



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

**EL IMPACTO DE LA GOBERNANZA DENTRO DE LA
POLÍTICA TURÍSTICA INTERNACIONAL: EL CASO DE
LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE TURISMO.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA

SAMUEL AARON HERNÁNDEZ GARCÍA

TUTORA

MTRA. VALERIA OLVERA ALVARADO



CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

Índice

Introducción.....	1
1. Una mirada al turismo desde relaciones internacionales	7
1.1 Evolución histórica de la definición de turismo.....	12
1.2 El turismo como objeto de estudio de Relaciones Internacionales	24
1.3 Paradigma del ocio y el negocio. El turismo como pilar del desarrollo global .	31
2. Evolución de la política turística internacional a partir de la década de 1950	39
2.1 ¿Qué es la política turística internacional?	47
2.2 Desarrollo histórico de la política turística internacional	53
2.3 La creación de la Organización Mundial de Turismo: un hito para la.....	62
política turística internacional.....	62
3. El papel de la gobernanza dentro de la política turística internacional.....	75
3.1 El turismo: De Política de Estado a Política global	78
3.2 ¿Qué se entiende por Gobernanza Turística Internacional?.....	84
3.2.1 Escalas de la gobernanza turística	95
3.2.2 Gobernanza turística internacional: El caso de la OMT	99
3.3 La gobernanza turística internacional: ¿mecanismo catalizador para el desarrollo? El caso de la Agenda Global 2030	107
Conclusiones.....	127
Fuentes de consulta	134
Bibliografía	134
Fuentes electrónicas.....	136
Hemerografía.....	139

Índice de gráficas

Gráfica 1. Evolución histórica por ingresos del turismo internacional frente a acontecimientos internacionales (1950-2014).....	8
Gráfica 2. Evolución del número de llegadas de turistas por años (1950-2030)	11
Gráfica 3. Total de revistas especializadas de turismo con reconocimiento internacional (1950-2004)	30
Gráfica 4. Relación entre el crecimiento de la población mundial y el desarrollo del turismo (porcentaje con relación a la población mundial).....	42
Gráfica 5. Usuarios de internet en el mundo por regiones 2020 (segundo trimestre, millones de usuarios)	43
Gráfica 6. Tasa de penetración mundial de internet por región 2020.....	43

Gráfica 7. Evolución inversión extranjera directa recibida desde el exterior, 1988-1997.
(millones de dólares)..... 82

Gráfica 8. Número de países que mencionan turismo dentro de sus revisiones
nacionales voluntarias con relación a los ODS.....124

índice de tablas

Tabla 1. Catalizadores del turismo 9

Tabla 2. Ingresos por turismo internacional (miles de millones de dólares) 39

Tabla 3. Escalas de gobernanza turística en el ámbito público y privado 97

índice de figuras.

Figura 1. Impactos generales negativos del turismo 11

Figura 2. Sinergia de la gobernanza turística internacional..... 86

índice de imágenes.

Imagen 1. Incremento Promedio por región en llegadas de turistas, 1985-2004
(Porcentaje)40

Introducción.

El presente trabajo de investigación para efectos de titulación en la licenciatura de Relaciones Internacionales pretender abordar el turismo como un objeto de estudio desde el ámbito político materializado en la gobernanza turística internacional, tomando como base a la Organización Mundial del turismo (OMT).

Cabe destacar que, a lo largo de estos meses, hemos sido testigos de una serie de eventos internacionales que han tenido impactos directamente en la actividad turística, pero, sin lugar a duda, el coronavirus SARS-CoV-2 ha sido un asunto que trajo a la mesa de debate la *razón de ser* del turismo y una verdadera crisis para todo el sector, por lo que este escrito es oportuno, al incorporar elementos históricos y epistemológicos que nos ayudan a comprender la capacidad de adaptación y respuesta del turismo.

Abordar el turismo como objeto de estudio desde la perspectiva de Relaciones Internacionales tiene ventajas al ofrecer un enfoque multidisciplinario; sin embargo, se pone de manifiesto que aún hay un déficit académico, debido a que la mayor parte de las investigaciones lo abordan desde una óptica técnica y/o económica, lo cual es importante, pues hay un fundamento metodológico medible y comparable; no obstante, que no aplica en todas las variables de análisis cuando se incorporan elementos políticos, sociales o culturales.

La existencia de un dinámico entramado organizacional, productivo y comercial de bienes, servicios y actividades, hacen del turismo un objeto de estudio complejo, el cual ha pasado por un proceso histórico que merece un cuidadoso seguimiento y análisis. La participación y convergencia de distintos agentes públicos y privados, aunado a constantes transformaciones en los ámbitos políticos, económicos, sociales y ambientales, han remodelado los mecanismos de gestión y de toma de decisiones tradicionales en materia turística, siendo la creación de la OMT un hito histórico que representó un cambio más allá del ámbito institucional, pues hay elementos estructurales que permiten analizar esta coyuntura y formular la siguiente hipótesis:

La crisis del modelo clásico del estado de bienestar y la implementación de políticas neoliberales, desbalancea la capacidad y sobrecarga del Estado como eje rector de la política turística y, que, ante un panorama de gobernabilidad, reconfigura las relaciones

de poder político y económico, favoreciendo el surgimiento y participación de nuevos actores y agentes públicos y privados internacionales, que, en conjunto, coadyuvan a la construcción de una gobernanza turística materializada en la creación de la Organización Mundial de Turismo.

El surgimiento de la OMT es sintomático, debido a que no sólo da origen a una Institución y un foro mundial para debatir cuestiones vinculadas a la política turística internacional, sino además plantea una nueva dinámica en la manera de ‘hacer turismo’, rompiendo con la tradición del Estado como el único actor capaz de generar política y administración turística. Dicha afirmación no es casualidad, pues, ante un contexto de debilitamiento del Estado de bienestar y la implementación de políticas neoliberales, esta Organización responde a la necesidad de cooperación y de creación de nuevos instrumentos de coordinación ante un panorama de interdependencia¹.

Durante el proceso de investigación se encontró que la estructura orgánica de la OMT² incorpora y reconoce sujetos de negociación e influencia no estatales, tal es el caso de la sociedad civil, Organizaciones No Gubernamentales, Institutos de educación y, sobre todo, a un creciente y fortalecido sector privado bajo la clasificación y estatus oficial de miembros afiliados, lo cual genera un ejercicio de ‘partenariado’ mundial³ y de un cambio de paradigma en las relaciones de poder. En consecuencia, una arquitectura para gobernar, que se entenderá como gobernanza.

¹ Retomando el modelo de ‘interdependencia compleja’ desarrollado en la década de los setenta por Robert O. Keohane y Joseph S. Nye éste representa un desafío para los supuestos del realismo tradicional y el comportamiento del Estado, pues la aparición de actores transnacionales y de un enfoque institucionalista hacen de este modelo un componente central para el neoliberalismo económico y en un ejercicio de voluntad política de los Estados en el establecimiento de alianzas y no de dependencia. Para ampliar el tema Cfr. Waheeda Rana, “Theory of, Complex Interdependence: A Comparative Analysis of Realist and Neoliberal Thoughts”, *International Journal of Business and Social Science*, Islamabad, Vol. 6, No. 2, febrero 2015, pp. 290-297

² Entre sus miembros figuran 158 países, seis territorios, 2 observadores y más de 400 Miembros Afiliados que representan al sector civil y privado, a las instituciones de enseñanza, a las asociaciones de turismo y a las autoridades turísticas locales, lo cual permite que las discusiones dentro del foro sean mucho más integrales y se tomen en cuenta las necesidades y los distintos puntos de vista, no sólo los de los Estados miembro. Cfr. Organización Mundial de Turismo, “Estatutos de la Organización Mundial de Turismo”, Organización Mundial de Turismo, [En línea], junio 2009, 35 pp., Dirección URL: <http://dtxtg4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/docpdf/unwtostatutesesp.pdf>, p.24 [Fecha Consulta: 20 de marzo de 2019]

³ Cfr. Eduardo Fayos-Sola, “Política Turística en la época de la globalización”, Colección Mediterráneo Económico: Las nuevas formas de hacer de hacer turismo [En línea], *Instituto de Estudios socioeconómicos de Cajamar*, España, núm.5, 2004, 284pp, Dirección URL: <http://www.fundacioncajamar.es/mediterraneo/revista/turismo.pdf>, p. 229 [Consulta: 17 de febrero de 2021]

Con la innovación de la estructura orgánica de la OMT bajo el esquema neoliberal hay una menor intervención del Estado en los asuntos de carácter público, sobre todo en aquellos de naturaleza económica, como es el caso del sector turístico, por lo tanto, bajo la premisa de inclusión en la economía internacional, era imperioso generar mecanismos de participación y competitividad que hicieran de los destinos turísticos, espacios ideales para la atracción de más turistas, traducido en mayor inversión extranjera, movilidad de capitales, de generación de rentabilidad y un superávit en la balanza de pagos.

La tendencia económica favorable ha defendido y justificado la idea de que la llamada 'industria sin chimeneas' trae importantes beneficios en pro del crecimiento económico global, pues incorpora a las diversas economías nacionales a la competencia en su escala mundial, por lo que el turismo y la globalización juegan una simbiosis de causa y efecto al potenciarse mutuamente, en la que la gobernanza ha desempeñado un rol de interlocución que aglutina diversos sectores, actores y factores.

Para dimensionar los alcances de la gobernanza aplicada al turismo, a lo largo de este ejercicio de investigación, nos apoyaremos de dos enfoques. El primero, basado en una metodología cualitativa y comparativa, retomando diversos autores y teorías de Relaciones Internacionales y de la Ciencia Política en general, ya que ello permite examinar determinados momentos históricos y abordar el objeto de estudio con una lectura holística. Como segundo enfoque, se recupera lo cuantitativo y técnico, optando por incluir cifras oficiales, además de variables e indicadores elaborados y explicados por el autor.

Lo fundamental de reflexionar el estudio del turismo desde un pensamiento crítico incorporando elementos teórico-prácticos, es la posibilidad de traer a la investigación una perspectiva de debate, mediante el cuestionamiento de premisas y conceptos. Para ejemplificar esta metodología, se ha incorporado el caso del turismo como estrategia de desarrollo sostenible, ya que históricamente se ha enfatizado en el turismo como estrategia de crecimiento económico, pero es justo en esa dimensión, donde podemos abordar una serie de contradicciones, deficiencias y demandas legítimas de la actividad turística.

Se propone el asunto de la sostenibilidad como prioritario, pues dentro de los *factores de empuje*⁴ (*push factors* por su nombre en inglés), la sostenibilidad abarca diversas disciplinas que competen a la esfera pública y privada, además de mitigar diversos riesgos y amenazas del turismo como el cambio climático o la seguridad global. Dicho planteamiento obliga a que se incorporen componentes científico-sociales, históricos e institucionales dentro de este trabajo de reflexión, lo que termina por reafirmar que el turismo puede ser analizado y entendido como un claro objeto de estudio para Relaciones Internacionales bajo los siguientes argumentos:

1. El turismo es medible, contable y comparable. El conjunto de actividades turísticas es reflejado de manera oficial a través de las Balanzas de Pagos en la subdivisión de Cuenta Corriente en el apartado de servicios o a través de las Cuentas Satélites de cada país afiliado a la OMT, así como los registros de autoridades migratorias en aeropuertos, puertos marítimos y terrestres.
2. El turismo está reconocido institucionalmente a nivel nacional e Internacional. La Asamblea General de las Naciones Unidas propició no sólo la creación de un Organismo especializado llamado OMT, sino además se ha incluido al turismo dentro de la agenda global, siendo un tema retomado tanto por otras Organizaciones de carácter internacional como el Banco Mundial, el G-20, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como por diversos países con distintos grados de desarrollo.
3. El turismo tiene metodologías, definiciones, conceptos y marcos teóricos. Actualmente se pueden identificar un gran número de autores de diversas disciplinas, así como instituciones de carácter académico, las cuales han propiciado un estudio técnico y científico del turismo como un objeto de investigación multidisciplinario que tiene una dinámica propia con impactos a nivel local, nacional, regional o global. Incluso es una asignatura optativa impartida dentro de la licenciatura de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional Autónoma de México campus Ciudad Universitaria.

En la medida en que analicemos turismo más allá de los impactos económicos, se podrá tener una visión integral de la política turística internacional como un medio de transformación para las relaciones internacionales, al ser éste factor clave e instrumento político, económico y cultural, gracias a su funcionamiento como

⁴ Dentro de la metodología de la planeación turística se consideran un conjunto de condicionantes y de eventos fortuitos, los cuales se conciben en dos grupos. Aquellos que funcionan como factores de atracción son conocidos como *pull factors* y, por el lado opuesto, se encuentran los *push factors*, que son aquellos factores que repelen o limitan el buen desempeño de la industria del turismo.

medio y vehículo multilateral, bilateral y regional⁵ al abrir un abanico de opciones, soluciones, iniciativas y propuestas frente a los desafíos y transformaciones del siglo XXI.

La estructura de la investigación se divide en tres capítulos, los cuales tienen un hilo conductor histórico que incorpora elementos clave para abordar el turismo como actividad económica, sociocultural o política. Dicha clasificación tripartita no implica una separación de sus elementos, por el contrario, se pretende una incorporación de estos, pues ésta encara una pregunta final que reflexiona si el turismo aplicado a la gobernanza es un mecanismo catalizador para el desarrollo.

En el primer capítulo “Una mirada al turismo desde Relaciones Internacionales”, se expone la necesidad de contar con una definición holística desde Relaciones Internacionales que incorpore los elementos transdisciplinarios, pues ello nos permitirá dimensionar la evolución del turismo y cómo éste ha pasado de una actividad de élites, a una actividad masiva y con impactos actuales en la agenda global. De igual manera en este primer apartado se incluyen los pilares teóricos del sistema turístico y cómo estos han logrado adaptarse a los cambios políticos, económicos y sociales.

En el segundo capítulo se contextualiza la evolución histórica de la Política Turística Internacional a partir de la postguerra Mundial del siglo XX y cómo la actividad comienza a cobrar relevancia como una estrategia de crecimiento económico a nivel internacional; sin embargo, dos décadas posteriores, el balance de poderes entre el sector público y privado se torna complejo ante la crisis del modelo de bienestar y la entrada del modelo neoliberal, por lo que, frente a un vacío de poder en la esfera socioeconómica, el sector privado marca una nueva pauta de interacciones con los agentes gubernamentales, en donde el turismo no es la excepción y dicha arquitectura se materializa en la creación de la OMT.

En el tercer y último capítulo se esboza cómo el turismo ha evolucionado de ser un asunto estatocéntrico a un ejercicio de partenariado global, el cual, ante una serie de riesgos y amenazas globales como el cambio climático, terrorismo o crisis

⁵ Cfr., Molinero, Rosario, “Turismo y política exterior”, *Revista mexicana de política exterior*, núm. 79-80, México, junio 2007, p. 155

económicas, debe adaptarse e incorporar a diversos actores; no obstante, la tarea no es sencilla, pues lograr aglutinar los intereses públicos y privados implica más allá de voluntad política o de intereses económicos. La incorporación de la gobernanza al turismo ha permitido que este modelo pragmático tenga un impacto positivo para la economía global e incluso formar parte de las estrategias para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero es en este punto, donde se abre el debate sobre si la actividad turística es un catalizador o una mera panacea para el desarrollo.

Indudablemente existirán cuestionamientos en torno a turismo, habrá quien defienda la actividad por sus impactos positivos económicos o culturales y aquellos que la rechacen categóricamente como objeto de estudio o actividad de ocio frente a los riesgos ambientales que representa. A pesar de ello, la realidad es que, directa o indirectamente, turismo es un lenguaje universal y un derecho básico del individuo asentado en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* en sus artículos 13 y 24, por lo que este trabajo de investigación también es una reivindicación de que el turismo puede generar un valor compartido o también conocido en el argot de negocios responsables como *do well, do good*, es decir se puede tener crecimiento económico, al mismo tiempo que un propósito para resolver los problemas de nuestro presente.

1. Una mirada al turismo desde relaciones internacionales

La trascendencia del turismo en diversas disciplinas y sus alcances dentro de la *Agenda 2030* para el desarrollo sostenible⁶ han hecho de esta actividad y de cada uno de sus componentes una solución práctica y viable para responder a un conjunto de discursos políticos progresistas con un alto ímpetu de recuperación económica, los cuales frente a una arena internacional caracterizada por crisis políticas, sociales, ambientales y económicas, han dado al turismo un papel estabilizador al fomentar: la cooperación internacional; la exaltación nacional de los pueblos; la preservación del patrimonio natural y cultural de la humanidad; incentivar la inversión; el flujo de divisas y el incremento del empleo, además de ser un mitigante frente a la inseguridad y promotor para las comunicaciones e infraestructura.

Sin lugar a duda, los beneficios derivados pueden ser medibles y tangibles, tal como lo muestran las estadísticas oficiales de la Organización Mundial de Turismo⁷ (de aquí en adelante OMT) y del Consejo Mundial de Viajes y Turismo⁸:

- El turismo representó el 10.4% del Producto Interno Bruto global en 2018;
- Uno de cada once empleos es generado por el turismo a nivel mundial, lo que equivale a un total de 313 millones de empleos formales. Cada empleo formal genera 1.5 empleos indirectos⁹;
- Se calcula que para el año 2030 sean 1.8 mil millones de turistas a nivel mundial;
- De acuerdo con la OMT y en particular a las cuentas satélites, el turismo representa el 6% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios, después de los combustibles, químicos y el sector automotriz y el 30% de las exportaciones de servicios comerciales a nivel internacional;

⁶ Cfr. s/a, *El turismo y los ODS*, [En línea], OMT, Madrid, 2018, Dirección URL: <http://www2.unwto.org/es/content/el-turismo-y-los-ods> [Fecha de consulta: 02 de julio de 2019]

⁷Cfr. s/a, *Tourism Highlights*, [En línea], OMT, Madrid, 2013, 16pp, Dirección URL: http://dtxqtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_highlights13_en_hr_0.pdf [Fecha de consulta: 2 Julio 2019]

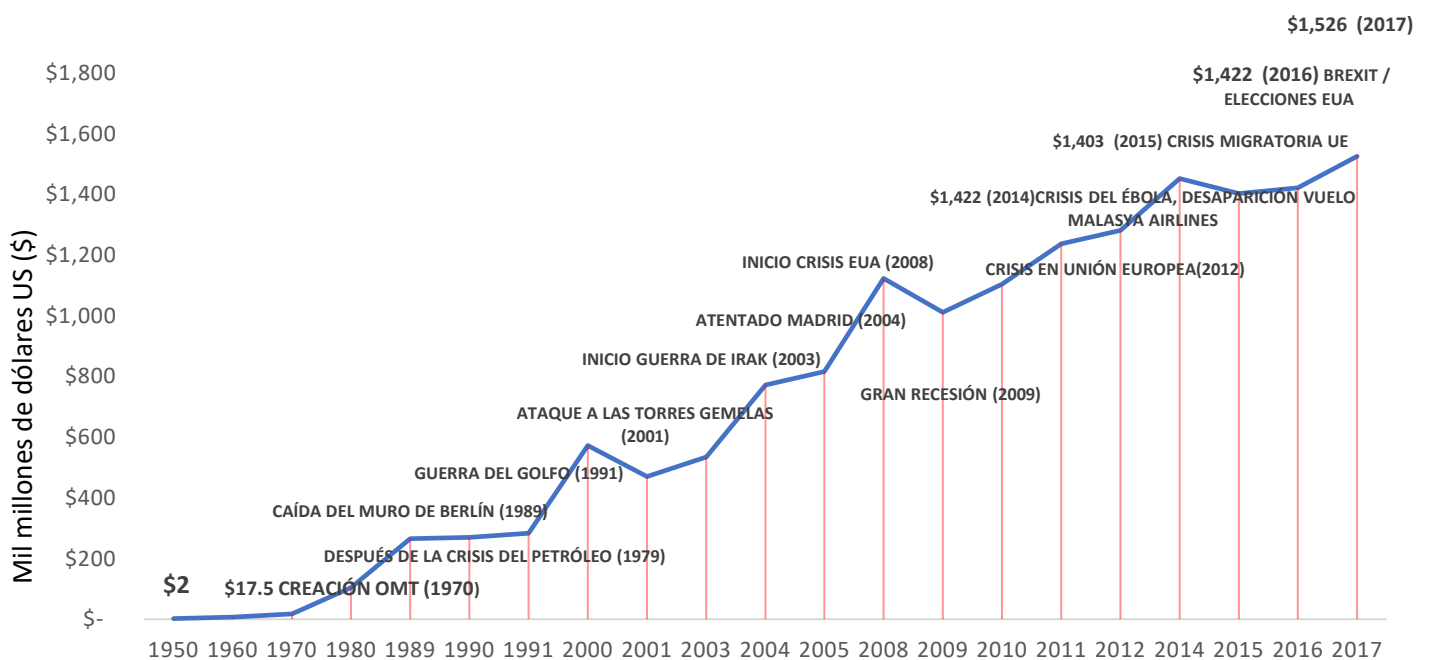
⁸ Cfr. s/a, *“Global Economic Impact & Issues 2018”* [En línea], WTC, Reino Unido, 2018, 11pp, Dirección URL: <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/documents-2018/global-economic-impact-and-issues-2018-eng.pdf> [Fecha de consulta: 3 de febrero de 2019]

⁹ Cfr. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Facts and Figures about Tourism*, [En línea], Naciones Unidas, Dirección URL: <http://www.unep.org/resourceefficiency/Business/SectoralActivities/Tourism/FactsandFiguresaboutTourism/tabid/78771/Default.aspx>, [Fecha de consulta: 14 de abril de 2019]

- De acuerdo con datos del Banco Mundial los ingresos generados por turismo en 2014 a nivel Mundial se calculan en 1.434 billones de dólares en el año;
- En 1996 el turismo supuso 766 billones de dólares en nuevas instalaciones y equipamiento, y una recaudación de 653 billones de dólares en impuestos¹⁰.

Según las cifras antes expuestas, se aprecia una fortaleza económica importante; no obstante, ello no es impedimento para que el turismo *per se* presente problemas de fondo y forma que abren un debate sobre el balance real de sus beneficios cuantitativos y cualitativos. La siguiente gráfica de los ingresos históricos derivados del turismo, después de la creación de la OMT, nos da un panorama de la fortaleza de éste, pues a pesar de algunas tensiones internacionales, esta actividad ha presentado una tendencia al alza.

Gráfica 1. Evolución histórica por ingresos del turismo internacional frente a acontecimientos internacionales (1950-2014)



Fuente: Elaboración propia con datos de Organización Mundial de Turismo y del Banco Mundial, *Tourism Highlights*, [En línea] Dirección URL: http://dtxtg4w60xpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_highlights13_en_hr_0.pdf / <https://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.RCPT.CD> [Fecha de consulta: 02 de julio de 2019]

La importancia de la gráfica anterior va más allá del seguimiento en ingresos, debido a que podemos observar también un impacto en las relaciones internacionales y en el desarrollo del capitalismo en su fase global. Por citar un ejemplo, en los años

¹⁰ Amparo Sancho, *Introducción al turismo*, Editorial OMT, Madrid, 1998, p. 16

subsecuentes a la Guerra Fría, el turismo empezaba con los primeros indicios de desarrollo a nivel doméstico y regional como adopción de un modelo de vida occidental; sin embargo, difícilmente había un registro de turismo internacional, debido a que aún existían amplias restricciones de viajes hacia al exterior, además no se contaba con estándares universales de medición, como sería el caso de las Cuentas Satélite, las cuales, hoy en día, permiten un seguimiento de la actividad.

La creación de la OMT en 1970 se vuelve un parteaguas para el estudio, desarrollo y estímulo del turismo, puesto que, frente a la crisis del Estado de Bienestar y la implementación de las primeras reformas estructurales de corte neoliberal, se originaron las pautas para impulsar una serie de directrices que dieran rumbo a la política turística internacional del siglo XX.

La recién impulsada política turística a través de la OMT se vio favorecida por una serie de cambios a nivel mundial, los cuales aceleraron la promoción del turismo. De acuerdo con Francisco Mochón, catedrático de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Madrid, se enlistan los siguientes:

Tabla 1. Catalizadores del turismo

ACONTECIMIENTO	CONSECUENCIA
Nuevo orden internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial.	Al otorgarse nuevos préstamos y financiamientos en Europa, se generó un proceso de inversión dirigido hacia la infraestructura, la industria, la ciencia y la tecnología. Se ponen en marcha planes de desarrollo para facilitar la entrada no sólo a los capitales y brindar hospitalidad a los turistas.
La prosperidad económica y el incremento del nivel de vida en los países de Europa occidental.	Surgen nuevos movimientos en pro del derecho al tiempo libre, el desplazamiento y a la recreación.
Cansancio de la vida ciudadana.	Las ciudades europeas no ofrecían <i>confort</i> , por lo que sus ciudadanos optan por nuevos destinos lejos de ciudad.
Revolución de las comunicaciones.	La aeronáutica civil y la construcción de nuevas rutas que promovieran el flujo del comercio y el turismo. Así como el surgimiento del internet con fines civiles en la década de los ochenta aceleraron los procesos de comunicación e información.

