

**ALADI**

Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

Segunda Reunión del Consejo
de Turismo de la ALADI
Quito - Ecuador
17 al 19 de octubre de 1994

PROGRAMACION DE LAS ACTIVIDADES
EN MATERIA DE TURISMO PARA EL
CORTO Y EL MEDIANO PLAZO

ALADI/CTU/II/dt 1
16 de setiembre de 1994

Restringido

I. Introducción

A nivel mundial se espera que el turismo constituya, al final de la década, la primera actividad económica en términos de ingresos, superando a la industria automotriz y petrolera. Esta importancia relativa ha llevado a modificar los patrones de comportamiento de la actividad, elevando sus niveles de profesionalidad, eficiencia y servicio a nivel internacional.

Hoy en día, los productos turísticos se ofrecen en abierta competencia en los distintos mercados y la calidad de los servicios vinculados a ellos juega un papel preponderante en su comercialización, verificándose la existencia de estándares internacionales a los cuales será necesario adecuarse para que la región incremente su participación en las corrientes mundiales de turismo.

Aunque las estadísticas no reflejan adecuadamente los flujos turísticos, se estima que América Latina capta un 2% de las corrientes internacionales, no obstante su enorme riqueza natural y cultural. Sin embargo, un incremento regular de esas corrientes requerirá de un esfuerzo conjunto que permita planificar el desarrollo de la actividad con criterios económicos, sociales y culturales, que aseguren el flujo de las inversiones requeridas para enfrentar el crecimiento sostenido del sector.

Por otra parte, en el marco de las políticas de apertura económica adoptadas por los países miembros se están liberalizando diversas actividades del sector y flexibilizando las reglamentaciones en materia de inversión extranjera. El objetivo principal de esas políticas es tornar más eficiente la asignación de recursos a través de una mayor competencia y competitividad del aparato productivo.

En este contexto, diez de los once países miembros han suscrito el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) y han asumido compromisos de liberalización sectorial sobre diversas ramas de la actividad turística, que comprenden los servicios de hotelería y restaurantes, de agencias de viajes, de guías de turismo y otros.

La importancia creciente del turismo en los planes de desarrollo nacionales, se ha visto reflejada a nivel regional en la suscripción de acuerdos bilaterales y la participación activa de las autoridades en programas subregionales de integración turística. Al mismo tiempo, los países miembros han incrementado su participación en las grandes ferias internacionales en las que se comercializa el producto turístico.

En efecto, en el Grupo Andino las autoridades y empresarios del sector turismo, en su última reunión realizada en Lima a fines de agosto, coincidieron en señalar la existencia de condiciones propicias para la creación de un mercado andino de servicios turísticos. Asimismo señalaron que se ha registrado un importante cambio en el papel del Estado en el desarrollo de la actividad y una mayor participación del sector privado en la gestión de la actividad turística.

Las conclusiones de esa reunión serán tomadas en cuenta en la elaboración de la nueva norma comunitaria sectorial, que sustituirá a la Decisión 171 vigente desde 1983. En concordancia con las tendencias prevalecientes actualmente a nivel regional, esa nueva normativa considerará una mayor liberalización del comercio de servicios turísticos, en armonía con la Decisión que se adopte sobre el mercado común de servicios entre los países del Grupo Andino.

Por su parte, en el MERCOSUR se crearon las Reuniones Especializadas de Turismo, por Resolución 12/91 del Grupo Mercado Común. En estas reuniones participan las autoridades oficiales de los cuatro países miembros y se han logrado avances significativos en la integración turística de la subregión. En especial, se han adoptado diversas medidas en materia de facilitación y se están llevando a cabo proyectos conjuntos de promoción y desarrollo turístico.

Tanto en el Grupo Andino como en el MERCOSUR, las acciones en materia de turismo tienen como objetivos principales fomentar el turismo intrarregional y mejorar los niveles de captación de las corrientes turísticas internacionales. Esos propósitos son comunes a todos los esfuerzos de cooperación e integración que se llevan a cabo entre los países de la región.

Asimismo, en el ámbito de la ALADI se suscribió un Acuerdo sobre Promoción Turística de América del Sur, que agrupa a los diez países sudamericanos que integran la Asociación, en cuyo marco se creó la Comisión de Turismo de América del Sur (COTASUR).

Los objetivos de COTASUR son complementarios a los propósitos subregionales y los de la ALADI y su eje de acción inicial estaba centrado en proponer a Sudamérica como destino turístico.

