



**Conferencia de las  
Naciones Unidas sobre  
Comercio y Desarrollo**

Distr.  
GENERAL

TD/B/COM.1/17  
TD/B/COM.1/EM.6/3  
7 de julio de 1998

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios  
y de los Productos Básicos  
Reunión de Expertos en el fortalecimiento de la  
capacidad de expansión del sector del turismo  
en los países en desarrollo, especialmente  
los touroperadores, las agencias de viaje  
y otros proveedores  
Ginebra, 8 a 10 de junio de 1998  
Tema 4 del programa provisional

INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS EN EL FORTALECIMIENTO DE  
LA CAPACIDAD DE EXPANSIÓN DEL SECTOR DEL TURISMO EN LOS  
PAÍSES EN DESARROLLO, ESPECIALMENTE LOS TOUROPERADORES,  
LAS AGENCIAS DE VIAJE Y OTROS PROVEEDORES

celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra,  
del 8 al 10 de junio de 1998

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. CONCLUSIONES CONVENIDAS . . . . .	2
II. RESUMEN DEL PRESIDENTE . . . . .	6
III. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN . . . . .	19
<u>Anexo:</u> Asistencia . . . . .	21

## I. CONCLUSIONES CONVENIDAS 1/

La Reunión de Expertos examinó los medios de fortalecer la capacidad de expansión del sector del turismo en los países en desarrollo, especialmente los operadores de turismo, las agencias de viaje y otros proveedores; también examinó la relación del transporte aéreo y de los sistemas mundiales de distribución con el sector del turismo. Los expertos formularon las conclusiones y recomendaciones convenidas que figuran a continuación.

### A. Dirigidas a la comunidad internacional

1. Debería aplicarse en el ámbito universal una definición internacional del sector del turismo; así se facilitaría la aceptación y la aplicación de un sistema uniforme de contabilidad del turismo ("cuentas subsidiarias") que permitirían una medición clara de la función del sector del turismo en el desarrollo económico y el comercio. Ese sistema podría utilizarse entonces en las negociaciones internacionales sobre los servicios, para las cuales es requisito previo indispensable disponer de buenas estadísticas y análisis de política.
2.
  - a) Los nuevos compromisos de liberalización del comercio en el sector del turismo deberían negociarse en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Tal vez sea necesario incluir en éste un anexo sobre los servicios de turismo, que trate, entre otras cosas, de problemas de reglamentación tales como las definiciones, las garantías en materia de competencia, el acceso a la información, el uso equitativo y transparente de los sistemas mundiales de distribución, los vínculos entre el turismo y el transporte aéreo y las condiciones de seguridad en el marco de los contratos de servicios.
  - b) Las correspondientes disposiciones del AGCS deberían aplicarse plenamente o, de ser necesario, deberían formularse otras nuevas, para impedir la competencia desleal a que dan lugar las prácticas discriminatorias en materia de expedición de visados que favorecen a ciertos operadores de turismo y agencias de viaje.
  - c) Deberían aplicarse los artículos IV y XIX del AGCS al sector del turismo, con la adopción de medidas que fomenten efectivamente una mayor participación de los países en desarrollo en el comercio internacional de servicios de turismo.
3. Deberían determinarse unos mecanismos eficaces, en particular mecanismos de aplicación conjunta, para hacer frente a las prácticas que reducen la competencia en el turismo y los sectores afines, con objeto de contrarrestar los efectos que sobre el comercio tienen las prácticas contractuales en

---

1/ Aprobadas por la Reunión de Expertos en su sesión plenaria de clausura celebrada el 10 de junio de 1998.

materia de acuerdos de exclusividad, integración vertical y abuso de una posición dominante, sobre todo para los nuevos proveedores de servicios de turismo.

4. Las instituciones financieras multilaterales y regionales deberían dar prioridad a unas estrategias de desarrollo ambiental y financieramente sostenible del turismo y los sectores afines, en particular para financiar proyectos de infraestructura, servicios modernos de telecomunicaciones en el marco de regímenes de reglamentación que fomenten la competencia y actividades de aprovechamiento de los recursos humanos.

5. Las organizaciones internacionales y los países donantes también deberían intensificar sus esfuerzos en materia de capacitación y fomento de la capacidad en el sector del turismo de los países en desarrollo, en particular la utilización eficaz de sistemas de reserva informatizados, de sistemas mundiales de distribución y del Internet para maximizar los ingresos del turismo en esos países y permitirles respetar las normas internacionales.

6. Habría que atender a los problemas que el acceso por vía aérea plantea a los países en desarrollo, particularmente a los menos adelantados, a fin de evitar la marginación de esos países.

#### B. Dirigidas a los gobiernos

7. Se invita a los gobiernos de los países en desarrollo a que fomenten la cooperación y la colaboración con el sector privado y las comunidades locales en el desarrollo y la gestión del turismo, con objeto de estudiar, descubrir y, cuando sea necesario, eliminar los obstáculos que se oponen a su desarrollo, y a fin de aprovechar mejor las oportunidades que como consecuencia de un alto nivel de crecimiento se prevén para el sector en el ámbito mundial.

8. Se invita a los gobiernos a que adopten políticas globales para garantizar la sostenibilidad ambiental y económica y para aumentar los atractivos y la calidad de los servicios de turismo, con inclusión de elementos tales como los tipos de cambio, la mejora de la imagen del país, el aprovechamiento de los recursos humanos, la inversión en infraestructura, etc.

9. Se invita a los países en desarrollo a que estudien las diversas opciones disponibles para financiar proyectos de infraestructura del turismo como, por ejemplo, la utilización de fondos públicos, la financiación por instituciones financieras multilaterales y regionales, la entrega de servicios al sector privado en el marco de planes de construcción-explotación-retrocesión y la inversión extranjera directa. Las políticas de inversión deberían fomentar las interrelaciones entre las pequeñas y medianas empresas.

10. Se invita a los gobiernos a que modifiquen el trato fiscal del sector del turismo y adopten medidas tributarias para fomentar su crecimiento y su desarrollo y evitar la imposición de las exportaciones.

11. Se invita a los gobiernos a velar por que las leyes de inmigración faciliten el movimiento de los turistas y de las personas naturales que intervienen en la oferta de servicios turísticos.

