

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/MIN(03)/ST/146  
13 de septiembre de 2003

(03-4915)

CONFERENCIA MINISTERIAL  
Quinto período de sesiones  
Cancún, 10 - 14 de septiembre de 2003

Original: inglés/  
francés/  
español

## ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO

Declaración distribuida por el Sr. Francesco Frangiali  
Secretario General de la Organización Mundial del Turismo (OMT)  
(en calidad de observador)

La Declaración Ministerial adoptada en Doha pone de manifiesto la importancia del desarrollo y de la sostenibilidad en el sistema del comercio mundial. Y el comercio turístico puede ser uno de los factores decisivos a la hora de alcanzar esos objetivos, sobre todo en los países más pobres del mundo. Este es el momento de señalar la relevancia de lo que llamamos "*la liberalización turística de rostro humano*", en la que se da prioridad a la mitigación de la pobreza, al comercio justo y al desarrollo sostenible de triple dimensión. Para lograr esos fines, los Miembros de la Organización Mundial del Comercio deben mejorar considerablemente su forma de enfocar un fenómeno intersectorial tan complejo como el turismo. La Organización Mundial del Turismo se ha comprometido a prestar su asistencia a ese proceso y, en su nueva calidad de organismo especializado de las Naciones Unidas, estará bien posicionada para afrontar este reto.

Desde la adopción del Programa de Doha para el Desarrollo, las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y la OCDE han establecido objetivos concretos de reducción de la pobreza. Al adoptar la "Declaración del Milenio", se fijaron plazos para la consecución de esos objetivos, y se pidió a los gobiernos y a los organismos del sistema de las Naciones Unidas que aunaran sus esfuerzos para lograr esos fines. Por desgracia, como señaló el Administrador del PNUD al presentar el Informe sobre el Desarrollo Humano de este año, parece que vamos ya retrasados respecto de ese calendario y que corremos un riesgo real de errar los objetivos que nos hemos fijado.

Este es el momento de examinar las oportunidades que no hemos sabido aprovechar, y los instrumentos que hemos dejado de utilizar, tanto en lo que se refiere al Programa de Doha para el Desarrollo como a otras actividades económicas internacionales.

El turismo representa una de esas oportunidades, quizás la más importante a largo plazo por su dimensión, su alcance, su diversidad, y su creativa incidencia socioeconómica. Desde esta perspectiva, la OMT considera con optimismo el consenso continuamente confirmado de que, en el campo de las negociaciones de servicios, debe prestarse especial atención a los sectores y a los modos de suministro que sean de interés para las exportaciones de los países en desarrollo. En ese sentido ha de concederse cada vez más importancia al turismo, que es el sector más ubicuo y significativo del comercio mundial y una actividad de servicios compleja y transversal, cuyas exportaciones mundiales igualan o superan las de la agricultura, las del petróleo o las de la industria del automóvil.

El turismo es equiparable a las otras actividades que compiten con él en cuanto a creación de valor añadido, pero resulta menos destructivo y nocivo que ellas para los entornos natural y humano, siempre que se desarrolle de modo racional y que respete la capacidad turística de cada lugar.

Sabemos que, en la fase de propuestas de las negociaciones, las de los países en desarrollo incluían el turismo, si bien en la fase de peticiones y ofertas, entre las pocas decenas de ofertas presentadas hasta ahora, pocos de ellos han definido sus intereses sectoriales y modales específicos, incluidos los de turismo. Esta situación refleja la dificultad de evaluar los beneficios recíprocos de la liberalización del comercio turístico y el balance general de las concesiones en todo el espectro de servicios en el contexto de los objetivos del artículo IV del AGCS.

Dados estos resultados parciales del actual Programa de Doha para el Desarrollo (como sucedió con Seattle y con la propia Doha), es posible que el potencial del turismo y su verdadera incidencia comercial se pasen por alto o no se valoren debidamente en las negociaciones, sobre todo en lo que se refiere a los objetivos de desarrollo sostenible.

Desde el punto de vista de la Organización Mundial del Turismo, deben tenerse en cuenta tres elementos:

- la especificidad del sector turístico, que obedece al particular tratamiento que exige un servicio finalmente suministrado y consumido en el extranjero, lo que supone el desplazamiento de los consumidores fuera de las fronteras nacionales, y que confiere especial importancia a las medidas y a los compromisos de "*consumo en el extranjero*", a su transparencia y a su seguimiento;
- la capacidad del turismo para actuar como un potente motor de muchos sectores económicos proveedores y transformadores de su actividad, lo que lo hace interdependiente y complementario de otros sectores;
- la naturaleza global y omnipresente del turismo, que conduce a su clasificación múltiple, o a una clasificación limitada, como la de "*servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes*" del documento W/120, que reduce el potencial de liberalización del comercio turístico, "oculta" ciertas partes esenciales del sector a la atención de los negociadores, o incluso las desvincula de él en clara contradicción con la realidad cotidiana del turismo.