Aparición de los <i>tours</i> operadores y desarrollo de las agencias de viaje.	El surgimiento de corporativos de materia turística fomentó la creación de redes entre cadenas hoteleras y aerolíneas, con el fin de crear estándares y niveles de competencia.
Incremento de la oferta de alojamiento turístico.	El sector inmobiliario empieza por crear y posicionar los destinos turísticos que ofrezcan las condiciones de servicio óptimas.
Simplificación de los trámites aduaneros.	La cooperación internacional para promover la movilidad y el desarrollo turístico se vio reflejada en la Conferencia de Roma de 1963 o también conocida como Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Turismo.

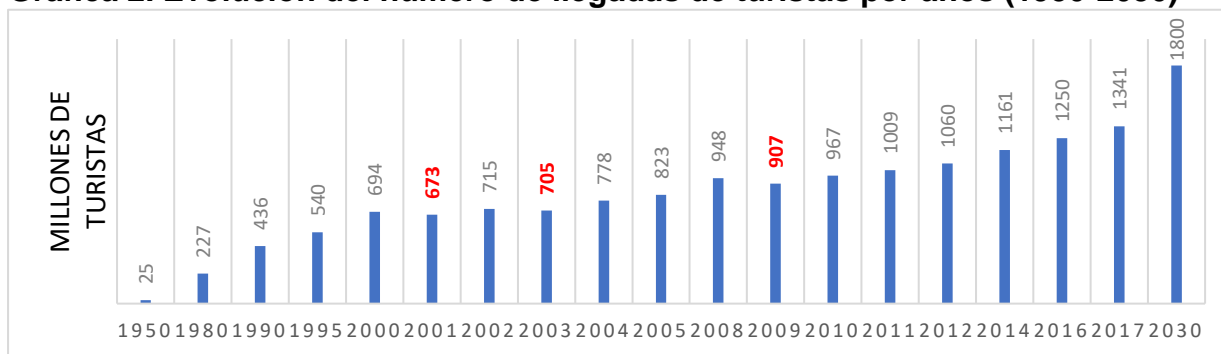
Fuente: Elaboración propia haciendo una compilación del siguiente texto: *Cfr.*, Francisco Mochón, *Economía y turismo*, McGraw-Hill, España, 2004, p.12.

Los catalizadores del turismo apuntados previamente han transformado la manera de percibir el tiempo y el espacio desde entonces, acortando las distancias al tener la posibilidad de elegir entre los distintos medios de transporte y comunicación, y al contar con un amplio abanico de opciones de pago; en otras palabras, la evolución de los servicios turísticos buscan responder a una oferta y demanda en ascenso, por lo cual la diversificación de tipologías turísticas se ha convertido en la estrategia de crecimiento para responder a los diferentes tipos de mercados, sin dejar de lado los medios tradicionales del sistema turístico.

Para tener una referencia, a manera de prospectiva sobre la penetración del turismo en la vida cotidiana, el número de turistas a nivel internacional que estaría viajando para el 2030 sería el equivalente a casi un cuarto de la población mundial que se registró en 2018¹¹ tal y como lo presenta el próximo histórico en la Gráfica 2.

¹¹ Según datos del Banco Mundial, en colaboración con la División de Población de las Naciones Unidas, en el año 2018 se registró un total de 7,594 mil millones de habitantes a nivel mundial, *Cfr.* Banco Mundial, *World Population*, [En línea], World Bank Data, Dirección URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?end=2018&start=2015>, [Fecha de consulta: 2 de junio 2019]

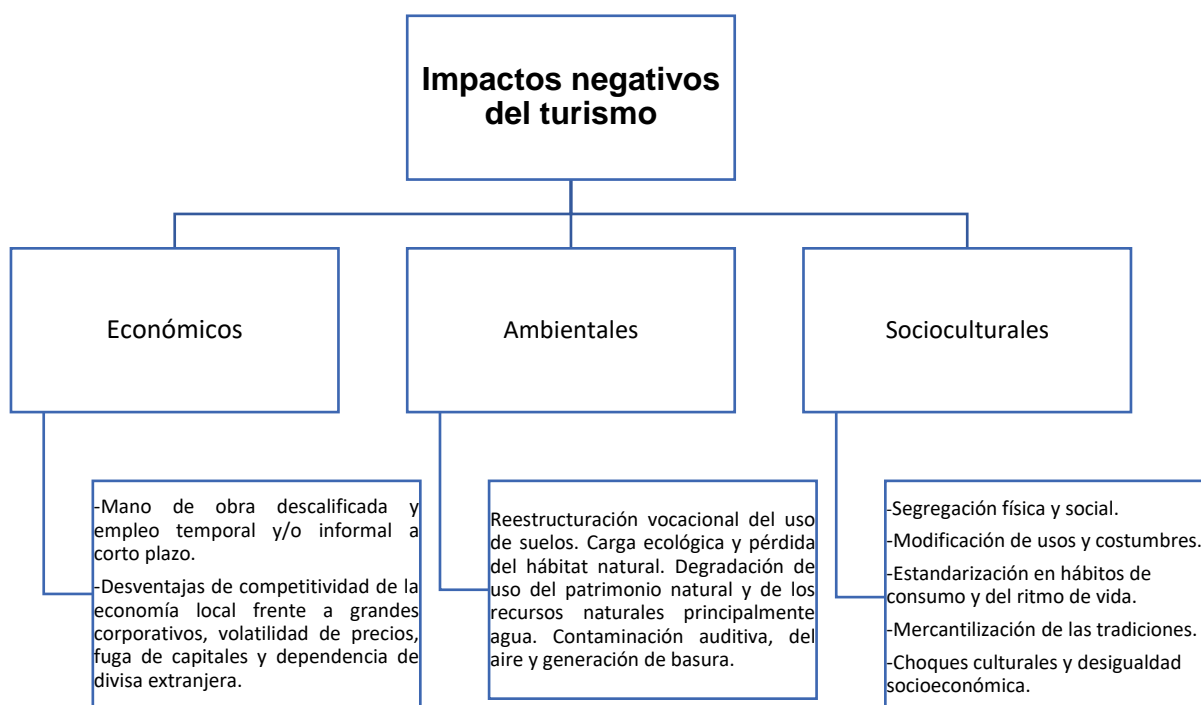
Gráfica 2. Evolución del número de llegadas de turistas por años (1950-2030)



Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia: Banco Mundial, *Compendium of Tourism Statistics and data files* [En línea] OMT-Banco Mundial, Madrid, Dirección URL: <http://data.worldbank.org/indicador/ST.INT.ARVL?end=2014&start=1995&view=chart> [Fecha de consulta: 26 de marzo de 2019] A/ Evolución del número de turistas por años que utilizaron puertos marítimos, aeropuertos, fronteras, estaciones de tren y terminales de autobús.

Si bien el panorama ofrecido por el turismo es alentador, ya que representa una oportunidad para hacer frente a problemáticas de índole internacional como la pobreza, el desempleo o la crisis ambiental, también se convierte en un asunto que debe ser estudiado con criterio y bases científicas, debido a los cuestionados modelos de desarrollo económico sostenibles, los cuales, frente a un creciente turismo de masas y otras modalidades, sobrepasan la capacidad medioambiental dejando como consecuencia una gran huella ecológica y otras afectaciones.

Figura 1. Impactos generales negativos del turismo



Fuente. Elaboración propia del autor recopilando datos de publicaciones oficiales de la Organización Mundial de Turismo en "E-Library".

Abordar el turismo como un objeto de estudio es una responsabilidad y compromiso, ya que la amplia gama de investigaciones y publicaciones se centran desde el ámbito del *marketing* y la administración, lo cual, hasta cierto punto, sesga las opciones de análisis desde una perspectiva científico-social, lo que genera una serie de deficiencias sobre los alcances y límites del análisis turístico integral. Si se carece de un planteamiento holístico, dicha posición limita al investigador, al tomador de decisiones, al inversionista o al mismo turista a poseer una visión crítica que le permita comprender los impactos locales y globales del turismo. Bajo esta lógica, debemos remitirnos al turismo como un fenómeno multisectorial y dinámico.

1.1 Evolución histórica de la definición de turismo

Las aportaciones en materia de investigación turística nos han ofrecido un amplio panorama sobre el constante debate entre los efectos positivos y negativos que derivan del turismo en diversidad de campos, abarcando desde la economía, la ecología hasta la sociología o la antropología. Sin embargo, la gran mayoría de los análisis que centran la perenne discusión entre beneficios y perjuicios:

[carecen] de una visión global que tenga en cuenta la complejidad del objeto de estudio en cuestión. Son mayoritarios los estudios que se limitan a analizar [...] un modelo turístico concreto en un destino concreto, a menudo sólo considerando uno o dos ámbitos (el económico, el ecológico...) y, casi siempre, con ausencia de un análisis del contexto general [...] ¹².

La naturaleza multidisciplinaria y multisectorial del turismo imposibilita unificar y delimitar criterios que permitan una aceptación y análisis conceptual en su totalidad. Parte de esta dificultad radica en las acepciones en las que el turismo ha sido estudiado histórica y contextualmente. Empero, ante la diversidad de definiciones de turismo, podemos identificar de manera general dos tipos: las conceptuales u holísticas y las técnicas y/u operativas.

Antonia Sáez Cala, profesora titular de la Universidad Autónoma de Madrid, nos comparte que aquellas definiciones “[...] de tipo conceptual proporcionan un marco teórico para identificar las características básicas del turismo, que lo distinguen de

¹² Eva Espuña, “Una aproximación al papel del turismo en el desarrollo” [En línea], *Universidad de Barcelona*, Barcelona, 25 pp. dirección URL: <http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Mundial/Espu%F1a%20Eva.PDF>, p. 8 [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2019]

actividades similares. Las definiciones técnicas suministran información para fines estadísticos o normativos”¹³. Aunque es necesario señalar que si bien esta división nos ayuda a comprender tanto su teoría como la forma en que se pone en práctica, debemos tener claro que una definición exhaustiva y ampliamente aceptada no es una meta que plantee el turismo.

Es primordial tomar en cuenta que cuando se habla del turismo en su sentido económico se debe esbozar dentro de la categoría de los servicios representado en la Balanza de Pagos y enfocarnos en su enfoque más técnico y estadístico. Erróneamente la falta de claridad y el uso indiscriminado de términos han catalogado al turismo como una industria, cuando esta apreciación es incorrecta, debido a que no se tiene una producción y un producto cuantificable, por ejemplo, toneladas o barriles.

Para efectos empresariales comúnmente encontramos el concepto *sector turístico* y/o *actividad turística*: “La actividad turística hace referencia a que la multisectorialidad (dificulta su identificación como una rama de producción) se comporta en realidad como una agrupación de sectores [...]”¹⁴. Por lo que, hablando en términos económicos, turismo se clasifica como una actividad no productiva¹⁵ y de consumo inmediato, al no dejar expresión material en alguno de los factores productivos que en ella se emplean.

Hablar de turismo no sólo abre un debate con relación a las interpretaciones y lecturas que surgen de éste, sino que hay una serie de intereses que dan cabida a su vector de análisis, tales como la creación de riqueza, diversidad cultural, espacio y medioambiente. Todo el entramado de temáticas y de actores hacen de esta actividad

¹³ Antonia, Saenz Cala, “La actividad turística” en *Estructura económica del turismo*, Madrid, Editorial Síntesis, 2006, p. 29

¹⁴ Antonia Sáez, *Op. Cit.*, p. 32

¹⁵ La actividad económica productiva es aquella en que se generan bienes intermedios (insumos) (aquellos que pasarán de nuevo por un proceso, es decir no están terminados) y bienes finales (de consumo y de capital) (ejemplo una computadora algo terminado). Aun cuando no sean productivas, las actividades económicas del sector son necesarias para absorber y canalizar el excedente del ingreso generado por los sectores productivos. *Cfr.*, Adela Chávez; Bertha María Soriano; Baltasar Ocadiz, “El Desarrollo del turismo y la Economía de México”; [En línea], *Revista de investigación en turismo y desarrollo Local*, México, Vol. 2, núm. 6, noviembre de 2009, Dirección URL: <http://www.eumed.net/rev/curydes/06/cgo.htm>, [Fecha de consulta: 10 de enero de 2019]

un objeto de estudio complejo y amplísimo, por lo tanto, es fundamental delimitar bajo qué óptica y/o período histórico se desea estudiarlo.

Como punto de consideración, para entender la naturaleza y dinámica del turismo, es fundamental reconocer que hay elementos que son raíz y que engloban el conjunto de características y actividades derivadas de este sector, tales como: la movilidad, el espacio, los bienes y servicios. Una de las referencias obligadas y mayoritariamente aceptadas es la definición de turismo que esboza la OMT:

El turismo es un fenómeno social, cultural y económico relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su lugar de residencia habitual por motivos personales o de negocios/profesionales. Estas personas se denominan visitantes (que pueden ser turistas o excursionistas; residentes o no residentes) y el turismo tiene que ver con sus actividades, de las cuales algunas implican un gasto turístico¹⁶.

Si bien la definición institucional ha sido acuñada por los distintos miembros y asociados en la OMT, por su carácter técnico-estadístico, no podemos ignorar el hecho de que una definición operativa limita el abordar al turismo desde una óptica integral, pues sus elementos históricos y socioeconómicos son claves para entender el desarrollo histórico de la política turística dentro de esta investigación.

De igual modo, es imposible comprender la evolución del turismo si no tomamos como punto de partida la base etimológica del concepto. Existe un debate sobre su posible origen, ya que en algunos pasajes bíblicos e históricos se citan algunas anécdotas del pueblo israelí¹⁷ en los que se hace referencia a la palabra en hebreo antiguo *Tör* hasta llegar a sus derivaciones del latín *tornus* (torno) y *tornare* (redondear, tornear, girar); las cuales, además, incluyen el sufijo *ismo* que hace referencia a la acción colectiva, lo que en resumen sería *la ida y vuelta*, situación que lo diferencia de la inmigración y emigración.

¹⁶ S/a, *Entender el turismo: Glosario Básico*, [En línea], *Organización Mundial de Turismo*, Madrid, Dirección URL: <http://media.unwto.org/es/content/entender-el-turismo-glosario-basico>, [Fecha de consulta: 02 de abril de 2019]

¹⁷ Cfr. Manuel de Jesús Valdez, *Turismo*, [En línea] *Universidad Autónoma Indígena de México*, Sinaloa, 2012, 18 pp. Dirección URL: <http://uaim.edu.mx/web-carreras/carreras/TURISMO2012/TRIM-03/TURISMO.pdf>, p. 6 [Fecha de consulta: 10 de junio de 2019]

El origen del concepto turismo responde a diversas necesidades de desplazamiento, pero enfatizando en la intensión del esparcimiento-ocio y/o aprendizaje de manera temporal y/o de una actividad comercial. Dentro de los primeros indicios de lo que podría asemejarse al turismo, se identifica de manera muy rudimentaria el caso de los antiguos romanos, con la práctica del ‘agrorresidencialismo’ en sus denominadas ‘villas de verano’.

Otros investigadores hacen hincapié en los primeros viajes comercializados que Thomas Cook¹⁸ realizaba en barco o tren para distintos grupos de personas o en iniciativas de posadas para fines religiosos o comerciales, como las desarrolladas por Cäsar Ritz¹⁹ dentro de la hotelería, las cuales apoyadas con la imprenta se convertían en incentivos para la promoción de destinos.

Es hasta la época de la Ilustración, bajo la premisa de búsqueda del conocimiento y la inspiración de cambios socioculturales, aunado al ímpetu del progreso, cuando se percibe una movilidad más allá de las fronteras, pues “las clases acomodadas realizaban viajes por motivos culturales conocidos con el nombre de *Grand Tour*”²⁰. Si bien este fenómeno, producto de la Revolución Francesa, a finales del siglo XVIII, nos da un punto de partida histórica y referente de los primeros indicios de un turismo de clase, podemos señalar a la Revolución Industrial como un hito y catalizador que da no sólo el acceso a un conjunto de bienes y servicios masivos sino también de nuevas formas y estilos de vida por una creciente clase media, tales como la noción de *tiempo libre*, precepto angular del turismo como una expresión inherente del capitalismo y del *laissez faire*²¹.

¹⁸ Dentro de la literatura turística Thomas Cook es uno de los personajes más emblemáticos por generar los primeros esquemas con fines de lucro de actividades de tipo turística. Uno de sus casos de éxito fue la organización para la recepción de visitantes de la Exposición Mundial de Londres de 1851. Cfr. John Simkin, *Biografía de Thomas Cook*, [En línea] *Spartacus Educational*, Dirección URL: <http://www.spartacus.schoolnet.co.uk/BUcook.htm>, [Fecha de consulta: 11 de abril de 2019]

¹⁹ Cäsar Ritz fue uno de los hoteleros de nacionalidad suiza cuyas iniciativas empresariales dieron un importante giro dentro de la industria turística. Cfr. S/a, *Biografía Cäsar Ritz*, [En línea] *Cäsar Ritz.ch*, Suiza, Dirección URL: <http://www.caesar-ritz.ch/en/geburtsort.html> [Fecha de consulta: 11 de abril de 2019]

²⁰ Amparo Sancho, *Op. Cit.*, p. 11.

²¹ Entendemos *laissez-faire* aplicado al turismo como una manifestación de las libertades individuales y empresariales, donde la mínima intervención del gobierno permite una mayor eficiencia en el intercambio de bienes y servicios. Sin embargo, el gobierno debe garantizar las condiciones de propiedad privada y el comercio.

Aunque no hay un consenso sobre los orígenes formales del turismo, las dos épocas citadas son referentes históricos no sólo sobre cómo ha evolucionado la actividad turística, sino sobre la evolución del debate en el que se logra entender cabalmente a que refiere ésta. La literatura en torno al tema plantea que independientemente de la etapa que se estudie, tendremos presentes tres elementos atemporales dentro del sistema turístico:

- Espacio geográfico de intercambio de bienes y servicios con atractivos tangibles o intangibles;
- La movilidad y motivaciones de los individuos de un punto de origen a un punto de destino mediante el uso de infraestructura;
- La superestructura como el conjunto de actores y marcos regulatorios.

Entender los elementos previamente citados nos dará una visión transversal postmoderna del concepto turismo y, al hacer una interpretación histórica, nos encontraremos con un proceso dividido en tres etapas que pasan de un modelo estatocentrista a una visión globalista:

La primera durante la primera mitad del siglo XX donde el turismo empieza a ser estudiado como fenómeno social principalmente por la escuela alemana; el segundo periodo con el surgimiento del turismo de masas y el desarrollo de la aviación comercial después de la Segunda Guerra Mundial; y la tercera etapa, el turismo [como producto de la modernidad] con el nacimiento de la Organización Mundial de Turismo en la década de los setentas, que influye en la alineación de las políticas turísticas nacionales y el reconocimiento de la importancia de su contribución en la economía²².

En la primera etapa podemos identificar los trabajos destacados de autores pioneros de la Escuela berlinesa como Robert Glücksmann o Artur Bormann, quienes hacen un claro énfasis en el *viaje* y el denominado movimiento de *forasteros*, recordando que a inicios del siglo XX traspasar las fronteras era un acto representativo, no por el hecho de que existiera una limitación geográfica, sino por una concepción de soberanía y de reconocimiento de derechos de *lo foráneo* o *lo extranjero*.

²² Gustavo Meixueiro, *Turismo*, [En línea], *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, México, abril 2006, Dirección URL: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/d_turismo.htm, [Fecha de consulta: 14 de marzo de 2019]

Un aspecto adicional que considerar sobre los primeros trabajos formales en materia turística es su marcada tendencia sociológica y el énfasis entre las relaciones sociales que se dan entre el *visitante* y el *receptor*. Retomando la definición de Robert Glücksmann “[...] el movimiento de los forasteros es la suma de relaciones entre personas que realizan su estancia circunstancialmente en un lugar y los habitantes habituales del mismo”²³.

Dados los factores y la complejidad que envolvía el desplazamiento de los forasteros, surge la necesidad de considerar una definición más amplia y humanista. Así que, en 1942, los profesores de la Universidad de Berna en Suiza, Walter Hunziker y Kart Kraft, considerados padres de la ciencia turística moderna²⁴, definen en su obra *Allgemeine Fremdenverkehrslehre* (Doctrina general del turismo) al turismo como: “[...] la suma de fenómenos y de relaciones que surgen de los viajes y de las estancias de los no residentes, en tanto en cuanto no estén ligados a una residencia permanente ni a una actividad remunerada”²⁵.

La aportación de la definición de los autores previamente citados en plena Segunda Guerra Mundial, es la inclusión de elementos como la necesidad de desplazamiento y todo lo relativo a la estancia, el viajero y las actividades surgidas de dicho movimiento. Esta propuesta se define de carácter humanista, por el hecho de contemplar la movilidad como un derecho fundamental, independientemente de las tensiones políticas entre gobiernos. Sin embargo, desde la perspectiva académica y estadística, dejaba muchas interrogantes abiertas y términos ambiguos, como es el caso de la palabra ‘fenómeno’, la cual es confusa y sujeta a interpretaciones.

Los cambios y transformaciones de la sociedad derivados de la también conocida Gran Guerra Mundial, traen como consecuencia una nueva interpretación y acepción del turismo, no sólo por el reordenamiento de los espacios sino por la validación de los derechos públicos y el respeto a las garantías individuales, siendo la *Declaración*

²³ Sandra Miranda, Tesis Doctoral: “Cultura y turismo” en *La dinámica turística en los mercados de Riobamba*, [En línea] *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Quito, octubre 2012, Dirección URL: <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/5277/2/TFLACSO-2012SPMS.pdf>, p.12 [Fecha de consulta: 10 de abril de 2019]

²⁴ Cfr. Luis Fernández Fuster, *Introducción a la Teoría y Técnica del Turismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1991, segunda edición, p.46.

²⁵ Amparo Sancho, *Op. Cit.*, p. 45.

Universal de los Derechos Humanos, en el año de 1948, un documento precursor del derecho del tiempo libre, la movilidad y por ende una justificación jurídica y política para el impulso del turismo.

Citando los artículos 13 y 24 y retomando parte del artículo 27 de dicha *Declaración* se recupera lo siguiente:

Artículo 13. 1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Artículo 24. Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Artículo 27. 1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora²⁶.

El alcance y reconocimiento internacional de dicho documento se convirtió en el parteaguas para dar cabida a la movilidad como un derecho universal. Aunque también posibilita la transnacionalización de la cultura y de los valores occidentales con el surgimiento de una sociedad internacional progresista²⁷.

Históricamente podemos señalar a la segunda mitad del siglo XX, como aquella etapa en la que el turismo se torna una actividad con impacto productivo de la era postindustrial. Esto se hace visible a través de la accesibilidad del viaje internacional, siendo el impulso de la aviación civil, el bajo precio del petróleo, mayores ingresos per cápita, la aparición de las vacaciones con derecho de pago en la población de los

²⁶ Cfr. S/a, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, [En línea], *Organización de las Naciones Unidas*, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, París, 10 de diciembre de 1948, Dirección URL: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, [Fecha de consulta: 11 de febrero de 2020]

²⁷ Como nota aclaratoria la oleada del progresismo posterior a la Segunda Guerra Mundial enfatiza en dos aspectos que tendrán un impacto no sólo en el turismo, sino también en las relaciones internacionales: los derechos civiles y las reformas económicas en pro del bienestar. Ambos aspectos están ligados con los valores democráticos occidentales y con el nuevo rol del Estado en los procesos de desarrollo, por lo tanto, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* propone un modelo con esta tendencia que abarca nuevas dinámicas políticas y socioeconómicas.

países industrializados, como factores determinantes del desarrollo del turismo moderno.

Con el avance tecnológico, la urbanización y la creación de nuevas rutas comerciales se abren las posibilidades de nuevos destinos no sólo con fines de ocio sino también de negocio e inclusive como una nueva oportunidad de estudio. Este dinamismo se percibió tanto a nivel doméstico como a nivel internacional, debido a que nuevos medios de transporte y el automóvil redujeron los tiempos y ampliaron las posibilidades de movilidad. Por otro lado, “[...] las continuas mejoras que se estaban produciendo en el nivel de vida de los ciudadanos de los países más desarrollados, permitieron dedicar un mayor tiempo libre a nuevas formas de ocio, así como también invertir en las infraestructuras básicas de las ciudades con el objeto de mejorar los desplazamientos y el acceso a una mayor información”²⁸.

