

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.689 (SEM.92/5)
11 de febrero de 1999

ORIGINAL: ESPAÑOL

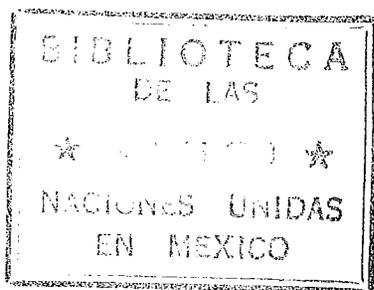
CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión de Expertos sobre el Turismo en el
Istmo Centroamericano y la República Dominicana

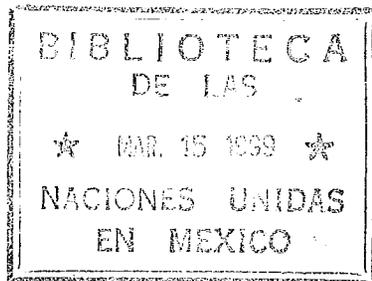
México, D.F., 25 y 26 de febrero de 1999

NOTA DE LA SECRETARÍA



ÍNDICE

	<u>Página</u>
1. Antecedentes.....	1
2. Objetivos	1
a) Tema I: El comercio de servicios turísticos en el Istmo Centroamericano y en la República Dominicana	1
b) Tema II: El turismo sostenible menos vulnerable como modelo de desarrollo	3
c) Tema III: Indicadores de la actividad turística. Estadísticas básicas	7
d) Tema IV: La liberalización de los servicios y el turismo.....	11



1. Antecedentes

El Istmo Centroamericano y la República Dominicana se encuentran en un punto crucial de toma de decisiones y de acciones respecto de su economía; el sector turismo presenta grandes posibilidades para la recuperación y el desarrollo de la región.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha elaborado diversos documentos sobre el turismo en la región. El primero versa sobre el comercio de servicios turísticos, incluyendo un análisis de la situación del sector en el Istmo Centroamericano y la República Dominicana. De esta primera investigación se concluyó que el modelo de desarrollo del sector en la región es el de turismo sostenible y se analizó el concepto y su aplicación a la zona. Debido a los lamentables sucesos acaecidos en el Istmo y en la República Dominicana a consecuencia de los huracanes Georges y Mitch, la CEPAL realizó, dentro de otros proyectos, un trabajo extenso sobre estos desastres. Los análisis resultantes son de gran utilidad para su futura aplicación al turismo, con vistas a disminuir su vulnerabilidad y a potenciar la recuperación económica a través de este sector generador de empleo y de divisas. Asimismo, al elaborar las estadísticas de la región, se han redactado unas reflexiones sobre las necesidades de información del sector turismo y sobre las nuevas formas para recopilar, procesar y presentar dicha información.

La liberalización de los servicios turísticos, incluyendo el desarrollo de las negociaciones regionales e internacionales de los servicios en general y del turismo en particular, se revisa dentro del concepto tradicional de la facilitación de los viajes, así como dentro de los esquemas del comercio internacional de servicios en sus cuatro modos de prestación; se analizan también los instrumentos internacionales de liberalización y el impacto de las políticas internas y regionales sobre la materia.

2. Objetivos

A fin de suscitar una discusión amplia sobre los documentos y conocer experiencias y puntos de vista de expertos en el tema, se realizará una reunión en las oficinas de la CEPAL en México, los días 25 y 26 de febrero de 1999. Se busca ampliar la visión de lo que el turismo puede aportar a las economías de los países en estudio y las mejores estrategias para recabar sus frutos, trazando futuras líneas de trabajo en ese tema.

a) **Tema I: El comercio de servicios turísticos en el Istmo Centroamericano y en la República Dominicana**

En la teoría económica, los servicios han sido subestimados con relación a su participación en el producto interno bruto (PIB) así como en su productividad. En efecto, su contribución al PIB, tanto en los países desarrollados como en los en desarrollo, ronda el 60% y no se ha corroborado la teoría de las tres etapas en la que el proceso de industrialización sería el paso obligado antes de que un país llegara a la economía de los servicios. De hecho, los servicios han tenido una importancia crucial en la economía permitiendo su funcionamiento, y en el último cuarto de siglo se han

acelerado los cambios a partir de la difusión de las nuevas tecnologías en telecomunicaciones e informática, intensivas en información, conocimientos y organización. El impacto se ha sentido en el mejoramiento de los servicios tradicionales para las empresas productoras de bienes y servicios, y en el surgimiento de nuevos servicios, en especial los que se prestan al productor antes, durante y después de la producción. Sus características son el aumento de la productividad, la concentración de los servicios fuera de las empresas para prestarlos en el mercado a otros productores, así como la flexibilidad y la adaptabilidad de la producción. La revolución de los servicios ha afectado de forma decisiva al turismo en los encadenamientos productivos y en los servicios al consumidor y es la cuna de desarrollos tan fundamentales en la actualidad como los sistemas de reservación computarizados y el comercio electrónico.

Existen varias teorías que explican el comercio de mercancías, tales como la de la dotación de los factores, la de los costos comparativos, la de las ventajas absolutas y tecnológicas o la de las condiciones de la demanda. Se podría pensar que en lo referente a turismo, el factor fundamental podría ser la dotación relativa de recursos naturales. Existe, sin embargo, el problema de analizar si la mano de obra calificada se define como capital o si los recursos naturales son irrelevantes por falta de infraestructura física (como sería una carretera) o de conocimientos (por carecer de guías calificados). Por otra parte, la creación de ventajas comparativas (como podría ser la creación de museos con la importación de colecciones procedentes de otros países) es en realidad una actividad intensiva en capital y en conocimientos.