\* \* \*

El crecimiento fuerte y sostenido del turismo a lo largo de los últimos 50 años constituye uno de los fenómenos más notables de nuestro tiempo desde los puntos de vista económico, social y cultural. Los acontecimientos del 11 de septiembre, la oleada de atentados terroristas, la guerra de Irak y la epidemia de SRAS han castigado duramente este importante sector. A pesar de todo, ha regresado ya al camino del crecimiento. El número de las llegadas de turistas internacionales ha pasado de 25 millones en 1950 a 715 millones en 2002, lo que representa un crecimiento medio anual de 7 por ciento en un período de 50 años. El turismo demuestra una enorme resistencia y capacidad de adaptación a los golpes externos, incluidos los del pasado reciente.

Los ingresos producidos por estas llegadas -sin contar las ventas de billetes de avión ni los ingresos por turismo interno- alcanzaron los 480.000 millones de dólares EE.UU. en 2002, convirtiendo al turismo en una de las primeras partidas del comercio internacional.

Es preciso recordar que, en el último decenio, el crecimiento anual de las llegadas turísticas a los países en desarrollo ha sido superior a la media mundial. El fuerte crecimiento correspondiente de sus ingresos por turismo internacional demuestra una ventaja competitiva potencial en su favor. Las economías en desarrollo y en transición registran un superávit en su balance comercial turístico con los países de la OCDE, lo que sucede con muy pocos de los demás segmentos de su sector de servicios.

En todos los países en desarrollo, el turismo ha resultado ser una actividad creadora de empleo que ofrece oportunidades a las pequeñas empresas que participan en la actividad turística o que le suministran productos o servicios. Sus efectos son particularmente importantes en la agricultura y la pesca, en la artesanía, e incluso en la construcción locales. En esos países, el turismo constituye un terreno excepcionalmente fértil para la iniciativa privada y la creación de puestos de trabajo; ofrece también una plataforma desde la cual puede extenderse y prosperar la economía de mercado.

Además, en todos estos países puede observarse la contribución crucial de los ingresos de divisas procedentes del turismo a la balanza de pagos. Esos ingresos reducen la deuda externa de los países y su dependencia de un único sector de exportación, en la mayoría de los casos una materia prima de poco valor y precio fluctuante.

En concreto, los ingresos turísticos de los países menos adelantados (PMA) se duplicaron con creces en los años noventa. Al mismo tiempo, el turismo se ha convertido en la principal fuente de ingresos en divisas para los 49 PMA fuera de la industria petrolera que, en cualquier caso, se concentra exclusivamente en tres de estos países. En el conjunto de sus actividades, el turismo representa más de un sexto de las exportaciones no petroleras de esos países, y supera con creces sus segunda y tercera partidas de exportación (algodón en rama y textiles). El turismo ha llegado a convertirse en uno de los elementos principales del PIB de estos países y, en muchos casos, en el más importante.

Con muy pocas excepciones, los PMA tienen un notable potencial turístico. Las cuestiones fundamentales son si ese potencial puede encauzarse de modo que favorezca la mitigación de la pobreza, y si una liberalización comercial progresiva, negociada, equilibrada y equitativa puede contribuir a ese objetivo. Los primeros indicios señalan que sí podrían lograrse esos resultados.

Como en cualquier actividad humana, el crecimiento óptimo del sector y su contribución al desarrollo plantean importantes desafíos, para los que pueden servir de ayuda las negociaciones comerciales si se evalúa objetivamente el potencial turístico y si se tratan debidamente los asuntos críticos en las negociaciones generales, especialmente desde el punto de vista de los países pobres. Estos son algunos de esos temas:

- la dependencia que tiene el turismo de otros servicios, en particular de los relacionados con infraestructura, empresas, medio ambiente y servicios de telecomunicaciones, que son a veces deficientes o inexistentes, y resultan cruciales para el turismo de los países en desarrollo;
- las deficiencias en la organización de los servicios públicos, la falta de conocimientos técnicos para el uso de la tecnología de la información, o la necesidad de mejorar el desarrollo de los recursos humanos;
- la insuficiente diversificación de ciertas economías, especialmente en el caso de los países insulares;
- la insuficiente atención prestada a la verdadera sostenibilidad en zonas donde el crecimiento turístico es importante o donde los recursos naturales, culturales y patrimoniales son especialmente vulnerables; ese problema se señaló en Johannesburgo el año pasado, cuando por primera vez se incluyó claramente el turismo en el orden del día y en el párrafo 43 del Plan de Aplicación adoptados por la Cumbre;

- las excesivas fugas de ingresos achacables a repatriaciones de beneficios poco razonables o a importaciones inducidas, que impiden que se materialicen todos los beneficios, del efecto multiplicador del gasto turístico.

