollo turístico o que no lo han registrado en absoluto, las políticas relativas al sector turístico han sido insuficientes o inexistentes.

33. Marco de políticas nacionales. En el contexto nacional, la principal desventaja de los PMA es la carga de la deuda que reduce los recursos disponibles para fines de desarrollo (por ejemplo, el desarrollo y mejora de la infraestructura turística). Igualmente importante es la desventaja comprobada de los PMA para aplicar los polémicos procesos de ajuste estructural con arreglo a programas del Servicio reforzado de ajuste estructural¹. Las rigideces de esos programas han aumentado los obstáculos que enfrentan los PMA. El margen de libertad de intervención del Gobierno se ha reducido de diversas formas y en particular el uso de esos fondos públicos para apoyar el comienzo o la mejora de instalaciones del sector turístico. Como consecuencia de ello, los gobiernos de los PMA tienen un margen de actuación limitado, se penaliza a los operadores turísticos actuales o potenciales, aumenta el efecto de fuga de rentas, y se socavan gravemente las perspectivas generales del turismo.

34. Y a la inversa, cuando falta un marco de políticas, se observa frecuentemente una falta de visión y la creencia errónea de que el turismo se desarrollará exclusivamente sobre la base de las ventajas comparativas, en particular, el entorno natural. En consecuencia, aunque se suele

¹ Los países menos adelantados, Informe de 2000, cap. 4.

reiterar la importancia del turismo, no se conceptualizan la especialización y estrategia sectoriales. Es habitual la incongruencia de las políticas, como sucede con las políticas de transporte aéreo que promueven el monopolio de una aerolínea, anulando así el objetivo de la competitividad de los precios en las ofertas turísticas. La serie gradual de políticas adoptadas frecuentemente ha sido insuficiente o reflejaba la idea errónea de asegurar el desarrollo de una infraestructura física apropiada y de los recursos humanos pertinentes antes de que el producto turístico pueda desarrollarse y promoverse por completo. Por último, se han observado carencias en el cumplimiento de los principios cruciales de la sostenibilidad ambiental en el desarrollo del turismo, y al considerar sus efectos sociales.

35. El marco de políticas internacionales. El marco de políticas internacionales para el desarrollo del turismo en los PMA consiste esencialmente en las concesiones que la comunidad internacional pretende conceder a esos países por su condición de tales. En el aspecto financiero, la consideración por los donantes de las cuestiones de la deuda no siempre son congruentes con los objetivos de desarrollo sectorial cuando estos últimos se subordinan a los objetivos de estabilización y liberalización como requisitos teóricos.

36. En el aspecto comercial, las posibilidades de los PMA de obtener un marco de políticas internacionales más favorable depende de: a) la aplicación efectiva de principios de tratamiento especial y diferenciado en virtud de acuerdos comerciales multilaterales (en particular, el artículo IV del AGCS); b) la mejora de los compromisos en las negociaciones del AGCS 2000, por parte de los países que generan turistas, en especial la eliminación de las barreras a la presencia comercial de los PMA en los países con mercado de turistas y en la circulación de las personas; y c) la mejora de los compromisos por parte de los países de mercado de dismantelar las prácticas anticompetitivas que socavan a los operadores turísticos locales y originan una fuga completa de rentas.

37. A fin de conservar los beneficios que comparten su condición, los PMA deberían intervenir activamente en el frente multilateral. Esto significa aumentar su capacidad institucional de participar en las negociaciones del AGCS 2000 y de vigilar los efectos que tienen las medidas de liberalización en el desarrollo turístico, protegiendo así sus intereses nacionales a la luz de sus objetivos de desarrollo del turismo.