En este contexto, una acción multilateral en el área del turismo en el ámbito de la ALADI deberá tener en cuenta los compromisos internacionales asumidos en el marco del GATS y los compromisos derivados de los esquemas subregionales de integración y los acuerdos bilaterales o plurilaterales suscritos por los países miembros. Estos compromisos obligan a los países a actuar en distintos planos al mismo tiempo y, por ende, exigen un alto nivel de coordinación que asegure la consecución

ción de los objetivos previstos y permita una efectiva conjunción de esfuerzos y un óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles.

El Consejo de Turismo de la ALADI constituye una instancia regional de consulta, coordinación y concertación que ofrece a los países miembros la oportunidad de intercambiar informaciones y experiencias y acordar la realización de proyectos o programas conjuntos que tengan un alcance regional o que involucren a países que no pertenecen a ningún esquema subregional de integración o que pertenecen a distintos esquemas.

En este sentido, la visión global del proceso de integración turística que los países tienen a través del Consejo no sólo beneficia la acción regional sino que es útil a los esfuerzos subregionales y a la programación de actividades a nivel nacional para encarar esos procesos. Al mismo tiempo, la participación activa de las autoridades nacionales en las actividades del Consejo y en la ejecución de sus planes y proyectos es condición indispensable para asegurar la consecución de sus objetivos y la eficacia de sus resultados.

Por su parte, la Secretaría General de la ALADI mantiene una estrecha coordinación interinstitucional con otros organismos internacionales, con el objeto de apoyar, en mejor forma, las actividades del Consejo y de los países miembros.

II. Bases para una acción regional

Teniendo en cuenta el informe presentado por la Secretaría General sobre el estado de situación del Programa de Acción aprobado en la reunión anterior del Consejo, así como las nuevas realidades emergentes de los esquemas subregionales de integración y de las tendencias internacionales de la actividad turística, el Consejo de Turismo de la ALADI debería delinear un programa de acción de mediano plazo que contenga las líneas directrices del accionar comunitario a nivel regional y que se complemente con programas de trabajo de corto plazo a través de los cuales se concretarían esas líneas de acción.

En esta definición tienen especial relevancia los nuevos escenarios político-institucionales, económicos y de integración que influyen directamente en la determinación de las políticas sectoriales. Entre otros, deberán considerarse:

- La redefinición del papel del Estado en la economía.
- Las políticas de apertura que inciden en la competencia y competitividad de la producción nacional de bienes y servicios.
- La profundización de la integración regional a nivel bilateral, subregional y regional.
- La activa participación del sector privado en los procesos de desarrollo.
- Las nuevas políticas sobre inversión extranjera.

- El nuevo sistema multilateral de comercio derivado de la Ronda Uruguay y el Acta de Marrakech.

Asimismo, en lo que respecta al área del turismo en particular, la acción de la ALADI debe tomar en cuenta las señales estratégicas del futuro de la actividad, de acuerdo a las previsiones de la Organización Mundial del Turismo, entre las cuales se pueden citar las siguientes:

- Las nuevas tendencias para satisfacer un mercado más segmentado competitivo y exigente.
- Los cambios socio-demográficos.
- El impacto de los sistemas de información electrónica.
- La actitud de consumidores más informados y exigentes.
- La progresiva desreglamentación y liberalización de la actividad.
- La polarización entre "megaoperadores" y pequeños operadores especializados.
- La falta de recursos suficientes para el desarrollo de la infraestructura necesaria para atender la demanda real y potencial.
- La necesidad de invertir en la formación y capacitación de los recursos humanos.
- El desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente y la calidad de vida, tanto de los residentes como de los turistas.

Dentro de este marco general, que incide directamente en los planes y proyectos de desarrollo del turismo en la región, correspondería al Consejo definir las grandes áreas que conformarían el nuevo programa de acción de mediano plazo, las directrices específicas para cada área y los proyectos que se desarrollarán en el corto plazo.

En este orden de ideas, la Secretaría General somete a la consideración del Consejo de Turismo de la Asociación la propuesta que a continuación desarrolla, con el objeto que sirva de base para sus deliberaciones. La propuesta responde a la percepción que la Secretaría tiene sobre el desarrollo de la actividad, desde una perspectiva integracionista a nivel regional, en cuyo espacio coexistirán en el futuro próximo las acciones parciales y subregionales, y las de la ALADI, en lo que a su dimensión regional se refiere.