12. Se invita a los gobiernos a que elaboren y, en su caso, apliquen una política de competencia en el turismo y los sectores afines, prohibiendo las cláusulas anticompetitivas tales como los acuerdos de exclusividad, la inclusión de requisitos de importación en los contratos de concesión mercantil y el abuso de una posición dominante en el transporte aéreo de pasajeros.

13. Se invita a los gobiernos de los países en desarrollo a que fomenten el turismo regional en el marco de acuerdos regionales y subregionales, en particular a que adopten políticas comunes en materia de turismo y transporte aéreo.

14. Se invita a los países desarrollados a que estudien la adopción de mecanismos destinados a estimular la exportación de servicios de turismo por los países en desarrollo, incluso facilitando el establecimiento de oficinas de turismo de los países en desarrollo, mediante desgravaciones fiscales, etc.

15. Se invita a los países en desarrollo a que traten de obtener la colaboración de las autoridades turísticas y de los expertos del sector privado para formular sus objetivos de negociación en el sector del turismo y asegurar el seguimiento de todo el proceso de las negociaciones, por conducto de sus respectivos procedimientos de consulta.

16. Las políticas en materia de turismo y de transporte deberían ser coherentes y apoyarse mutuamente. Se invita a los países en desarrollo a que se preparen para una participación eficaz en las futuras negociaciones multilaterales en el marco del AGCS y la posible revisión del Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo.

17. Debería prestarse atención especial al fortalecimiento de la posición negociadora de los proveedores de servicios de turismo de los países en desarrollo; en particular, se invita a los gobiernos a que encabecen la acción encaminada a elaborar nuevos contratos modelo para las negociaciones con los operadores de turismo y otros proveedores, en los que podría incluirse, entre otras cosas, un seguro de impago por parte de los intermediarios.

#### C. Dirigidas a la UNCTAD

18. La UNCTAD y la Organización Mundial del Turismo deberían proseguir su colaboración en todos los aspectos del comercio y el desarrollo del turismo.

19. La UNCTAD debería cooperar con la Organización Mundial del Turismo y el Gobierno de Túnez en la celebración de una conferencia internacional que este país se ha ofrecido a acoger y en la que se estudien los medios concretos de

mejorar la relación entre los proveedores de servicios turísticos de los países en desarrollo y los agentes que operan en los principales mercados generadores de turismo, a fin de realizar operaciones comerciales mejores y más sostenibles en el sector del turismo internacional.

20. La UNCTAD, en colaboración con la Organización Mundial del Turismo y otros organismos pertinentes, debería prestar asistencia técnica a los países en desarrollo, en particular a los menos adelantados, tanto a nivel del Estado como a nivel del sector, en la preparación de negociaciones en diversos foros relativas al comercio y al desarrollo de servicios de turismo y servicios afines.

21. La UNCTAD, en colaboración con la Organización Mundial del Turismo y otros organismos pertinentes, debería realizar estudios sobre cuestiones concretas que interesan a los países en desarrollo, en particular: la cuestión de las "fugas" del sector; el efecto de los viajes organizados a un precio fijo y global en la sostenibilidad financiera del sector del turismo de los países en desarrollo; y la elaboración de un modelo para la integración de las comunidades locales en la formulación, la aplicación y la gestión de proyectos turísticos.

22. La UNCTAD, con la asistencia de los organismos internacionales competentes, debería realizar un estudio de la viabilidad de otras modalidades de inclusión de los servicios de transporte aéreo en las negociaciones plurilaterales o multilaterales sobre servicios (incluida la posible revisión del Anexo del AGCS sobre Servicios de Transporte Aéreo), en que se examinen, entre otras, las cuestiones siguientes: las consecuencias de la adopción parcial o total de disciplinas de comercio; la incorporación de un protocolo sectorial con disciplinas de comercio; compromisos en materia de reglamentación; y otros mecanismos de adopción de decisiones colectivas.

23. Dada la importancia de los servicios de transporte aéreo para el turismo y teniendo en cuenta las disposiciones del artículo V del Anexo del AGCS sobre Servicios de Transporte Aéreo, la Comisión debería estudiar la posibilidad de convocar una reunión de expertos sobre servicios de transporte aéreo.

## II. RESUMEN DEL PRESIDENTE

### A. Formulación de las políticas y estrategias de desarrollo del turismo

1. La importancia del turismo puede medirse por la proporción que representa del empleo, de los ingresos de divisas, de las inversiones y de la recaudación fiscal, así como por su contribución global al desarrollo. El turismo contribuye al desarrollo mediante los efectos indirectos que ejerce sobre ciertos sectores de la actividad económica, sobre la base de los cuales aporta otras ventajas sociales y económicas al país receptor.

2. Sin embargo, en muchos países el sector del turismo no ha recibido la atención que merece en las políticas nacionales de desarrollo. Las razones principales de que el turismo no reciba una atención proporcional a su importancia económica, inclusive en algunas organizaciones internacionales, son las siguientes:

- a) Es un sector relativamente reciente en comparación con las manufacturas y con los servicios más tradicionales.
- b) Sólo recientemente se ha adoptado una definición común en el plano internacional de qué constituye el sector del turismo. Sin embargo, hasta ahora no se han fijado normas de aceptación universal para medir las repercusiones económicas de ese sector. Para superar esa carencia se ha iniciado una labor centrada en el tratamiento de los sectores del turismo en el sistema de cuentas nacionales (mediante las denominadas "cuentas subsidiarias"). Una vez que se haya aceptado en el plano internacional esa norma común, y que además ésta se aplique de modo universal, será posible evaluar la importancia económica general del sector turístico en los diferentes países y establecer comparaciones en el plano internacional.

3. Los gobiernos nacionales deben llevar a cabo la formulación y ejecución de los planes y programas nacionales de desarrollo del turismo en colaboración estrecha, en todas las fases del proceso, con los representantes del sector privado, así como con las comunidades locales y autoridades locales. Sólo de ese modo podrán tenerse debidamente en cuenta las opiniones y prioridades de todos los interesados y podrá asegurarse la sostenibilidad de los proyectos. Ese método también permite tener en cuenta la interdependencia entre las dimensiones turística y ecológica, cultural y social de los países. Además, esa colaboración permitirá asegurar que las grandes empresas apoyen a las firmas pequeñas y de carácter local y cooperen con ellas y que actúen de modo transparente.