3. Estrategias y políticas destinadas a favorecer el desarrollo del turismo en los PMA

38. El crecimiento competitivo y gradual del turismo internacional en los PMA implica una combinación especial de estrategias y políticas encaminadas a desarrollar plenamente las ventajas comparativas de esos países, respondiendo al mismo tiempo a los muy diversos obstáculos a los que se enfrentan. Estas estrategias y políticas comprenden la aplicación de métodos y enfoques especializados para la aplicación de programas específicos y la adopción de medidas concertadas con miras al desarrollo de la capacidad de oferta, la diversificación de los productos turísticos y la promoción en mercados seleccionados. Además, suelen proporcionar los conceptos operativos y el marco de interacción necesarios a las autoridades nacionales de turismo, los operadores privados (hoteles, agencias de viajes, operadores turísticos, transportistas), los inversores, las asociaciones de turismo, las organizaciones internacionales y otros agentes económicos clave en cada país determinado y en los mercados extranjeros.

39. En los PMA, las restricciones financieras existentes y la escasa capacidad institucional del sector privado exigen que las autoridades nacionales de turismo (encargadas de la organización, el desarrollo y el funcionamiento de la industria turística de cada país) asuman un papel fundamental en el diseño y la aplicación de una estrategia para el turismo. Los enfoques y opciones que pueden adoptar los PMA con respecto a sus estrategias y políticas para el turismo pueden comprender tres aspectos: 1) diversificación y especialización; 2) promoción de la inversión; 3) promoción del turismo.

3.1. Estrategias y políticas de diversificación y especialización

40. En este apartado se examinan diversas estrategias y políticas de desarrollo del turismo en los PMA que se refieren a la diversificación y la especialización económica, y a las cuestiones relacionadas con la inversión y la promoción.

41. Ante la mundialización, la cuestión de la especialización económica es fundamental para todos los PMA. La liberalización del comercio comparte una amplia gama de oportunidades económicas, aunque también es causa de graves problemas de competitividad para los países más desfavorecidos. La mejora del actual modelo de modernización y la búsqueda de nuevas formas de especialización constituyen objetivos de política primordiales para muchos PMA, en particular para los que confían en el turismo internacional como estrategia para eliminar el riesgo de marginación. El breve diagnóstico del papel que desempeña el turismo en la economía de los PMA ha demostrado que se trata de una actividad económica que ofrece importantes oportunidades para mejorar la estructura económica del país y para permitirle estar más integrado en la economía mundial.

42. Una estrategia de especialización del turismo requiere la correcta identificación de las ventajas comparativas y competitivas que son pertinentes al desarrollo de las actividades turísticas, con especial referencia a las comparaciones regionales y a la oportunidad de lograr un mínimo de complementariedad intrarregional.

¿Un enfoque general o especializado?

43. En tanto que la especialización del turismo puede llevarse a cabo mediante la inversión en productos turísticos que no sean específicos de los PMA, a menudo existen muchos motivos para tratar de preparar actividades basadas en atributos específicos de los PMA que son en cierto modo únicos. Un inventario de las ventajas potenciales o reales en la esfera del turismo, tanto en los PMA como en casi todos los demás países en desarrollo, pondrá de manifiesto la importancia de los atributos naturales y culturales. Otras características de considerable repercusión económica son, por ejemplo, la distancia a que se encuentra el país de los grandes mercados, la situación de la infraestructura de transporte y comunicaciones y la competitividad del costo de la mano de obra. Asimismo, otra importante característica es la presencia de servicios al productor en densidad suficiente para garantizar un mínimo de eficacia económica y para permitir la existencia de enlaces con otros sectores. La prestación de servicios de turismo "competitivos a escala mundial" es factible si existen por lo menos algunos de estos atributos y características en la economía de un PMA (además de la condición previa de la estabilidad sociopolítica).

44. Si se aplica con coherencia, el enfoque de la competencia mundial contribuirá a la creación de un entorno de eficacia económica. A su vez, ello sentará la base para el éxito de un enfoque "especializado". Este enfoque no se refiere a productos corrientes que se enfrenten en todo el mundo a la competencia de productos extranjeros similares, sino que se relaciona con la economía mundial en el sentido de que: a) los asociados extranjeros (principalmente inversores) serán con frecuencia agentes económicos activos a nivel mundial (por ejemplo, mediante vínculos de inversión multinacional y acceso a la financiación y a las comunicaciones a escala mundial); y b) la comercialización "especializada", con independencia del nivel de especialización del mercado, deberá ser competitiva. El éxito del enfoque de la competencia mundial puede requerir el uso de tecnologías de comunicación mundial.