La mano de obra es de gran importancia en el sector turístico pero, cada vez más, su calificación es un factor crítico que se aúna a la utilización de información, ya sea la que se puede adquirir solamente por el conocimiento de una zona transmitido desde tiempos ancestrales —como podría ser el caso en el ecoturismo—, o la información ligada al diseño y uso de sistemas informáticos de gran sofisticación que acentúan la importancia del equipo, el *software* y el operador del sistema. En estos casos, la frontera entre capital, mano de obra, información, *know-how* y organización es difícil de trazar: los recientes desarrollos tecnológicos han determinado que la información sea un factor fundamental en la producción de numerosos servicios y en la creación de ventajas dinámicas.

La teoría de los costos comparativos analiza la oferta sin tener en cuenta la demanda y su elasticidad, mientras la teoría de las ventajas absolutas determina que en materia de turismo un país tendría una posición monopólica en la explotación de sitios naturales, arqueológicos, artísticos o derivados de la innovación tecnológica. Sin embargo, esto no explica que se requiere un tipo de producto turístico diferenciado e innovaciones tecnológicas para crear, explotar o mantener esas ventajas turísticas. El concepto de *cluster* como factor determinante para la creación de ventajas comparativas incorpora los factores de la concentración geográfica de infraestructura física, de recursos humanos y de conocimiento en empresas interconectadas y en competencia “vigorosa”. Por ende, se presupone un entorno reglamentario favorable y sujeto a una movilidad de los factores en los mercados.

La teoría de la demanda no busca explicar la dirección del comercio de mercancías en función de la dotación relativa de factores, sino de la demanda doméstica de un país. En el turismo, la demanda externa de turismo complementa la demanda interna. Así también, los intercambios turísticos se realizan entre países que tienen estructuras turísticas similares. Esta teoría no proporciona una guía para determinar la ventaja comparativa de un país en turismo, aunque busca

explicar cómo se generan los mayores flujos de comercio, entre otros los de servicios turísticos, entre países desarrollados.

Una opción para cuantificar la ventaja comparativa de un país en materia turística, independientemente de sus factores determinantes, consistiría en analizar los cambios de participación en el mercado a través del tiempo para este sector. También se podría calcular la participación en el mercado tomando como punto de referencia el resto de las exportaciones de bienes y servicios en relación con las importaciones mundiales del bien o servicio y las importaciones totales de bienes y servicios. Se realizó un ejercicio para determinar la ventaja comparativa revelada de los cinco países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la República Dominicana, y tres países desarrollados —los Estados Unidos, Alemania y Francia— así como dos países en desarrollo exportadores de servicios turísticos: Jamaica y Marruecos. El estudio, con valores del año 1996, permite concluir que los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana cuentan con una ventaja comparativa en turismo en el panorama internacional.

Es muy difícil calcular la protección efectiva de las actividades del turismo, dada la heterogeneidad de los bienes y servicios, que implican, en particular la estimación para los servicios, tomando en cuenta la calidad, que puede ser diferente. La protección efectiva a las actividades turísticas se reduce a través de la liberalización de las restricciones aplicadas al comercio de estas actividades, puesto que si se elimina sólo la protección al servicio final mas no a sus insumos, se anula el sesgo en contra de las exportaciones, pero se establece una protección efectiva negativa para el producto terminado.

b) Tema II: El turismo sostenible menos vulnerable como modelo de desarrollo

Ante los graves acontecimientos causados en el Istmo Centroamericano y en la República Dominicana por desastres naturales, surge con mayor apremio la necesidad de implementar medidas que favorezcan la prevención, la gestión y la recuperación de las zonas afectadas dentro de los parámetros del desarrollo sostenible. Se aplica, en lo que se refiere al turismo, a la prevención y mitigación de los daños, ya que el daño físico se conjuga con el daño a los lugares de destino turístico en las mentes de los posibles turistas y viajeros —en particular en el exterior— y pueden ser magnificados por los medios de comunicación o por el manejo irresponsable de la naturaleza. El turismo sostenible como modelo para el desarrollo de este sector en la zona podría evitar algunos perjuicios extremos como son los que se producen por la deforestación excesiva, o el daño irreversible a los ecosistemas.

El turismo se presenta en este documento como un sector que debe ser sostenible en todas sus actividades o segmentos de mercado y, al contribuir a la conservación de los recursos y promover empleo e ingresos en formas alternativas no dañinas a la naturaleza, hacer sostenible no únicamente al turismo sino a la economía en general.

En la primera parte del documento se analiza la relación entre el medio ambiente y el desarrollo económico. En especial, se presentan los medios para calcular el costo de la contaminación dentro de los parámetros del concepto de las externalidades negativas de la actividad humana y del uso de los bienes comunes, cuyo deterioro se había considerado irrelevante

económicamente para los actores que en ellos se desenvuelven. Se plantea la necesidad de asumir los costos de la contaminación del aire, del agua y de la tierra, lo que a su vez genera el problema de determinar su valor en el presente y en el futuro, así como los instrumentos de política de aplicación obligatoria o voluntaria más adecuados para resolver o evitar las situaciones de contaminación y de conflictos sobre la materia.