\* \* \*

Hasta la fecha, a pesar de su cobertura en el AGCS y del impresionante contenido de listas nacionales de compromisos específicos a raíz de la Ronda Uruguay, así como de la entrada de nuevos Miembros a la OMC, el turismo no ha desempeñado nunca un papel significativo en las negociaciones comerciales. Más que como una liberalización efectiva, el proceso se entiende como una simple vinculación de algunas de las medidas de liberalización ya instauradas.

Lo cierto es que ese instrumento aún no da ayuda efectiva al sector en particular, ni a la economía en general. El consumidor de servicios turísticos ha de desplazarse al lugar de consumo y, si bien el "*consumo en el extranjero*" es un componente reconocido de esa estructura, no se han desarrollado todavía debidamente las reglas que aseguren que se lleve a cabo de forma justa y equitativa para los proveedores y para los consumidores del servicio. Tampoco se han definido ni estructurado efectivamente los puntos de contacto esenciales con los sectores conexos. Por último, estos aspectos tampoco se han ajustado específicamente para dar prioridad al desarrollo y a la sostenibilidad.

Algunos Estados en desarrollo y organizaciones del sector privado, en colaboración con las Secretarías de la OMC, de la OMT y de la UNCTAD, han trabajado conjuntamente para señalar la importancia de añadir un Anexo sobre Turismo al AGCS y estudiar esa posibilidad u otra iniciativa que permita reflejar tanto la especificidad del producto como su compleja interrelación y transversalidad con otros sectores. No obstante, se ha avanzado poco hasta la fecha. Teniendo en cuenta la velocidad a la que se desarrolla la actividad turística en todo el mundo y el potencial de los países en desarrollo en general, y de los PMA en particular, la OMT está convencida de que esas cuestiones no deben dejarse por más tiempo en la periferia de las negociaciones.

\* \* \*

A todas luces es importante que los procesos de la Ronda de Desarrollo se estructuren para sacar partido de los puntos fuertes del turismo, con el fin de potenciarlos en todo lo posible y de abordar y minimizar sus puntos débiles. A este respecto, resultan de especial relevancia los siguientes:

- la necesidad de eliminar todas las barreras del crecimiento turístico que afectan toda la cadena de suministro, como se identifica en las clasificaciones estadísticas de las Naciones Unidas y en la "*cuenta satélite de turismo*"; en este sentido, la propia definición de turismo que se emplea en las negociaciones es deficiente y debe corregirse;
- la necesidad de conseguir que la liberalización proporcione unas condiciones justas de competencia, que ofrezcan unas reglas de juego equilibradas para el crecimiento de los servicios turísticos de todos los países, así como redes de seguridad efectivas para los mercados en desarrollo;
- la importancia de incluir en la evaluación del comercio de servicios la identificación y la mitigación de las llamadas "fugas" de beneficios hacia las empresas de viajes de los mercados de origen, ya que ese fenómeno trae consigo un rendimiento poco equitativo para los proveedores de servicios en el destino, y minimiza los efectos positivos del turismo en el desarrollo económico y social; debe llevarse a cabo una

reducción razonable de esas fugas mediante medidas correctivas y el establecimiento de vínculos con otros bienes y servicios de apoyo;

- la necesidad de eliminar todos los obstáculos injustificados que entorpecen los movimientos transfronterizos de los consumidores turísticos, de crear las mismas oportunidades de promoción turística para todos y de ocuparse de la cuestión de las "*recomendaciones a los viajeros*" que emiten los gobiernos en relación con los destinos turísticos, asuntos todos que podrían posiblemente tratarse en relación con el modo 2 de "*consumo en el extranjero*";
- reconocer, con independencia de la clasificación de los servicios, la dependencia fundamental que tiene el turismo de los compromisos de liberalización que favorecen el libre movimiento de los sistemas de transporte, un acceso pleno y justo a las redes de distribución y a los canales de información, y asegurar la disponibilidad de la infraestructura adecuada y la eliminación sistemática de las barreras a las operaciones efectivas;
- reconocer especialmente la dependencia que tiene el turismo de los países en desarrollo de los servicios aéreos: la incidencia de un tratamiento reglamentario distinto para la liberalización de los servicios aéreos, y la importancia de conceder incentivos a la inversión y a la presencia comercial en la distribución y la infraestructura del servicio aéreo en los mercados en desarrollo.