45. Si se examinan las posibilidades de crear nuevas formas especializadas de turismo, el enfoque "especializado" resulta posible cuando supone la utilización o el "aprovechamiento" de una infraestructura turística sólida. Por ejemplo, las posibilidades de éxito del turismo ecológico son considerables en los PMA que poseen un entorno natural rico y una gran diversidad biológica (como por ejemplo Madagascar y Nepal). Los productos turísticos basados en un entorno natural especial o en otros elementos positivos relacionados, como por ejemplo los desiertos (Mauritania, Níger, Yemen), las montañas (Bhután, Nepal, la República Unida de Tanzania), los volcanes activos (Vanuatu) o la flora y la fauna (Uganda) pueden explotarse de forma provechosa si se respetan los principios de la sostenibilidad. El turismo basado en aspectos culturales e históricos es factible en casi todos los PMA y ofrece una amplia gama de actividades económicas, desde servicios de acogida relacionados con lugares o monumentos históricos (Angkor en Camboya, la isla de Gorea en el Senegal) a celebraciones relacionadas con la música local (Cabo Verde, Haití), la industria cinematográfica (Burkina Faso), el arte local (Haití, con fama mundial), servicios terapéuticos como la talasoterapia (un posible ámbito de especialización que se ha identificado en el Senegal) o los deportes basados en la naturaleza, como el surf a vela (Cabo Verde) o la pesca deportiva (Maldivas).

Reducción de los costos de las transacciones

46. Otra esfera fundamental de acción y parte integrante de la estrategia para otorgar a la especialización turística las máximas posibilidades de éxito es la reducción de los numerosos "costos de las transacciones" que pueden menoscabar la eficacia económica de las partes interesadas en el sector del turismo (inversores, operadores, proveedores y visitantes). Los distintos obstáculos a la eficacia microeconómica afectan a cuestiones de transporte, trámites de aduana, almacenamiento y la disponibilidad de servicios comerciales, profesionales y de mantenimiento eficaces. Esos servicios son esenciales no sólo para los establecimientos turísticos, sino también para muchos de sus proveedores para conseguir que la industria turística ofrezca un producto regular y de calidad. Esta esfera de acción es trascendental en el sentido de que también permitirá que los operadores de turismo utilicen tecnologías de la información modernas para promover la más amplia gama posible de productos turísticos.

Promoción de enlaces

47. Finalmente, la promoción de enlaces intersectoriales a nivel interno debería considerarse como parte integrante de toda estrategia de especialización del turismo. Además de limitar las pérdidas del turismo, el establecimiento de enlaces intersectoriales estables supondrá la producción local de bienes (especialmente alimentos) y servicios pertinentes y la creación de una

clase directiva local, sin lo cual resultaría imposible poner en marcha una economía turística especializada y duradera. La promoción a nivel local de una amplia gama de conocimientos profesionales y suministros con el fin de satisfacer las necesidades de la industria del turismo es el enfoque más recomendable para el desarrollo a largo plazo del turismo en los PMA.

3.2. Estrategias y políticas de inversión

48. A fin de maximizar las oportunidades de atraer a inversores a la industria del turismo, los PMA deben ofrecer un marco normativo que demuestre la voluntad política de crear un entorno propicio para todos los agentes económicos de la industria. Ello entraña, como condición previa, la estabilidad política y macroeconómica para eliminar toda sospecha de que pudiera abandonarse el propósito de atraer a socios económicos. Los inversores, ya sean nacionales o internacionales, deben observar con gran atención el régimen jurídico en el que habrán de llevar a cabo sus operaciones.

49. Un conjunto de incentivos para la inversión en el turismo suele comprender exenciones fiscales y arancelarias, medidas de facilitación de la importación y asistencia a la promoción, así como subsidios y garantías en algunos casos. Los incentivos para la inversión deben ser coherentes y no han de permitir que los privilegios otorgados en una esfera se vean erosionados en otra. Las disposiciones normativas deben ser siempre estables a fin de permitir que los proyectos turísticos se lleven a término antes de que se tomen en consideración posibles modificaciones. En caso de introducirse, las modificaciones a la normativa vigente siempre deben realizarse de forma transparente a fin de advertir con suficiente antelación a las empresas pertinentes y de permitir el mantenimiento de los contratos originales para los proyectos en curso. Además, siempre debe garantizarse a los inversores la existencia de un sistema acreditado de solución de controversias.