1. Objetivos

Los objetivos de la acción comunitaria a nivel regional deben reflejar la voluntad integradora de los países en el largo plazo, considerando el objetivo final del proceso de integración de establecer un mercado común latinoamericano.

En tal sentido, podrían considerarse los siguientes objetivos generales:

- Liberalizar progresivamente el comercio intrarregional de servicios turísticos, en armonía con los planes de desarrollo económico y social de los países miembros, de conformidad con lo postulado en el Acuerdo que se alcance para la liberalización del comercio de servicios en la región.
- Fortalecer y ampliar las corrientes turísticas intrarregionales y las provenientes de terceros países, propiciando una activa participación de los operadores turísticos de la región.
- Contribuir a preservar y resaltar el patrimonio artístico, cultural y natural de la región, preservando el medio ambiente y la calidad de vida de sus ciudadanos.

2. Lineamientos de acción de mediano plazo

Los lineamientos para la acción de la ALADI en el mediano plazo en el área del turismo deben responder a una estrategia común que permita impulsar el proceso de integración sectorial en su dimensión regional, teniendo en cuenta los objetivos generales que se definan y los planes y programas nacionales y subregionales.

El propósito de incrementar las corrientes turísticas intrarregionales y aumentar los flujos turísticos de terceros países debe ser adecuadamente reflejado en los distintos campos que conforman la actividad turística y, especialmente, en lo que respecta a la promoción, comercialización y facilitación tanto del producto como de los flujos turísticos.

Al mismo tiempo, la estrategia regional debe ser consistente con las estrategias nacionales y ambas, a su vez, deben trascender los aspectos de coyuntura procurando establecer las bases de un desarrollo sectorial sostenido cuya implementación debe concretarse en los programas de corto plazo.

Por otra parte, la definición del programa de acción debe reflejar, a la par que la voluntad concertada de los países por alcanzar las metas y objetivos que se propongan, el compromiso de participar activamente en el desarrollo de las actividades del programa, compartiendo tareas y responsabilidades específicas.

A tales efectos, el programa que se acuerde en el ámbito de la ALADI deberá comprender tres grandes áreas de acción: la promoción y comercialización, la facilitación y la capacitación.

2.1 Promoción y comercialización

La promoción turística constituye un factor indispensable para incrementar los flujos y corrientes turísticas y mejorar su distribución en el tiempo y en el espacio. Esta actividad por lo

general es realizada por cada país y la oferta turística comprende su territorio o parte del mismo. El inicio de las actividades de COTASUR se asoció a la idea de promover Sudamérica como destino turístico. No obstante la voluntad puesta de manifiesto por las autoridades que impulsaron esa idea, no fue posible concretarla por diversas razones no siempre relacionadas con la esencia misma del proyecto. Faltó quizás un estudio que permitiera apreciar, en el largo plazo, los costos y beneficios de ese proyecto.

Una acción a nivel regional en el campo de la promoción y comercialización del producto turístico, descartando la idea de la promoción conjunta de un producto único, podría comprender circuitos, corrientes o segmentos en los cuales los países mostraran interés directo en participar y coordinar sus respectivas campañas promocionales.

Asimismo, la promoción turística debe estar respaldada por una estructura de comercialización y una infraestructura de servicios adecuadas para alcanzar las metas promocionales previstas y para asegurar, en el largo plazo, el éxito de la inversión realizada.

Por otra parte, la participación activa del sector privado debe ser una constante en el quehacer turístico a nivel regional. Es indispensable que los operadores turísticos estén consustanciados con los planes y proyectos regionales, haciéndolos suyos en su respectiva esfera de acción. El sector privado debe ser parte y no sujeto de la acción estatal en este campo y debe contribuir con su experiencia operativa y con recursos para desarrollar una actividad en la cual participará directamente en la distribución de sus beneficios.

Los principales líneas de acción que podrían definirse en esta etapa de los trabajos del Consejo comprenderían:

- El diseño e implementación de una política que permita aprovechar y optimizar los esfuerzos promocionales de las administraciones de turismo, las líneas aéreas, las agencias de viajes y otros prestadores de servicios.
- La creación o afianzamiento de circuitos o zonas turísticas que comprendan dos o más países.

Los circuitos multinacionales requieren de una coordinación, al más alto nivel gubernamental, de las políticas de los países involucrados, así como de una efectiva integración del sector privado al desarrollo del proyecto.