La posibilidad de crear estrategias de innovación para reducir los daños sin mermar los beneficios de tipo económico puede ser la solución más efectiva mientras no se especifiquen tecnologías (métodos) sino resultados (objetivos) que permitan el desarrollo de la creatividad. Las propuestas para una solución de una protección ambiental eficaz y equitativa entre individuos, grupos y países, se han manejado bajo diferentes ópticas. La propuesta para una contaminación cero con un crecimiento demográfico y económico cero es la posición más extrema. Más realista, aunque compleja, es la opción de calcular el valor de los bienes medioambientales y de crear un mercado para ellos: está tomando fuerza a nivel teórico y práctico y alcanzando cada vez a más bienes comunes en el mundo que se llegan incluso a comerciar internacionalmente.

Se ha demostrado que las sociedades con mayores ingresos exigen más protección de la naturaleza y la transformación de los usos no deseados de los recursos naturales; esto mejora la calidad de vida de las poblaciones, en particular de los países en desarrollo, propiciando una reducción del ritmo del crecimiento demográfico, mejoras en la salud, y alternativas viables para generar empleo y conseguir ingresos. Así también, se debe implementar el control ambiental en los países desarrollados para evitar el impacto negativo de la producción y del consumo de sus habitantes sobre el resto del planeta. Lo ideal sería más bien una redistribución del consumo y una forma cada vez más limpia e inocua de producción.

Las políticas de liberalización y los cambios estructurales también tienen repercusiones en el medio ambiente. Los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana han cambiado su entorno político y económico hacia una democratización y una liberalización mayores, lo que ha propiciado un manejo más abierto de los temas medioambientales. La presión de los consumidores extranjeros en la materia ha hecho que los productores de bienes y de servicios que se exportan, como es el caso del turismo, busquen adecuarse a los mercados objetivo en los países desarrollados, en particular los Estados Unidos y Canadá.

El tema del medio ambiente se ha relacionado estrechamente en los países centroamericanos con la gestión forestal. La deforestación ha causado preocupación por sus consecuencias negativas en el entorno nacional y global. Dentro de las alternativas viables a la agricultura y a la ganadería depredadoras y la tala para combustible, se proponen cosechas que no maltraten el ecosistema, el uso del bosque como campo de investigación científica o como santuario de vida silvestre protegida que puede atraer recursos a través de un turismo de bajo impacto, medidas todas que se deben estudiar cuidadosamente antes de aplicarlas.

La contaminación actual y, en última instancia, la contaminación inevitable resultante de la vida en el planeta, pueden transformarse en una actividad económica lucrativa y formar parte del mercado en forma de servicios relacionados con el medio ambiente. También existe la posibilidad de contaminar y reparar el daño mediante la compra de certificados de captura de carbono, entre otras opciones.

El turismo como sector económico no tiene un lugar muy importante en el pensamiento teórico por el concepto general de que no es una actividad "seria" y por su heterogeneidad, que no permite apreciar su importancia dentro de las economías. Por otra parte, el sector turismo ha evolucionado en el último medio siglo de su crecimiento explosivo y continuo, pasando de ser un fenómeno "bueno" a uno "malo", por lo se han dado posiciones extremas sobre su conveniencia.

Es innegable que el sector es un generador de empleo y de divisas con encadenamientos en toda la economía nacional y global, pero ha tenido en ciertos casos consecuencias desafortunadas sobre el entorno en el que se desarrolla. Sin embargo, la alternativa de la adopción de medidas de turismo sostenible sobre la base de una "plataforma del conocimiento" (Jafari) puede lograr estrategias adecuadas en cuanto a los beneficios a largo plazo del turismo con daños mínimos.

Se han dado muchas definiciones de lo que constituye el desarrollo sostenible, pero para este trabajo se adopta el concepto de la Unión Mundial para la Naturaleza: el desarrollo sostenible es el mejoramiento de la vida humana viviendo dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas de soporte, ya que el medio ambiente lo constituyen los recursos físicos y biológicos del planeta de los cuales las comunidades humanas dependen para su supervivencia. De hecho, si una actividad es sostenible, para todos los efectos prácticos, puede continuar para siempre y asegura la vida de las generaciones presentes y futuras.

La planeación del turismo y de los desarrollos turísticos en su entorno humano y físico fue planteada desde muy temprano por la Organización Mundial del Turismo (OMT), pero no fue hasta la publicación del informe de la Comisión Brundtland, y sobre todo de la Cumbre de Río, que se empezó a generar en todo el mundo una serie de estudios relacionados directamente con el medio ambiente. Parece ser que ese fue el mejor legado de la reunión, ya que en cuanto al cumplimiento de los compromisos no se ha avanzado sustancialmente.

Entre los documentos emanados de esta reunión se encuentra la *Agenda 21 para el turismo sostenible* del Consejo Mundial de los Viajes y el Turismo (World Travel and Tourism Council, WTTC), la organización que agrupa a las empresas turísticas más importantes del mundo. La propuesta fundamental sería hacer a todo el sector sostenible y evitar la equiparación del turismo sostenible con el ecoturismo, lo que constituye uno de los grandes méritos del documento. Sin embargo, a pesar de que las estrategias que se recomiendan abarcan una multiplicidad de aspectos y, en particular, la cooperación entre todos los agentes involucrados en el sector, el WTTC no parece insistir en la urgencia de las medidas y sólo las presenta como recomendaciones si se consideran posibles o deseables, y no como un plan de acción íntegro. Esta deficiencia se ve subsanada en un plan de menor envergadura pero de más coherencia en su implementación, el Programa para la Certificación de Sostenibilidad Turística de Costa Rica, en el cual las medidas aplicadas deben avanzar en todas las áreas del programa para calificar.