El avance constante de la actividad turística se propagaba a nivel mundial, lo cual resultaba inquietante para la comunidad internacional, ya que, al no tener definidos mecanismos de control, y medición, dificultaba el análisis y conocimiento de los impactos y alcances que dicha actividad tenía sobre las economías nacionales e internacional. Desde 1937 en el Consejo de la Liga de Naciones hasta la Conferencia de Dublín de 1950 en la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (IUOTO, por sus siglas en inglés) se emitían constantes recomendaciones de una definición de turista internacional sin poder llegar a un acuerdo. No es sino hasta 1953, durante la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en la que se definió finalmente el concepto de *visitante internacional*²⁹.

La evolución que mostraba el turismo requería un serio análisis estadístico que permitiera segmentar esquemas de mercado dentro de las economías nacionales entre visitante y turista. Así que, en 1963 en la ciudad de Roma, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Viajes y Turismo Internacional, se reconoce la importancia del turismo en el comercio internacional. A la postre, se

²⁸ *Ibidem*, p. 113.

²⁹ La OMT define en su glosario básico ‘visitante’ como una persona que viaja a un destino principal distinto al de su entorno habitual, por una duración inferior a un año, con cualquier finalidad principal (ocio, negocios u otro motivo personal) que no sea la de ser empleado por una entidad residente en el país o lugar visitados. Un visitante (interno, receptor o emisor) se clasifica como turista (o visitante que pernocta), si su viaje incluye una pernoctación, o como visitante del día (o excursionista) en caso contrario.

emiten nuevas recomendaciones para incluir la separación entre visitante, turista y excursionista.

Cabe destacar que, si bien existía un marcado interés por definir de manera institucional todos aquellos conceptos relacionados con la actividad turística, esta inquietud también se identificó en el ámbito académico, siendo el Congreso Internacional de Sociología de 1965 en México un evento significativo que contribuyó con su conceptualización, entendiéndola como:

el conjunto de interacciones humanas, como transportes, hospedaje, servicios, diversiones, enseñanza, derivados de los desplazamientos transitorios, temporales o de transeúntes de fuertes núcleos de población con propósitos tan diversos como son múltiples los deseos humanos y que abarcan gamas derivadas de motivaciones³⁰.

Al analizar la definición propuesta en el Congreso, vislumbramos la aparición de conceptos como las *tipologías motivacionales*, las cuales más que ser una concepción psicológica, hace referencia al contexto social que se vivía en la década de los 60, el cual refiere a una crítica y *boom* del desarrollismo y progreso, en donde el auge de las inversiones extranjeras se direccionaba a aquellos destinos con alto potencial turístico, tanto por sus condiciones ambientales, facilidades fiscales e interconexión móvil.

El año de 1967 fue considerado como “El año del turismo” por las Naciones Unidas en conjunto con la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo, las cuales proponen una nueva definición de turismo como: “la suma de las relaciones y de servicios resultantes de un cambio de residencia temporal y voluntario no motivado por razones de negocios o profesionales”³¹. Dicha definición se vio complementada por la Asamblea General, la cual en un afán de dar voz y voto a los países en desarrollo y al grupo de los países denominados “No Alineados” hizo el siguiente señalamiento:

[La Resolución] subrayó la importancia del turismo como exportación invisible y, por lo tanto, como una contribución vital al desarrollo de los países; se recordó su importancia en el campo educativo y social y se exhortó a los miembros de la ONU, a las agencias especializadas y a las

³⁰ Gustavo Meixueiro, *Op. Cit.* [Fecha de consulta: 12 de febrero de 2019]

³¹ *Ídem.*

organizaciones internacionales, intergubernamentales o no, a que unieran sus esfuerzos para fomentar el turismo, en especial el dirigido hacia los países en desarrollo³².

La divergencia de posiciones, en plena Guerra Fría, incitó a que la definición de 1967 fuera apoyada hasta 1976 por el grupo de Expertos de las Naciones Unidas en Estadísticas de los Viajes. El tardío reconocimiento de casi diez años y los intereses manifiestos en lo que pareciera una simple definición sin tintes políticos, dio al turismo un especial énfasis tanto en el ámbito teórico como práctico al considerar a dicha actividad como un tema obligado de la agenda política de varios países, que veían en el turismo un propulsor para el desarrollo económico, redistribuidor del gasto y generador de divisas en el ámbito de los servicios.

No obstante, desde la óptica del pensamiento crítico, la definición institucional previamente señalada representaba para muchos investigadores un sesgo teórico-conceptual³³ al ver al turismo no como una solución, sino como un promotor del consumismo irracional producto de la modernidad y del desarrollo capitalista. Mientras que, para otros investigadores, el turismo representaba una etapa de progreso de la humanidad y de demostrar al mundo el conjunto de valores que dan la autenticidad a lo local³⁴.

Lo interesante del debate previamente mencionado radica en que el turismo se entendió como un objeto científico y académico serio más que como una actividad meramente económica derivada de las necesidades de esparcimiento y ocio; la cual,

³² Octavio Moreno Toscano, "El Turismo como Factor Político en las Relaciones Internacionales" en *Foro Internacional*, El Colegio de México, México, v.12, jul-sep, 1971, p.71.

³³ Los autores Bigné Alcañiz, Font Aulet, y Andreu Simó hacen una revisión y crítica sobre los calificativos positivos adjudicados al turismo, al observar que existen grandes campañas mediáticas y de mercadeo que carecen de un sustento teórico conceptual y que se enfocan hacia el crecimiento. Consultar, Jordi de San Eugenio Vela, "Aproximaciones teóricas y conceptuales para una definición del estado del arte de la comunicación de los destinos turísticos" en *Andamios* vol.9 no.20, México, sep./dic., 2012, dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632012000300011 [Fecha de consulta 20 de mayo de 2020]

³⁴ Por un lado, el debate tomó la forma de una crítica social, en el cual el turismo era visto como un síntoma de la decadencia moderna "[...] La propuesta opuesta conceptualizaba la experiencia turística como un ritual moderno significativo que involucraba una búsqueda de la autenticidad." *Cfr.* Natan, Uriety, "Theories of Modern and Postmodern Tourism" [En línea] *Universidad de Neveg*, Israel, 31 de enero de 1997, p. 982 Dirección URL: <http://caledonianblogs.net/mls406/files/2009/10/Tourism-Reading.pdf>. [Fecha de consulta: 09 de marzo de 2019]

a pesar de la falta de elementos de análisis bajo consenso, éste comenzó a cobrar un mayor auge dentro de diversos foros de discusión.

La Declaración de Manila de 1980 organizada por la OMT da un giro revolucionario a la definición de turismo al interpretarlo como: “[...] una actividad esencial para la vida de las naciones, por sus efectos directos sobre los sectores sociales, culturales, educativos y económicos de los países y sobre sus relaciones internacionales [...]”³⁵, haciendo hincapié en su sentido humanista. Asimismo, se concibe al turismo como medio y no como un fin, e incluye por primera vez la variante tecnológica como catalizador de la actividad turística.

La insistencia en tener una definición universalmente aceptada parte no sólo de su fundamento estadístico, sino además para dar formalidad a un campo de estudio que permitiera homologar una serie de elementos que componen la actividad turística, por lo que en la Conferencia Internacional de Estadísticas de Turismo y Viajes celebrada en Ottawa, Canadá, en junio de 1991 y adoptada hasta marzo de 1993, se definió como turismo “[...] a las actividades de personas que viajan y permanecen en lugares fuera de su ambiente usual durante no más de un año consecutivo con fines de gozar de tiempo libre, negocios u otros”³⁶.

El logro de la Conferencia de Ottawa deriva en que se convierte en la base de la actual definición citada al principio de este apartado, la cual no sólo da formalidad en la acotación de conceptos básicos o de la creación de parámetros medibles de la actividad turística, además hay un marcado ejercicio del multilateralismo, al invitar a los países de la región africana a sumar acciones coordinadas, lo que da una continuidad a las discusiones derivadas del informe Brundtland y crea también el preámbulo de las discusiones de la Cumbre de la Tierra de 1992, cuyos ejes de análisis se centran en el sujeto como agente del cambio y de la consolidación del concepto de desarrollo sostenible.

Entonces, apreciamos que el turismo como concepto ha evolucionado y se ha adaptado a los cambios demográficos, políticos, tecnológicos, culturales,

³⁵ Antonia Saenz, Pablo, Martín, Juan Ignacio Púlido, *Op. Cit*, p.24

³⁶ OMT / ONU, “Recomendaciones sobre estadísticas de turismo” [En línea] *Naciones Unidas*, Estados Unidos, Serie M. N° 83, p. 2, Dirección URL: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/doc00/m83note-s.pdf>, [Fecha de consulta: 11 de marzo de 2019]

ambientales, económicos y sociales. Su innegable crecimiento y participación económica global a través de la generación de divisas, de empleo y atracción de inversiones han sido aspectos fundamentales para su inserción y aceptación internacional.

Si bien hemos podido ser testigos de la dificultad para definir dicho objeto de estudio, también nos hemos podido percatar que, al ser tan complejo y dinámico, da cabida a tener distintas perspectivas que en suma nos ayudan a entender, analizar y explicar de manera más integral todo lo que acontece con la realidad turística y que para efectos de este trabajo de investigación es muy útil, al brindarnos un marco de referencia para determinar pautas y dimensiones de los alcances y límites de dicha actividad.

A manera de síntesis podemos recapitular que turismo tiene dos vertientes de análisis: el estudio científico turístico, es decir, el conjunto de todos sus factores como un sistema autopoiético y holístico, y el fenómeno turístico que refiere al desarrollo técnico de la actividad y las tendencias de oferta y demanda.

Dentro de la propuesta que se aporta para efectos de este trabajo de investigación, se define al turismo como: el conjunto de actividades temporales motivadas por fines profesionales, esparcimiento y académicos efectuadas dentro de un espacio geográfico con delimitación política-administrativa y que generan una serie de desplazamientos, intercambios y uso de bienes y servicios (oferta y demanda) de corte turístico, e impactos globales entre agentes públicos y privados de tipo sociocultural, económico, político y ambiental.

A lo largo de este apartado tuvimos la oportunidad de hacer un seguimiento significativo de los elementos que han dado constitución a lo que hoy entendemos como turismo; sin embargo, para entender la evolución de dicha actividad, debemos reconocer que todo ese proceso histórico se originó por la participación conjunta y la toma de decisiones de distintos actores involucrados en foros internacionales como es el caso de la OMT, pues al ser una Organización *sui generis* dentro del sistema de Naciones Unidas, este foro-vector marca directrices y redes de conocimiento en la

agenda global³⁷ y dentro de la política turística internacional. En la medida que examinemos los discursos y las acciones concretas, podremos tener una visión más integral de por qué dicho sector tiene un importante peso dentro de Relaciones Internacionales.

1.2 El turismo como objeto de estudio de Relaciones Internacionales

Desde el momento en el que el flujo de personas pasa a ser un tema de la agenda internacional, podemos aseverar que éste se convierte en un objeto de estudio de Relaciones Internacionales, pues al existir distintas calidades migratorias, innegablemente el turismo entra dentro de la categoría no inmigrante y, por lo tanto, requiere de un análisis puntual que nos permita entender sus impactos a escala local, regional y global.

Dentro de las ciencias sociales definir un objeto de estudio es un asunto sumamente complejo en comparación con las ciencias exactas; a pesar de ello, si nos enfocamos al caso del turismo desde el ámbito de Relaciones Internacionales entramos a un debate arduo, ya que hoy en día existen incluso algunas posturas ponen en ‘tela de juicio’ si ésta es en realidad una disciplina³⁸.

La postura dentro de esta investigación define al turismo como un objeto de estudio de Relaciones Internacionales, no sólo por su componente epistemológico sino por su contenido pragmático, el cual fue definido en el subcapítulo anterior. Asimismo, confirmamos y somos testigos que dicho objeto ha pasado por un proceso y desarrollo histórico que, hoy en día, le da validez y legitimidad dentro de la agenda internacional.

El turismo ha cambiado la forma en que concebimos el mundo y la forma en la que interactuamos con nuestro entorno. Luis Augusto Severo, especialista en turismo de la Universidad de Bellas Artes de São Paulo, identifica el proceso de evolución del turismo en tres fases históricas, el cual se relaciona con la evolución del concepto *per se* cómo se esbozó en el subcapítulo anterior. Las fases históricas, de acuerdo con

³⁷ Cfr. OMT, *Programas* [En línea] OMT, Madrid, Dirección URL: <http://www2.unwto.org/es>, [Fecha de consulta: 9 de enero de 2019]

³⁸ Cfr. Morton A. Kaplan. “Is International Relations a Discipline?” [En línea] *The Journal of Politics*, 23, pp 462-476. Dirección URL: <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=6093000> [Fecha de consulta: 18 de abril de 2019]

Severo, responden al grado de interacción de la sociedad: mundialización, internacionalización y globalización³⁹.

En la mundialización los flujos se generan entre pueblos a nivel local con estructuras políticas cerradas y delimitadas, principalmente por aspectos religiosos y culturales, con implicaciones de tipo económicas. Como tal no existía un concepto de lo internacional ni de lo turístico, puesto que es una etapa de reconocimiento y apropiación del espacio, de soberanía y demarcación política y administrativa. Se genera una serie de intercambios de bienes y servicios, además de esbozar la figura del forastero, incluida en el subcapítulo anterior.

En la segunda etapa (concerniente a la internacionalización), Severo retoma el pensamiento de Hobsbawn, identificando que los procesos de movilidad de personas, bienes y servicios se han visto influidos por las transformaciones socioculturales, político-económicas, tal fue el caso de la Revolución Industrial y la Revolución Francesa “[las cuales] desmarcaron un período en el que la mundialización pasó a ser caracterizada por la ascensión del capitalismo industrial y de nuevos valores políticos, sociales, culturales y económicos”⁴⁰. Las transformaciones político-económicas dieron al Estado moderno un papel civilizatorio de las relaciones internacionales, obligando a la creación de marcos de movilidad de derechos y obligaciones de los sujetos de derecho internacional.

Esta etapa es medular, pues se identifican conceptos clave tanto políticos como económicos, que son hasta la actualidad componentes del turismo, tal es el caso de la sesión de soberanía a las instancias supranacionales y la aceleración de la economía por la necesidad de intercambios de bienes y servicios. Durante ésta, las relaciones entre Estados se tornan más institucionales, siendo el caso de la Sociedad de las Naciones el ejemplo de voluntad política que materializa la necesidad de tomar decisiones fuera del ámbito nacional. Lo relevante para el turismo en este marco es el reconocimiento universal de los derechos extranjeros y la necesidad de colocar al

³⁹ Cfr. Luis Severo, “Turismo e Globalização” [En línea] *Revista Iberoamericana de Estrategia*, São Paulo, V.6, n.1, p.63-70, año 2007, Dirección URL: <http://www.revistaiberoamericana.org/ojs/index.php/ibero/article/view/1224/1300> [Fecha de consulta: 03 de marzo de 2019]

⁴⁰ Luis Severo, *Op. Cit.*, p. 65.

turista dentro de una calidad migratoria y para fines estadísticos⁴¹, así como por el interés de actores privados en formalizar la actividad turística a través de un marco regulatorio y operativo⁴².

El papel del Estado dentro de la fase de internacionalización del turismo es más cercano a la intervención, al enfrentarse a un escenario de economía mundial en transición hacia un proceso global, en el cual su labor 'de juez y parte' precisa de un interlocutor entre los intereses públicos y privados.

Como tercera etapa de estudio, Severo aborda al turismo dentro la globalización como una fase pluridimensional, la cual se encuentra entrelazada con las dos fases previas. En este contexto las relaciones internacionales y el turismo presentan la ascensión de nuevos agentes de cambio que intervienen en el marco de decisiones. Es en ésta en donde el turismo juega un papel *sui generis* aglutinador de intereses, no sólo en las relaciones internacionales, sino en las relaciones locales, las *intermésticas* y las globales.

La reestructuración conceptual del turismo derivada de la globalización ya no sólo abarca componentes estructurales señalados durante varias décadas por la *Teoría General de Sistemas*⁴³ y el modelo esquemático de Neil Leiper, es decir subsistemas y sistemas, sino además identifica y formula una serie de interrelaciones y escalas que generan nuevos mecanismos de conexión con el sistema. Esto se debe en gran medida a que el turismo, como producto de la modernidad dentro del contexto de un mundo globalizado, busca la promoción y la creación de espacios de consumo y reproducción.

⁴¹ ONU, OMT "Recommendations On Tourism Statistics" [En línea] *Statistical Papers*, Serie M, N° 83, Nueva York, Estados Unidos, p. 7, Dirección URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/Seriesm/SeriesM_83e.pdf [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2019]

⁴² Cfr. Walter de Gruyter, "Tourists at the League of Nations. Conceptions of Internationalism around the Palais des Nations, 1925–1946" [En línea] *New Global Studies*, Volumen 10, número 3, 2016, Páginas 307–344, Dirección URL: <https://www.degruyter.com/view/j/ngs.2016.10.issue-3/ngs-2016-0025/ngs-2016-0025.xml> [Fecha de consulta: 02 de mayo de 2019]

⁴³ Alfonso de Jesús Jiménez, "Una Aproximación Sistémica al Turismo: Implicaciones para la multi y la transdisciplinariedad" [En Línea] *VI Congreso Nacional de Investigación Turística*, México, 2004, p. 5 Dirección URL: http://www.sectur.gob.mx/Congreso_de_Investigacion/ponencias/Alfonso%20Jimenez.pdf [Fecha de consulta: 05 de enero de 2019]

Aplicado al ámbito de la disciplina de Relaciones Internacionales y la globalización, la teoría de General de Sistema identifica como nuevos criterios de vinculación:

el supersistema turístico que se constituye por la suma de sistemas aglutinados por una serie de diferentes motivos [intereses] y el hipersistema turístico, de escala mundial, donde se encuentran aglutinados los sistemas (es decir, los países) en Asociaciones y a los que se le suman otros actores (de empresas o intereses privados) de importancia funcional para el turismo, que también se conforman en Consejos o Asociaciones y que operan como grupos de presión⁴⁴.

El entramado de elementos que engloba el turismo privilegia un estudio particular dentro del ámbito internacional. Al marcar la pauta para comprender no sólo el ámbito académico disciplinario, sino también la *praxis* y las relaciones entre los diversos actores en la arena global. Dentro de los principales componentes del turismo y su participación como objeto de estudio de Relaciones Internacionales podemos enunciar los siguientes:

- El primero de ellos es el **territorio geográfico**, el cual no sólo implica los procesos ambientales o una delimitación política-administrativa, sino aquel espacio que tiene una identidad y recursos tangibles e intangibles que le dan vocación turística;
- El segundo son los **intercambios y efectos** de índole política, cultural y comercial que se presentan dentro de la actividad turística, que van desde procesos de oferta y demanda y contribución al empleo, hasta muestras de identidad de usos y costumbres;
- El tercero son las **relaciones entre los actores públicos y privados**, los cuales en un esquema de planeación y distribución de responsabilidades y facultades se encargan de la gestión y administración del uso del espacio turístico y sus recursos.

Al identificar estos tres factores es posible determinar que, independientemente de la postura teórica desde la que se aborde el turismo desde Relaciones Internacionales, dichos elementos se encontrarán presentes. A continuación, se

⁴⁴ Alfonso de Jesús Jiménez, *Op. Cit.*, p. 8.

enlistan de manera resumida algunas teorías de Estudios internacionales⁴⁵ y cómo podríamos asumir el turismo en cada una de ellas:

- El liberalismo pone énfasis en el progreso soportado por las instituciones internacionales y el derecho internacional, como sería el caso de la OMT, ya que éstas generan un equilibrio de poderes y una sociedad democrática, por lo que el turismo como mecanismo de paz y de cooperación, contribuye al reconocimiento de los derechos y garantías fundamentales de los individuos.
- El realismo indica que la posibilidad de un Estado para influir dentro del sistema internacional radica en su capacidad de poder político, económico y militar, donde el turismo, como ejercicio diplomático, funge como un mecanismo de poder suave; además, contribuye como una herramienta colaborativa de política exterior, al exaltar valores y formas de pensamiento sobre otras naciones.
- Los enfoques sistémicos ven al Estado como un organismo vivo que se adapta a la coyuntura y que debe interactuar con otros organismos dentro del sistema para darle funcionalidad, por lo que el turismo al involucrar a diversos grupos y agentes con intereses particulares, requieren de consenso para buscar soluciones frente al conflicto.
- El estructuralismo nos señala la división centro-periferia, en la cual el turismo hace énfasis entre los países emisores y receptores de capital, entre los que existe una relación de dependencia en dicha actividad. Por un lado, aquellos cuya economía se convierte en enclave y ven en la actividad turística una solución para alcanzar el desarrollo; y, por otro, aquellos países que hacen de la actividad turística una forma de generar flujos, acumulación y movimiento de capital hacia los centros de poder.
- El debate neo-neo (neorrealismo y neoliberalismo) retoma los principios de sus posturas predecesoras, sin embargo, agrega que los nuevos acontecimientos en la escena internacional como el terrorismo o el cambio climático presentan interrogantes al turismo y a la seguridad global y, que la aparición de nuevos actores como las ONG y las Ciudades Globales, crean nuevos balances de poder, los cuales ya no son definidos sólo por la posición geopolítica o

⁴⁵ Cfr. Tim Dunne; MiljaKurki; Steve Smith; *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, Oxford, Oxford University Press, 3ª edición, enero, 2013, 368 pp.

capacidad militar, sino también por el acceso tecnológico y relaciones transnacionales para posicionar destinos turísticos estratégicos.

- Los enfoques reflectivistas (teoría crítica, constructivismo y postmodernismo) se oponen a un *estatus quo* y buscan un nuevo orden de carácter no-estatal a nivel mundial. La participación de la Sociedad Civil es fundamental dentro de este enfoque, ya que para el caso del turismo se busca romper con la tradición de turismo de masas y del sol, arena y playa para buscar nuevas formas que permitan la sostenibilidad, la racionalidad y la participación del individuo como agente del cambio.

El hecho de esbozar las diversas propuestas teóricas previamente citadas nos ayuda a encaminar y a reafirmar esta investigación como un ejercicio plural y multidisciplinario, pues es importante recordar que, dentro de las investigaciones de ciencias sociales enfocadas al turismo, debemos apoyarnos de un conjunto de teorías para desarrollar la autocomprensión de sus fundamentos como objeto de estudio.

Al ser un campo de reflexión emergente y cambiante, es menester hacer una simbiosis entre la praxis y la teoría para generar parámetros que nos permitan abordar de manera metodológica y pragmática la epistemología aplicada hacia el turismo⁴⁶. Las investigaciones en torno a turismo han cobrado una mayor relevancia, pues éste ha logrado posicionarse no sólo como un tema de investigación científico y académico, sino además ha incorporado el eje gubernamental:

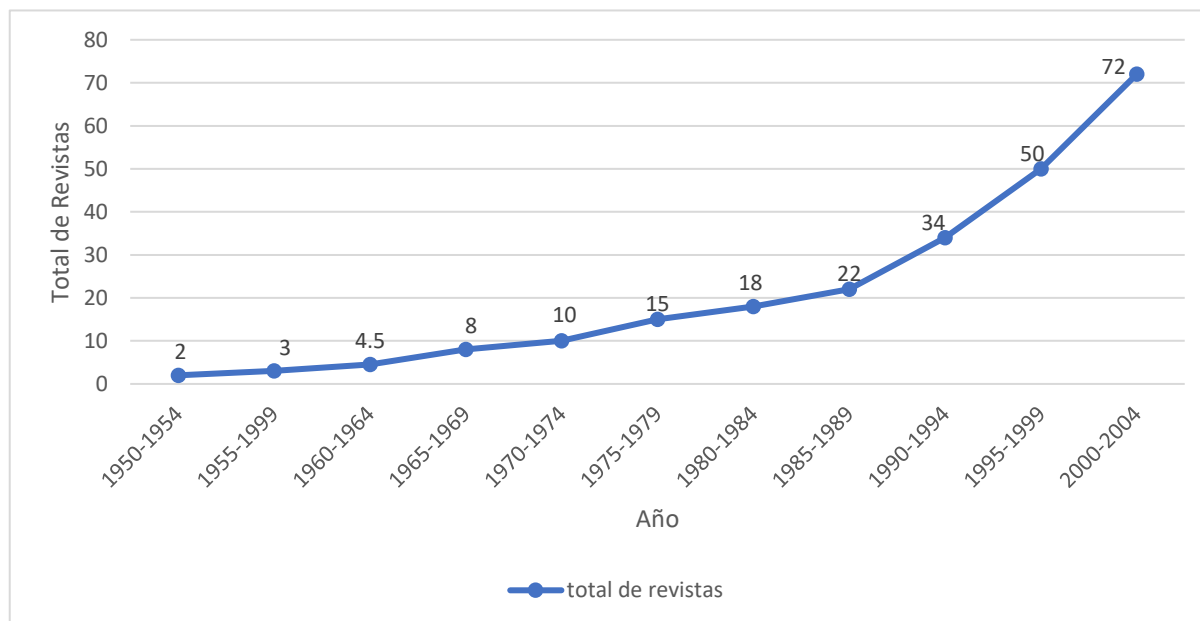
no es casualidad que el crecimiento [...] [del turismo] como estudio académico y su mayor presencia como unidad académica en las universidades y en las escuelas superiores haya coincidido con el crecimiento experimentado por el turismo internacional y con el consiguiente aumento del interés mostrado por los Gobiernos en usar el turismo para mejorar los niveles de desarrollo económico⁴⁷.