50. Las normativas relativas a la inversión en el turismo deben elaborarse para satisfacer las necesidades de las empresas de turismo a pequeña escala tanto como las de los inversores extranjeros. La inversión en el turismo a pequeña escala también debe facilitarse en lo que se refiere al acceso a la financiación. A tal efecto, convendría que los gobiernos consideraran la posibilidad de crear fondos de capital de riesgo regionales, o tal vez específicos del sector, que admitieran diversas formas de participación mixta en proyectos turísticos, ya fuera entre entidades privadas o entre empresas privadas y el sector público.

51. Otras formas innovadoras de financiación de proyectos podrían ofrecer considerables ventajas por conducto de mecanismos especiales relativos a los tipos de interés o a las condiciones de préstamo. Como ejemplo, varios países han emitido obligaciones relacionadas con proyectos de turismo en que el propio proyecto u otros ingresos de exportación han servido de garantía.

3.3. Estrategias y políticas relativas al transporte aéreo

52. La cooperación regional ofrece a los PMA amplias posibilidades de superar sus limitaciones en la oferta de servicios de transporte aéreo. Los PMA podrían utilizar la liberalización del acceso por vía aérea en el marco de las políticas regionales de "cielos

abiertos"² para mejorar su acceso por esa vía. En este contexto, una forma de abordar los problemas relacionados con un tráfico escaso y de garantizar un número suficiente de conexiones es aprovechar los centros de conexiones regionales. En África, la liberalización de los servicios de transporte aéreo podría organizarse en el marco de los acuerdos de integración existentes.

53. En el anexo 4 se exponen diversas propuestas de políticas y estrategias relativas a la cooperación entre compañías aéreas, los centros de conexiones regionales, la reglamentación interna del transporte aéreo, la creación de compañías aéreas nacionales y la promoción de la inversión en el transporte aéreo, así como a las políticas internacionales de promoción de los vuelos chárter internacionales, la mejora de las compañías aéreas nacionales, la racionalización de las políticas aéreas y de las políticas de cielos abiertos y la participación en negociaciones pertinentes a tenor del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

3.4. Estrategias y políticas de promoción

54. Para la comercialización de un destino turístico mediante la difusión de información sobre el país, los lugares de turismo y los productos turísticos que se ofrecen es fundamental una estrategia de promoción internacional. Las estrategias de promoción del turismo tienen dos orientaciones básicas. La primera guarda relación con los incentivos aplicados por los países para atraer a los inversores nacionales y extranjeros mediante un programa nacional o un plan básico de desarrollo del turismo. La segunda comprende mecanismos de promoción para apoyar la comercialización de un destino de turismo (imagen del país, lugares de turismo y productos turísticos) y las modalidades específicas que se ofrecen en los mercados de origen a los que se destinan esos esfuerzos de promoción.

La dimensión nacional de las estrategias de promoción del turismo

55. Las medidas de estímulo como los incentivos y otros mecanismos de apoyo destinados a los agentes comerciales, en particular las PYME (el sector más importante de empresas que realizan actividades relacionadas con el turismo), son fundamentales para fomentar el desarrollo del turismo. Sin embargo, entre otros parámetros de diferenciación, las particularidades y la diversidad de los PMA en lo que se refiere a cuestiones como la dotación en factores de producción, la vulnerabilidad, la capacidad financiera, el grado de desarrollo del turismo y el nivel de rendimiento, que se subrayan en los capítulos I y II, deberían tenerse en cuenta al formular todo conjunto de directrices y opciones para la gestión del desarrollo del turismo. A este respecto, serán muy positivos la exposición y el debate de las experiencias nacionales de los PMA.