Estos intentos ilustran varias tendencias hacia la liberalización de los servicios y la privatización de buen número de empresas y su creciente papel en la determinación de políticas de todo tipo, incluyendo las que se refieren al medio ambiente. Asimismo, los programas voluntarios de protección al medio ambiente están cobrando mayor impacto, pues se ha demostrado que pueden ser los más efectivos si se combinan con algunas medidas reglamentarias. El sector turismo, en principio, tiene mucho interés en conservar los recursos naturales y culturales, por lo que las acciones conjuntas entre todos los sectores de la sociedad serán las únicas que podrán lograr la

sostenibilidad del sector. En cuanto a la participación por género en las actividades del turismo sostenible, el documento de la WTTC no indica más que su conveniencia sin presentar propuestas ni metodología de trabajo a pesar de que se ha demostrado la gran importancia de las mujeres como motores del concepto en todos los niveles de empleo y dentro de las comunidades. Este documento ilustra también el enorme poder de mercadotecnia que confiere la aplicación de medidas de turismo sostenible, sobre todo si los mercados objetivo son países en los que el medio ambiente es un factor de interés generalizado. Sin embargo, es muy posible que en la actualidad las empresas privadas, en especial las transnacionales, puedan aportar conciencia y soluciones al problema medioambiental global si se implementan las acciones descritas en la agenda de forma seria y consistente. Por estas razones, puede considerarse que el esfuerzo es válido, y cabe esperar resultados tangibles a partir de su aplicación real.

Asimismo, al recurrir al turismo sostenible, se otorga un valor financiero a recursos naturales y culturales que de otra forma no se hubieran valorado. Dentro de los instrumentos de política y las estrategias nacionales e internacionales, el Istmo Centroamericano y la República Dominicana tienen a su disposición un gran número de instrumentos y planes nacionales relacionados con el turismo. Sin embargo, el grado de aplicación y de vigilancia es diferente en cada país, ya que la conciencia social sobre el tema es distinta. Las penas impuestas por contaminar varían en función de la aplicación de las leyes y de la práctica jurídica general así como de los mecanismos políticos y sociales que cada nación ha desarrollado. Es importante que el marco reglamentario no esté ligado a la utilización de tecnologías específicas, sino más bien a la obtención de resultados, lo que redundará en innovaciones y soluciones creativas con un grado de eficiencia mayor en el manejo de los recursos de protección al medio ambiente. En el aspecto de la planeación, es necesario el trabajo conjunto de las Agencias Nacionales de Turismo, de las asociaciones del sector privado y de las autoridades y poblaciones locales, incluyendo la participación equitativa por género.

En lo que se refiere a los mecanismos de colaboración para el turismo sostenible, la región tiene claras prioridades en la materia como es la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), y ha preparado planes de desarrollo generales y turísticos buscando la sostenibilidad, la implementación de la protección del medio ambiente y de las culturas nacionales y locales, incorporando la participación por género en las zonas turísticas. Pero estos conceptos han causado debates nacionales e inclusive conflictos de intereses y no siempre se han aplicado en el espíritu de la sostenibilidad efectiva.

Se pueden mencionar también el plan de acción de Santa Cruz de la Sierra y el Acuerdo para el Establecimiento de la Zona de Turismo Sustentable del Caribe. Los documentos emanados de estas iniciativas plantean el desarrollo sostenible como una parte constitutiva de las políticas nacionales, regionales y continentales que se complementan con las acciones de los órganos de integración de la región y los instrumentos y planes de acción de Tuxtla III.

A fin de cuenta, la implementación de un turismo sostenible se dará en una concertación de intereses de los países y de los grupos involucrados en la oferta real o potencial, así como en la demanda a través de acciones de tipo participativo con las poblaciones locales, dentro de un marco reglamentario flexible pero eficaz. Las ventajas económicas deberán repartirse dentro de un mercado regido por los factores competitivos de calidad y precio, información y tecnología.

Uno de los temas de mayor debate es la dicotomía que parece plantearse entre turismo de masas y turismo de bajo impacto. Una de las premisas es que el turismo de masas es incompatible con el turismo sostenible. Sin embargo, el turismo llamado ecológico puede dañar a ecosistemas o a culturas frágiles si no está debidamente planeado y controlado, puesto que no todos los turistas o empresas comparten una ideología de conservación y de responsabilidad. No sólo se puede aplicar el concepto de sostenibilidad a ese segmento de mercado sino a todo el sector, por lo que se debe replantear el turismo de masas que sigue creciendo constantemente en todo el mundo. Dentro de las políticas nacionales se puede determinar desarrollar o no este tipo de turismo, pero si se acepta, se debe dirigir a zonas de control ambiental sólido y considerar que existen sustitutos del turismo en ecosistemas frágiles donde se pueden dirigir a los visitantes —como son los parques de diversiones o los cruceros— y estudiar las medidas de conservación aplicadas en algunos de ellos para el manejo de una carga inmensa de visitantes. Incluso es posible crear industrias de reciclaje paralelas a las rutas de los cruceros, entre otras opciones para crear sinergias con el turismo y a través de él.