A continuación, se presenta una gráfica del crecimiento continuo de publicaciones especializadas con reconocimiento internacional sobre turismo, esto como un indicador que nos permite tener como referencia la inquietud y la tendencia respecto al conocimiento general en torno a la materia.

⁴⁶ Cfr. Francisco Muñoz, "La epistemología y el turismo" en *Anuario Turismo y Sociedad*, vol. XV, Universidad de Externado, Colombia, noviembre, 2014, pp. 187-203.

⁴⁷ Antonia Sáez, Pablo Martín, *Op. Cit.*, p. 406.

Gráfica 3. Total de revistas especializadas de turismo con reconocimiento internacional (1950-2004)



Fuente: Cfr. Antonia Sáez, Pablo Martín, Juan Ignacio Pulido, *Estructura económica del turismo*, ed. Síntesis, Madrid, 2006, p. 206.

No sólo la Academia mira al turismo como un objeto de estudio formal, sino además un gran número de gobierno, Organismos Internacionales y Organizaciones No Gubernamentales reconocen su papel estratégico, más que económico, dentro de las relaciones internacionales. Por citar el caso del Banco Mundial, éste señala que la “mayoría de las naciones tienen diversas políticas dirigidas hacia el turismo extranjero que están basadas no sólo en una larga estadía, sino además en un grado de cooperación internacional existente entre las dos naciones”⁴⁸. Considerando lo anterior, podemos referirnos al turismo como un mecanismo multilateral que promueve el intercambio y la cooperación comercial, cultural y política, favoreciendo con ello memorándums de entendimiento entre las sociedades, las comunidades, gobiernos e inversionistas.

Al igual que Relaciones Internacionales, el Turismo como disciplina y objeto de estudio se enfrenta a constantes acontecimientos y cambios dentro de la Agenda Global, lo cual replantea nuevos retos, escenarios y debates en torno a la temática.

⁴⁸ Deborah McLaren, “*Tourism and Globalization*” [En línea] Kumarian Press, Segunda Edición, junio 2003, p.3, Dirección URL: <http://www.twinside.org.sg/title2/ttcd/EG-05.doc>. [Fecha de consulta: 30 de marzo de 2019]

No obstante, su participación y capacidad de adaptación en el marco de la sociedad global hacen de la actividad turística un fenómeno integral que, hoy en día, sigue construyendo imaginarios colectivos, asimétricos y contradictorios entre un eje guiado por la sustentabilidad y otro dirigido hacia el consumismo a escala global.

1.3 Paradigma del ocio y el negocio. El turismo como pilar del desarrollo global

El modelo democrático de libertades del individuo tiene un fuerte componente económico expresado a partir del papel del trabajo, pero también un elemento social a través del tiempo libre y el ocio, cuya relación histórica dentro del capitalismo, ahora en su fase global, responde a la necesidad del progreso como una misión para satisfacer las necesidades individuales.

Hablar de ocio dentro del turismo es clave para entender la relación sistemática entre trabajo y tiempo libre, pues el ocio puede ser considerado un bien de consumo intangible, más que un derecho de los individuos. Recordemos que el turismo viene acompañado de bienes de consumo y servicios lucrativos, es decir, qué y cómo se ofrece. El medio para satisfacer dichas necesidades se materializa en la capacidad del individuo de producción a través del trabajo y de reproducción a través de su consumo.

Dentro de la lógica del capital, el tiempo de trabajo y el libre están ligados y son contiguos, siendo el caso de derecho de vacaciones uno de los ejemplos post industriales de producción y consumo; no obstante, con las transformaciones aceleradas en la economía, la sociedad y la tecnología, el ocio ha tomado varias manifestaciones como es el consumo de la información.

Es importante señalar que el ocio aplicado dentro del estudio del turismo, surge como una manifestación occidental de las sociedades modernas y su interpretación histórica está acompañada de un componente progresista que alude no sólo a las libertades del individuo, sino además al crecimiento económico manifiesto de un país, que hoy en día se pudiese cuantificar en diversos estándares como los ingresos de dólares por turismo, ingresos representados en las Balanzas de Pagos en la categoría de servicios o el Producto Interno Bruto per cápita como un elemento del coeficiente de Gini.

Entender la relación entre turismo y progreso es un ejercicio sintomático, pues ambos conceptos han ido evolucionando y adaptándose a la agenda política y económica internacional, incluso los dos han sido sujetos de fuertes debates y críticas sobre su verdadero impacto en el desarrollo económico. La universalidad del turismo ha permitido adaptar la bandera del progreso como un supuesto positivo, no sólo para la economía de muchas naciones, sino además como un motor de la globalización.

Cuando hacemos referencia al turismo como una de las fuerzas que impulsa el proceso de globalización, estamos hablando de la capacidad de sus componentes para la deslocalización de servicios y capitales; dicha superación de fronteras nacionales supone nuevos modelos de consumo y una nueva escala de valores que terminan por configurar el entorno.

Un ejemplo de la simbiosis entre turismo y globalización es la inversión en infraestructura y el grado creciente de urbanización que caracteriza a las sociedades contemporáneas:

la concentración demográfica acelera la transmisión de conocimientos, uniformiza comportamientos, homogeneiza formas de pensar. Pero, sobre todo, es resultado de la revolución que se está operando en materia de comunicación, la cual aumenta la velocidad de circulación de mercancías, servicios, ideas y, primus inter pares, de dinero, con lo que se compra casi todo eso⁴⁹.

No es coincidencia que hoy en día el papel que juegan las ciudades globales sea una expresión no sólo de la circulación internacional de mercancías y capitales, sino, además, de la inserción de la sociedad y el espacio público en la competencia internacional, a través de redes locales y regionales.

La transición de un Estado-Nación hacia un Estado transnacional está impulsado no sólo por la reestructuración de la economía, sino por la elaboración de nuevos modelos que den legitimidad a las acciones de grupos de poder. Es por ello, que dentro del discurso político se ha adoptado la panacea del desarrollo como una meta de las economías globales y no como el medio en vías del bienestar, siendo ésta una

⁴⁹ Ruy Marini, "Proceso y tendencias de la globalización capitalista" [En línea], Escritos, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Dirección URL: http://www.marini-escritos.unam.mx/089_globalizacion_capitalista.html [Fecha de consulta: 10 de junio de 2019]

de las grandes contradicciones del capitalismo en su fase global, que ha demostrado ser un modelo no sostenible.

La inclusión del desarrollo estabilizador dentro de la agenda política internacional se acentúa en la época de posguerra en Europa y del institucionalismo impulsado por Organismos Internacionales, en la cual “La planificación estatal, a través de la implementación de los planes de desarrollo, se convirtió en el instrumento para lograr este objetivo; dichos planes se centraban en la creación de industrias en las naciones en vías de desarrollo como mecanismo para desarrollar a las sociedades, mediante la aplicación de políticas macroeconómicas”⁵⁰.

Dicha planificación estatal contenía un componente económico arraigado que no respondió en total medida a las demandas de carácter social, es justo en la crisis del papel interventor del Estado, cuando surgen los debates entre lo que debería considerarse y no desarrollo, pues el modelo de centro y periferias sólo marcaba las diferencias estructurales. En el ámbito del turismo se materializó fuertemente en la creación de clústeres entre países emisores y receptores, donde un conjunto de inversiones extranjeras se destinaba a satisfacer la demanda internacional en destinos emergentes.

La interdependencia generada por el capitalismo en su fase global y la convergencia de intereses de tipo económico, político y social, hacen del turismo una actividad aglutinadora y de balanza de poder, pues la capacidad de intercambio de ideas y valores es fundamental para su consolidación y desarrollo, ya que, si bien el turismo *per se* no exporta mercancías, exporta formas de pensamiento independientemente del idioma, religión o diferencias culturales, por lo que su capacidad discursiva del desarrollo crea imaginarios colectivos que, hasta cierto punto, tiene matices neo-colonialistas⁵¹.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Según John Lea, considera al turismo como un *desarrollo importado* y lo sustenta en cuatro premisas “El turismo internacional está casi por definición controlado por intereses fuera de los países periféricos de acogida y sólo es marginalmente susceptible al ejercicio de la soberanía local: 1. El turismo internacional está desequilibrado y la mayor parte del poder y la influencia están en manos de compañías intermediarias que controlan los orígenes metropolitanos de los turista en el Tercer Mundo. 2. La experiencia del turismo internacional es a menudo desigual por las expectativas extranjeras que demandan lujo en condiciones locales con un tipo de cambio dispar, en circunstancias donde existen pocas alternativas. 3. Pocos de los factores que influyen en el turismo en los países pobres receptores se relacionan solo con la industria turística *per se*; la

El enfoque desarrollista del turismo y la narrativa de impulsar a los países en vías de desarrollo ha tenido una evolución histórica que se adapta al contexto geopolítico. Por ejemplo, vale la pena mencionar categorías como ‘primer mundo’ o ‘tercer mundo’ o ‘desarrollados’ y ‘subdesarrollados’ como una condicionante de aquellos países con capacidad de poder y aquellos en condición de dependencia.

La reinterpretación histórica del desarrollo aplicado al turismo tiene bases estructurales que representan la adaptación de un modelo político-económico con “[...] implicaciones substanciales para la asignación de poder dentro de las comunidades de acogida, representación cultural, socialización y relaciones internacionales”⁵² Dicha retórica pone a debate no sólo la necesidad de resolver las deficiencias de un modelo obsoleto basado en el consumo de bienes y servicios, sino además expone la complejidad de temas que se involucran directamente con el desarrollo, como es el crecimiento de la población o el cambio climático.

Hablar del trinomio globalización, turismo y desarrollo, es un ejercicio académico complejo, pues “[...] las ciencias sociales se enfrentan a un reto epistemológico nuevo que desafía el paradigma clásico, fundado en la reflexión sobre la sociedad nacional y la sociedad global, que deviene en un nuevo paradigma explicativo de toda la realidad en la cual se insertan individuos y clases, naciones y nacionalidades, culturas y civilizaciones”⁵³.

Académicos, políticos y diversos grupos de interés han encontrado en el concepto de desarrollo del turismo sostenible una manera de explicar el trinomio: globalización, turismo y desarrollo. Sin embargo, al hacer una reflexión sobre éste en diferentes foros internacionales, nos encontramos con un fuerte contenido económico dentro de

mayoría de ellos son sintomáticos de una condición general de subdesarrollo. 4. Existen pocas oportunidades para que los países anfitriones del Tercer Mundo eliminen a los intermediarios y traten directamente con sus fuentes de suministro turístico. *Cfr.* Lea, John, “Tourism and Development In the Third World”, Routledge, 1ª ed., Londres, 1988, p. 6.

⁵² Victoria Olenter, “Tourism, Development, And International Relations: Discursive Productions Of Imperialism [En línea] Appalachian State University, Estados Unidos, Agosto, 2018, p. 26 dirección URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/c6e1/7f94d774f186c003ff2a3fb3c316d6cf12a3.pdf> [Fecha de consulta: 4 de enero de 2020]

⁵³ Mercedes Alcañiz, “El desarrollo local en el contexto de la globalización”, [En línea] Convergencia versión en línea, vol.15 no.47 Toluca may./ago. 2008, Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352008000200011 [Fecha de consulta: 20 de enero de 2020]

sus directrices. Insistiendo en el crecimiento y desarrollo económico, incluso, existen aún diferencias, al confundir el termino sostenible por sustentable, los cuales no son sinónimos, pero una errónea interpretación del anglicismo *sustainable*, ha derivado en un concepto equívoco del término.

Dicha discrepancia tiene raíz en dos vertientes de pensamiento, por un lado, se insiste en el desarrollo sustentable como un mecanismo para garantizar los recursos naturales y económicos en beneficio de las generaciones presentes, mientras que en el desarrollo sostenible se enfatiza en un proceso integral que responda a las necesidades económicas, sociales y ambientales tanto para generaciones presentes como futuras. Aunque políticamente es más citado desarrollo sostenible, en la práctica no siempre sucede así; retomando el pensamiento de Richard Sharpley y David Teller⁵⁴, podemos encontrar que el desarrollo ha sido un proceso dinámico que se ha renegociado y reinterpretado según el contexto histórico y éste aplicado al turismo no es la excepción.

Ambos autores rescatan que el logro del desarrollo puede depender de una combinación de factores que pueden o no estar relacionados al turismo, por lo que para efectos de esta investigación es importante no sólo enfatizar que abordaremos el turismo desde una propuesta de la sostenibilidad, sino, además, no es lo mismo hablar de desarrollo sostenible del turismo que hablar de turismo y desarrollo sostenible; lo primero es la vía de gestión y lo segundo es la contribución y las implicaciones.

La relación simbiótica de los elementos que componen el sistema turístico global es interesante, pues revela que el desarrollo sostenible a nivel global dependerá en gran medida del desarrollo local, ya que el impacto que generan los espacios transnacionales a través de la movilidad de personas, el flujo de información y capitales tiene transcendencia e impactos colaterales.

Tanto el turismo como la globalización son herencia de procesos multidimensionales e interpretativos que han evolucionado y se han expandido. Por un lado, la globalización ha impulsado mecanismos de deslocalización de capitales y

⁵⁴ Cfr. Richard Sharpley, David Teller, *Tourism And Development: Concepts And Issues*, Channel View Publications, Estados Unidos, 2ª ed., 2014, 546 pp.

acumulación; por el otro, el turismo se ha posicionado como una actividad interlocutora de oferta y demanda que va más allá de las fronteras nacionales y, cuyas transformaciones de los actores globales, van delineando la agenda internacional con impactos geopolíticos.

Es de suma relevancia no perder de vista que la inclusión de la perspectiva geopolítica para comprender el desarrollo global y sus desafíos, pues se convierte en un hilo conductor entre turismo, política y economía, debido a que, en el espacio transnacional, el poder⁵⁵ no sólo se mide en las capacidades demográficas, económicas y políticas de un Estado, sino por la capacidad de influencia de los agentes globales, cuyo liderazgo, no está determinada por elementos tradicionales como el poder militar, sino en puntos focales de cambio en la manera de ofertar bienes y servicios, como el *BitCoin* o *Facebook*, pues estos agentes globales son a la vez producto e impulsores del turismo en su fase global.

La tarea de centrar el debate sobre el papel del turismo en el desarrollo global es compleja, pues, como se citaba anteriormente, la incorporación de nuevos actores en la escena internacional y la perspectiva geopolítica del espacio transnacional implican una reconceptualización de lo que entendemos por desarrollo y la necesidad de teorizar las nuevas relaciones que tienen lugar entre el turismo, el espacio y el poder.

Un antecedente interesante que puede ayudarnos a dimensionar la función del desarrollo y su evolución dentro de la agenda global y turística, es la creación de *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD), pues de un término acuñado con un sentido económico, se empieza a hacer hincapié en el desarrollo sostenible⁵⁶ como un proceso multidimensional con impactos a escala micro y macro,

⁵⁵ Para profundizar en el tema de medición estadística del poder, se recomienda consultar el *Índice de Poder Mundial* (World Power Index) y el *Índice Compuesto de Capacidad Nacional* (CINC, por sus siglas en inglés).

⁵⁶ Se define “el desarrollo sostenible como la satisfacción de “las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. (Informe titulado “Nuestro futuro común” (También conocido como Informe Brundtland) de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo), el desarrollo sostenible ha emergido como el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo. Consta de tres pilares, el desarrollo sostenible trata de lograr, de manera equilibrada, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Cfr. ONU, “Desarrollo sostenible”, [En línea], Asamblea General de las Naciones Unidas, Dirección URL: <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml> [Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2019]

con la articulación de intereses diversos como la seguridad, comercio internacional y medio ambiente, que siguen siendo ejes de la perspectiva geopolítica.

La función del turismo dentro del desarrollo en su escala global se puede entender en términos del sociólogo Marshall McLuhan como una gran *aldea global*⁵⁷, pues las consecuencias inmediatas de un sitio, tienen impactos positivos o negativos en otras latitudes, no sólo por el papel del flujo de información o la revolución de los medios de comunicación, sino también por el efecto multiplicador de eventos internacionales como el terrorismo o el cambio climático que impactan a otras industrias, por lo que el desarrollo no es un proceso aislado, sino un conjunto de procesos y de toma de decisiones donde hay una participación de actores nacionales y transnacionales interconectados.

Una gran crítica a las implicaciones del turismo dentro del desarrollo deriva en la falta de un consenso y voluntad política por parte de todos los actores involucrados, pues en la teoría se habla de un proceso ganar-ganar, pero en la práctica se pueden citar casos de exclusión de grupos como las comunidades indígenas⁵⁸. Asimismo, se plantean acusaciones sobre la efectividad del turismo como una estrategia para combatir la pobreza y promover el desarrollo, pues en realidad se habla de una mercantilización de la cultura y de los bienes tangibles e intangibles, es decir, no hay una emancipación real ni fortalecimiento de las capacidades de los grupos involucrados, sino una brecha entre quienes tienen los medios de producción y quienes son usados como medios de reproducción y consumo, remitiendo a similitudes como una forma de post-colonialismo⁵⁹.

Repensar el papel del turismo como medio y no como el fin para el desarrollo es una gran tarea dentro de la política turística internacional, pues pareciera que cuando hablamos de desarrollo, se enfatiza en el desarrollo del sector *per se*. En consecuencia, el balance de poder dentro de la arquitectura turística revela la

⁵⁷ Cfr. Marshall McLuhan, *La Aldea Global: transformaciones en la vida y los medios de comunicación mundiales en el siglo xxi: la globalización del entorno*, Gedisa, Barcelona, España, 2015, 236 pp.

⁵⁸ Cfr. Michelle MacCarthy, "Tourism and Indigenous People" [En línea], Oxford Research Encyclopedia of Anthropology, Oxford University press, Nueva York, septiembre 2018, dirección URL: <https://oxfordre.com/anthropology/view/10.1093/acrefore/9780190854584.001.0001/acrefore-9780190854584-e-117> [Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2019]

⁵⁹ Cfr. Michael C Hall, *Tourism And Postcolonialism: Contested Discourses, Identities and Representations.*, Routledge, 1ª ed., octubre de 2004, Nueva York, 193 pp.

generación de consensos e instrumentos de política pública y política exterior, pues es a partir de ésta donde se materializa el institucionalismo del capitalismo en su fase global y se enarbola el discurso del papel modernizador del Estado.

No podría entenderse la dinámica global del turismo y la configuración de su arquitectura sin comprender el rol sistémico que juega la OMT, el cual abordaremos en nuestro siguiente capítulo, pues es a partir de esta organización donde se incorporan una serie de discusiones paradójicas como pobreza y bienestar que implican, además, la incorporación de agentes no tradicionales dentro de la política turística internacional.

2. Evolución de la política turística internacional a partir de la década de 1950

Para entender la posición actual del turismo y su impacto en las relaciones internacionales, es indispensable remitirnos a la época de la postguerra, cuando el turismo registra sus primeros indicios de crecimiento y expansión a nivel mundial⁶⁰, tanto en movimiento de viajeros como en generación de ingresos, situándose como una de las actividades destacadas de la economía mundial. Esto debido a su naturaleza como un sector que aglutina varias industrias y servicios, lo cual favorece la incorporación y participación en la economía internacional de países en diferentes niveles de desarrollo.

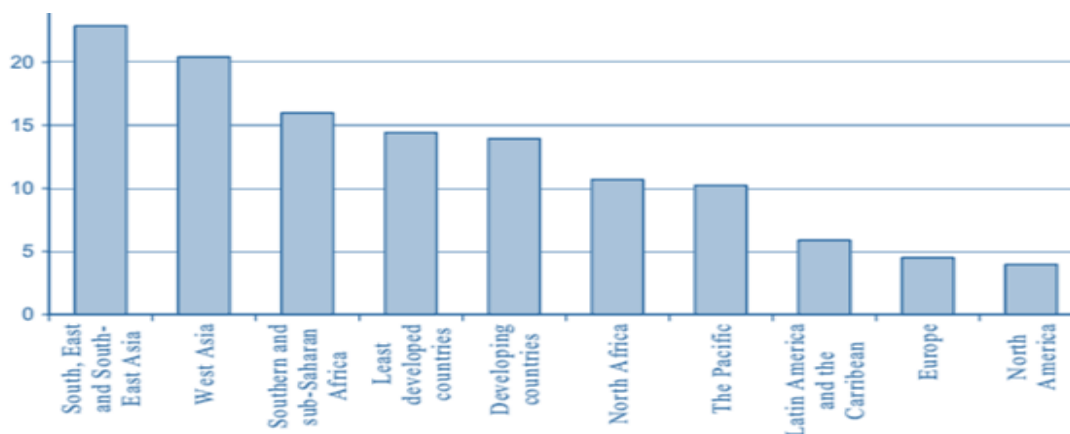
Tabla 2. Ingresos por turismo internacional (miles de millones de dólares)

Clasificación	1990	2000	2010	Tasa de crecimiento
Año				
<i>Países de altos ingresos</i>	\$207	\$336	\$588	184%
<i>Países en vías de desarrollo</i>	\$55	\$139	\$340	518%
<i>Países menos desarrollados</i>	\$1.1	\$2.9	\$9.9	800%

Fuente. Clasificación de acuerdo con el Ingreso Nacional Bruto per Cápita en Dólares estadounidenses. Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Economía Verde y Comercio* [En Línea] UNEP-ONU, 2013, P.269 Dirección URL: <http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/GETReport/pdf/Chapitre%207%20Tourism.pdf> [Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2019]

⁶⁰ Cfr. Organización Mundial de Turismo, "International Tourist Arrivals 1950-2005 (Llegadas de turistas internacionales 1950-2005)" [En línea], Organización Mundial de Turismo, Madrid, Dirección URL: http://www.unwto.org/facts/eng/pdf/historical/ITA_1950_2005.pdf, [Fecha de Consulta: 13 de diciembre de 2019]

Imagen 2. Incremento Promedio por región en llegadas de turistas, 1985-2004 (Porcentaje)



Fuente de consulta: UNCTAD, "The Potential on FDI in Tourism" [En línea], Naciones Unidas, Nueva York-Ginebra, en FDI in Tourism: The Development Dimension, 2007, 169pp. Traducción propia del autor, dirección URL: http://unctad.org/en/Docs/iteiia20075_en.pdf, p.11 [Consulta: 4 de enero de 2019]

Como puede apreciarse en la tabla e imagen anteriores, observamos una tasa de crecimiento exponencial⁶¹ tanto en ingresos como en llegadas en países y regiones menos desarrolladas, debido a que el gran auge de la actividad turística ha sido considerada por muchos de estos países como una estrategia de reactivación y/o para potencializar su economía, sin embargo, parte de ese crecimiento no puede ser atribuido en su totalidad al rol gubernamental, sino al papel que ha jugado el sector privado, el cual ha contribuido de manera directa como acelerador de la industria turística.

Es importante tomar en cuenta que durante las dos décadas posteriores a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, la planificación y crecimiento económico estuvieron auspiciados por un *Estado Benefactor*, el cual vio en el turismo una alternativa de crecimiento económico, ya que permitía la incorporación de una creciente clase media al mercado laboral, la reivindicación del tiempo libre como un derecho fundamental del trabajador, la exaltación de la ciudadanía y la democracia, la validación de las garantías individuales e identidad nacional, todo ello, mediante políticas económicas de *crecimiento hacia adentro*, es decir impulsar el crecimiento doméstico, a través de acciones como la sustitución de importaciones.

⁶¹ Tomando como referencia la teoría malthusiana, un crecimiento exponencial es cuando el aumento es proporcional a la cantidad ya presente. Con un crecimiento exponencial, la tasa de aumento se vuelve más rápida en proporción al tamaño total creciente. Cfr. Thomas Malthus, Primer Ensayo sobre el principio de la población, ediciones Gernika, año 2010, España, 282 pp.

Posterior a la Crisis del Petróleo de 1973, se lanzan una serie de críticas a un sistema centralizado estatal incapaz de garantizar estabilidad e ineficiente para aprovechar los recursos económicos, humanos, tecnológicos, naturales y culturales, debido a que sus medios no permitían responder a la creciente oferta y demanda del turismo de clase mundial ni a la libre asociación como un derecho fundamental de la democracia y libre empresa, por lo cual era imprescindible corregir las deficiencias mediante la privatización de los bienes y servicios turísticos, sobre todo en el ramo hotelero (playas privadas) y de los transportes (aerolíneas), a lo que un gran número de países hicieron flexibles sus políticas de inversión extranjera⁶² con el fin de mantener y atraer la entrada de divisas para el país.