4. Hay diferencias importantes en lo que se refiere al carácter de la demanda turística internacional y de las corrientes de turismo que tienen diferentes destinos (por ejemplo, viajes comerciales, de recreo, transfronterizos, de expatriación, visitas a amigos y familiares, viajes por motivos religiosos, culturales o ecológicos). Esas diferencias deben

analizarse cuidadosamente y tenerse en cuenta debidamente cuando se formulan las estrategias nacionales de desarrollo del turismo. Otro factor que debe incorporarse a esas estrategias es el concepto de sostenibilidad en dos dimensiones diferentes: la económica y la ambiental.

5. Para que puedan elaborarse y ejecutarse políticas y estrategias adecuadas de desarrollo del turismo, es fundamental tener acceso a información sobre el mercado internacional del turismo y su evolución. Esto también incluye acceso a la tecnología de información.

6. Cuando formulen las políticas de desarrollo del turismo, los países en desarrollo deberán individualizar y tener en cuenta todos los obstáculos que puedan limitar la expansión de su sector de turismo. Los obstáculos más importantes son: i) las restricciones a la circulación de turistas; ii) las restricciones a la labor de los profesionales del sector del turismo; iii) las limitaciones a los derechos de propiedad inmobiliaria; iv) las restricciones del derecho a administrar empresas de turismo; v) las restricciones reglamentarias en el sector; vi) las prácticas restrictivas de la libre competencia determinadas por el abuso de la posición dominante de operadores de turismo (inclusive la integración vertical, los acuerdos de exclusividad y la negativa a tratar); vii) las dificultades relacionadas con la emisión de visados; viii) las limitaciones al acceso y al uso de los sistemas mundiales de distribución; y ix) la insuficiente disponibilidad o la falta de idoneidad de los servicios de transporte aéreo que tienen como destino o procedencia los países receptores de turismo.

7. Las "fugas" de ingresos en divisas son uno de los obstáculos principales a la contribución positiva que el turismo hace al desarrollo. Las "fugas" son un proceso en virtud del cual una parte de los ingresos en divisas generados por el turismo, en lugar de permanecer en los países receptores de turismo, es conservada por los países generadores de turismo o remitida a ellos. Adopta la forma de remesas de beneficios, ingresos y regalías; pagos por la importación de equipo, materiales y bienes de capital y de consumo para satisfacer las necesidades de los turistas internacionales; pagos de préstamos extranjeros; diversos mecanismos de evasión de impuestos; y gastos de promoción en el extranjero. Sin embargo, ese fenómeno todavía no se ha estudiado suficientemente, por lo que es necesario realizar una labor adicional para evaluar su alcance e individualizar los mecanismos en virtud de los cuales se produce, así como para formular estrategias encaminadas a reducir al mínimo su existencia.

8. Los países deben elaborar conjuntos de políticas a fin de poder transformarse en más atractivos para los turistas y de mejorar la posición negociadora de sus proveedores de servicios turísticos. Los proveedores de servicios turísticos deben adoptar estrategias de mercado encaminadas a:

- a) Adoptar una actitud activa, individualizando los mercados de interés y adoptando medidas para ganárselos.

- b) Mejorar la mezcla de componentes de comercialización y diversificar la oferta de productos turísticos -a medida que aumenta el tiempo libre total en los países desarrollados (como resultado de los cambios demográficos y legislativos) y que los países en desarrollo y los países en transición se convierten en generadores más importantes de turismo, aumenta la demanda de productos turísticos diferenciados.
- c) Aumentar el atractivo del producto.
- d) Capturar mercados especializados -para lograrlo es necesario realizar en los países generadores de turismo un análisis cuidadoso de los grupos concretos de consumidores (por ejemplo, por edad o por origen étnico). Los países pueden desarrollar posteriormente productos que satisfagan las necesidades, exigencias y estilos de vida concretos de esos clientes especiales.

9. Con objeto de aumentar el gasto medio de los turistas, los países, a la vez que tienen en cuenta las tradiciones religiosas y culturales propias, podrían examinar la posibilidad de modificar los horarios de apertura y cierre de las tiendas, a fin de facilitar el acceso a éstas por los turistas. Además, podrían examinar la posibilidad de fomentar la elaboración de productos típicos y diferenciados, como las artesanías artísticas.

10. Uno de los métodos principales de aumentar el turismo en los países en desarrollo es mediante los mecanismos de cooperación regional. En los últimos años se ha iniciado una colaboración entre países vecinos y socios regionales en la esfera del turismo, en particular en el contexto de los acuerdos comerciales regionales. Esas iniciativas promueven dos tipos de turismo:

- a) Turismo intrarregional. En el mundo, la mayor parte de las corrientes turísticas se producen dentro de una misma región. Sin embargo, los países en desarrollo han concentrado tradicionalmente la mayor parte de sus iniciativas en los mercados que generan más turismo, representados por los países desarrollados. Sólo recientemente han comprendido los países en desarrollo las posibilidades que existen de promover el turismo regional y se han ocupado seriamente de ese mercado, con resultados muy positivos.
- b) Turismo extrarregional. Este tipo de corrientes turísticas se ve promovido por mecanismos establecidos conjuntamente por países socios de una región, como el desarrollo de circuitos regionales conjuntos, corredores aéreos regionales y actividades comunes de promoción.

11. La experiencia de España -uno de los países que más éxito han tenido en el desarrollo del turismo internacional- puede proporcionar orientación a los países en desarrollo, muchos de los cuales se encuentran en situación análoga a la de España hace 30 años. El desarrollo del turismo en España atravesó

fundamentalmente dos fases. La primera fase se basó en un apoyo fuerte del Estado, inclusive mediante la creación de escuelas de hostelería y de turismo, infraestructuras, promoción de ese destino en el extranjero, provisión de créditos para proyectos de desarrollo del turismo y establecimiento de una red de paradores que constituyó una referencia importante en cuanto a normas de calidad en el sector hotelero. Durante esa fase inicial, España tuvo que enfrentarse a varios de los problemas que preocupan a los proveedores de servicios turísticos en los países en desarrollo, como la quiebra de operadores de turismo; a fin de resolver ese problema España estableció un fondo de garantía. La segunda fase, que es la actual, se caracteriza por una función más selectiva del Gobierno, la desregulación de los transportes (inclusive el transporte aéreo) y de los operadores de turismo y el aumento del turismo interno, que ha fortalecido a los proveedores nacionales de servicios turísticos y ha establecido un contrapeso al poder de los operadores de turismo.