El Istmo Centroamericano y la República Dominicana tienen un importante nicho de mercado en el llamado “ecoturismo”, que ha tenido un notable dinamismo a nivel mundial y en la región. La relación entre las áreas protegidas y el turismo ha sido históricamente fructífera, por ejemplo en los Estados Unidos, y se pueden aprovechar sus experiencias para implementar acciones que sean útiles tanto para las áreas naturales como para los turistas y las poblaciones locales. Para lograr una integración armoniosa y redituable del turismo en zonas de interés ecológico o cultural, se necesitan varios ingredientes:

i) La conciencia de que los recursos naturales por sí solos no constituyen la condición para obtener recursos del turismo, sino que se necesita valor agregado en forma de información, conocimientos, capital y trabajo.

ii) Una legislación nacional que proteja el medio ambiente y el patrimonio arqueológico e histórico en zonas cuidadosamente planeadas pero abiertas a la innovación.

iii) Una labor de concienciación ecológica y cultural de las autoridades regionales, nacionales y locales a través de un trabajo con metodología participativa en todos los sectores de la sociedad y en particular con las comunidades receptoras de turismo, insistiendo en la participación equitativa de ambos géneros.

El ecoturismo es un segmento en rápida expansión, pero solamente es una fracción del turismo, que en sus otras modalidades está también en crecimiento. Todos los segmentos deben ser atendidos de forma sostenible. El turismo de masas seguirá existiendo y es importante trazar planes, ya sea para rechazarlo o para manejarlo cuidadosamente mediante reglamentaciones y programas voluntarios.

c) Tema III: Indicadores de la actividad turística. Estadísticas básicas

El sector turismo es difícil de definir y de cuantificar por su heterogeneidad, tanto en sus efectos directos como en los indirectos. La OMT, el Manual de Balanza de Pagos del Fondo Monetario Internacional (FMI), el sistema de estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la lista de sectores que lo componen para la Organización

Mundial del Comercio (OMC) son referencias de base. En los últimos años ha surgido un intento de compatibilizar los conceptos incluidos en las cuentas nacionales y en la balanza de pagos, así como el importante esfuerzo por construir cuentas satélites de turismo en Canadá y la República Dominicana, y más recientemente en México.

Actualmente, los agentes involucrados en la actividad turística, —gobierno, sector privado, organismos internacionales e instituciones académicas— se han propuesto desarrollar mejores técnicas de medición estadística del turismo con el objeto de observar de manera más real y directa su impacto sobre el desempeño de la economía nacional. También se ha logrado un acuerdo internacional entre todos los organismos e instituciones encargados de la recopilación de datos estadísticos relacionados con el turismo para determinar conceptos y definiciones de las actividades características. De esta forma se obtiene un sistema homogéneo de estadísticas turísticas internacionales que permite dar cuenta de su importancia y adoptar medidas para su desarrollo.

En 1991, representantes de organismos internacionales, instituciones gubernamentales, empresarios y todo aquel relacionado con la actividad turística reunidos por iniciativa de la OMT y el Gobierno de Canadá, acordaron una serie de recomendaciones que permitieran determinar conceptos, definiciones y clasificaciones internacionales relativos a los elementos básicos del turismo, la demanda y la oferta turísticas y el gasto en turismo. Dos aspectos destacan: primero, la definición de los conceptos generales de turismo, y segundo, la clasificación específica de las actividades productivas del turismo según la Clasificación Internacional Standard de Actividades de Turismo.

El conocimiento de la oferta y la demanda turística, así como de las características básicas del turismo (número de viajeros, gastos realizados, destino y procedencia de los viajes, medios por el que viajan, número de establecimientos turísticos, entre otros), es necesario para el análisis de estrategias de mercado y de inversión, desarrollo de recursos humanos y, en general, para definir políticas eficientes de promoción del sector.

El avance más relevante en el análisis de la relación entre la oferta y la demanda se presenta en la creación de una Cuenta Satélite de Turismo (CST). La importancia de la CST radica en que es una herramienta perfeccionada que mediante la contraposición de oferta y demanda revela la dimensión real del sector y su impacto sobre la economía nacional. Gracias a las posibilidades de análisis de la CST se puede calcular el impacto de cada sector involucrado. La experiencia dominicana y canadiense en la elaboración e implementación de la CST ha mostrado la relevancia de este instrumento con el que gobiernos, empresarios y académicos pueden observar de forma fehaciente que el turismo es una actividad económica importante, generadora de empleo y valor agregado.

Es importante que en países como los del Istmo Centroamericano y la República Dominicana, donde la actividad turística significa una contribución importante a la economía nacional, se siga avanzando en la captación de indicadores de mejor calidad y con un mayor grado de desagregación, sobre todo en el sector de servicios, donde, con el desarrollo de la tecnología de la información, ha surgido una serie de productos al servicio de la actividad turística que no son contabilizados aún. Estos servicios contemplan los tradicionales de agencias de viajes, los servicios profesionales, de informática, telecomunicaciones, reservaciones computarizadas, e incluso los servicios.

Conforme se vayan identificando más indicadores del turismo y se consiga un mayor nivel de desagregación, se podrán conocer mejor las actividades económicas que participan en él, así como su impacto real en la economía nacional. Con el conocimiento del peso específico del turismo, las actividades que representa, las relaciones que se establecen entre ellas y sus nexos con el resto de la economía, se podrá presentar a las autoridades gubernamentales una visión clara de la importancia real del turismo en la economía del país. La atención del sector gubernamental hacia las necesidades de los empresarios turísticos por el establecimiento de medidas y políticas de fomento al desarrollo del sector se verá atraída con mayor facilidad por la certidumbre creada a través de la información específica y confiable.