El incremento de la participación empresarial fue un elemento clave para acelerar la actividad turística en la década de los 70, ya que el Estado había dejado una serie de vacíos para la gestión y uso de recursos turísticos que fueron aprovechados por diversos agentes del sector privado, sin embargo, al existir una interdependencia entre el poder gubernamental y la esfera privada, era importante la creación y renovación de foros internacionales de amplia participación que legitimasen los mecanismos de política turística, como es el caso de la OMT.

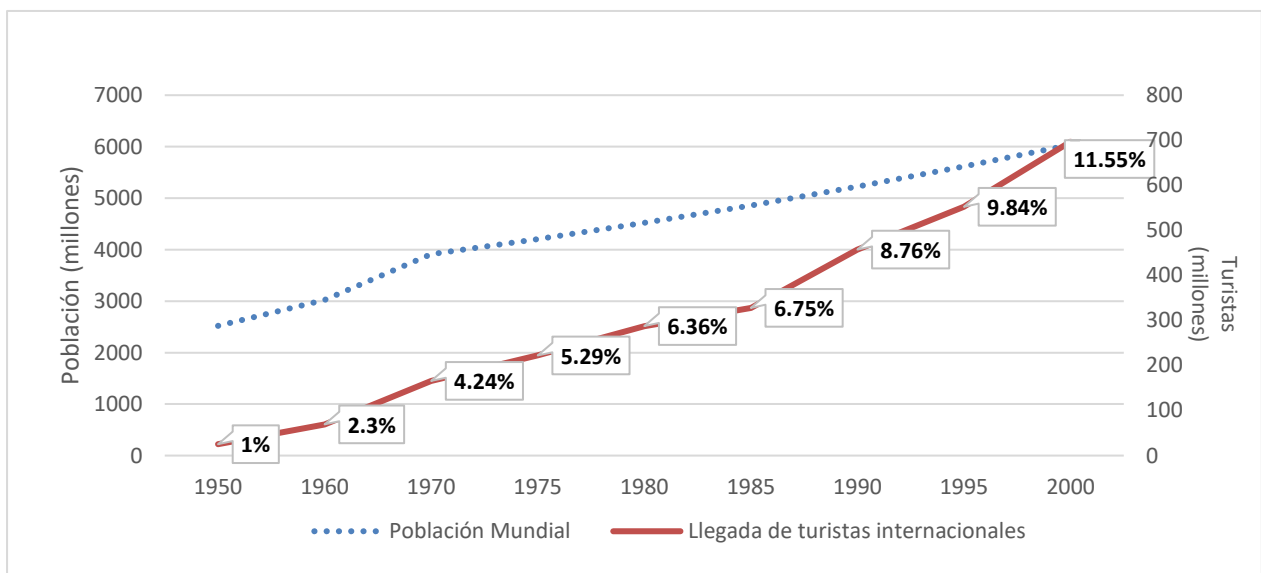
El surgimiento de la OMT no es una coincidencia, ésta a través de sus diversos mecanismos de participación y programas, ha sido una importante institución promotora del crecimiento y desarrollo de la actividad turística, sin embargo, han sido cuatro factores los que han determinado de manera contundente la evolución de la política turística a partir de la segunda mitad del siglo XX: 1. Población, 2. Tecnología, 3. Tendencias turísticas, 4. Sector privado.

La expansión del turismo desde la década de 1950 tiene sus raíces en el *crecimiento de la población mundial y engrosamiento de la clase media*. En opinión de Eduardo Fayos-Solà, especialista en política turística Internacional y ex secretario de la OMT, considera que “La fortaleza que tiene el turismo no proviene de su conjunto estructural, ni de sus posibilidades de hacer mayor marketing o publicidad, sino de los

⁶² Cfr. UNCTAD, “Promoting Foreign Investment in Tourism” [En línea] *Investment Advisory Series*, Serie A, Número 5, Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, 2010, 67 pp. Dirección URL: http://unctad.org/en/Docs/diaepcb200916_en.pdf, p.11 [Fecha de consulta: 05 de enero de 2020]

propios movimientos migratorios de la población [...]”⁶³, a saber, los rangos de edades, el poder adquisitivo de nuevos sectores de la población, la participación de la mujer en la economía mundial y las expectativas de vida, son variables que han definido los cánones y estrategias de la política turística. En la siguiente gráfica podemos apreciar que existe una relación entre el crecimiento de la población mundial y el crecimiento del número de llegadas, en donde en los años 50 se observa que sólo el 1% de la población mostró indicios de viajes internacionales, mientras que el año 2000 el grueso se proyectó al 11.55%.

Gráfica 4. Relación entre el crecimiento de la población mundial y el desarrollo del turismo (porcentaje con relación a la población mundial)



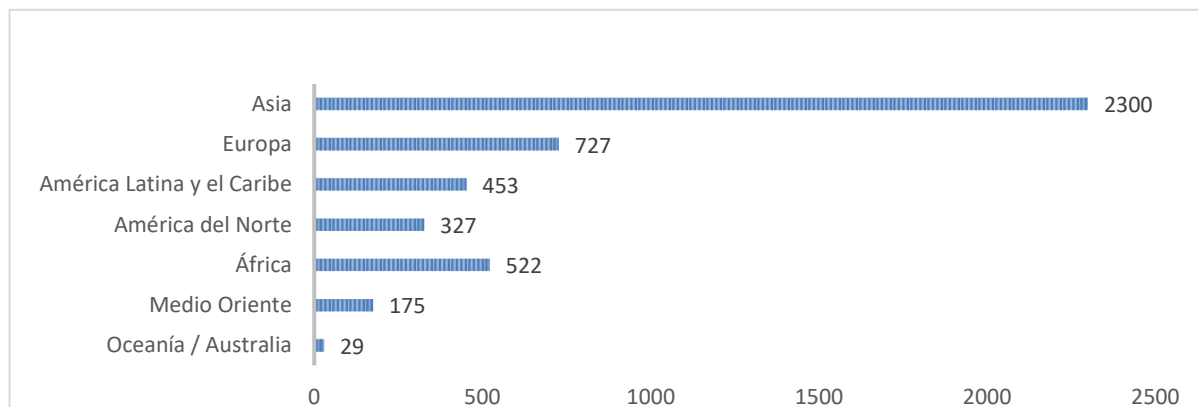
Fuente. Elaboración propia tomando datos del Banco Mundial (Población Mundial) y datos de la Organización Mundial de Turismo (Llegadas de Turistas Internacionales).

El segundo factor de crecimiento del turismo es el del *papel la tecnología*, como un catalizador que ha transformado y expandido la política del turismo. Por un lado, los nuevos mecanismos de movilidad, como es la aviación civil, han redimensionado las variables tiempo y espacio permitiendo reducir distancias y acercando turistas y destinos, pero esta nueva concepción del sistema turístico se ve acompañada de una nueva vertiente tecnológica a través del plano virtual, con el uso de las Tecnologías

⁶³ Eduardo Fayos-Sola, “Política Turística en la época de la globalización” [En línea] Colección Mediterráneo Económico: Las nuevas formas de hacer de hacer turismo, Instituto de Estudios socioeconómicos de Cajamar, España, núm.5, 2004, 284pp, Dirección URL: <http://www.fundacioncajamar.es/mediterraneo/revista/turismo.pdf>, p. 223 [Consulta: 17 de febrero de 2020]

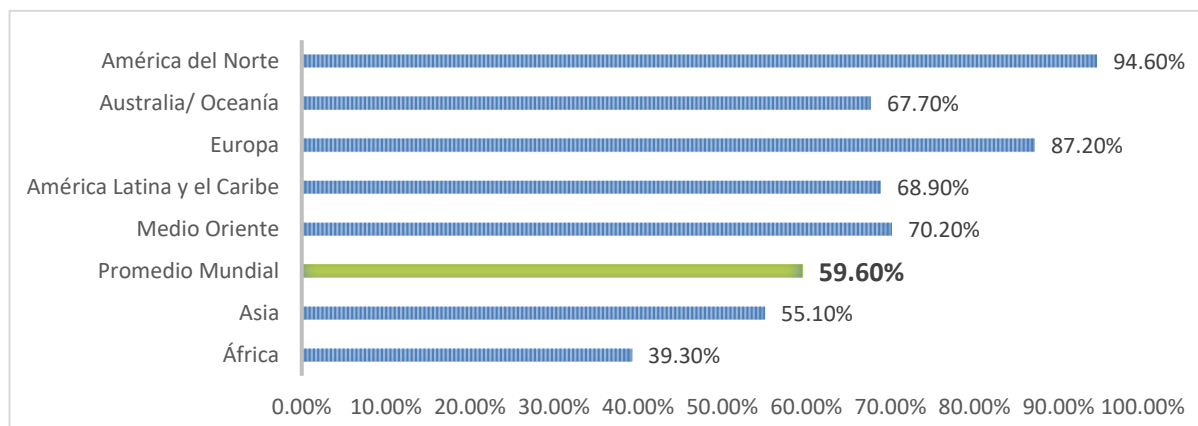
de la Información y Comunicación (TICs); en particular el uso del Internet y las nuevas campañas virtuales.

Gráfica 5. Usuarios de internet en el mundo por regiones 2020 (segundo trimestre, millones de usuarios)



Fuente: Internet World Stats, "Internet Users in The World by Geographic Regions- 2020 Q1" [En línea] Miniwatts Marketing Group, Dirección URL: <http://www.internetworldstats.com/stats.htm> [Fecha de consulta: 21 de junio de 2020]

Gráfica 6. Tasa de penetración mundial de internet por región 2020



La gráfica toma como base una población mundial de 7,796,949,710 a la fecha del 31 de diciembre de 2019. Fuente: Internet World Stats, "World Internet Penetration Rates by Geographic Regions- 2020 Q1" [En línea] Miniwatts Marketing Group, dirección URL: <https://www.internetworldstats.com/stats.htm> [Fecha de consulta: 21 de junio de 2020]

Como se puede observar en las gráficas anteriores el acceso a la red de redes, el Internet, ha jugado un papel relevante no sólo como medio tecnológico de información, sino también, dentro de la política turística, pues ha permitido crear una serie de tendencias, estrategias y bases de datos tanto de posicionamiento de destinos, perfiles de turista y de prestación de servicios en línea. De acuerdo con la

especialista Aleyda Solís, señala ocho tendencias en el uso del internet dentro del turismo⁶⁴:

- Participación de los usuarios.
- Interconexión y agregación de servicios.
- Soportes y Canales Multimedia.
- Geolocalización de contenidos y servicios.
- Personalización de la información y servicios.
- Sistemas Inteligentes y predicción de la información.
- Ubicuidad de la información y servicios.
- Atención y servicios de alta disponibilidad.

Si bien las estadísticas muestran que aún existe una brecha tecnológica y penetración por debajo del promedio en algunas regiones a nivel mundial, lo sustancial del caso del Internet es que redefine las posibilidades de toma de decisiones de “abajo hacia arriba”, en otros términos, da al viajero la oportunidad de reivindicar su posición como agente del cambio dentro del turismo en colaboración con otros actores de carácter público y privado.

Como tercera arista de análisis se identifican las *tendencias turísticas*, las cuales se transforman a partir de las nuevas concepciones del turismo mundial, esto quiere decir que van surgiendo nuevos productos, tipologías y modelos de desarrollo turístico alternativos, un claro ejemplo es el ecoturismo. La variable de las tendencias es esencial dentro de la actual política turística internacional, ya que éstas responden a tres preguntas básicas del turismo ¿qué hacer?, ¿cómo hacerlo? y ¿para qué?

Se citan las preguntas anteriores, puesto que la actividad turística ha superado más que fronteras; ésta ha abarcado a otros campos y disciplinas coadyuvando en la mitigación de algunas problemáticas como el cambio climático y el desempleo, por tal

⁶⁴ Aleyda Solis, “Las 8 tendencias que revolucionaron el turismo en Internet” [En línea] Maestros del Web, Dirección URL: <http://www.maestrosdelweb.com/las-8-tendencias-que-revolucionan-el-turismo-en-internet/> [Fecha de consulta: 3 de octubre de 2019]

motivo las tendencias turísticas responden y se adaptan en cierta medida a la agenda política internacional⁶⁵.

Finalmente, el cuarto factor que ha conducido la política turística es *el sector privado*. Aunque pareciera que el turismo es un asunto exclusivo de carácter público impulsado por el Estado, no se debe olvidar que los orígenes y raíces de esta actividad se remontan y soportan con la iniciativa privada, tal y como se abordó en el capítulo anterior, y que cobra mayor importancia en el marco de la globalización, no sólo por la posibilidad de seguir participando e influyendo, sino además por la inclusión de diferentes grupos de poder dentro de los foros y organismos internacionales; *verbigracia*, el caso de Consejo Mundial de Viajes y Turismo.

Las cuatro variables previamente citadas son un reflejo del sistema turístico, el cual se encuentra en constante cambio y adaptación, lo que ha permitido hacer del turismo y de su política una actividad que ha pasado más allá del ocio y del negocio, al de la reflexión y la participación, convirtiéndola en un mecanismo natural y cultural que posibilita, con una adecuada gestión e implementación, ser una plataforma de estabilidad, crecimiento y desarrollo para cualquier economía que cuente con las vías institucionales y con la denominada vocación turística.

El estudio de la política turística va más allá de un marco y un conjunto de reglas, es un fenómeno trascendental impulsado por las más altas instituciones internacionales, gobiernos nacionales y locales, así como de grupos empresariales, por ello es fundamental entender la política turística como un ejercicio de pesos y contrapesos entre distintos actores públicos y privados.

Bajo el pensamiento del investigador Collin Michael Hall, hay tres razones estratégicas para el estudio de la política turística en el marco global: para entender la formación de las decisiones políticas y sus impactos; para proporcionar información sobre las soluciones a problemas prácticos; y para comprender los intereses y valores involucrados en los procesos de política y planificación.

⁶⁵ Por citar algunos ejemplos podemos señalar los objetivos del Milenio de Naciones Unidas, el Comité de Turismo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Grupo de Trabajo de Asia-Pacific Economic Cooperation, Iniciativa del G-20 para el turismo (T-20), entre otros más.

De igual manera, Hall señala la contraparte de estudiar la política turística, al indicar las dificultades para abordar un tema que encierra una serie de contradicciones y poca claridad en sus objetivos de largo plazo⁶⁶:

a) *La política del turismo implica de forma explícita o implícitamente las creencias y valores de lo que es bueno y malo.*

Esta primera afirmación hace referencia a las contradicciones que el turismo externa respecto a los riesgos y amenazas de dicha actividad, puesto que no siempre la balanza entre los costos y beneficios es equitativa, además de generar dilemas entre el crecimiento y desarrollo que responden a necesidades inmediatas vinculadas directamente con la generación de ingresos económicos, pero no a una estrategia de largo plazo que dé emancipación a las comunidades locales.

b) *La política turística es un ejercicio complejo de ganadores y perdedores.*

La política turística difícilmente ha logrado esquemas de suma cero, ya que sus componentes históricos y sociológicos van en contra de muchos de los principios globalizadores, entre sus principales ejemplos es posible identificar: la propiedad de la tierra y los recursos nacionales, la identidad frente al otro, la democratización y la universalidad de los valores y los derechos humanos.

c) *El crecimiento de la industria turística rebasa a la teoría y la práctica.*

El rápido crecimiento de la actividad turística y su dinámica de evolución y desarrollo plantean una serie de retos a nivel teórico y político. Como parte de la investigación se afirma que la literatura consolidada es escasa, lo cual deriva en propuestas de análisis altamente técnicas y especializadas, pero que se enfocan en un proyecto y/o destino específico; por otro lado, como resultado por el vacío teórico, no existe un soporte suficiente de información útil que contribuya de manera adecuada a las decisiones en materia de política turística, además de que la industria *per se* ha logrado aglutinar un conjunto de poderes fácticos⁶⁷ que han dictaminado sus propios

⁶⁶ Cfr. Noel Scott, "Tourism Policy" [En línea] *Contemporary Tourism Review*, The University of Queensland, Australia, 64pp. http://www.goodfellowpublishers.com/free_files/fileTourismPolicy.pdf, p. 4 [Fecha de consulta: lunes 27 de octubre de 2019]

⁶⁷ El aparato formal del Estado en el ámbito turístico enfrenta una serie de contrapesos de grupos de poder, los cuales, a través de diversas asociaciones privadas, buscan determinar reglas y condiciones que les permitan un mayor margen de acción e influencia en la política turística. Entre las que destacan, podemos señalar algunas tradicionales como las asociaciones de grupos hoteleros y restauranteros, cámaras de turismo, agencias de viajes y emergentes como *Airbnb*, *Tripadvisor* o *Uber*.

estándares de inclusión o exclusión que van desde las métricas como la categoría en número de estrellas de un hotel, hasta ciertos distintivos de certificación turística⁶⁸.

Los tres puntos mencionados sobre la dificultad de estudiar la política turística tienen que ver con la complejidad y naturaleza de definir, en principio, lo qué es y no es política en materia de turismo, ya que se ha relegado como una actividad ligada al sector privado o, en su caso, se generaliza como una política pública de gestión y administración por su perspectiva económica, cuando en realidad hemos sido testigos que va más allá de una normatividad o de una asociación empresarial. Por tal motivo, y para efectos de este escrito, se propone una perspectiva holística de la política turística haciendo énfasis en un mecanismo y conjunto de ideologías, fundamentos, acciones e instrumentos que buscan la gestión y organización de la cadena de recursos dentro del espacio turístico, a través de la participación colectiva y diversa de agentes públicos y privados.

Al ser una política de planeación vertical y horizontal, el turismo también es interesante y complejo en el ámbito operativo, puesto que, por un lado, implica la cooperación y compromisos entre sus actores como son la legislación ambiental y su impacto en el turismo, mientras que, por el otro, podemos observar la competitividad y el conflicto, como es el caso de áreas naturales protegidas que no pueden ser parte del espacio turístico, pero que buscan incorporarla como parte de la oferta. En consecuencia, este segundo capítulo pretende organizar una serie de elementos teórico y prácticos que permitan dimensionar la importancia de los pesos y contrapesos públicos y privados de la política turística en la era global multipolar y su línea de acción materializada en la OMT.

2.1 ¿Qué es la política turística internacional?

El balance entre la teoría y la práctica turística, en ocasiones, parece bastante compleja y alejada, puesto que no hay claridad o consenso en la metodología y/o en los conceptos. La discrepancia tiene su fundamento en que aún hay una escasez de análisis politólogos, los cuales son imprescindibles, pues partiendo del supuesto que la política turística es un tipo de política pública sectorial y que ésta, a su vez, es un

⁶⁸ *Ibidem*, p.5

objeto de estudio de la Ciencia Política, pone de manifiesto en que dicho vacío teórico trajo como consecuencia, no sólo que los primeros estudios formales en materia turística tuviesen un alto contenido técnico-administrativo desde la ciencia económica, sino, además, que la teoría del turismo surja como una simbiosis de la *praxis* y la epistemología de la ciencias política, económicas y sociales⁶⁹.

La importancia de contar con una teoría del turismo juega un rol pragmático en la agenda de la política turística, pues es en ese punto donde se ponen en balance metas y objetivos por parte de la esfera de lo público y privado, como sería el caso del desarrollo. Sin embargo, no es de extrañarse que el sector privado busque una emancipación y esfera de influencia de algunos tópicos de la agenda pública, quienes, en un afán de reducir o excluir la intervención estatal, buscan tener una relación mutua, pero excluyente, no obstante, “[...] hoy en día se sabe que esta dicotomía es falsa y que ningún sistema de mercado puede sobrevivir sin la participación estatal [...]”⁷⁰; desde esta perspectiva, la política turística forma parte de un binomio regulador y operativo entre la participación estatal y la privada.

El turismo es un sector dinámico que precisa de la intervención pública estatal en tres sentidos:

- a) Como garante del crecimiento y desarrollo de un país, al ofrecer estabilidad y soporte institucional;
- b) Como árbitro, juez y actor que corrige y regula en las deficiencias presentadas por el mercado y la competencia surgida del mismo;

⁶⁹ La deficiencia teórico-conceptual en el ámbito turístico desde la academia y la ciencia política, tiene que ver con la implementación del modelo neoliberal y su directriz económica, pues según los autores Erica Schenkel y Fernando Almeida la Ciencia Política suscita un interés tardío, ya que “[...] los primeros estudios del área se hicieron en 1970, cuando la Ciencia Política se interesó más por los aspectos aplicados. A partir de entonces, se observa un crecimiento de estas investigaciones, especialmente de aquellas relacionadas con el análisis del turismo como factor de desarrollo económico” *cfr.*, “La política turística y la intervención del Estado. El caso de Argentina” en *Perfiles Latinoamericanos* [En línea], Perfiles latinoamericanos, vol.23 no.46, México, jul-dic 2015, Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532015000200008 [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2020]

⁷⁰ Miguel, Atienza; Ana Isabel Viñas, “El Mercado Turístico” en *Estructura económica del turismo*, editorial Síntesis, Madrid, 2006, p.278.

- c) Como regulador del equilibrio social, ambiental y económico, dicho en otros términos, que garantice una sostenibilidad del uso de los recursos materiales, humanos, ambientales y culturales⁷¹.

Cabe señalar que, en la dinámica global turística, el planteamiento no debería ser si hay o no intervención del Estado, sino el grado y las áreas en las que existe, pues tanto el Estado como el sector privado juegan una corresponsabilidad en el manejo de los recursos turísticos y las acciones colaterales que derivan de ésta. Por citar algunos ejemplos de corresponsabilidad, la balanza de pagos y la “Agenda 21 para la Industria de Viajes y Turismo” son instrumentos institucionales que no sólo ayudan a medir y dimensionar el turismo desde la esfera económica, sino además las implicaciones migratorias (pasaportes, visas, permisos), territoriales (delimitaciones geográficas, áreas naturales protegidas) y culturales (intercambios, exaltación nacional); por lo tanto podemos aseverar que esta relación dual entre los actores públicos y privados tiene áreas de competencia específicas, pero con impactos duales.

El cuestionado rol del Estado dentro del turismo en el marco de la competencia global, no necesariamente responde a cuestiones meramente económicas, el tema va más allá de competencias y participación a través de mecanismos legales, esto se debe en gran medida a que la política turística, como política de Estado, abre un debate bastante complejo y paradigmático, siendo éste el caso de la soberanía e intereses nacionales. Éste pone entre dicho el papel del Estado como garante de los intereses nacionales; específicamente en el caso del turismo, el uso de los recursos y bienes tangibles e intangibles de su población local no se reducen a un entorno físico, pues implica también aspectos de identidad nacional y de imaginario colectivo.

Es significativo resaltar que la política turística contemporánea ha jugado una dualidad interesante, por un lado, está ligada al interés nacional de un país, que históricamente ha sido un factor de identidad; pero, por otro lado, responde sutilmente al escenario global mediante la creación de una imagen al exterior que le permite ser competitiva y atractiva. Al estar presentes ambos factores, se debe contemplar que la política turística puede variar dependiendo del interés nacional de cada país. Por ejemplo, no

⁷¹ *Idem.*

posee el mismo peso la conducción que tiene el turismo en Francia que el que tiene Rusia tanto al interior como al exterior, como se puede validar en el barómetro turístico de la OMT.

La formulación de la política turística, a diferencia de otras políticas de Estado, se puede clasificar como una política multisectorial, puesto que agrupa un conjunto de actividades, bienes y servicios que, de manera transversal, generan incidencia en otras políticas instrumentales. De acuerdo con los especialistas Robert Christie Mill y Alastair Morrison, la política turística desempeña una serie de funciones que pueden adscribirse a cinco ámbitos:

1. Coordinación multinivel: enfocada a los niveles nacional, estatal y municipal;
2. Planificación: proceso de desarrollo ordenado y capacidad de mitigar y prevenir impactos negativos;
3. Regulación: ordenación de las empresas garantizando su buen funcionamiento, dentro de un marco normativo;
4. Abastecimiento: provisión de infraestructura, servicios públicos y de incentivos de inversión;
- 5.- Gestión directa de la oferta turística: identificación de bienes y servicios⁷².