B. Medios de mejorar la posición negociadora de los países en desarrollo proveedores de servicios turísticos

12. La capacidad negociadora de los proveedores de servicios turísticos de los países en desarrollo está determinada en gran parte por los factores siguientes:

- a) Atractivo que ofrece el país. Cuanto más atractivo es un país, mejor es su posición negociadora. El atractivo de un país depende de los siguientes factores:
  - i) Precios relativos: esos precios, a su vez, están muy influidos por la política macroeconómica y la política fiscal. La política macroeconómica (tipos de cambio y políticas fiscales) puede tener una repercusión muy fuerte en las corrientes de turismo. Los tipos de cambio sobrevalorados son un obstáculo a la competitividad de los países y reducen las corrientes turísticas internacionales. Recientemente, éste ha sido un problema particularmente grave en muchos países de América Latina. La política fiscal de muchos países en desarrollo impone una carga fiscal elevada a los proveedores de servicios turísticos (en particular a las empresas pequeñas y medianas). Aunque la mayoría de los gobiernos han previsto la devolución de impuestos y aranceles pagados por los exportadores de mercancías, esa medida no se aplica por lo general a la exportación de servicios turísticos.
  - ii) Calidad de los servicios turísticos: los clientes internacionales exigen cada vez más ese factor, por lo que los proveedores de servicios de los países en desarrollo deben tenerlo en cuenta. Promover la calidad del producto turístico también sirve para mejorar su coeficiente calidad/precio. Los proveedores de servicios turísticos deben asegurar la calidad de todos los elementos del producto turístico (inclusive el transporte, el alojamiento, los servicios personales, etc.). De modo ideal, las políticas para promover

la calidad de los servicios turísticos deberían adoptarse sobre la base de una cooperación entre los sectores público y privado. Se ha establecido que la mejora de la calidad de los servicios turísticos es una fuente de crecimiento de ese sector en los países en desarrollo, promoviendo sus posibilidades de lograr la sostenibilidad económica y ambiental.

- iii) Proximidad económica en relación con los principales mercados generadores de turismo: este factor incluye la disponibilidad de transporte (en particular transporte aéreo) hacia y desde el país y las condiciones conexas con la provisión de esos servicios. A ese respecto, los gobiernos de los países en desarrollo deben analizar cuidadosamente la relación entre las políticas de turismo y las políticas de transporte, a fin de asegurar que sean complementarias y se presten apoyo recíproco.
  - iv) Imagen del país: la imagen de un país se ve afectada negativamente por los desastres naturales y los provocados por el hombre. Las alertas para viajeros lanzadas unilateralmente por los gobiernos de los principales mercados generadores de turismo, aunque están destinadas a garantizar la seguridad de sus nacionales, tienden a exagerar los riesgos de los países de destino y a menudo permanecen en vigor después de que hayan desaparecido las causas que las justificaron. Otro problema conexo que sufren algunos países en desarrollo es la certificación unilateral de los aeropuertos de los países receptores de turistas, que puede crear problemas para el tráfico aéreo que tiene como destino esos países (y en consecuencia sus corrientes turísticas) y afecta con el tiempo la viabilidad de aerolíneas.
  - v) Recursos e infraestructura: estos factores definen la capacidad de los países para absorber corrientes cada vez mayores de visitantes que utilizan diversos medios de transporte. Una provisión insuficiente de esos recursos genera una primera impresión negativa de los países receptores de turismo y provoca a menudo la emergencia de unos pocos transportistas con posiciones dominantes en los servicios aéreos y marítimos.
- b) Grado de dependencia respecto de los principales mercados generadores de turismo. La promoción del turismo nacional y regional puede dar como resultado el fortalecimiento de la posición negociadora de los proveedores de los servicios de turismo de los países en desarrollo. Los planes de integración económica y comercial regional constituyen el marco para la promoción de las corrientes regionales de turismo. La experiencia ha demostrado que el desarrollo del turismo internacional sólo se hace sostenible cuando el turismo nacional se une a las corrientes turísticas internacionales.

- c) Disponibilidad de información. La posición de los proveedores se vería fortalecida si compartieran información sobre las condiciones contractuales, habida cuenta de que a menudo se produce una situación en que unos pocos compradores organizados se enfrentan a grandes números de proveedores no coordinados. Las asociaciones de proveedores podrían desempeñar una función útil en la difusión de ese tipo de información. En otras palabras, los proveedores de servicios turísticos en los países en desarrollo deben cooperar a fin de poder competir. Además, los proveedores de servicios turísticos también necesitan acceso a la información sobre el mercado internacional y la evolución más reciente de ese mercado.
- d) Reglamentación nacional. La reglamentación es necesaria para evitar que se incluyan en los contratos cláusulas desfavorables (varios oradores mencionaron los contratos de franquicia con prescripciones en materia de importaciones, los acuerdos de exclusividad, las reservas sin depósito, los períodos insuficientes de reembolso y otros ejemplos).
- e) Capacidad de realización de operaciones y de negociación de los proveedores locales. La capacidad negociadora de los proveedores locales puede promoverse mediante políticas de desarrollo de los recursos humanos, inclusive de formación en el uso de nuevas tecnologías.