Las actuales medidas de liberalización económica y el establecimiento de acuerdos comerciales que promueven medidas de facilitación de viajes han hecho cada vez más común la eliminación de los registros y controles obligatorios de flujos de personas entre países, tales como formas migratorias y tarjetas de embarque, por considerarse una barrera al movimiento transfronterizo de personas. Sin embargo, es necesario mantener mecanismos de medición del tránsito de personas y de sus características que brinden la información necesaria para la elaboración de estimaciones de los flujos turísticos y su gasto.

En el Foro Internacional sobre Estadísticas de Turismo, realizado en Copenhague en 1998, se planteó la importancia de obtener estadísticas de mayor calidad. Las propuestas giraron en torno a la utilización de métodos complementarios a los sistemas tradicionales: diseño, aplicación y análisis de encuestas más sofisticadas. Las encuestas de gasto turístico, que a diferencia de los registros fronterizos tienen la característica de ser voluntarias, permiten una mejor descripción de los patrones turísticos en comparación con los métodos anteriores.

En el marco de la integración de la región centroamericana y de los acuerdos de liberalización con la República Dominicana, una estrategia importante para la obtención de información turística de mejor calidad y confiabilidad puede ser la adopción de estos mecanismos implementados para enfrentar la eliminación de los registros fronterizos. La incorporación de preguntas sobre gasto turístico en las encuestas de ingreso-gasto de los hogares puede ofrecer una aproximación bastante real del consumo turístico nacional e internacional, puesto que permiten identificar el número de turistas que van de un país a otro y el gasto que realizan.

Tradicionalmente se ha dejado al sector gubernamental la responsabilidad principal en la realización de las estadísticas. Los ministerios o secretarías se han encargado de captar y difundir la información estadística que las agencias gubernamentales especializadas recaban (secretaría de transportes, agencias de migración, entre otras). Sin embargo, la información especializada y de alta calidad que proporcionan las empresas consultoras privadas generan una ventaja competitiva para las empresas o grupos empresariales que tienen la capacidad económica de solventar el alto costo que representa este tipo de estudios. Por el contrario, las empresas de menor tamaño con recursos escasos quedan en desventaja al no poder acceder a la información más reciente y específica.

La alternativa surgida en el contexto global es la cooperación entre el sector público y las empresas privadas en la aplicación de medidas de fomento eficientes para el desarrollo del turismo, principalmente en el área de la información, así como en el empleo, la capacitación y el

financiamiento, donde las economías de escala y la sinergia entre los participantes pueden mejorar las condiciones de competitividad en el sector.

En este aspecto, la colaboración de las autoridades gubernamentales encargadas del sector turismo y de las cuentas nacionales puede resultar una solución viable a las necesidades de información del sector. Como ejemplo, se puede mencionar el caso de la colaboración exitosa que existe entre el sector público y el privado en Canadá. Esta cooperación abarca tanto el conocimiento mutuo de la información disponible en ambos sectores como las necesidades de cada uno. El esquema financiero de *matching funds* es el que rige esta relación y ha perfeccionado su funcionamiento y brindado a la Comisión Canadiense de Turismo la solidez necesaria para emprender estudios de gran envergadura, así como la posibilidad de obtener y difundir información.

Un objetivo importante para los países del Istmo Centroamericano podría ser la obtención de recursos financieros y humanos para perfeccionar el concepto de CST y ponerlo en práctica en la región, utilizándola en la toma de decisiones para el diseño de estrategias y de medidas para desarrollar su potencial y a la vez tener mayor peso político por la adecuada medición que se tenga de este importante sector.

El grado de participación del sector público y privado en la promoción del crecimiento y desarrollo del turismo es un tema que requiere discusiones futuras. Sin embargo, dado el contexto actual de globalización económica, estos mecanismos deben considerarse alternativas eficientes para integrar a las economías pequeñas como las centroamericanas en el mercado internacional, promoviendo cada vez mejores condiciones de competitividad que generen la atracción de turistas hacia la región.

Información estadística. El documento analiza el comercio de servicios turísticos en la región. Antes de analizar los flujos de turistas internacionales se debe destacar que para lograr un desarrollo más sólido y sano de la actividad turística es necesario desarrollar el turismo doméstico y el que proviene de países vecinos, pues constituyen la base para evitar los choques a la actividad provocados por fenómenos de todo tipo como pueden ser los desastres naturales, la inseguridad, los choques financieros o sencillamente el cambio de gustos de los turistas de países más lejanos.

Para el conjunto de países del Istmo Centroamericano, el mayor número de visitantes procede de la propia región, ya que existe también un importante movimiento intrarregional por razones de trabajo y de negocios. El segundo lugar lo ocupan los viajeros procedentes de Norteamérica, que forma parte de la misma cuenca turística y aporta asimismo un gran número de visitantes por los viajes de familiares emigrados. Los países con un mayor desarrollo turístico —Guatemala y Costa Rica— reciben la mayor parte de su turismo de Norteamérica y tienen una afluencia de Europa superior a la de los demás países del Istmo Centroamericano. En cuanto a la República Dominicana, por sí sola, recibe más turistas que todo el Istmo en su conjunto y, en los últimos años, junto con Cuba, es de los destinos que mayor crecimiento ha tenido en la región del Caribe.

El compendio estadístico que se presenta, analiza la evolución de los indicadores básicos de turismo de cada país durante el período 1993-1997. En 1997 Costa Rica ocupó el primer lugar de la región como receptor de turistas internacionales, captando un total de 811,000 turistas. La

generación de ingresos por este concepto fue de 752 millones de dólares. Para ese año, el número de turistas que llegaron a la República Dominicana fue de 2.2 millones, que generaron ingresos por encima de los 2 millones de dólares. En orden descendente le siguen Guatemala (576,000 turistas y 325 millones de dólares), Panamá (402,000 turistas y 374 millones), El Salvador (382,000 turistas y 87 millones), Nicaragua (350,000 turistas y 80 millones) y Honduras (257,000 turistas y 120 millones).