² La política de cielos abiertos comprende básicamente los siguientes elementos: libre acceso a todas las rutas; ausencia de restricciones sobre la capacidad y la frecuencia en cada ruta; ausencia de restricciones de las operaciones en los mercados internacionales; eliminación de las restricciones a los vuelos chárter; liberalización de las normas que rigen el transporte de carga aérea; ausencia de restricciones a la conversión de las utilidades a monedas fuertes y su repatriación; acuerdos sobre códigos compartidos; capacidad de las compañías aéreas de prestar sus propios servicios de tierra en el extranjero; ausencia de reglamentaciones sobre las alianzas de compañías aéreas; acceso no discriminatorio a los sistemas de reserva informatizados (SRI) y a los sistemas mundiales de distribución (SMD).

56. Entre otros aspectos importantes de las políticas de promoción interna deberían figurar: a) la satisfacción de la demanda internacional, en la medida de lo posible, mediante la oferta interna; b) la diversificación y especialización de los productos turísticos en opciones más especializadas y rentables, como se expone más arriba; c) la adaptación del transporte aéreo a las necesidades de desarrollo teniendo en cuenta las condiciones particulares y la situación geográfica de cada PMA; d) la existencia de un régimen jurídico óptimo con miras a la facilitación del turismo, por ejemplo en concesión de visados, facilidades aduaneras, garantía de la seguridad de los turistas, derechos de instalación para los operadores, medidas preventivas y destinadas a favorecer la competencia a fin de combatir las prácticas anticompetitivas, protección del consumidor y protección del medio ambiente; y e) programas de formación básica y profesional, con especial atención a la capacitación en nuevas tecnologías para permitir la promoción y venta por Internet de productos turísticos y la gestión de otros aspectos del comercio electrónico. Las estrategias de desarrollo del turismo deberían perseguir la aplicación de todas las políticas antes señaladas a fin de reducir los factores de vulnerabilidad y de superar las carencias de los PMA. La importancia y la predominancia de cada una de las políticas debería variar según las particularidades de cada PMA.

La dimensión internacional de las estrategias de promoción del turismo

57. Las estrategias de promoción internacional son decisivas para la comercialización de los destinos turísticos, mediante la difusión de información sobre el país, las facilidades ofrecidas, los lugares de turismo y los productos turísticos que se ofrecen. La información difundida debe ser precisa, atractiva y debe ir dirigida específicamente a sectores específicos de turistas, y ha de basarse en cada sector especializado, que ha de constituir el punto de partida de la promoción. La selección es fundamental para minimizar los costos de difundir la información turística, en particular en grandes mercados como los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón. Así pues, los PMA están obligados a agrupar sus recursos y a establecer vínculos de asociación mediante alianzas estratégicas y programas de solidaridad con agentes económicos importantes a fin de lanzar campañas de promoción y de seguir explorando las posibilidades de comercialización de sus productos. Ya que esta promoción conjunta puede ir en detrimento de la especialización, es importante que las campañas de promoción basadas en la cooperación regional y subregional hagan hincapié en las características individuales de cada destino turístico.

58. Los encargados de organizar y planificar el sector turístico de los PMA deben tomar conciencia del enorme potencial de la comercialización y promoción del turismo por Internet. La promoción por Internet es una de las novedades más recientes que ha experimentado el turismo gracias al uso generalizado y la popularidad de la Red. En un amplio estudio publicado recientemente por la Organización Mundial del Turismo³ se destaca la importancia cada vez

³ Marketing Tourism Destinations Online: Strategies for the Information Age, (La promoción de destinos turísticos por Internet: estrategias para la era de la información), septiembre 1999. Consejo Empresarial de la Organización Mundial del Turismo. En el estudio se señala que para finales del último decenio los usuarios de Internet sumaban aproximadamente 75 millones de personas, más del 80% de las cuales residían en países desarrollados. En tanto que sigue aumentando el número de personas que vienen a unirse a la comunidad de usuarios de Internet, las posibilidades comerciales de la Red resultan cada vez más obvias. Según una previsión