### C. Infraestructura

13. La disponibilidad de una infraestructura para el turismo es un elemento fundamental del éxito de las estrategias de desarrollo del turismo. Sin embargo, en los países en que esa infraestructura es deficiente, con frecuencia se convierte en un obstáculo para el aumento del turismo. Esto es particularmente cierto en el caso de la infraestructura de transportes, de hoteles y de telecomunicaciones. La razón principal de la deficiencia de la infraestructura es la escasez de fondos públicos para financiar proyectos, habida cuenta de que los proyectos de infraestructura han corrido por lo general a cargo del Estado. Sin embargo, hay varios medios de superar las limitaciones con que se enfrentan los Estados en la esfera financiera:

- a) Financiación por bancos regionales y por instituciones financieras multilaterales. Esa financiación puede utilizarse de diversos modos, inclusive: i) la financiación de proyectos del sector público, que constituye la práctica tradicional; ii) la provisión de fondos a empresas privadas que administran concesiones públicas; iii) la financiación directa de proyectos realizados por el sector privado (aunque en este caso, por lo general, se sigue exigiendo a los gobiernos que proporcionen garantías).
- b) Concesión de servicios a empresas del sector privado, tanto nacionales como internacionales. Esta opción moviliza capital privado, por lo que no atañe a la movilización de fondos públicos; sin embargo, la asistencia de la comunidad internacional puede ser necesaria a los efectos de establecer el marco jurídico apropiado.

- c) Planes de construcción-explotación-retrocesión. Esas operaciones no sólo no suponen una carga para los presupuestos públicos, sino que también pueden alentar la participación de las comunidades locales en las corrientes de turismo y aprovechar sus beneficios.
- d) Inversiones extranjeras directas. Esas inversiones también pueden combinarse con algunas de las opciones mencionadas anteriormente (por ejemplo, los acuerdos de concesión y los planes de construcción-explotación-retrocesión).

#### D. Desarrollo de los recursos humanos

14. Teniendo en cuenta la importancia del aspecto cualitativo del producto turístico y de su carácter intensivo en trabajo, los recursos humanos disponibles para el turismo en un determinado país constituyen un factor fundamental del éxito del desarrollo de ese sector. Ello requiere, entre otras cosas, conocimientos especializados en las esferas administrativa, técnica y lingüística. Por consiguiente, los países en desarrollo deben movilizar y desarrollar firmemente sus recursos humanos a fin de ampliar sus exportaciones de servicios turísticos. Para ello es necesario el establecimiento de escuelas técnicas, medias y superiores de hostelería, operaciones turísticas y gestión turística.

15. Para desarrollar sus recursos humanos en los sectores turísticos, los países en desarrollo deben recibir asistencia técnica de las organizaciones no gubernamentales pertinentes. Además, las instituciones financieras internacionales deben proporcionar financiación para los programas de desarrollo de recursos humanos y fomento de la capacidad.

#### E. Normas internacionales en el sector del turismo

16. Las normas que de modo tradicional se han aplicado a los productos industriales también pueden utilizarse en los servicios en general y el turismo en particular. Las consultas con los principales interesados en el sector del turismo y con las asociaciones de consumidores han puesto de manifiesto que la elaboración de normas internacionales en ese sector cuenta con un firme apoyo. Esas normas ofrecerían un medio de asegurar y evaluar la calidad de los servicios turísticos. Teniendo en cuenta la importancia creciente del aspecto cualitativo del turismo, las normas se harán cada vez más necesarias y serán aplicadas de modo creciente en ese sector.

17. La Organización Internacional de Normalización (ISO) se encuentra en proceso de establecer normas internacionales para el turismo a fin de que sean adoptadas voluntariamente por la comunidad internacional. Ese proceso debe ser abordado con precaución, a fin de evitar establecer normas que se conviertan en obstáculos al comercio en el sector del turismo y socaven la posición de los proveedores de los países en desarrollo. A tal objeto, se está teniendo plenamente en cuenta el artículo VI del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), relativo a la reglamentación nacional.

F. Cuestiones relativas a la libre competencia

18. Las prácticas restrictivas de la libre competencia parecen tener repercusiones muy importantes sobre el comercio de servicios turísticos y sobre la capacidad de los países en desarrollo para beneficiarse de dicho comercio. Por consiguiente, deben ser tenidas en cuenta por la comunidad internacional y por los gobiernos nacionales, que deben cooperar en esa esfera.

19. Las políticas de privatización deben prestar atención al respeto de la libre competencia, a fin de que la privatización no dé como resultado una sustitución de los monopolios públicos por otros privados que realicen prácticas restrictivas de la libre competencia.

20. Además de hacer referencia a las posibles prácticas restrictivas de la libre competencia en la administración de servicios públicos, los expertos señalaron varios ejemplos de conducta restrictiva de la libre competencia en el sector privado, como: i) cláusulas de exclusividad incorporadas a los contratos entre operadores de turismo y hoteles en los países en desarrollo; ii) cláusulas en que se imponen importaciones y suministros en los contratos de franquicia; iii) abuso de la posición dominante que dé como resultado obstáculos importantes a la entrada, como en el caso de la asignación de derechos de aterrizaje y despegue.

21. Las cuestiones relacionadas con la libre competencia deben ser tenidas en cuenta cuando se analiza el acceso a los sistemas mundiales de distribución y a los transportes aéreos (por ejemplo, los posibles efectos restrictivos de la libre competencia que puede tener la reducción del número de aerolíneas como resultado de la consolidación, concentración y privatización del sector del transporte aéreo). Es necesario adoptar en el plano nacional políticas de protección de la competencia y también hay que crear un mecanismo multilateral que contrarreste los efectos sobre el comercio de las fusiones, los cárteles y el abuso de la posición dominante. Algunos expertos consideraron que esto era un requisito previo para una mayor liberalización del transporte aéreo en el plano multilateral.

G. El sector del turismo en el AGCS

22. El sector del turismo, según se define en las listas de concesiones incorporadas al AGCS, está siendo objeto de un elevado grado de liberalización, en particular en lo que se refiere a los modos de suministro correspondientes a la presencia comercial y al consumo en el exterior. Aun así, la próxima ronda de negociaciones multilaterales constituirá una oportunidad para perfeccionar las ofertas, ampliar el acceso a los mercados en relación con otros modos de suministro e incorporar los necesarios compromisos en materia de reglamentación.