Los muy variados ritmos de crecimiento que presenta cada uno de los países analizados en sus indicadores básicos a lo largo del período señalado, donde se ha registrado pérdida de mercado de unos, ganancia de otros y la recuperación de otros, sugieren que el desarrollo de políticas y estrategias de fomento del sector se han llevado a cabo de manera individual por cada uno de los países. La integración turística de la región generaría un efecto positivo en la participación de mercado, ya que con estrategias conjuntas, los países pueden formar un solo mercado regional favoreciendo a los consumidores internacionales que podrían acceder a una gran diversidad de opciones turísticas en una misma región.

Los países del Istmo Centroamericano forman una región turística diferenciada gracias a la riqueza y a la diversidad de su patrimonio natural y cultural. Sus características básicas llevan a identificar dos segmentos de gran atractivo que serían el del Mundo Maya y el de turismo de observación y actividades en la naturaleza. Es evidente que el turismo de sol y playa del Caribe, y de las regiones costeras de la región del Istmo, no perderá sus atractivos, pero deberá presentar actividades variadas a los visitantes y complementarse con los otros dos tipos de actividades para ofrecer destinos únicos en el mundo. El Istmo y la República Dominicana pertenecen a dos cuencas con imágenes distintas en la mente de los consumidores de servicios turísticos que se podrían manejar dentro del concepto de viajes multidesfío, aprovechando sus distintas características y fomentando la integración.

Los resultados del esfuerzo individual por lograr el desarrollo del sector pueden verse incrementados si se considera la región del Istmo Centroamericano y la República Dominicana, como una zona de gran diversidad turística capaz de ofrecer productos para segmentos en crecimiento de la demanda internacional como el ecoturismo, el turismo cultural y de conservación de la naturaleza o el turismo de negocios.

d) Tema IV: La liberalización de los servicios y el turismo

Los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana participan en esquemas de liberalización regionales, continentales y globales que han cambiado el panorama de la región.

Uno de ellos es el MCCA, en el cual se han dado avances sustanciales, sobre todo con la firma del Tratado de Libre Comercio con República Dominicana que incluyó los servicios en el esquema de liberalización y de integración. La Iniciativa del Caribe incorpora ventajas comerciales para los países del Istmo y la República Dominicana, pero no en el campo de los servicios, mientras que los tratados de libre comercio sí los incluyen. En la Cumbre de las Américas de Miami, en diciembre de 1994, se decidió crear un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que también los contempla. De esta forma se está ampliando la liberalización de los servicios que empezó a nivel mundial con la creación del Acuerdo General sobre Comercio de

Servicios (GATS, por sus siglas en inglés) de la OMC, a la cual pertenecen todos los países del Istmo y la República Dominicana.

El GATS está estructurado en dos partes. La primera comprende el Acuerdo Marco, es decir, la cobertura del acuerdo (principios y obligaciones) y sus Anexos (movimiento de personas físicas, servicios financieros, telecomunicaciones, telecomunicaciones básicas, transporte aéreo y transporte marítimo). La segunda parte está formada por las listas de compromisos específicos de liberalización asumidos por cada gobierno.

El GATS abarca cualquier medida reglamentaria que afecte al comercio de servicios respecto de los cuatro modos en que se pueden comerciar los servicios: el suministro transfronterizo, el consumo en el extranjero, la presencia comercial y la presencia de personas físicas en el extranjero.

Los principios fundamentales para alcanzar la liberalización efectiva de todo el sector servicios, incluyendo el turismo, son el trato de la nación más favorecida, el trato nacional, el acceso a los mercados y la transparencia. Mediante la liberalización de los obstáculos al comercio de servicios (respetando los principios para la participación creciente de los países en desarrollo) se van consolidando los compromisos relativos a los niveles negociados de acceso a los mercados y al trato nacional. El GATS prevé rondas periódicas de negociaciones para aumentar el nivel de liberalización y la siguiente empieza en el año 2000.

El GATS no tiene un anexo sectorial para el turismo, pero sus disposiciones se aplican a los servicios turísticos clasificados en el subsector 9 (Turismo y servicios relacionados con los viajes) de la lista sectorial utilizada en el acuerdo. Básicamente cubren: hoteles y restaurantes, servicios de agencias de viajes y organización de viajes en grupo, servicios de guías de turismo y otros. El principal problema de esta clasificación es la limitación a tres divisiones de la gran gama de servicios turísticos.

Muchos servicios que pueden considerarse turísticos, vinculados directamente con el turismo o que constituyen sus insumos, se encuentran dispersos en otras divisiones de servicios o tienen anexos sectoriales específicos. Entre ellos se pueden citar los servicios de esparcimiento, culturales y deportivos, los que cuentan con anexos específicos como son los servicios financieros, las telecomunicaciones y el transporte aéreo.

En el caso específico del transporte aéreo, los servicios se encuentran regulados por acuerdos bilaterales o multilaterales que quedaron excluidos del ámbito de aplicación. Sin embargo, cada cinco años se revisará para considerar la posibilidad de aplicación de las disposiciones del GATS a ese sector, que en la actualidad se limita a los servicios de reparación de aeronaves, la venta y comercialización de los servicios de transporte aéreo, y los importantes servicios de reservación por computadora.