Todos estos temas se engloban en nuestro concepto de la "***Liberalización turística de rostro humano***", desarrollado y presentado el año pasado por la OMT en la Cumbre de Johannesburgo.

Tomamos nota de que en el borrador del Texto Ministerial de Cancún no se tratan individualmente los sectores de servicios específicos, como el turismo. No obstante, dado los argumentos y las expectativas existentes en favor del turismo, la OMT y todo el sector turístico agradecerían que se hiciera referencia a él en relación con las *Negociaciones de servicios* y *PMA* en el texto final, con objeto de proporcionar una buena base y un incentivo para nuestra futura labor,

\* \* \*

Mediante el concepto de "*liberalización de rostro humano*", la OMT está preparada para apoyar la evolución cada vez más rápida del comercio de servicios turísticos, en particular en relación con el desarrollo, con la sostenibilidad y con la reducción de la pobreza.

**En primer lugar y ante todo**, dentro del marco del propio Programa de Doha para el Desarrollo, con el fin de colaborar aún más estrechamente con la OMC para tratar las importantísimas cuestiones de base que he señalado en este mismo texto, por medio de una revisión estructurada de su importancia para el desarrollo y la sostenibilidad. Estamos preparados para unir nuestras fuerzas con las de la OMC en 2004 con el fin de llevar a cabo una evaluación estructural del papel del turismo en el comercio de los servicios, y de crear un instrumento adecuado para eliminar los obstáculos que aún se oponen a un desarrollo equilibrado del comercio en este sector.

**En segundo lugar**, colaborando con otras instituciones interesadas, como por ejemplo:

- el Banco Mundial y los Bancos de Desarrollo Regional, que son capaces de utilizar el turismo como un arma contra la pobreza y en favor de un desarrollo sostenible a través de los acuerdos ya establecidos o en preparación entre estas instituciones y la OMT;

- el PNUD, donde hemos ampliado nuestras tradicionales actividades de "*organismo de ejecución*" sobre todo en el caso de las regiones que sufren las consecuencias de un conflicto y en relación con el África Subsahariana, donde se encuentran la mayoría de los PMA; la OMT considera inaceptable que África, con su potencial, reciba tan sólo un 3 por ciento de las llegadas turísticas internacionales y un 2 por ciento de los ingresos, y que la mitad de esos porcentajes se concentre en tres países del continente, nuestro programa específico para el África Subsahariana se encamina a eliminar algunos de los obstáculos más importantes para el desarrollo del turismo en los destinos africanos, especialmente en cuanto a imagen, marketing de productos, y servicios aéreos;
- la UNCTAD, con la que firmamos en 2002 un acuerdo para poner en marcha la iniciativa STEP (*Desarrollo Sostenible para la Eliminación de la Pobreza*); la estrategia adoptada en STEP consiste en captar nuevos fondos para promover investigaciones vinculadas de ciencias sociales y de la industria, con el fin de dar financiación inicial a proyectos piloto que puedan repetirse en otros lugares a partir de la experiencia de nuestra Organización en los países más desfavorecidos;
- el CCI, con el que establecemos conjuntamente instrumentos de capacitación para los sectores público y privado en los mercados en desarrollo, centrados en la promoción del turismo como exportador de servicios;
- la OACI, en relación con el transporte esencial y las cuestiones de infraestructura conexas, con la cual hemos emprendido ya un estudio conjunto detallado sobre la aplicación de los mecanismos tradicionales de la red de seguridad de la industria para fomentar lo que designamos con el nombre de "*rutas esenciales para el desarrollo turístico*";
- la Unión Europea, que financia nuestras actividades en la lucha contra la explotación sexual de los niños en el turismo.

**En tercer lugar, reforzando los programas que ya hemos establecido** con el fin de asegurar que integren el concepto de liberalización turística de rostro humano, los principios de los Objetivos de Desarrollo de las Naciones Unidas para el Milenio, y nuestro Código Mundial de Ética del Turismo de 1999. Sobre la base de estos dos documentos, la OMT está dispuesta a proporcionar un análisis de medidas de apoyo positivas a la OMC, con el fin de facilitar una liberalización progresiva del sector centrada en el desarrollo y la sostenibilidad.

La transformación de la Organización Mundial del Turismo en organismo especializado de las Naciones Unidas, que está ya en trámite y cuya finalización se prevé para finales de año tras conseguir la "luz verde" del ECOSOC, representará una oportunidad para reafirmar dos de los objetivos consagrados en los Estatutos de la Organización y en el nuevo acuerdo que concluirán la OMT y las Naciones Unidas: los de prestar especial atención a la contribución del turismo internacional a las economías de los países en desarrollo, y poner de manifiesto la fundamental importancia del desarrollo sostenible.

---