Considerando las directrices anteriores, se esbozan a continuación algunas líneas de pensamiento de diversos autores destacados en materia de turismo, con el fin de identificar elementos comunes que caracterizan a política turística:

De acuerdo a la perspectiva de Knut Scherhag, director del programa “Turismo y gestión de viajes” de la Universidad de Ciencias aplicadas Wormsen Alemania, se define a la política turística como “[...] la suma de todas las acciones de las instituciones públicas en todos los niveles de la acción política, que tienen una influencia en el diseño y desarrollo del turismo.”⁷³ Scherhag da una perspectiva

⁷² Cfr., Josep Antoni, Ivars, “La política turística” en *Estructura económica del turismo*, ed. Síntesis, Madrid, 2006, p.451

⁷³ Knut, Scherhag, “Tourismuspolitik” [En línea], *Springer Gabler*, Alemania, Traducción propia, dirección URL: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/tourismuspolitik.html#definition> [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2019]

institucional del turismo, en la cual se defiende la tesis normalista de la política como instrumento de acción y conducción.

Charles R. Goeldener, profesor emérito de la Universidad de Colorado, define a política turística como: “[...] un conjunto de normas, reglas, directrices, políticas, objetivos y estrategias de desarrollo y promoción que proporcionan una estructura en la que se toman las decisiones colectivas e individuales [...]”⁷⁴. Esta propuesta es interesante, pues marca que la suma del factor legal, el político y el económico hacen de la política turística un ejercicio de gobernanza.

Desde la perspectiva de Eduardo Fayos-Solà:

La política turística es una técnica de gestión del conocimiento, con enfoques multidisciplinares, en el ámbito de la Administración pública en particular y de las Ciencias Sociales en general. Debe producir conocimiento, lo que requiere investigación y, por consiguiente, metodología. Debe también difundir y aplicar el conocimiento, lo que hace imprescindible la adopción de estándares relativos a conceptos, relaciones funcionales, índices de performances etc⁷⁵.

Dicho autor hace hincapié en la precariedad teórica que tiene la política turística, sin embargo, reconoce al turismo como un campo de estudio en progreso y de acción transversal, el cual tiene la capacidad de sumar y converger intereses de diversa índole, no sólo por la oportunidad de participación multinivel, sino por la posibilidad de influir en las relaciones funcionales, las cuales desde el pensamiento de Fayos-Solà, serán aquellas que dan a los distintos actores áreas de acción estratégicas que dotan de movilidad al sistema turístico.

Ahora que pudimos presentar algunas definiciones de política turística, es necesario para este trabajo de investigación encaminar la definición hacia un nivel internacional, puesto que no se debe olvidar la dualidad y simbiosis de la política turística en el

⁷⁴ Dos Anjos, Francisco Antonio; Aline Patricia, Henz, “Planificación y políticas turísticas” en *Estudios y Perspectivas en Turismo*, Brasil, Vol. 18, n°4, agosto, 2009, p. 444

⁷⁵ Eduardo Fayos-Solà, “Política Turística en la época de la globalización” [En línea] Colección Mediterráneo Económico: Las nuevas formas de hacer de hacer turismo, *Instituto de Estudios socioeconómicos de Cajamar*, España, núm.5, 2004, 284pp, Dirección URL: <http://www.fundacioncajamar.es/mediterraneo/revista/turismo.pdf>, p. 221 [Consulta: 17 febrero de 2019]

marco global, es decir la política doméstica y sus implicaciones en el marco mundial y la política turística internacional y sus intervenciones en el devenir local.

Este juego de entramados de acción locales-globales, públicos-privados, ha sido acogido en diversas publicaciones por Ulrich Beck en el concepto denominado *glocalización*⁷⁶, el cual, aterrizado a esta investigación, proporciona un marco de acción dual, en lo que a la política turística se refiere; por un lado los impactos locales van en consecuencia de objetivos y estrategias a nivel micro y macro y, por otro lado, la convergencia de voluntades e intereses públicos y privados busca esquemas plurales de comunicación, negociación y adaptación multinivel entre agentes locales, multinacionales, transnacionales o globales.

Es notable señalar que, en el caso del turismo, cuando se refiere a la política, no hace referencia de manera exclusiva a los hacedores de políticas (*policy makers*, por su definición en inglés), sino que cuenta también con la participación directa de asociaciones empresariales, educativas y civiles. Esta afirmación podría sonar contradictoria, pero es menester considerar que la política se basa en un proceso de formulación, planeación, desarrollo e implementación. Por consiguiente, hasta que recibe el apoyo formal legislativo, se puede hablar de decisiones vinculantes y responsables, y, entonces, hacer referencia a una política institucional.

Retomando cada uno de los elementos teóricos y prácticos previamente expuestos, tanto en el plano doméstico como internacional, es de interés en la investigación proponer la definición de la política turística internacional como un conjunto de acciones, suma de voluntades e intereses que tienen una serie de objetivos y directrices formales-institucionales (*politics*⁷⁷) y no formales-privados (*policy*) para orientar, conducir y desarrollar el sector turístico mediante la participación de agentes públicos y privados.

⁷⁶ Cfr. Ulrich Beck, "The Cosmopolitan Society and Its Enemies" [En línea], Theory, Culture & Society, Estados Unidos, Asociación Internacional de Sociología, Sage Publications, abril 2002, vol. 19, pp. 17-44, dirección URL: <http://tcs.sagepub.com/content/19/1-2/17.short?rss=1&ssource=mfc> [Fecha de consulta: 23 de enero de 2020]

⁷⁷ Se retoman los conceptos *policy* y *politics* del inglés, puesto que, en la literatura turística anglosajona, a diferencia de la investigación en idioma español, se hace una distinción entre *policy* como la formulación, plan de acción y ejecución, mientras que *politics* es el acto de gobernar.

Con esta propuesta es posible señalar que el caso de la política turística es un referente paradigmático de como una política pública puede emerger como una política interméstica dentro del marco de la globalización; aunque para llegar a esa etapa es importante comprender los procesos históricos y etapas que le permitieron ir de lo local a lo global.

2.2 Desarrollo histórico de la política turística internacional

La evolución histórica del turismo se ha visto acompañada de cambios demográficos, de comunicación y de procesos de transformación que han dado lugar a la oferta y demanda de bienes y servicios no convencionales. El sector turístico revoluciona los intercambios políticos, culturales y comerciales a nivel internacional, además redimensiona el uso del espacio, dejando de lado a las empresas y actividades primarias que el mercado considera *obsoletas* por su baja capacidad de incorporarse a la competencia global, en donde dichas actividades de carácter primario “[...] ceden sus espacios respectivos en el mercado a las [actividades] emergentes, dando lugar a un proceso de renovación de empresas, productos y procedimientos que normalmente tiene lugar en periodos relativamente cortos de tiempo⁷⁸”.

El auge del turismo se institucionaliza a través del término *política turística*, el cual es una acepción política acuñada a mediados del siglo XX, reafirmada en la década de los 70 con la creación de la OMT, no obstante, algunas iniciativas privadas con impacto internacional ya habían sido promovidas previamente por empresarios del ramo de viajes y hotelería. Entre los ejercicios más destacados sobresale la Liga Internacional de Turistas fundada en 1898 en Luxemburgo, la cual en 1919 cambia su nombre a la Alianza Internacional de Turismo debido al gran número de peticiones que recibían de distintas partes del mundo.

A pesar de lo anterior, es hasta 1925 cuando se identifican los primeros indicios de lo que hoy se conoce como la antecesora formal de la OMT, debido a que surge de manera oficial en la Haya, el Congreso Internacional de Asociaciones Oficiales de Tráfico y Turismo, “[...] un Organismo Internacional que buscaba coordinar los

⁷⁸ Eduardo Fayos-Sola, “Política Turística en la época de la globalización” [En línea] Colección Mediterráneo Económico: Las nuevas formas de hacer de hacer turismo, *Instituto de Estudios socioeconómicos de Cajamar*, España, núm.5, 2004, 284pp, Dirección URL: <http://www.fundacioncajamar.es/mediterraneo/revista/turismo.pdf>, p. 5 [Consulta: 17 de febrero de 2020]

asuntos vinculados a los viajes entre Estados-naciones, grupos de comercio, y consumidores⁷⁹". El impacto innegable de dicho Congreso dio un giro importante a la forma en que se dirigiría, estudiaría y mediría una de las actividades humanas más representativas y globales, como es el caso del turismo.

Sin embargo, para profundizar de manera teórica dentro de la política turística, no es posible limitarse a hacer sólo una revisión institucional. Es clave para esta investigación, referirnos de manera muy puntual a tres procesos históricos y socioeconómicos⁸⁰ previos a la Segunda Guerra Mundial, como principales antecedentes y componentes de la evolución del turismo, pues son puntos de partida que moldearon el sistema turístico:

a) *La percepción del espacio y necesidad de movilidad*: Desde la migración de los primeros pobladores hasta la invención de la rueda y de medios rudimentarios de transporte, se presenta una cadena evolutiva de interacción y uso del espacio. A lo largo de esta primera etapa, el individuo reconoce que el espacio es un mecanismo de transformación y utilización de recursos, empero para hacer uso de ellos debe ubicarlos y organizarlos. Un claro ejemplo de identificación y organización del espacio son los monumentos, los cuales funcionan como una forma de manifestación de propiedad, de cánones estéticos y de poder, siendo el ejemplo de las siete maravillas del mundo antiguo y moderno casos bastante sintomáticos dentro del estudio del turismo. Lo interesante de esta primera fase radica en que el espacio es un medio aglutinador geopolítico de intereses y de identidad, por lo que, al ser un componente del sistema turístico, el espacio dentro de la actividad turística juega más que un centro de intercambios y de consumos, sino además es un punto de empoderamiento⁸¹ y de imaginarios colectivos.

b) *Construcción de rutas comerciales y sistemas de valores*. Una vez que la sociedad logra identificar aquellos recursos geográficos disponibles, surge una

⁷⁹ William D. Chalmers, "The Era of Commercial Air Travel (1914-1951)" en *On The Origin of The Species Homo Turisticus*, iUniverse, Estados Unidos, enero 2011, p. 143

⁸⁰ Se retoma el texto de William D. Chalmers en donde a manera de compilación, se hace la propuesta de las tres fases de evolución del turismo, considerando los elementos más representativos del sistema turístico.

⁸¹ Para profundizar más en el tema de la relación turismo, espacio y poder véase, Church Andrew, Coles Tim, *Tourism, Power and Space*, editorial Routledge, Nueva York, 2007, 295 pp.

segunda fase que consiste en la necesidad de ir más allá del espacio habitual, no sólo desde la óptica expansionista geopolítica, sino también desde el ámbito comercial e incluso cultural. Entre los tres pilares principales de la acentuación de estas relaciones históricas y de construcción turística se encuentran las siguientes:

- El intercambio cultural. La antropología del turismo⁸² señala que el complemento del otro puede ser analizado desde las vertientes de la cultura, el poder y la identidad. Históricamente hemos sido testigos que el intercambio cultural, además de ser una necesidad psicosocial del individuo y de atracción hacia lo diferente, también es un mecanismo de influencia política, teniendo como ejemplos la atracción cultural del pueblo romano hacia Grecia o del *american way of life* durante el periodo de la Guerra Fría.
- Proyección de nuevas formas y sistemas políticos. Las diferentes formas administrativas y políticas de organización de la sociedad influyen de manera directa en el turismo. Principalmente la actividad turística ha cobijado los valores de la democracia y ha apostado por difundir una idea de modernización, en la cual la idea del *viaje* es una manifestación de las libertades de un individuo que vive dentro de una sociedad global progresista, por lo que el turista al entrar en contacto con otros regímenes de gobierno se permea de manera temporal con otros sistemas de valores.
- El intercambio económico y expansión comercial: El turismo más que ofrecer una hospitalidad mercantilizada de bienes y servicios, se ha convertido en un mecanismo que ha expandido y trasladado capitales e inversiones a nivel mundial, llegando a dos conceptos clave dentro de la globalización: destinos y ciudades globales. Por una parte, los destinos, toman un papel preponderante en el turismo al convertirse en clústeres del desarrollo capitalista, ya que dentro de éstos se aglutinan los famosos estándares de gran turismo o calidad global proyectando una imagen al exterior que no precisamente es el reflejo del país

⁸² Cfr. Noel Salazar, "Antropología del Turismo en países en Desarrollo: Análisis crítico de las culturas, poderes e identidades generadas por el turismo" [En línea] en revista *Tabula Rasa*, Bogotá, N°5, julio-diciembre, 2006, pp. 99-128, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39600506> [Fecha de consulta: 4 de enero de 2020]

receptor. Las ciudades globales⁸³, por otro lado, involucran la suma del poder político, cultural y económico, al convertirse en puntos de referencia financieros, tecnológicos y culturales de la dinámica global y de los parámetros de desarrollo, por lo tanto, van marcando tendencias tanto urbanistas como de estilos de vida.

- c) *La funcionalidad del espacio e hipermovilidad*: El turismo ha redefinido no sólo las fronteras geográficas, sino también el sentido del tiempo y del espacio, en tanto que trajo consigo un lugar para el ocio y el negocio. El ejemplo más claro respecto a la funcionalidad y la hipermovilidad es el caso de la aeronáutica, ya que multiplicó sus opciones de crecimiento y expansión al crear una división civil que permitiera acortar tiempo y distancias tanto para viajes nacionales como internacionales. Dicho cambio dio un giro de 180° puesto que los flujos migratorios incrementaron y con ello las leyes del derecho internacional respecto al espacio aéreo, migración y seguridad.

El turismo, asimismo, ha redefinido el funcionamiento del espacio, aludiendo a un concepto llamado vocación turística, con el cual pretende crear destinos naturales o artificiales que respondan a la oferta y demanda del desarrollo turístico y de las actuales tendencias. La vocación turística viene acompañada de un componente psicológico, el cual vende y proyecta una idea para el turista, con la cual se sienta identificado para satisfacer una necesidad de carácter profesional o personal, siendo los casos del ecoturismo, turismo de negocios o el turismo de sol y playa, algunos de los más representativos. Cabe destacar que la polémica que envuelve a la vocación turística se encuentra acompañada por la tergiversación de los intereses económicos (atracción de inversión) y políticos (agendas locales de desarrollo y planificación).

Los tres procesos previamente señalados han aportado una serie de elementos de composición de la arquitectura del sistema turístico y de su estudio, sin embargo, la literatura sobre el desarrollo de la política turística aún es reciente y escasa. Parte de la causa de la ausencia del turismo en la agenda académica y política se debe a que la dinámica turística comenzó como una actividad de consumo y no como política

⁸³ Cfr., OMT, "Global Report on City Tourism" [En línea] OMT, *AM Reports: Volúmen 6*, Madrid, España, 2012, 53 pp. Dirección URL: http://dtxtg4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/am6_city_platma.pdf [Fuente de consulta: 3 de marzo de 2020]

pública, además cabe recordar que el vacío estatal y la incapacidad de los poderes públicos en el sector turístico coincidió con las reformas estructurales neoliberales de los sectores productivos, la terciarización de las economías y la internacionalización de los mercados, los cuales suponen una desmitificación del Estado y un quiebre del modelo laboral.

La pérdida y disminución del arquetipo estatal se encuentra ligado dentro del desarrollo y auge turístico a una nueva concepción del sentido de la propiedad privada, de asociación y de ruptura de modelos de bienestar, debido a que no sólo traen una transformación en los procesos productivos, sino además en los reproductivos como es el caso de los servicios turísticos. La interconectividad y expansión capitalista que trajo consigo el turismo, buscó acentuar el sentido de la modernización, a través de modelos de enclave turísticos (clústeres) en los países periféricos con el fin de promover la competitividad mundial e insertar a las economías locales a una escala global.

En palabras de Arturo Ramos Pérez, sociólogo investigador de la UNAM y de la Universidad Autónoma de Chapingo, la expansión del capitalismo como un proceso dinamizado de la globalización ha traído como consecuencia:

[...] la creciente monopolización de las actividades industriales rentables por parte de las empresas transnacionales y un consecuente aumento de la tasa de ganancia [como es el caso del turismo]. En palabras sencillas, es el resultado más evidente de la reorganización productiva mundial basada en el modelo de acumulación flexible, lo que se conoce como la 'corporativización de la economía'⁸⁴.

El concepto 'corporativización' de la economía es muy sintomático dentro de las políticas turísticas neoliberales impulsadas por los gobiernos nacionales, debido a que es en este punto donde se empieza a desarrollar una plusvalía del espacio público y un nuevo rol de la ciudadanía, pues se pone a la par la ideología del consumo en donde ciudadanos y consumidores tienen una equivalencia. La corporativización de la política turística procura modelos para la atracción de mayores flujos turísticos e inversiones, donde podemos citar como ejemplo las *ciudades marca* o los destinos

⁸⁴ Arturo, Ramos Pérez, "La crisis del Estado-nación y la integración regional" en Globalización y Neoliberalismo. Ejes de la reestructuración del capitalismo mundial y del estado en el fin del siglo XX. Plaza Valdez, México, Primera Edición, 1999, p.66

turísticos internacionales. Otras referencias del impacto del turismo y la corporativización, son los casos de las disputas por las sedes de los Juegos Olímpicos o de los mundiales de fútbol soccer, donde el eje de ejecución y su éxito, se basa en ejercicios de participación público-privada, como las que suceden entre el Comité Olímpico Internacional y empresas como VISA® o del Comité de la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA, por sus siglas en inglés) y Coca-Cola™.

La rápida aceptación de los modelos de turismo durante la segunda mitad del siglo XX no sólo originó un crecimiento desmedido de la actividad turística, sino también surge como una respuesta inmediata de corto plazo para resolver problemáticas estructurales. Muchos gobiernos vieron en el turismo un proceso modernizador, pero pocos tenían bases sólidas sobre balances y estrategias sustentables, lo que derivó, no sólo en que las acciones irrumpiesen de manera abrupta y drástica con el medio ambiente y las economías locales, sino además que el sector privado determinara los parámetros de desarrollo, urbanización y expansión de la actividad turística tomando como base las leyes de mercado.

Al tratarse de una industria que toma su impulso predominante del sector privado, las decisiones relativas al desarrollo turístico que adoptan las empresas, normalmente se orientan a interpretaciones mercantilistas que no necesariamente incluyen el componente social o político. En palabras de Ulrich Beck, el proceso globalizador ha dejado de lado 'el quehacer político' y ha acentuado el 'quehacer empresarial', el cual:

[...] posibilita eso que sin duda estuvo siempre presente en el capitalismo, pero que se mantuvo en estado larvado durante la fase de su domesticación por la sociedad estatal y democrática: que los empresarios, sobre todo los que se mueven a nivel planetario, puedan desempeñar un papel clave en la configuración de la economía, sino también de la sociedad en su conjunto, aun cuando 'sólo' fuera por el poder que tienen para privar a la sociedad de sus recursos materiales (capital, impuestos, puestos de trabajo)⁸⁵.

El efecto del corporativismo en la política turística se manifiesta en la descentralización y flexibilidad de los Estados ante los intereses particulares;

⁸⁵ Ulrich Beck, Entre la economía mundial y la individualización, el Estado nacional pierde su soberanía: ¿qué hacer? en ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, Respuestas a la globalización, bolsillo Paidós, España, 2008, p. 16

De esta manera, lo que realmente necesitan los monopolios internacionales para lograr su propósito de obtener beneficios [...], son Estados nacionales fuertes, que pongan en marcha políticas turísticas públicas que les beneficien: disminución de las cargas impositivas, ventajas para flexibilizar la aplicación de las leyes nacionales, gobiernos que inviertan en infraestructura para sus negocios (carreteras, aeropuertos, suministro eléctrico y de agua potable, etc.), bajo el argumento de que generarán empleos, y de no cumplirse sus peticiones, pueden relocalizar sus inversiones en otro país⁸⁶.

Dicha controversia puede tener diversas lecturas de análisis y no se puede dejar de lado que cada caso de estudio en materia de turismo contiene diversos componentes que requieren de una revisión integral y de un seguimiento puntual, aunque no se puede ignorar que éste ha cobrado relevancia dentro de la agenda de política económica internacional, no sólo por la posibilidad de crear una cadena valor agregado de inclusión y participación, sino además porque ha fungido como interlocutor pragmático. A pesar de los claroscuros en la política turística, se debe reconocer que también brinda la oportunidad de acción y de creación dentro de un marco de multinivel en donde:

[...] las grandes empresas y actores clave en el turismo internacional, se han convertido en actores en y promotores de turismo responsable y sostenible. Un número creciente de gobiernos de países en desarrollo han aprendido de sus errores del pasado y, más importante, han adquirido las capacidades y habilidades necesarias, a menudo con la asistencia de organizaciones internacionales, gobiernos donantes y organizaciones no gubernamentales (ONG), para hacer frente a los problemas relacionados con el turismo y para abordar cuestiones críticas a través de medidas políticas⁸⁷.

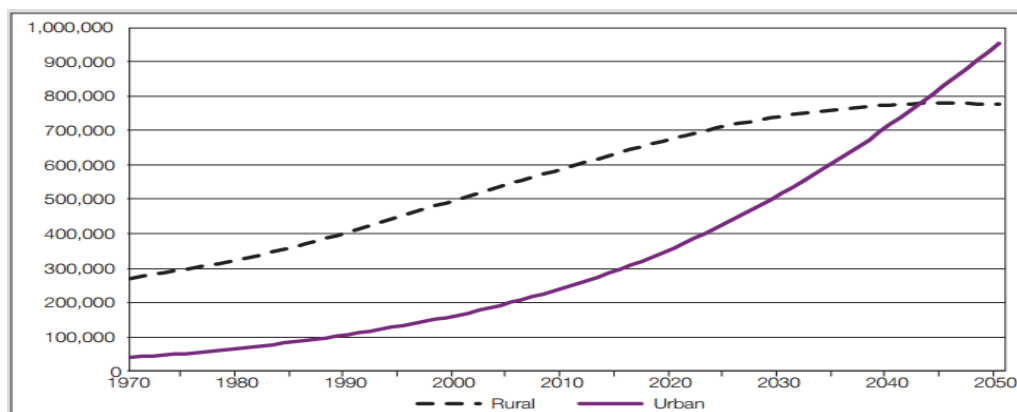
No obstante, un problema dentro de las acciones de la política turística radica en la incapacidad de generar equilibrios entre las necesidades locales y las demandas externas, pues en un ímpetu de buscar la modernización y funcionalidad de los espacios, hemos sido testigos de procesos de flujos migratorios de urbanización y reestructuración de zonas rurales, lo que genera un desplazamiento tanto de actividades económicas primarias como es el caso de la agricultura, hasta el

⁸⁶ Onésimo Cuamea Velázquez, Jorge Morgan, Robert Zarate, “Globalización, turismo y diseño estandarizado del espacio turístico”, Topofilia. Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales, Hermosillo, México, El Colegio de Sonora, 1 de abril de 2009, vol. I, núm. 3. P. 9

⁸⁷ UNCTAD, “The Potential on FDI in Tourism” [En línea], Naciones Unidas, Nueva York-Ginebra, en *FDI in Tourism: The Development Dimension*, 2007, 169pp. traducción propia del autor, dirección URL: http://unctad.org/en/Docs/iteiia20075_en.pdf, p.11 [Fecha de consulta: 4 de enero de 2020]

desplazamiento de comunidades, las cuales se incorporan en ejercicio de subcontratación a los servicios como principal fuente de empleo. Según datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la tasa de crecimiento de población urbana en los países menos desarrollados ha crecido casi 3 veces más que la población rural tal como lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 7. Tendencia y proyección de población rural y urbana en los países menos desarrollados, 1970-2050 (millones de personas)



Fuente: UNCTAD, “The Least Developed Countries Report 2013” [En línea] Publicaciones de UNCTAD, Ginebra, Suiza, noviembre, 2013, 183pp. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldc2013_en.pdf [Fecha de consulta: 12 de marzo de 2020, p. 37]

El ejemplo del paradigma urbanístico *versus* el rural dentro del turismo es un fenómeno que no hay que perder de vista, pues dicha dinámica responde no sólo a la inserción del individuo en una especie de *laissez-faire* del turismo global, sino también a la política turística tradicional, la cual tiene una transformación entre las esferas nacionales e internacionales, pues debe incorporar asuntos intermésticos como la migración, el crimen organizado o el medio ambiente.

La transcendencia de la política turística con carácter interméstica plantea un balance entre las demandas internas-domésticas y externas-globales desde un país hasta una ciudad, pues varios gobernantes han visto en ella un instrumento de política pública que les permite posicionarse en materia de atracción de inversión e incluso como un mecanismo de negociación para resolución de conflictos⁸⁸. Ante tal escenario dual, se plantean nuevos desafíos y formas de hacer turismo, siendo el caso de las oficinas

⁸⁸ Para profundizar en algunos ejemplos, Felix Chang expone algunos ejemplos del turismo como medio de presión o apertura, “Connecting Flights: International Tourism and Foreign Affairs”, [En línea] Foreign Policy Research Institute, enero 2020, Dirección URL: <https://www.fpri.org/article/2020/01/connecting-flights-international-tourism-and-foreign-relations/> [Fecha de consulta: 10 de febrero de 2020]

Estatales de Negocios y Turismo en el Extranjero un ejemplo recurrente de esta nueva ola de políticas intermésticas⁸⁹.