Para desarrollar circuitos turísticos de integración deberían tomarse en cuenta, entre otros, los recursos turísticos existentes en la región, sus posibilidades de explotación y a qué mercados debe dirigirse su oferta; qué tan viables son las conexiones terrestres, aéreas y fluviales entre los países involucrados; y cual es el grado de compatibilidad de los aspectos normativos en materia de comunicaciones terrestres, transportes, o disposiciones migratorias.

- La promoción de nuevas corrientes turísticas como el turismo social, cultural, ecológico y de negocios.

El turismo social permite incorporar a los ancianos y a los estudiantes que, por lo general, disponen de bajos ingresos, a las corrientes turísticas intrarregionales. El turismo juvenil se está fomentando en muchos países a fin de que los jóvenes y los estudiantes tengan oportunidad de aprender y recrearse a través de los viajes. Este tipo de turismo requiere organización de transporte y tours, así como el desarrollo de facilidades especiales como los albergues juveniles.

El turismo cultural permite exaltar el patrimonio latinoamericano y preservarlo. Este tipo de turismo ofrece la posibilidad a los ciudadanos de los países latinoamericanos de adquirir una mayor conciencia del patrimonio artístico y cultural que dispone la región. Al mismo tiempo, contribuye a fomentar y expandir el acervo cultural y artístico de los países de la región, mediante la ampliación de las temporadas artísticas y culturales y el incremento de los recursos de museos, teatros y compañías folclóricas entre otros.

El turismo ecológico permite respetar y valorar el medio ambiente. El ecoturismo despierta el interés a los turistas orientados a la preservación del medio ambiente y que desean conocer la ecología y la cultura locales. Las actividades turísticas se realizan en pequeña escala y no requieren una gran inversión de capitales, pero deben ser cuidadosamente controladas.

Por su parte, el desarrollo y liberalización del comercio mundial ha generado un aumento en el turismo de negocios a través de la realización de congresos, eventos, ferias y otras manifestaciones de este tipo, que están aumentando a gran velocidad.

- La promoción del desarrollo turístico sustentable a través de la preservación del patrimonio natural y cultural, del medio ambiente y de la calidad de vida de los residentes y los turistas.

El desarrollo sostenible es un proceso que permite que el turismo tenga lugar sin degradar o agotar los recursos que hacen posible ese desarrollo. Esto se realiza, generalmente, mediante el manejo de los recursos de manera tal que los mismos puedan renovarse y mantenerse al mismo nivel en el cual deben volver a utilizarse, o mediante el cambio de un tipo de recurso que se regenera lentamente a uno de regeneración rápida. De esta forma, los recursos permanecen aptos para sustentar el futuro y las próximas generaciones.

El medio ambiente es la base de los recursos naturales y culturales para atraer a los turistas. Los destinos turísticos que presentan actualmente problemas sociales y de medio ambiente por no existir una adecuada política de manejo de los recursos, están siendo sustituidos por muchos turistas por destinos mejor planificados. En consecuencia, la protección del medio ambiente es esencial para el éxito del turismo a largo plazo.

Es así que puede observarse una tendencia hacia la segmentación del mercado turístico, a partir de la cual los distintos operadores tratan de identificar y atraer a los consumidores a quienes satisfaga el producto o servicio que cada uno ofrece. Esa segmentación se realiza principalmente a nivel demográfico, del estilo de vida y de los grupos de intereses concretos.

2.2 Facilitación

La facilitación del turismo, entendida como un conjunto de acciones que simplifiquen los trámites y procedimientos que debe observar un turista en cada país visitado, constituye un elemento promotor del turismo, a la par que otorga flexibilidad y transparencia a las corrientes turísticas y a los controles que cada país debe realizar de las mismas. Por otra parte, si esa simplificación puede extenderse, coordinada y, en su caso, armonizadamente, los beneficios derivados de un programa de tal naturaleza serán ampliamente reconocidos por los viajeros y por las propias administraciones.

En esta etapa de los trabajos de la Asociación sobre la materia y teniendo en cuenta los avances registrados a nivel bilateral y subregional, la Secretaría considera que podrían abordarse las siguientes líneas de acción:

- Propiciar la eliminación de visas sobre la base de reciprocidad.

El tema viene de la reunión anterior del Consejo y la Secretaría presentó un proyecto de acuerdo que contó con la anuencia de varios países. No obstante, no pudo concretarse su suscripción y dado que se han producido importantes avances y cambios de política en la región sobre la materia, parecería conveniente revisar el proyecto y someterlo nuevamente a la consideración de los países miembros.

- Armonizar las tarjetas de migración que se exigen a la entrada y salida de los turistas por vía aérea y simplificar los controles aduaneros y migratorios.