23. La tendencia hacia una liberalización general del comercio, inclusive la liberalización de los regímenes de inversiones, ha ido seguida por restricciones crecientes a la circulación de personas. Las listas del AGCS

sobre servicios de turismo contienen muchos compromisos respecto de la presencia comercial, pero menos respecto de otros modos de suministro. La próxima ronda de negociaciones multilaterales sobre el comercio de servicios en el marco del AGCS debería estar encaminada a liberalizar ampliamente todos los aspectos de los servicios de turismo. Esto podría incorporarse en un anexo sectorial que también incluiría disciplinas sobre prácticas restrictivas de la libre competencia (acceso a la información, uso equitativo y transparente de los sistemas mundiales de distribución, vinculaciones entre el turismo y el transporte aéreo y condiciones de seguridad en los contratos de servicios).

24. Es fundamental que los negociadores comerciales internacionales de los países en desarrollo, al formular sus posiciones de negociación, colaboren estrechamente con los funcionarios de los organismos nacionales de turismo y con los expertos del sector privado, a fin de que éstos les proporcionen una visión clara de las prioridades del turismo y sienten las bases del proceso de negociación.

25. En el plano internacional, la UNCTAD, la Organización Mundial del Turismo, la Organización de Aviación Civil Internacional y otras organizaciones pertinentes pueden desempeñar una función fundamental de realización de estudios sobre las cuestiones mencionadas y de ayuda a los países en desarrollo a preparar sus posiciones de negociación y a participar de modo eficaz en las negociaciones internacionales sobre el comercio de servicios de turismo. Esas organizaciones deben trabajar en estrecha colaboración, a fin de asegurar la complementariedad y evitar la duplicación de los esfuerzos.

#### H. Transporte aéreo

26. El transporte aéreo desempeña un papel fundamental en el desarrollo del turismo en los países en desarrollo ya que abarca el 80% aproximadamente de las llegadas de turistas. En la mayoría de los casos no hay alternativas al transporte aéreo para alcanzar los destinos turísticos de los países en desarrollo. Sin embargo, la falta de coherencia entre las políticas de transporte aéreo y las políticas de turismo puede erosionar gravemente las posibilidades de los sectores turísticos de esos países.

27. El sector del transporte aéreo está atravesando cambios estructurales debido a los procesos de liberalización, privatización, internacionalización, consolidación y concentración de los transportistas aéreos. Muchas aerolíneas de los países en desarrollo están luchando por adaptarse a esa tendencia.

28. Se está produciendo una liberalización en los planos bilateral y regional (inclusive mediante acuerdos de "cielos abiertos"). El hecho de que se hayan adoptado iniciativas de liberalización en el contexto de acuerdos multilaterales y regionales entraña que ese proceso se vea limitado a determinadas zonas y que un país pueda ofrecer condiciones completamente diferentes a otros países dependiendo del tipo de acuerdo que tenga con cada

uno de ellos. Se ha examinado la posibilidad de llevar a cabo una liberalización multilateral del transporte aéreo, pero no se ha adoptado iniciativa alguna para lograrlo. Además, parece haber pocas posibilidades de conseguir avances en esa dirección en un futuro próximo.

29. En relación con la posible liberalización del tráfico aéreo internacional, existe una tendencia divergente de restringir el acceso a los mercados en los servicios nacionales (inclusive los de cabotaje) que crea una ventaja competitiva desleal en favor de los transportistas de países con grandes mercados internos. Esos transportistas a menudo han favorecido la liberalización internacional por conducto de las vías bilaterales o regionales. Habiendo aumentado su acceso a los mercados de las rutas internacionales, a la vez que se han beneficiado de la protección en su mercado nacional, los grandes transportistas de esos países subvencionan recíprocamente sus operaciones internacionales mediante elevadas tarifas aéreas en el mercado nacional. Esas prácticas aumentan aún más su poder monopolístico en detrimento de otros competidores y reducen las posibilidades de un desarrollo competitivo del turismo interno.

30. Para los países en desarrollo que se enfrentan a cambios estructurales en el sector del transporte aéreo internacional, la cuestión en juego no es si deben o no contar con transportistas aéreos nacionales, sino más bien si redundaría en interés de los gobiernos de los países en desarrollo mantener a transportistas aéreos nacionales subvencionados y tener que participar en su administración. Los países en desarrollo podrían elegir opciones de política que aseguren una densidad suficiente de tráfico aéreo como alternativa a la protección de los transportistas aéreos nacionales. Esas opciones incluyen alianzas regionales, asociaciones con alianzas de grandes aerolíneas, códigos compartidos, utilización de arrendamientos financieros y franquicias y acuerdos contractuales con otras aerolíneas.

31. Existe el riesgo de que los transportistas aéreos que han logrado una posición dominante en el mercado como resultado de los cambios estructurales en curso abusen de su posición. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando una aerolínea o una alianza de transportistas aéreos logra una situación de monopolio en determinadas rutas. Para limitar ese riesgo, la liberalización debe ir acompañada de la elaboración y aplicación de normas de protección de la libre competencia. La relación entre el transporte aéreo y la política de protección de la libre competencia hace necesario que los países desarrollados eliminen las exenciones sectoriales respecto del transporte aéreo y que existan mecanismos multilaterales adecuados para enfrentarse a los efectos del abuso de la posición dominante más allá de las fronteras del país en que las aerolíneas realizan la mayor parte de sus actividades económicas. Los países deben ser vigilantes a ese respecto.

32. El Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo del AGCS será sometido a examen y posiblemente revisado en el año 2000. Los países en desarrollo deben examinar cuidadosamente todas las opciones posibles, que quizá no entrañen cada una de ellas la incorporación plena del sector del transporte aéreo en el AGCS, teniendo en cuenta que la revisión puede ocuparse de

cuestiones como las subvenciones y las prácticas restrictivas de la libre competencia. Para establecer una posición sólida, deben ser consultadas todas las autoridades nacionales que tienen un interés en la cuestión (por ejemplo, los ministerios de turismo, comercio y hacienda, así como los organismos de reglamentación del transporte aéreo), de igual modo que debe serlo el sector privado, que desempeña una función cada vez más importante en el transporte aéreo. La UNCTAD y la Organización Mundial del Turismo deben ayudar a los países en desarrollo a analizar la situación reinante en el mercado y las normas de reglamentación vigentes y a elaborar una serie de opciones que puedan examinarse al formular las posiciones de negociación. Esto se aplica tanto a la próxima revisión del Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo del AGCS como a las negociaciones celebradas en otros foros internacionales.