Un ejemplo interesante de política turística interméstica es el caso de México y su recién creado Consejo de Diplomacia Turística, en donde el turismo se convierte en una herramienta de política exterior, ya que “[...] abre la oportunidad a la Cancillería de enfrentar desafíos y propiciar opciones para captar divisas e inversiones; diversificar mercados y proyectar en el mundo la imagen de México. Además, este instrumento puede conllevar a mayores niveles de diálogo con y entre actores nacionales e internacionales”⁹⁰.

El pragmatismo que representa la política turística internacional, le ha permitido evolucionar en diferentes escalas que se han materializado en instrumentos de diálogo y acción multinivel. Por un lado, la escala micro-local de la política turística ha aglutinado a una red de actores y factores que en suma están transformando la manera en que se gestiona la política turística como una política pública. Mientras que, en el caso de la escala macro-global la política turística internacional ha incorporado un gran número de países a la competitividad a escala mundial y al desarrollo de un ejercicio multinivel que, en el marco de la globalización, responde a nuevos paradigmas de desarrollo y participación política.

La multisectorialidad y dualidad de la política turística internacional se logra materializar a través de la Organización Mundial de Turismo, pues fue un hecho claro y contundente que representó e institucionalizó al turismo como un proceso integral y multidisciplinario, por lo que se tomará su creación como un eje de conducción, objeto de estudio y marco de referencia histórico y analítico, pues en ésta se conjuntan algunas de las transformaciones mundiales de internacionalización y deslocalización de la economía y la política, además de la ruptura de paradigmas de consumo, producción y de interacción entre el poder estatal y empresarial.

⁸⁹ la Región Económica del Pacífico Noroeste que engloba a los estados de Alaska, Idaho, Montana, Oregón y Washington, en Estados Unidos, y las provincias de Columbia Británica, Alberta y el Territorio del Yukón, en Canadá [...] El Producto Interno Bruto (PIB) combinado de la región se sitúa por encima de los 350,000 millones de dólares estadounidenses.

⁹⁰ Rosario, Molinero, “Turismo y política exterior”, Revista mexicana de política exterior, núm. 79-80, junio 2007, pp. 153-154.

2.3 La creación de la Organización Mundial de Turismo: un hito para la política turística internacional

Durante décadas el turismo ha experimentado un continuo crecimiento y una profunda diversificación a nivel mundial, hasta convertirse en uno de los sectores que crecen con mayor rapidez en el mundo, permitiendo con ello que los países en distintos grados de desarrollo puedan generar, a través de una correcta promoción y un desarrollo turístico sostenible, mínimos de bienestar que garanticen una seguridad humana, comprendida desde su ámbito económico, social, ambiental, alimentario, comunitario, sanitario, cultural y jurídico.

La creación oficial de la Organización Mundial del Turismo (OMT), el 27 de septiembre de 1970, sustituyendo a sus antecesoras la Unión Internacional de Organizaciones Oficiales para la Propaganda Turística de 1934 (UIOOPT) y a la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo de 1947 (UIOOT), la convierten en uno de los organismos más recientes e innovadores perteneciente al sistema de las Naciones Unidas a partir del año de 1975 y, con el estatus de especializado desde el año 2003⁹¹, deviniéndola hasta ahora como la Institución y foro mundial más importante y representativo para debatir y definir cuestiones vinculadas a la política turística internacional.

La OMT desempeña un papel central y decisivo en la promoción del desarrollo de un turismo responsable, sostenible y accesible para todos, además de coadyuvar con los objetivos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo⁹² y los nuevos objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas⁹³. De acuerdo con la página oficial de internet, entre sus miembros figuran 159 países, siete

⁹¹ Aprobación de la transformación de la OMT en organismo especializado de las Naciones Unidas por la Resolución 453(XV) y ratificada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por su Resolución A/RES/58/232 en el año 2003.

⁹² El artículo 3º párrafo 3 de los Estatutos de la Organización Mundial de Turismo adoptado por la Asamblea General Extraordinaria del 17 al 28 de septiembre de 1970 en México D.F. por la entonces Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo dice lo siguiente: *Para definir su papel central en el campo del turismo, la Organización establecerá y mantendrá una colaboración efectiva con los órganos adecuados de las Naciones Unidas y sus organismos especializados. A este respecto, la Organización buscará una relación de cooperación y de participación en las actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como organismo participante y encargado de la ejecución del Programa.*

⁹³ *Cfr.*, Organización Mundial de Turismo, *Tourism and Millenium Development Goals* [En línea], Organización Mundial de Turismo, Madrid, 2010, 34pp, Dirección URL: <http://www2.unwto.org/content/tourism-2030-agenda>, [Fecha de consulta: 18 de junio de 2019].

territorios, dos observadores y más de 500 Miembros Afiliados que representan al sector civil y privado, a las instituciones de enseñanza, a las Asociaciones de turismo y a las Autoridades turísticas locales, lo cual permite que las discusiones dentro del Foro sean mucho más integrales y se tomen en cuenta las necesidades y los distintos puntos de vista, no sólo los de los Estados miembros.

La OMT como uno de los organismos especializados más sobresalientes de la Organización de Naciones Unidas, maneja una agenda global y agendas regionales que le permiten llevar a cabo reuniones periódicas internacionales para ejecución de trabajos conjuntos en seis regiones: África, Las Américas, Asia Meridional, Asia Oriental y el Pacífico, Europa y Oriente Medio, esto con el fin de penetrar de manera más específica a las condiciones particulares de diversos conjuntos de países.

Más allá de una revisión organizacional, hay un tema medular que es menester de esta investigación y es explicar cómo la OMT ha democratizado el turismo aglutinando los intereses del sector público y privado en la arquitectura de la política turística internacional, la cual en el marco de la globalización genera un paradigma de red emergente, cuyas colaboraciones, asociaciones y coordinación están íntimamente ligadas al desarrollo histórico de la política y gestión turística.

Como se ha mencionado a lo largo de esta investigación, al concluir la Segunda Guerra Mundial se dio un equilibrio de poderes y de reconstrucción política e institucional, dentro de la cual se generó un proceso de modernización comercial y político, al pasar de esquemas centralizados de gobierno a esquemas mixtos de gobernanza, citando como ejemplo el caso del *Plan Marshall*, no sólo un mecanismo que coadyuvó la reconstrucción de Europa⁹⁴, sino que potenció el papel del sector privado en la inversión de infraestructura, componente básico para la conectividad.

El turismo posterior a la Segunda Guerra Mundial, plantea tanto una serie de discusiones en torno a la actividad *per se*, como la necesidad de crear nuevos mecanismos que redefinen la democracia y la gobernanza⁹⁵ dentro de la política

⁹⁴ R. Glenn Hubbard; William Duggan, "The Forgotten Lesson of The Plan Marshall" [En línea] *Strategy+Business*, 10 de junio de 2008, Dirección URL: <http://www.strategy-business.com/article/08203?gko=7a7ab>, [Fecha de consulta: 07 de junio de 2019]

⁹⁵ Se entiende por democracia en esta investigación como el mecanismo de participación y elección de los hacedores de la política (*Policy makers*), en el cual se ejerce el poder soberano de la ciudadanía.

institucional; ya que si bien en la política tradicional institucional son pocos los actores que desempeñan un papel crítico para encaminar la toma de decisiones, en la política turística son grupos multisectoriales y multidisciplinarios los que juegan un papel crucial dentro de un marco funcional.

Desde los primeros planteamientos para fundar lo que hoy en día es la OMT, se planteó la necesidad de encontrar una organización modernizadora y progresista en su estructura orgánica⁹⁶, que otorgara un estatus y visibilidad a una recién surgida sociedad civil, a través de Organizaciones no Gubernamentales, y una voz y participación proactiva a un creciente y fortalecido sector privado a través de la figura de miembros asociados⁹⁷, dando como origen a los primeros ejercicios de 'partenariado mundial'⁹⁸.

El surgimiento de la OMT, sin lugar a duda, es una manifestación de voluntad política, pero también de procesos de cabildeo y de negociación. Lo coyuntural de su gestación y creación es que ésta representa un hito para la política internacional. Para entender su trascendencia se proponen tres vertientes de análisis: la geopolítica, la económica y la tecnológica.

Postura geopolítica

Hablar de geopolítica dentro del turismo pudiera ser contradictorio ante el estandarte de "un vehículo hacia la paz y el desarrollo", pues usualmente se hace referencia a ésta como un "poder duro" asociado realismo político en cuanto al poderío militar y

⁹⁶ Cfr. Organización Mundial de Turismo, "Estatutos de la Organización Mundial de Turismo" [En línea], Organización Mundial de Turismo, Madrid, junio 2009, 35 pp., Dirección URL: <http://dtxqtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/docpdf/unwtostatutesesp.pdf>, p.24 [Fecha de Consulta: 20 de marzo de 2020]

⁹⁷ Cfr. Artículo 6 de los "Estatutos de la Organización Mundial de Turismo". Miembro Asociado de la Organización será accesible a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, a los organismos de gestión turística sin competencias políticas y dependientes de entidades territoriales, a las organizaciones profesionales, sindicales y a las instituciones universitarias, de educación, de formación profesional y de investigación, así como a las empresas comerciales y asociaciones cuyas actividades estén relacionadas con los objetivos de la Organización o sean de su competencia. La participación de los Miembros Asociados en las actividades de la Organización será de carácter técnico, y la facultad de decidir y votar será prerrogativa exclusiva de los Miembros Efectivos.

⁹⁸ Cfr. Eduardo Fayos-Sola, "Política Turística en la época de la globalización" [En línea] Colección Mediterráneo Económico: Las nuevas formas de hacer de hacer turismo, *Instituto de Estudios socioeconómicos de Cajamar*, núm.5, 2004, 284pp, Dirección URL: <http://www.fundacioncajamar.es/mediterraneo/revista/turismo.pdf>, p. 229 [Fecha de Consulta: 17 de febrero de 2020]

económico; sin embargo, la geopolítica ha evolucionado a una escala global, incorporando nuevos elementos como los entornos virtuales (ciberespacio, criptomonedas, derecho electrónico, ciber ejércitos, entre otros) y uno, no menor, la reconceptualización de la cultura.

La geopolítica ha encontrado que “un país con una fuerte influencia global es más efectivo para atraer turistas, obtener inversiones, exportar productos, atraer trabajadores talentosos y abrirse camino en las políticas extranjeras”⁹⁹, a pesar de ello, al hacerlo por la vía del conflicto, puede acarrear sanciones con costos políticos al interior y exterior de un país, por lo que el plantear un “poder suave” (*soft power* en inglés), es un mecanismo efectivo de influencia a través de elementos como la cultura.

Considerar la variable cultura dentro de la geopolítica no es un planteamiento sencillo, pues se debe incorporar un ‘hilo conductor’ que pueda integrar los aspectos básicos como territorio, población y poder, siendo el caso del turismo un ejemplo de “poder suave” cultural, político y económico que le permite influir dentro de la agenda internacional. Citando a Octavio Moreno Toscano, es posible anotar que “El poder militar, económico y tecnológico, son posibles por la abundancia de recursos naturales, la situación geográfica, el nivel cultural de la población, la ideología del país, el carácter nacional y el liderazgo que desempeñen.”¹⁰⁰

Todos los elementos citados por Toscano son *piedra angular* del turismo, por lo que se puede aseverar que un país con una política turística sólida tiene una mayor incidencia geopolítica, por citar un ejemplo, se tiene el caso de Francia y su diplomacia cultural aplicada al turismo, donde la función de las Alianzas Francesas (*Alliances Françaises* por su nombre en francés) va más allá de la enseñanza del idioma, puesto que busca un posicionamiento cultural que vuelva más atractivo al país que, coincidentemente, ha contribuido a colocar a Francia como uno de los países más visitados a nivel internacional según el barómetro de la OMT¹⁰¹.

⁹⁹ Can-Seng Ooi, “Soft Power, Tourism” en *Encyclopedia Of Tourism*, Springer International Publishing, Suiza, 2015, p. 184.

¹⁰⁰ Octavio Moreno Toscano, “El Turismo como Factor Político en las Relaciones Internacionales” en Foro Internacional, El Colegio de México, v.12, Jul-Sep, 1971, México, p.71.

¹⁰¹ Organización Mundial de Turismo, Barómetro: Datos Turismo [En línea] Dirección URL: <https://www.unwto.org/es/barometer> [Fecha de consulta: 3 de marzo de 2020]

Las implicaciones por posicionamiento turístico traen consigo efectos colaterales interesantes desde la óptica realista, uno de ellos es la denominada conquista cultural¹⁰², pues ésta ha sido usada como un mecanismo de direccionamiento de tendencias de mercadeo turístico y de la creación de tipologías turísticas.

Otro de los casos interesantes dentro de la óptica geopolítica y el turismo es la descentralización de servicios globales, como es el caso de los aeropuertos, las aerolíneas y los hoteles. Es que dentro del ámbito geopolítico el espacio es fundamental, lo interesante en la era global es que éste se transnacionaliza. Análogicamente las aerolíneas no sólo van trazando los intercambios, sino además son vehículos de traslado del capital en su escala global, donde no es coincidencia que, a partir de la década de los 70, se pueda presenciar un *boom* de la aviación civil y de carga con el surgimiento de diversas líneas aéreas sobre todo privadas¹⁰³. En consecuencia, los aeropuertos emergen como *Hubs* estratégicos de expansión de capital y los hoteles como una extensión cultural occidental¹⁰⁴.

Los casos previamente citados hablan de la esfera de influencia y del poder suave que gobiernos, como el de Estados Unidos de América, han impulsado mediante el turismo; no obstante, existen otros países que han utilizado estrategias de influencia cultural, ya sea mediante el idioma, exposiciones, entre otras más, como un mecanismo que complementa a la política exterior, tales como Francia y la *Alliance Française* o China y las Cámaras de Comercio alrededor del mundo. De hecho, Hans Morgenthau señala en su obra *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz que* “[...] en un mundo donde las naciones compiten y se oponen unas a otras en su lucha por la preponderancia, las políticas exteriores de todas las naciones para que éstas puedan sobrevivir, deben proteger su identidad física, política y, sobre todo,

¹⁰² Cfr. Octavio Moreno Toscano, *Op. Cit.* Pp. 66-94

¹⁰³ Wikipedia, “Category: Airlines By Year of Establishment” [En línea] Dirección URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Category:Airlines_by_year_of_establishment [Fecha de consulta: 2 de abril de 2020]

¹⁰⁴ De acuerdo con la revista *Time* del 3 de febrero de 1967, el presidente Franklin Roosevelt solicitó a Juan Trippe (fundador de Pan American Inc.) la construcción de los hoteles Inter-continental en sitios que permitieran el desarrollo del turismo, pero que a su vez fueran puntos estratégicos para la influencia de la política exterior de los Estados Unidos alternos a las embajadas y consulados sobre todo durante el periodo de la Guerra Fría, como fue el caso de Berlín. Cfr. “Hotels: To End Uncertain Comforts” en *Time*, Estados Unidos, 3 de febrero de 1967, Vol. 89, N° 5

cultural frente a la invasión de otra potencia”¹⁰⁵, por lo que se puede apreciar al turismo como un claro asunto de interés público y nacional.

El contar con organismos especializados que tengan un impacto geopolítico y cultural, puede despertar el interés de los gobiernos para tener mayor relevancia a nivel mundial a través del turismo, pues éste otorga un poder suave institucionalizado, sin embargo, el poder suave también se ha manifestado en elementos intangibles o de representatividad como son los patrimonios de la humanidad o los eventos internacionales de representatividad. De hecho, no es coincidencia que un alto número de países busquen obtener el reconocimiento de los denominados patrimonios culturales o naturales de la humanidad a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) o que intenten atraer el voto para convertirse en las sedes de eventos internacionales como lo son los Juegos Olímpicos para la atracción de inversiones.

Lo interesante de ese fenómeno radica en que más allá del beneficio económico implícito, dichas manifestaciones están íntimamente vinculadas a través del poder suave geopolítico usando al turismo como su vehículo de ejecución. Sin embargo, se debe caer en el error de tomar como fórmula los elementos intangibles, pues actualmente somos testigos que los elementos artificiales también pueden tener un rol dentro del poder suave y un ejemplo de ello es la ciudad de Dubái, cuya infraestructura y posicionamiento turístico la ha convertido en una Ciudad Global *Alpha+*¹⁰⁶ otorgándole influencia regional.

El término *ciudades globales* aplicado al turismo es sintomático, pues retomando el pensamiento de una de sus precursoras Saskia Sassen nos habla de que las configuraciones del paisaje dentro de la industria turística responden a una “[...] relación entre monopolios y Estados nacionales [las cuales] generan tensiones-conflictos que deben resolverse bajo el esquema de ganar-ganar. Los primeros no

¹⁰⁵ Hans Morghenthau, *La lucha por el poder: Imperialismo* en Política entre las naciones, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986, p.72.

¹⁰⁶ La Red de Investigación sobre Globalización y Ciudades del Mundo, abreviada en inglés GaWC, es un *Think Tank* que estudia las relaciones entre las ciudades del mundo en el contexto de la globalización. Tiene su sede la Universidad de Loughborough en Reino Unido y ha elaborado una clasificación y metodología de ciudades en 3 grupos *Alpha*, *Beta* y *Gamma*. Para conocer el listado completo y profundizar en la metodología visitar <https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2018link.html> [Fecha de consulta: 2 de mayo de 2020]

claudicarán en tratar de obtener la mayor utilidad posible, mientras que los segundos han tenido que participar en la creación de los ambientes legales e institucionales”¹⁰⁷, por consiguiente, la cuestión geopolítica ya no es limitativa a la capacidad del Estado-nación, sino que se extiende al traslado de capitales y recursos invertidos por los actores privados hacia aquellos destinos que pueden generar más expectativas de crecimiento.

Finalmente, la perspectiva geopolítica aplicada al turismo ha tenido que adaptarse y reinventarse, pues hoy en día, frente a un mundo multipolar y multiactoral, aunado al reto del cambio climático, plantea escenarios no tradicionales donde el equilibrio de poder económico, político y ambiental, serán elementos decisivos dentro de la política turística internacional y es aquí donde la OMT tendrá un rol significativo.

Postura económica

Desde su creación la OMT se ha encargado de ser el motor que va construyendo la arquitectura de la política turística internacional, promoviendo que los gobiernos en alianza con el sector privado colaboren en diversos ámbitos de la política turística¹⁰⁸, la cual ha ido adaptándose históricamente direccionando las prioridades de la institución, no obstante, cabe mencionar que si bien la política internacional ha influido dentro de la agenda de la Organización, ésta nunca ha frenado la actividad y han sido contados los acontecimientos internacionales que han afectado directamente la actividad turística, tal y como se desarrolló en el primer capítulo de esta investigación. Derivado de un exhaustivo estudio y seguimiento histórico de la evolución de la OMT, es posible identificar cuatro fases históricas económicas que han impulsado su función:

En una primera fase (década de los 70), la OMT, buscó impulsar que los gobiernos se centraran en los objetivos políticos y económicos enfocados a la estimulación del turismo como un vehículo para el desarrollo y para la paz, ya que ello permitiría hacer frente a los problemas de esa época, entre otros, la apertura de los regímenes

¹⁰⁷ *Op. Cit.* “Globalización, turismo y diseño estandarizado del espacio turístico”, p.10.

¹⁰⁸ *Cfr.* María Velasco González, “¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)” [En línea] *Política y Sociedad*, Centro de Estudios Superiores Felipe II. Universidad Complutense, Madrid, 2005, Vol. 42, N° 1, pp. 169-195, Dirección URL: <http://www.uv.es/poltur2/MateriaEX/velascogonzalezMaria.pdf> [Fecha de consulta: 4 de abril de 2020]

socialistas e incorporación del entonces llamado *tercer mundo*. En este periodo, los gobiernos se concentraron en la creación de infraestructura y de promoción hacia el exterior creando la antesala del neoliberalismo.

En una segunda fase (década de los 80), la OMT se enfocó en la planificación y garantías. Ésta consistió en la canalización y direccionamiento de flujos turísticos y de inversiones en infraestructura hacia aquellos destinos que habían mostrado una mayor flexibilidad y cuyas economías primarias y de enclave buscaron diversificar sus actividades económicas, incluyendo al turismo como una actividad central de crecimiento económico, un ejemplo de ese mecanismo es el Centro de Promoción de Comercio de los países miembros de Asociación de Naciones del Sudeste Asiático¹⁰⁹ creado en 1980 para incentivar el comercio en la región así como el intercambio de mercancías, bienes y servicios. Asimismo, se buscó que los prestadores de servicios fueran regulados e incorporados mediante certificaciones y con ello ofrecer al turista una mayor protección, profesionalización de los prestadores de servicios, formalización y regulación de la actividad.

En una tercera fase (década de los 90) se dio una mayor apertura por el fin de la Guerra Fría, tanto de flujos migratorios como en los procesos de movilidad a nivel internacional. El Estado toma un papel como coordinador entre el sector gubernamental y el empresarial, al armonizar los intereses económicos con los intereses nacionales. De igual forma, se crean nuevos instrumentos de política turística que van desde ciudades marca hasta zonas naturales protegidas. Es en esta etapa donde el turismo de masas alcanza un gran auge, pues no sólo se amplían las posibilidades del viaje por los prestadores de servicios, sino, también, los países incentivan el desarrollo turístico como un mecanismo de poder suave y de plataforma económica.

La cuarta etapa (está inmersa en el siglo XXI) 'partenariado' y globalización. La OMT a lo largo de su historia ha contemplado elementos estructurales del sistema turístico de los cuales destacan los servicios, los turistas y los destinos, no obstante, en la era

¹⁰⁹ Cfr. Universidad Nacional de Singapur, "Acuerdo para el establecimiento del Centro de Promoción de Comercio, inversión y turismo", Centro para el Derecho Internacional, <https://cil.nus.edu.sg/1980/1980-agreement-on-establishing-the-asean-promotion-center-on-trade-investment-and-tourism-signed-on-22-december-1980-in-tokyo-japan/> [Fecha de consulta: 7 de agosto de 2019]

de la hipermovilidad el paradigma da un giro de ‘180 grados’ debido a que la política turística deja de ser un asunto de carácter público-doméstico a uno de carácter global y abierto.

La OMT ha asumido un compromiso en el cual las acciones locales tienen repercusiones mundiales y viceversa, por lo tanto, uno de los pilares estratégicos es la construcción de redes de ejecución y de conocimiento que permitan dar la sostenibilidad y sustentabilidad que el sector demanda.

La estrategia actual de la OMT dentro de la era global es impulsar una política económica verde, cuyo eje rector es la sostenibilidad de los recursos. Ésta está implementada por la Fundación Themis de la OMT¹¹⁰, cuyo marco de acción involucra distintos sectores para que, a través de la educación, la formación y la implementación se gestionen esfuerzos de coordinación y cooperación en materia técnico-económica, en lo que ya se ha referido anteriormente como *partnenariado*. En consideración a lo anterior, la OMT reinventa los esquemas de gestión y de toma de decisiones para propiciar no sólo las posibilidades de crecimiento económico a través del turismo, sino, además, garantizar la continuidad y competitividad del sector frente a una economía global y lo retos que ésta representa.

Postura tecnológica

Los progresos en la técnica y la industria cambiaron la visión del mundo desde la Revolución Industrial, pues el factor de la automatización y la tecnología redefinen los alcances de un mundo mediante la aceleración de los procesos de interlocución y de producción en diversos campos. Si bien, la invención de diversos desarrollos tecnológicos como el ferrocarril o el teléfono fueron precedentes importantes para la conectividad con fines civiles o industriales de grupos específicos, es hasta el desarrollo de la aviación civil y los procesos de automatización digital los que dieron paso importante no sólo para maximizar y dinamizar una naciente actividad turística, sino para pasar de un turismo de élites a un turismo de masas.

¹¹⁰ Cfr. Fundación Themis “Strategy” [En línea] Organización Mundial de Turismo, 14 de enero de 2011, Andorra, 2 pp, Dirección URL: <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/strategy-es.pdf> [Fecha de consulta: 7 de agosto de 2019]

Se cita el caso de la aviación civil, ya que debemos recordar que posterior a la Segunda Guerra Mundial surge la Unión Internacional de Organizaciones Oficiales de Turismo (UIOOT), la cual llegó a contar con la presencia de “109 organizaciones nacionales de turismo (ONT) y 88 miembros asociados, entre ellos grupos privados y públicos”¹¹¹, lo cual es un dato sumamente interesante pues al sumar ambos grupos es posible percatarse que los 88 miembros asociados casi representaban un 44%, de los cuales una gran mayoría la constituían asociaciones de hoteles y de aviación civil. Hoy en día los miembros afiliados de la OMT operan en más de 80 países con más de 500 miembros afiliados, lo cual en el balance de participación (no de votación) entre miembros afiliados, Estados miembro, asociados y observadores, así como el sector privado, representa una mayoría absoluta de más del 75% de participantes¹¹².