Las tarjetas de migración que deben llenar los turistas al ingreso y salida de los aeropuertos internacionales no son homogéneas y contienen una variedad de datos que, muchas veces, confunden al turista. En el ámbito de COTASUR se ha encarado un proyecto de armonización de esas tarjetas que, de concretarse, tendría un efecto político, integrador y de facilitación muy importante. La Secretaría ha preparado una propuesta que ha puesto en consideración de las autoridades de turismo, habiéndose recibido algunas respuestas favorables.

Se tiene pensado realizar una reunión de autoridades de migración para considerar el proyecto final, si hubiese consenso entre los países.

- Promover la activa participación del sector privado a través de los organismos de cúpula regionales.

La adecuada consecución de los objetivos y metas de todo programa de desarrollo turístico y, especialmente de integración, requiere que el sector privado sea y se sienta participe de los proyectos y acciones que se encaren a nivel regional. Las organizaciones de cúpula regionales que agrupan a los operadores turísticos, agencias de viaje, líneas aéreas, hoteleros y otros, deben constituir verdaderas instancias de reflexión y propuesta, así como de ejecución de los planes y programas turísticos.

- Programa Regional para la armonización de las estadísticas de turismo.

Disponer de estadísticas confiables, actualizadas y completas es propósito de la Asociación. Las estadísticas constituyen verdaderas herramientas para la acción que pueden ser utilizadas en muy diversos campos, la promoción, la comercialización, la facilitación, la capacitación y las inversiones.

Se ha concluido un proyecto de programa, conjuntamente con la Secretaría de la OMT y los responsables de las estadísticas de cada país. Una manifestación del Consejo sobre la importancia del proyecto y su participación nacional, favorecería las gestiones que la Secretaría viene realizando para obtener su financiamiento.

2.3 Capacitación

El desarrollo creciente de la actividad turística y su característica multidisciplinaria exigen cada día más una permanente capacitación, entrenamiento y actualización de los recursos humanos que intervienen en la planificación y desarrollo de la actividad, tanto a nivel gubernamental como empresarial.

En este sentido, podrían encararse:

- Cursos de marketing y gerencia para mandos medios de las organizaciones gubernamentales de turismo, de los institutos superiores de enseñanza y de los propios operadores.
- Intercambio de experiencias, a través de pasantías u otros, que permitan apreciar el desarrollo relativo de determinados países en los diversos campos de la actividad turística.

Las características socio-económicas, culturales y raciales de los países que conforman la región ofrecen una gama muy variada de productos turísticos que exigen una preparación específica para desarrollarlos. Varios países se han mostrado interesados en conocer esas experiencias y evaluar las posibilidades de desarrollo en sus respectivos territorios.

- Seminarios especializados para atender una demanda o necesidad determinada.

La Secretaría General está organizando un seminario sobre ecoturismo y otro sobre las perspectivas del turismo en la próxima década. Si el Consejo considera que estas iniciativas son del interés de los países, se ajustarían los detalles de la organización y los temarios respectivos, considerando las opiniones y sugerencias de las autoridades.

III. Cooperación externa

Para llevar adelante los proyectos y actividades que acuerde el Consejo será necesario prever los recursos financieros que se requieran. Los recursos, según el proyecto, podrían ser aportados directamente por las administraciones nacionales o por recursos provenientes de la cooperación externa. En este último caso, la práctica generalizada de los organismos a quienes se puede recurrir exige que los proyectos cuenten con el aval y la participación directa de los organismos nacionales de los países involucrados, por lo cual se requiere que el Consejo se expida en cada caso sobre la prioridad y alcances de cada proyecto.

La Secretaría General no dispone de recursos suficientes para atender un programa de esta naturaleza. Los recursos serán utilizados para preparar los proyectos, realizar las gestiones para su financiamiento y actuar de contraparte cuando corresponda.

IV. Acción conjunta frente a terceros

Además de la acción integracionista que le corresponde al Consejo en el área del turismo, también podría servir de instancia apropiada de coordinación para coordinar posiciones conjuntas frente a terceros países o en organizaciones internacionales. Esta opción se evaluaría en cada caso en que las circunstancias lo ameriten y en que esa acción conjunta sea necesaria para presentar o defender los intereses regionales en este campo. Por otra parte, esa acción conjunta mostraría una región cohesionada y una permanente coordinación de las autoridades nacionales frente a hechos o tendencias que involucren los intereses de los países miembros.