Algunos organismos internacionales han empezado a analizar la conveniencia de renegociar el anexo debido a las condiciones dominantes de las aerolíneas en el mercado de transporte aéreo y por ende del turismo, ya que en muchos países en desarrollo este sector depende en gran medida de él para su supervivencia. Igualmente, están buscando que se establezca un anexo de turismo en el GATS que permitiría un trato especializado a sus peculiaridades.

Para el Istmo Centroamericano y la República Dominicana, la integración económica y la liberalización comercial avanzaron decisivamente en 1998 al presentarse tres grandes fenómenos en los campos político y económico de la región. El primero fue una reestructuración política y administrativa del sistema institucional y de los órganos de gobierno de la integración de la comunidad centroamericana. En segundo lugar, la firma de tratados de libre comercio entre la República Dominicana y Centroamérica, y entre el primer país y el CARICOM en el transcurso de 1998, ha cambiado drásticamente el panorama de la integración al incluir de hecho los servicios en el esquema de liberalización de la región; también se colige una apertura mayor en los servicios en los documentos de Tuxtla III. Finalmente, las nuevas legislaciones nacionales están transformando el panorama de los países del Istmo y de la República Dominicana.

Para las negociaciones dentro del marco de la OMC, las del ALCA y las negociaciones específicas de los tratados de libre comercio, es importante contar con descripciones específicas de lo que constituye una barrera al comercio de servicios turísticos para analizar objetivamente este tipo de impedimentos y distorsiones.

Se debe resaltar que en los tratados de libre comercio mencionados se establecen tres principios: el trato nacional, el trato de la nación más favorecida y la no obligatoriedad de la presencia local. En materia de inversión se adaptan los dos primeros, aunque se pueden tomar reservas en su aplicación que todavía no se han dado a conocer.

Se consideran barreras las medidas que afectan al movimiento de viajeros internacionales y las que constituyen obstáculos a la prestación de servicios turísticos. También se toman en cuenta las distorsiones generadas por prácticas específicas de los agentes que buscan posiciones dominantes de mercado.

La problemática que enfrenta el movimiento del consumidor se ve mejorada con las medidas que la OMT denomina "facilitación de los viajes". Es urgente solucionar los graves problemas de cruces de frontera de viajeros en el Istmo, aunque muchos derivan de medidas aplicables a los proveedores de transporte terrestre. Para el flujo de pasajeros aéreos, se han mejorado los procedimientos tanto en el Istmo como en la República Dominicana. En lo que se refiere al movimiento de personas naturales que proveen servicios de turismo en un territorio que no es el de su residencia, se analizan las barreras al movimiento de personas que afectan básicamente a los visitantes de negocios, los inversionistas, las transferencias de personal dentro de una empresa y las restricciones al empleo de extranjeros. En el rubro de la presencia comercial y de la inversión extranjera se consideran las restricciones de acceso al mercado y al trato nacional.

En cuanto al movimiento transfronterizo del servicio, éste se encuentra relacionado con el transporte de todo tipo, con la prestación de servicios de información, distribución y venta con respecto al turismo, y con los que se prestan a través del sistema de telecomunicaciones, incluyendo los sistemas de reservación computarizados y los que se ofrecen por Internet como parte del comercio electrónico internacional que se está discutiendo en la OMC.

Por otro lado, los incentivos y las subvenciones han sido muy utilizados para el desarrollo del sector turismo y no se consideran barreras al comercio de servicios en sus diversas modalidades, si no se aplican en forma discriminatoria. Sin embargo, introducen de alguna manera

distorsiones en la estructura de la economía y en el funcionamiento de los mercados nacionales e internacionales, por lo cual han sufrido reestructuraciones en las economías de los países estudiados. En efecto, es cada vez más evidente que para el desarrollo del sector turismo no debe sobrestimarse el efecto de la facilitación de los viajes, de los incentivos y de la liberalización del comercio de servicios turísticos en sus cuatro modos, pues otros elementos que miden el factor de riesgo percibido para un país pueden pesar más en la balanza a los ojos de los inversionistas nacionales y extranjeros, así como en las decisiones de los turistas potenciales y reales.

De singular importancia ha sido la firma del tratado de libre comercio de Centroamérica con la República Dominicana, pues ha introducido todo el campo de la liberalización de los servicios a la región (no se contemplaba en los tratados anteriores de integración, pero se había abierto en los tratados bilaterales concluidos con otros países como el de Costa Rica con México). Se debe recordar la existencia de la Cláusula Centroamericana que, dentro de los esquemas de integración, es permitida por la OMC y exime a los países signatarios de la aplicación del trato de la nación más favorecida a terceros con referencia a las concesiones que se otorgan entre sí .

Es importante resaltar que los tratados de libre comercio que han suscrito en conjunto o bilateralmente los países de la región y la República Dominicana han adoptado el esquema de negociación llamado de listas negativas, que ofrece concesiones en todos los servicios, excepto en los que se listan como reservas. El hecho de tener que negociar con esta modalidad, aunque pudiera parecer difícil para ciertos países, permite un aprendizaje de los cuadros gubernamentales y privados de la legislación de cada país, de lo que representa una barrera al comercio de servicios y de las prácticas de negociación que se pueden aplicar en otros foros de negociación continentales y multilaterales. Así, se obtiene la ventaja de la transparencia hacia dentro y hacia afuera de cada uno de los países y se crea un clima de mayor confianza para los actores internos y externos de la economía fomentando conocimiento y experiencia propios.