33. La seguridad y la vigilancia son cuestiones fundamentales. Se debe hacer todo lo posible para garantizar que las nuevas tendencias en favor de la privatización y la liberalización no comprometan la seguridad y la vigilancia.

34. A fin de ejercer un control sobre las fuerzas que impulsan el crecimiento del turismo en los países en desarrollo, estos países deben satisfacer la necesidad que existe de mejorar su infraestructura; desarrollar sus recursos humanos en la esfera del transporte aéreo; iniciar la desregulación del transporte aéreo y dotarlo de una nueva reglamentación favorable a la competencia, haciendo hincapié en la participación del sector privado y en la competencia; y lograr la sostenibilidad económica y ambiental reduciendo al mínimo las "fugas" y aplicando normas de calidad en todos los niveles de la cadena de la oferta.

#### I. Sistemas mundiales de distribución y sistemas de reserva informatizados

35. Los sistemas mundiales de distribución (SMD) y los sistemas de reserva informatizados (SRI) se han hecho fundamentales en el turismo internacional debido a su utilización creciente como canal de distribución e instrumento de comercialización de los productos turísticos. Esos sistemas satisfacen las necesidades de diferentes segmentos del mercado, inclusive de la administración de los servicios de transporte aéreo y terrestre y del sector de la hostelería y los servicios de esparcimiento, así como de otros servicios complementarios que hacen posible las transacciones comerciales y la cobertura de los riesgos. Sobre esa base, esos sistemas se han hecho cada vez más importantes y son utilizados ampliamente por todos los proveedores de servicios de turismo, como operadores de turismo, agencias de viaje, restaurantes, cadenas hoteleras, empresas de alquiler de automóviles, empresas pequeñas y medianas y consumidores independientes de productos turísticos. Sin embargo, los SMD no son el único medio de lograr una promoción del turismo por medios electrónicos. En la esfera del análisis de productos y mercados, por ejemplo, los proveedores locales pueden considerar que la comercialización por conducto de la Internet puede demostrarse más eficaz para alcanzar sus propios mercados que la conexión con los SMD.

36. El acceso a los SMD representa una variable fundamental en las operaciones comerciales de los proveedores de servicios turísticos de los países en desarrollo. Es necesario elaborar un estudio sobre cómo promover el acceso a esos sistemas y sobre las cuestiones relacionadas con la libre competencia planteadas por el acceso a ellos. Debería examinarse la posibilidad de llevar a cabo una reglamentación multilateral de esas cuestiones, quizá como parte del anexo sectorial sobre turismo.

37. Ha habido un volumen enorme, que ha ido creciendo rápidamente, de transacciones económicas por medios electrónicos como resultado de la relación entre los SMD y los SRI y otros proveedores de servicios turísticos y la Internet. Las páginas de la Web se utilizan cada vez más para proporcionar un mercado virtual que permite a los viajeros y proveedores independientes relacionarse en línea para completar sus transacciones y pagos en relación con servicios, en muchos casos sin intermediarios. La proporción de ingresos generados por transacciones electrónicas en línea aumentará enormemente en los principales países de origen de esos servicios. Las previsiones indican que se producirá un aumento del número de compradores potenciales de 25,3 millones en 1996 a 71,9 millones el año 2002. Como resultado de ello, se tiene previsto que los ingresos por transacciones en línea aumentarán de 276 millones de dólares de los EE.UU. a 8.900 millones de dólares durante ese mismo período. Se prevé que para el año 2002 el 8,8% de los compradores de servicios turísticos realizará sus adquisiciones en línea.

38. Habida cuenta de la importancia creciente de los SMD y los SRI como instrumento eficiente de comercio y comercialización, su desarrollo constituye un elemento fundamental de la ejecución de las políticas y estrategias de desarrollo del turismo. Hay que hacer todo lo posible para proporcionar a los países en desarrollo acceso eficaz y económico a esos sistemas y a la infraestructura, el equipo y los servicios en línea. Los países en desarrollo dependen del apoyo de la comunidad internacional para obtener ese acceso.

39. Como ya se ha dicho respecto del sector del turismo en general y del transporte aéreo en particular, los recursos humanos son extremadamente importantes para el funcionamiento de los SMD y otros medios de comunicación electrónicos. Si se desea utilizar plenamente la tecnología moderna, se debe capacitar a las personas para que dominen dichos medios de comunicación y su empleo en la comercialización. Es necesario que los sectores público y privado establezcan programas concretos de capacitación, con el apoyo de la comunidad internacional.

40. Algunos propietarios y proveedores integrados de SMD todavía utilizan algunas prácticas desleales, en particular en lo relativo a lo siguiente: la neutralidad de la información en pantalla, que a veces peca de parcialidad en favor de los proveedores integrados; las restricciones al acceso a algoritmos de cifrado por razones de seguridad nacional; y los servicios en red y la incompatibilidad de los sistemas y tecnologías. Someter las operaciones de los SMD a disciplinas y mecanismos de solución de diferencias

multilaterales eficaces (por ejemplo, durante la próxima ronda de negociaciones relativas al AGCS) daría importantes resultados en la esfera del comercio y las prácticas restrictivas de la libre competencia.

41. Ha habido ejemplos de utilización de SMD y SRI para mejorar la eficiencia de los procedimientos administrativos de las autoridades de inmigración. En Australia, por ejemplo, se han establecido un sistema electrónico de permisos para viajeros (que permite la emisión por las agencias viaje o las aerolíneas de visados de entrada por medios electrónicos) y un sistema avanzado de tramitación de entrada de viajeros (a fin de permitir la aprobación por adelantado de la entrada de viajeros). Esos sistemas se basan en un SRI existente y en un sistema de conexión entre aerolíneas que, cuando se conectan con el sistema nacional de inmigración permiten a las autoridades de inmigración acelerar el proceso de entrada de viajeros y reducir el costo de la tramitación de visados, sin dejar de velar por la seguridad en las fronteras.