mayor de las nuevas técnicas de promoción y comercialización que están surgiendo como resultado de los avances en las nuevas tecnologías y el uso de Internet. Un hecho que debe tenerse en cuenta en relación con Internet es que todas las personas que están "conectadas" en números ingentes son posibles turistas, residentes principalmente en los principales mercados de origen del turismo. Aprovechando esta novedad y las facilidades de la comunicación electrónica están apareciendo muchos canales virtuales de distribución de productos turísticos, en particular sitios y portales de la Web, así como las organizaciones de comercialización de los destinos (OCD) creadas por países y empresas individuales para vender sus productos en todo el mundo⁴. A fin de acceder a estas nuevas técnicas comerciales y de promoción, los PMA necesitan actualizar sus infraestructuras de telecomunicaciones y permitir un acceso universal a costos asequibles con el objeto de fomentar la adquisición de los conocimientos necesarios para formar parte de la sociedad de la información.

4. Hacia un programa de acción para favorecer el desarrollo del turismo en los PMA

59. Este apartado tiene por objeto señalar a las autoridades de turismo de los PMA y a sus asociados de la comunidad internacional diversos factores que deben tenerse en cuenta al formular un programa de acción destinado a favorecer el desarrollo del turismo.

60. A pesar de las considerables diferencias que se observan entre los PMA con respecto a su situación geográfica, su dotación de recursos naturales, su vulnerabilidad y capacidad de resistencia a las conmociones externas y sus deficiencias estructurales, el turismo puede constituir uno de los motores del desarrollo económico. Una vez se ha reconocido la importancia del turismo, todas las dimensiones del sector turístico deben considerarse como parte integrante de la estrategia de desarrollo. Ello entraña en cierto modo la mitigación de las deficiencias estructurales que padecen los PMA. Por consiguiente, es importante destacar el papel catalizador que desempeña el desarrollo del turismo con respecto al conjunto de la economía: en los casos en que el desarrollo de ese sector se lleve a cabo con éxito, la economía obtendrá beneficios considerables principalmente gracias al aumento general del número, la eficacia y la competitividad de los proveedores de bienes y servicios. Es esta una condición fundamental para la multiplicación generalizada de los enlaces económicos y las ventajas socioeconómicas. En breve, siempre que tenga éxito el sector del turismo lo tendrán también otros sectores relacionados, como por ejemplo el del transporte aéreo.

4.1. Un ideal para el desarrollo del turismo en los PMA

61. El reconocimiento por la comunidad internacional de la importancia del turismo como posible motor del desarrollo socioeconómico de los PMA justifica la exposición de un ideal: el desarrollo del turismo puede constituir, para los países menos adelantados, una vía abierta hacia un número creciente de oportunidades comerciales, y, por consiguiente, uno de los

de Activ Media, los ingresos generados por las transacciones efectuadas en Internet superarán la cifra de 1,2 billardos de dólares de los EE.UU. para 2002.

⁴ Véase el informe de antecedentes de la UNCTAD para la Reunión de Expertos en Comercio Electrónico y Turismo, El comercio electrónico y el turismo: nuevas perspectivas y retos para los países en desarrollo, TD/B/COM.3/EM/9/2, 27 de julio de 2000.

métodos más eficaces para evitar el riesgo de verse cada vez más marginados en la economía mundial (lo cual es un hecho sintomático en la mayoría de los PMA). Mediante su papel catalizador, el turismo parece ser uno de los escasos sectores económicos capaces de guiar a un gran número de PMA hacia una mayor prosperidad, y, en el caso de algunos, a dejar atrás su condición de países menos adelantados.

62. Este ideal se refiere a la necesidad de llevar a cabo diversos esfuerzos que están al alcance de la mayoría de los PMA. También entraña un considerable apoyo externo por parte de la comunidad internacional. Además, justifica el estudio de un programa global de acción para el desarrollo del turismo en los PMA, particularmente en el contexto de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados.

4.2. Elementos que deben tomarse en cuenta al formular un plan de acción para el desarrollo del turismo en los PMA

63. A la luz del anterior análisis de las ventajas y desventajas de los PMA en sus esfuerzos por desarrollar la industria del turismo, podría formularse y organizarse un programa pertinente de apoyo por parte de la comunidad internacional sobre la base de las cuatro principales esferas de acción que se señalan a continuación: i) ampliación de las posibilidades de lograr la especialización turística más idónea; ii) fomento de la inversión en el sector turístico, en particular en el transporte aéreo; iii) intensificación de los esfuerzos para reducir los costos de las transacciones y aumentar la eficacia microeconómica pertinente a las operaciones turísticas, y iv) mejora de la capacidad de los PMA para utilizar en provecho propio los elementos del marco comercial multilateral relacionados con el desarrollo del turismo.