### III. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN

#### A. Convocación de la Reunión de Expertos

1. De conformidad con las recomendaciones hechas por la Comisión del Comercio de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos en la sesión de clausura de su segundo período de sesiones, el 21 de noviembre de 1997 <sup>2/</sup>, la Reunión de Expertos en el 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, se celebró en el Palacio de las Naciones, Ginebra, del 8 al 10 de junio de 1998. Abrió la Reunión el 8 de junio de 1998 el Sr. Rubens Ricupero, Secretario General de la UNCTAD.

#### B. Elección de la Mesa (Tema 1 del programa)

2. En su sesión de apertura, la Reunión de Expertos eligió los siguientes miembros de su Mesa:

Presidente: Sr. Federico Cuello (República Dominicana)

Vicepresidente-Relator: Sr. Joaquín de Arcenegui (España)

#### C. Aprobación del programa (Tema 2 del programa)

3. En la misma sesión, la Reunión de Expertos aprobó el programa provisional distribuido con la signatura TD/B/COM.1/EM.6/1. En consecuencia, el programa de la Reunión fue el siguiente:

1. Elección de la Mesa.
2. Aprobación del programa.
3. Fortalecimiento de la capacidad de expansión del sector del turismo en los países en desarrollo.
4. Aprobación de los resultados de la Reunión.

#### D. Documentación

4. Para el examen del tema sustantivo de su programa (tema 3), la Reunión de Expertos tuvo ante sí un informe de la secretaría de la UNCTAD titulado "Comercio internacional de servicios relacionados con el turismo: problemas y opciones para los países en desarrollo" (TD/B/COM.1/EM.6/2).

---

<sup>2/</sup> Véase Informe de la Comisión de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos sobre su segundo período de sesiones (TD/B/45/2-TD/B/COM.1/15), párr. 33.

E. Aprobación de los resultados de la Reunión  
(Tema 4 del programa)

5. En su sesión de clausura, el 8 de junio de 1998, la Reunión de Expertos adoptó las conclusiones convenidas que se reproducen en la sección I supra, y autorizó al Presidente a que preparara un resumen de la Reunión (véase la sección II supra).

Anexo

ASISTENCIA\*

1. Estuvieron representados en la Reunión los Estados miembros de la UNCTAD siguientes:

Alemania	Italia
Arabia Saudita	Japón
Argelia	Kenya
Argentina	Madagascar
Austria	Malasia
Bangladesh	Marruecos
Botswana	México
Brasil	Mongolia
Burkina Faso	Nepal
Burundi	Nigeria
Camboya	Perú
China	Polonia
Chipre	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
Costa Rica	República Árabe Siria
Côte d'Ivoire	República Checa
Cuba	República Democrática del Congo
Egipto	República Democrática Popular Lao
Eslovaquia	República Dominicana
España	Rumania
Estados Unidos de América	Sudáfrica
Etiopía	Sudán
Ex República Yugoslava de Macedonia	Suiza
Federación de Rusia	Tailandia
Filipinas	Trinidad y Tabago
Francia	Túnez
Ghana	Turquía
Guatemala	Uganda
Guinea	Uruguay
Guinea-Bissau	Venezuela
Honduras	Yemen
India	Zambia
Indonesia	Zimbabwe
Irán (República Islámica del)	

---

\* Véase la lista de participantes en el documento TD/B/COM.1/EM.6/INF.1.

2. Estuvieron representadas en la Reunión las organizaciones intergubernamentales siguientes:

Comunidad Europea

Organización Mundial del Turismo

Organización de la Unidad Africana

Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica  
Centroamericana

Sistema Económico Latinoamericano.

3. Estuvieron representados en la Reunión los organismos especializados siguientes:

Organización de Aviación Civil Internacional

Organización Internacional del Trabajo

Organización Mundial del Comercio.

4. El Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC estuvo representado en la Reunión.

5. Estuvieron representadas en la Reunión las siguientes organizaciones no gubernamentales:

Categoría general

Confederación Mundial del Trabajo

Federación Mundial de Asociaciones pro Naciones Unidas.

Ponentes, especialistas y personas especialmente invitadas

Ponentes

Sr. Luis Abugattás, Asesor, Cámara de Comercio e Industria, Lima (Perú)

Sr. Charles Dudley, Economista, Sección de Política Económica, Oficina de Transporte Aéreo, Organización de Aviación Civil Internacional, Montreal (Canadá)

Sr. Francesco Frangialli, Secretario General, Organización Mundial del Turismo

Sr. Felipe González Abad, Director General, Savia Amadeus, Madrid (España)

Sr. Geoffrey Lipman, Presidente, Consejo Mundial de Viajes y Turismo,  
Londres (Reino Unido)

Excmo. Sr. Slaheddine Mâaoui, Ministro de Turismo de Túnez

Sr. Roger J. Payne, Director del Sector de Mercados, Gestión y  
Distribución de Viajes, Servicios Mundiales de Telecomunicaciones e  
Información de Aerolíneas (Reino Unido)

Sr. François Vellas, Profesor, Universidad de Toulouse (Francia)

Sr. Dawid de Villiers, Secretario General Adjunto, Organización Mundial  
del Turismo, y ex Ministro de Turismo de Sudáfrica

Sr. Stephe Wheatcroft, Director, Aviación y Turismo Internacional,  
Londres (Reino Unido)

#### Especialistas

Sr. Henryk Handszuh, Jefe de Desarrollo de la Calidad del Turismo,  
Organización Mundial del Turismo

Sr. Roger Withers, Director, Tourism Partnership (Reino Unido)

Sra. Sophie Clivio, Organización Internacional de Normalización, Ginebra  
(Suiza)

#### Personas especialmente invitadas

Sr. Erye Edinval, Université Antilles Guyane (Francia)

Sr. Alain Maurin, Université Antilles Guyane (Francia)

Sr. Bernard Poirine, Profesor, Université Française du Pacifique, Tahití

Sr. Carlos Santos, Profesor, Universidade dos Açores (Portugal)

Sra. Lucky Rochoux, Asistente, Université de la Réunion-France,  
St. Denis, La Reunión

Sr. Jean-Yves Rochoux, Université de la Réunion-France, St. Denis,  
La Reunión

Sr. François Ullmann, Consultor, HEXA, Ginebra (Suiza)

-----