Ampliación de las posibilidades de lograr la especialización turística más idónea

64. Esta esfera de acción requiere proporcionar apoyo directo a los PMA para analizar las posibilidades de desarrollar o mejorar la especialización turística. Para los PMA que ya disponen de un sector turístico, el esfuerzo consistiría en examinar el margen de expansión y/o diversificación del producto turístico. Para los PMA que carecen de experiencia en el turismo pero que desean explorar todas las posibilidades existentes en el sector, la acción consistiría en analizar atentamente el potencial de desarrollo turístico a la luz de los factores de vulnerabilidad, las deficiencias, la dotación en elementos pertinentes y la competitividad a nivel regional e internacional. También podría organizarse la provisión de apoyo para el análisis de los efectos de los proyectos turísticos sobre el medio ambiente. Finalmente, un elemento importante de este campo de acción consistiría en desarrollar los recursos humanos en todas las esferas pertinentes al desarrollo del turismo, y concienciar a sectores específicos de la población (en particular las generaciones jóvenes) de la importancia y las repercusiones del desarrollo del turismo como proyecto nacional. Tales esfuerzos tendrían por objeto fomentar la creación de una cantidad suficiente de enlaces económicos entre los operadores turísticos y los proveedores de bienes y servicios pertinentes, en particular la industria alimentaria local, de una importancia crucial.

Fomento de la inversión en el sector turístico, en particular el transporte aéreo

65. Este campo de acción consistiría en ayudar a los PMA interesados a crear el marco normativo más favorable para la inversión en la industria turística y en la industria conexas del transporte aéreo. Podría llevarse a cabo una revisión de la política de inversión sectorial, y

también podrían elaborarse mecanismos de promoción de la inversión (en particular modalidades relativas a medidas de promoción en el exterior) y directrices de política específicas para países. Asimismo, podrían formularse estrategias de desarrollo del transporte aéreo nacional con miras a que las autoridades nacionales tomen conciencia de todas las oportunidades pertinentes a nivel regional y subregional a la luz del potencial de desarrollo turístico.

Intensificación de los esfuerzos para reducir los costos de las transacciones y mejorar la eficacia microeconómica propia de las operaciones turísticas

66. Entre las diversas medidas destinadas a aumentar la eficacia de las operaciones relacionadas con el turismo (en particular en transporte aéreo) debería figurar la modernización del marco necesario para todas las transacciones y comunicaciones pertinentes mediante el uso generalizado de las tecnologías modernas de la información (técnicas modernas de promoción a nivel mundial, sistemas mundiales de reserva, movimientos de pasajeros, sistemas de información, procedimientos de inmigración y visado, y procedimientos de aduanas y almacenamiento). Los esfuerzos de desarrollo y capacitación de los recursos humanos deben organizarse junto con el fomento de esas técnicas.

Mejora de la capacidad de los PMA para utilizar en provecho propio los elementos del marco comercial multilateral relacionados con el desarrollo del turismo

67. Esta esfera más especializada de acción consistiría en fortalecer la capacidad de los PMA para utilizar el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios como marco para formular con la máxima atención su estrategia nacional de desarrollo del turismo y para exponerla de cara a sus asociados comerciales y para el desarrollo. Con respecto al desarrollo del turismo, el AGCS constituye una puerta abierta y un estímulo para los PMA con potencial turístico.

68. En conjunto, el programa de acción previsto comprendería una amplia gama de actividades de asesoramiento, capacitación y sensibilización, así como la provisión de equipo pertinente. Como tal, el programa de acción para el desarrollo del turismo en los PMA complementaría los programas nacionales pertinentes de desarrollo de la infraestructura, que deberían adoptarse como medida adicional al programa de acción.