La aviación, a diferencia de otros medios de transporte, conectó no sólo personas, sino mercancías de una forma mucho más rápida, eficiente y a gran escala¹¹³, lo cual dentro del turismo y del comercio internacional en el rubro de los servicios tiene un impacto trascendental. Por lo tanto, la OMT es resultado del interés de distintos grupos multisectoriales del sector público y privado, cuya apertura e incorporación de nuevas industrias permiten que dicha Organización evolucione y se reestructure dependiendo de la coyuntura política y económica.

El segundo factor tecnológico, se refiere a la transformación digital y a las tecnologías emergentes disruptivas, pues éstos son temas que se convertirán en piedra angular de actuación de la OMT y sus miembros, pues en un proceso de transformación en el paradigma de la *Cuarta Revolución Industrial*¹¹⁴ o 4.0, el sector turístico deberá innovar con la incorporación de nuevas experiencias como el *Smart tourism*¹¹⁵ en las

¹¹¹ David Flores Ruiz, “Introducción a la política turística” en Política económica del turismo, ediciones Pirámide, Madrid, 2014, p. 69.

¹¹² OMT, “Miembros afiliados” [En línea] OMT, Madrid, dirección URL: <http://affiliatemembers.unwto.org/content/who-are-unwto-affiliate-members> [Fecha de consulta: 21 de agosto de 2019]

¹¹³ El ejemplo más claro de a “Gran Escala” son las alianzas globales establecidas en las aerolíneas comerciales, tal es el caso de Skyteam con más de 20 aerolíneas en el grupo, Star Alliance con 29 aerolíneas y One World con 14 aerolíneas, quienes a su vez compiten con las denominadas aerolíneas de bajo costo.

¹¹⁴ OMT, “Digital Transformation” [En línea] OMT, España, Dirección URL: <https://www.unwto.org/digital-transformation> [Fecha de consulta: 8 de febrero de 2020]

¹¹⁵ Juliana Bettini, “Destinos inteligentes: turismo de calidad para visitantes y desarrollo sostenible para residentes” [En línea] Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, 29 de agosto de 2018, Dirección URL: <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/destinos-inteligentes-turismo-de-calidad-para-visitantes-y-desarrollo-sostenible-para-residentes/> [Fecha de consulta: 15 de febrero de 2020]

Ciudades Inteligentes y tecnologías más eficientes en la industria como es la Inteligencia artificial, el Internet de las Cosas o el dinero virtual.

La automatización y la conectividad a través del Internet, plantea para el turismo conectividad, pero también serios desafíos, por citar un ejemplo, el caso del dinero electrónico resuelve procesos de compra o venta de servicios turísticos independientemente del lugar donde se ejecute la transacción, pues los grandes operadores turísticos han penetrado mercados establecidos y emergentes para la generación de oferta y demanda en un contexto global, en contraste, el dinero electrónico ha permitido transacciones ilícitas con impactos en el turismo como es el lavado de dinero en paraísos fiscales mediante inversiones en desarrollos turísticos o, tristemente, se puede citar el caso de explotación y abuso de personas por la mala comprensión y aprehensión del turismo sexual¹¹⁶, donde el internet juega un rol de interlocutor, pues los pederastas comparten *modus operandi*, ubicaciones y transacciones en redes de explotación altamente organizadas.

La OMT se apoya en el factor tecnológico, no sólo para fines de coordinación a escala global, analizada desde un ámbito estructural y funcional, sino además busca tener una participación supranacional, pues la tecnología logra romper algunas barreras de carácter geográfico y cultural, lo que le permite tener un margen de acción más allá de la conectividad *per se*, pues es la transformación digital el escenario que posibilita un balance de poder entre los grupos de interés, ya que el sector privado la interpreta como visión más estratégica de la globalización, por el conjunto de mecanismos que les permitan ser más competitivos ante las deficiencias de la política económica mundial y puedan mitigar los impactos ante situaciones adversas, mientras que el sector público, deberá enfocar sus esfuerzos en articular una política de turismo digital en la sociedad de la información que englobe ejercicios de ciberseguridad y análisis de *Big Data* sobre tendencias y comportamientos que brinden no sólo un respeto a los derechos digitales de los turistas, sino además la generación de ventajas competitivas de los destinos turísticos de cada país, pues la información también se convierte en un bien de consumo.

¹¹⁶ FBI, "The Internet And Child Sex Tourism" [En línea] Podcast FBI, Estados Unidos, 31 de Julio de 2014, Dirección URL: <https://www.fbi.gov/audio-repository/news-podcasts-thisweek-the-internet-and-child-sex-tourism/view> [Fecha de consulta: 10 de enero de 2020]

Las posturas previamente citadas propician una reflexión crítica sobre el papel que juega la OMT, pues se ha esbozado que ésta funciona, no sólo como un ente especializado, sino además como una plataforma que pasa de la *praxis* política vertical de hacedores de política estatocéntrica a un proceso de *policy making* horizontal¹¹⁷ con la incorporación de *decision influencer*, cuyas acciones entrelazadas derivan en un efecto *spillover*, en el cual cada grupo tiene su área de influencia, de acción y decisión en la esfera pública o privada y, en cierta forma, empodera y legitima a la institución al hacerla participe de cada cambio.

Citando a Robert W. McIntosh, pionero en estudios de turismo y profesor emérito fundador del primer Departamento en dicha materia en Estados Unidos:

[La OMT] actúa como la voz autorizada central del turismo mundial, armoniza las políticas turísticas entre las naciones y se concentra en la promoción informada del turismo, difundiendo sus ventajas, sus peligros y recomendando la creación de nueva infraestructura. También actúa como especialista técnico, distribuye información especializada, influye en la aplicación de nuevas formas de desarrollo y comercialización del turismo, diseña métodos de medición, pronóstico, fomento y mercadotecnia de la actividad turística, además, facilitar los viajes mundiales mediante la reducción o eliminación de medidas gubernamentales para los viajes internacionales, así como la estandarización de los requisitos para pasaportes y registros de internación¹¹⁸.

La multidisciplinariedad que simboliza la OMT ha permitido enriquecerse no sólo con la incorporación de actores no gubernamentales, como son los *Think Tanks*, las consultorías, los académicos, empresarios, periodistas, entre otros, sino además ha colaborado con otras agencias dentro y fuera del sistema de Naciones Unidas, tales como el G20, la OCDE, la red de aerolíneas *Skyteam*, sólo por mencionar algunos. Su capacidad institucional demuestra que el turismo no es un tema apolítico y que su desarrollo va más allá del ámbito económico. En este tenor, incorpora elementos estratégicos para la transformación del entorno mediante nuevas tecnologías y diversidad de agentes del cambio. Entonces, turismo es un sinónimo de cambio, reinención y adaptación, empero también de choque de paradigmas entre lo local y lo global, entre sostenibilidad y consumo, entre lo tradicional y lo moderno.

¹¹⁷ *Op. Cit*, p. 64.

¹¹⁸ Robert McIntosh, *Organizaciones mundiales, nacionales, regionales y otras* en Turismo Planeación, Administración y Perspectivas, editorial Limusa, México, segunda edición, 2002, p. 88

Entender el turismo más allá del desplazamiento humano y de la prestación de servicios, es, sin duda, uno de los retos que tiene la OMT ante la comunidad internacional, sin embargo, su facultad de diálogo, información y cabildeo, son bonos de credibilidad que ha sabido aprovechar y que le permiten enfrentar las asimetrías y disparidades entre sus miembros, promoviendo iniciativas en pro de la sostenibilidad y democratización del turismo. Dicha capacidad de instrumentación a través de la política turística internacional responde la coexistencia de relaciones, responsabilidades e interdependencia en diferentes niveles y en diferentes actores de la esfera pública y privada, la cual se abordará en nuestro siguiente capítulo mediante el estudio de la gobernanza aplicado a la política turística internacional.

3. El papel de la gobernanza dentro de la política turística internacional

Lo *global* hoy en día es un tema ampliamente mencionado en distintos escenarios de la vida internacional, se puede observar en las actuales tendencias políticas y revolución en los modos de producción, en los flujos de capitales, en las dinámicas de inversión, de información y de consumo, donde el turismo no es ajeno a estos cambios. Sin embargo ¿quién tiene la capacidad y la autoridad suficiente para crear mecanismos de regulación en un marco global? ¿cómo lograr acuerdos en el marco de la *nueva realidad*? Ante tales inquietudes debemos recurrir a un análisis conjunto de relaciones internacionales y de ciencia política.

El ejercicio de la política turística internacional se encuentra actualmente frente a un escenario multisectorial, multiactoral y multinivel, donde el componente de lo global genera una serie de dinámicas transversales que van teniendo impactos dentro de la arquitectura del sistema turístico, pues los actores y factores se ven inmersos en una disyuntiva paradójica entre la interdependencia y el conflicto, por lo que retomar la teoría de la globalización como un patrón analítico que puede servir de base para entender el turismo como un fenómeno de importancia supranacional.

Dado que el concepto “global” tiene amplias interpretaciones y variaciones, se retomará la línea de pensamiento de Ulrich Beck, sociólogo alemán y estudioso del fenómeno de la modernidad, la globalización y de la sociedad del riesgo; éste brinda un referente para definir las diferencias entre globalismo, globalidad y globalización, ya que entender la orientación de cada uno de estos conceptos será esencial para entender el sentido de este capítulo:

El *globalismo* es la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye el quehacer político; es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo. En esencia, reduce la globalización casi exclusivamente al ámbito económico. Por *globalidad* se entiende que, desde hace ya bastante tiempo, el ser humano vive en una *sociedad mundial*, la cual incluye la totalidad de las relaciones sociales que no están integradas en la política del Estado nacional ni están determinadas (ni son determinables) a través de ésta; mientras que la *globalización* representa los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores

transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios¹¹⁹.

En sentido, es posible considerar que la globalización, bajo la lógica de pensamiento de Beck, ha sido un acelerador para construir un proceso de gobernanza dentro de la política turística internacional, por su capacidad de articular acciones locales con impactos globales, la cual se ha materializado por dos condiciones: La concertación de actores públicos y privados quienes participan en la creación de redes de conocimiento y la segunda condición es la multi e intersectorialidad de sus componentes, actores y factores los cuales deben cooperar transversalmente para buscar un equilibrio de intereses.

Bajo la perspectiva anterior podemos reflexionar que los términos “turismo” y “gobernanza” se han convertido en una simbiosis dentro de la agenda y/o planes de crecimiento y desarrollo a nivel internacional y, que indistintamente de la fortaleza o impacto que el turismo represente en alguna nación, todas y cada una de las regiones del planeta, independientemente de su régimen político o nivel de desarrollo económico, tienen algún grado de incidencia o participación turística, ya sea doméstica y/o por ingresos de turismo internacional como lo reflejan las diversas publicaciones de la OMT.

El desempeño favorable que el turismo ha mostrado durante las últimas décadas del siglo XX y las primeras del siglo XXI han sido producto de una serie de reestructuraciones internas en el campo de la esfera política y económica. Es particularmente a finales de la década de los años setenta, cuando se puede observar una serie de cambios de primera magnitud en la vida económica a nivel internacional tales como “la revolución de las políticas de oferta, la entrada en crisis del modelo clásico del estado de bienestar, la aceleración de la innovación tecnológica, procesos de unión económica y monetaria o la creciente integración de los mercados financieros internacionales”¹²⁰.

¹¹⁹ Ulrich Beck, *Entre la economía mundial y la individualización, el Estado nacional pierde su soberanía: ¿qué hacer? en ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Editorial Paidós, Barcelona, España, 1998, p.29

¹²⁰ Ana Belen Ramón, “La internalización del turismo” [En línea], *La internacionalización de la industria hotelera española*, Universidad Alicante, España, diciembre 2000, Dirección URL: http://www.eumed.net/tesis-doctorales/abrr/005035_2.pdf, p.13 [Fecha de consulta: 10 de enero de 2020]

Ante el escenario de las primeras reformas estructurales de corte neoliberal propuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los monopolios y consorcios vieron en el turismo una oportunidad comercial y un vacío de poder político e institucional para ejercer presión suficiente y lograr que los países en vías de desarrollo “incorporaran los principios de una economía de mercado en las que el Estado nacional desincorporara sus bienes a favor de los inversionistas privados”¹²¹.

Dichas transformaciones no sólo abrieron un amplio debate sobre la arquitectura y la conducción del turismo, sino además se creó una “desmitificación” del Estado como eje central de la política turística, permeando tanto la esfera pública como lo privada, lo que influyó en el surgimiento de nuevos actores ajenos al Estado, pero con posibilidades de interactuar y participar en los asuntos de carácter público.

El caso de la gobernanza aplicada al turismo dentro de la globalización es uno de los más sintomáticos y paradójicos, por su posicionamiento, proceso de consolidación y por las relaciones e interacciones de poder entre sus principales actores, en las cuales se incorporan elementos de gestión y apertura con diferentes escalas que van desde lo local a lo global. Este cambio en el proceso de toma de decisiones a través de la gobernanza¹²², renueva toda una política turística de carácter histórico y tradicionalista, la cual replantea paulatinamente el paradigma estatal.

La transformación en los balances de poder dentro de los sistemas turísticos va más allá de una cuestión territorial y de facultades o atribuciones; es decir el poder político, la autoridad y la legitimidad son elementos que se renuevan en el marco de la globalización, reemplazando a la “gobernanza soberana”; es decir las temáticas enfocadas a los ámbitos culturales, económicos, sociales e inclusive de toma de decisiones muestran apertura y transferencia de recursos, competencias e información en un escenario multilateral hacia nuevos actores privados que juegan un rol dinámico e interesante en la promoción y diseño de políticas, como es el caso del turismo.

¹²¹ Lecturas globalización y espacio turístico P.9

¹²² Cfr, Joaquien Auriolos, “A modo de introducción, presentación y Agradecimiento”. *Las Nuevas formas del turismo*, Instituto de Estudios Cajamar, España, 2004, p.11

Por lo cual a lo largo de este capítulo se analizará el desarrollo de la gobernanza aplicada a la política turística internacional dentro del marco de la globalización, y como han influido los nuevos actores dentro de la agenda turística internacional.

3.1 El turismo: De Política de Estado a Política global

La globalización alude a la comprensión del mundo posmoderno, es un concepto con raíces occidentales con impacto a nivel mundial, que genera una reflexión sobre la identidad y la posición que jugamos en el mundo; ya sea a nivel individual o colectivo. Podría parecer que en el caso del turismo se tuviese una gran inquietud y auge por saber los impactos de la dinámica global, sin embargo, " [el turismo] no ha tenido un gran protagonismo en los debates sobre la globalización desarrollados en el marco general de las ciencias sociales, aunque, eso sí, se ha reconocido que constituye un factor potencialmente significativo a escala global en la economía y culturas actuales [...]"¹²³.

La relación entre globalización y turismo innegablemente es estrecha y se puede ubicar desde tres perspectivas: como un proceso (en constante desarrollo), como una condición (interconexión y condición de progreso e identidad) o como un proyecto (estrategia de crecimiento y posicionamiento). Lo interesante de esta vinculación es que no es de tipo causal, sino más bien de un fenómeno estructural y estructurador, resultante de dinámicas socioeconómicas, el cual tiene la capacidad de reestructurar la forma de organizar y plantear nuestra cosmovisión sobre el tiempo y el espacio dentro de la dinámica turística.

La transnacionalización del uso del espacio como medio para el intercambio cultural y económico, genera una creciente serie de redes y vínculos, los cuales, para el caso del turismo, presentan una deslocalización entre las acciones locales y globales, donde el factor económico no es el único determinante que presupone establecer la movilidad y ser el catalizador que lo impulsa, es a su vez el factor político, un mecanismo de integración y generador de las agendas de acción en materia turística.

¹²³ Pablo J, Cárdenas, *Análisis de los efectos económicos del turismo en Estructura Económica de los mercados turísticos*, Editorial Síntesis, Madrid, 2013, p.56

Es en esa tesitura que lo político y lo económico, lo global y lo local no se excluyen, sino que son complementarios¹²⁴. Bajo la óptica de Ulrich Beck, vivir dentro de una sociedad mundial globalizada tiene al menos dos implicaciones:

[...] por un lado, experimentar un conjunto de relaciones de poder y sociedades políticamente organizadas de manera no nacional-estatal; y por el otro, la experiencia de vivir y actuar por encima y más allá de las fronteras. Asimismo, la globalización y la localización son dos momentos o caras de la misma moneda; son al mismo tiempo fuerzas impulsoras y formas de expresión de una nueva polarización y estratificación [...] ¹²⁵.

Desde dicha perspectiva es posible asumir que el turismo juega un papel dual, al ser resultado y catalizador dentro del marco de la globalización, en otras palabras, depende del motor globalizador para impulsarlo, expandirlo y reproducirlo; pero a su vez, el turismo se convierte en una pieza que aglutina intereses en el ámbito político, económico y social frente a un revirado siglo XXI.

Los déficits gubernamentales, frente a la serie de desafíos globales que enfrenta la actual sociedad internacional, ponen de manifiesto la necesidad de replantear los esquemas democráticos de control y participación del Estado; sobre todo, de gestión de políticas públicas que respondan a las inquietudes de crecimiento y desarrollo.

La presión y contrapeso para generar nuevos modelos de gobierno y de desarrollo, surgen a raíz de tres tipos de asociaciones: la primera de ellas es una artificiosa, pero participativa y organizada sociedad civil. El segundo tipo es el demandante y fortalecido sector privado-empresarial. El tercer tipo son los *grupos de interés*, que aprovechando la coyuntura de vacío de poder y desapego estatal asumen responsabilidades de representatividad tales como: salud, empleo y educación.

Para entrar en detalle con respecto a la participación estatal y la integración de los actores de índole privada dentro de los esquemas de gobernanza en el marco de la globalización, se retoma a Jan Kooiman, como uno de los autores más representativos en el desarrollo teórico y conceptual de la gobernanza, quien señala que “Ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información

¹²⁴ Cfr., Onésimo Cuamea; Jorge Carlos Morgan; Robert Zarate, “Globalización, turismo y diseño estandarizado del espacio turístico” en *Topofilia*, Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales, Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora, Volumen I, Número 3, abril 2009, p.1

¹²⁵ Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Editorial Paidós, Barcelona, España, 1998, p.146

necesarias para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene una perspectiva suficiente para dominar de forma unilateral”¹²⁶. Por lo cual, esta perspectiva refuerza la idea de que el Estado aún es un actor fundamental dentro del marco de la globalización, el cual no desaparece, sólo se adapta en un marco mixto.

Para entender la nueva participación estatal dentro del marco de la globalización y particularmente dentro del turismo, es necesario retomar la concepción clásica-jurídica¹²⁷ de la definición de Estado partiendo de sus elementos básicos: territorio, población y gobierno; aunque tal definición da un peso y rol específico a cada elemento, habría que mencionar que en el caso de la política turística la cuestión del territorio se convierte en uno de los aspectos fundamentales, ya que termina por impactar a los dos elementos restantes.

El territorio dentro del marco de la política turística global se convierte en un espacio dinámico de interacción e intercambios, de uso de recursos tangibles e intangibles, de creación del imaginario colectivo con valores de identidad, pero que plantea nuevas interrogantes sobre la definición de soberanía y las capacidades y sistemas de gobierno.

En el marco de globalización, la redefinición de capacidades de control y de legitimidad del Estado conduce a nuevos mecanismos de gobierno, de los cuales Kooiman¹²⁸ identifica tres tipos:

- a) *Autogobierno*: subsistemas autopoieticos y mayor control estatal. Caso de estudio- “La Política Turística china”.
- b) *Cogobierno*: Cooperación, colaboración y coordinación vigiladas por el Estado. Caso de estudio- “Los esquemas de posicionamiento turístico de marca USA del Gobierno de los Estados Unidos de América”.

¹²⁶ Bernarda Bardini; Ana Biasone, Mariangel Cacciutto *et. Al.* “Gobernanza y Turismo: Análisis del Estado de arte” en *Simposio Internacional Gobernanza y Cambios Territoriales: experiencias comparadas de migración de amenidad en las Américas* [En línea] Centro de Investigaciones Turísticas, Universidad del Mar del Plata, octubre 2011, Dirección URL: <http://nulan.mdp.edu.ar/1467/1/01281.pdf>, p. 114 [Fecha de consulta: 13 de julio de 2020]

¹²⁷ Definición de Estado *cfr.* Real Academia de la Lengua Española: “En el régimen federal, porción de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque estén sometidos en ciertos asuntos a las decisiones de un gobierno común”

¹²⁸ *Cfr.* Bernarda Bardini, Ana Biasone, Mariangel Cacciutto *et. Al, Op. Cit*, p.114

- c) *Gobierno jerárquico mixto*: soluciones colectivas de desafíos públicos con áreas de influencia definidas. Caso de estudio- “Secretaría de Turismo en México y sus mecanismos de participación directa e indirecta” (FONATUR, Cámaras de Comercio, Consejo de Diplomacia Turística).

En el actual escenario del turismo, visto desde la globalización, el gobierno impulsa procesos de participación mixta y conjunta, los cuales implican la reestructuración, flexibilidad y convergencia en el desarrollo de mecanismos de oferta y demanda en destinos turísticos internacionales, ya sea mediante posicionamiento de marca o a través de ofertas y servicios en el ciberespacio¹²⁹. Dichos procesos buscan no sólo una mayor captación de turistas, sino de inversión, rentabilidad y de posicionamiento, lo que pone sobre la mesa el rol político y administrativo del gobierno.

Lo evidente pareciera sólo el cambio en las funciones administrativas; sin embargo, el modelo de gobierno mixto en la escala mundial replantea y traslada nuevos mecanismos de gestión, tal es el caso de las instituciones internacionales, responsables de crear marcos vinculantes y no vinculantes en colaboración de otros protagonistas clave tanto del sector académico, empresarial y civil.

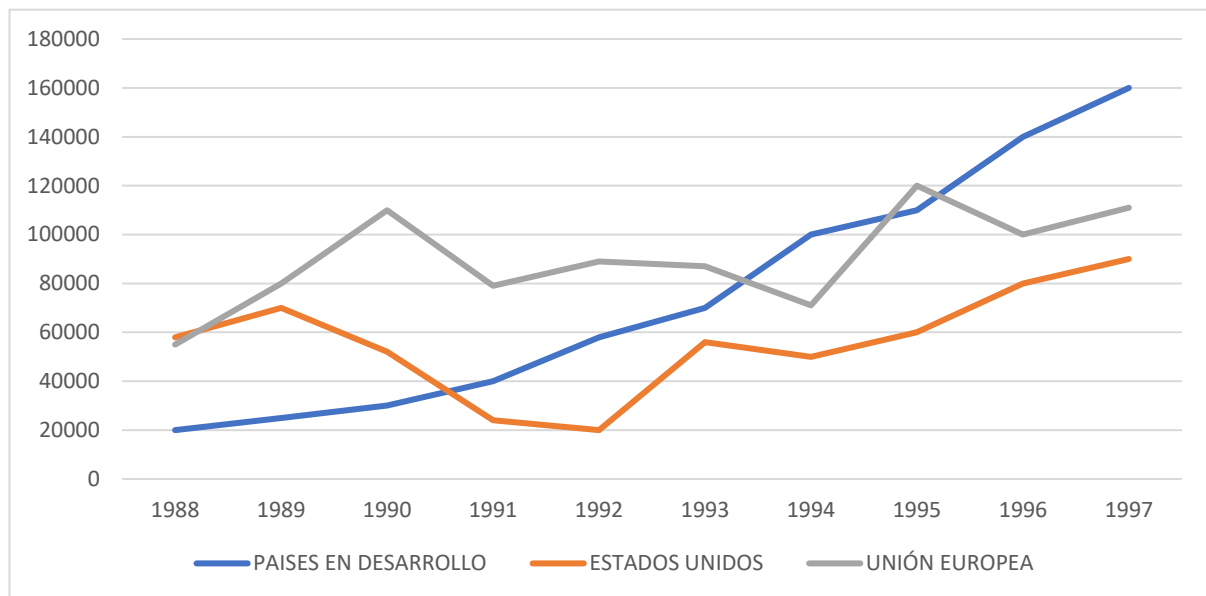
Las medidas impulsadas dentro de las instituciones especializadas para liberalizar los regímenes de inversión logran penetrar sobre todo en aquellas economías en transición y en desarrollo con el objetivo de ser más competitivas a nivel internacional a través de procesos de privatización y apertura de determinados sectores. En el caso de la política turística se puede identificar el caso del sector hotelero, de caminos y de transportes como empresas que ofrecen bienes y servicios de clase mundial para atraer no sólo a más turistas, sino también atraer Inversión Extranjera Directa, logrando con ello destinos turísticos con amplio potencial que, con el paso del tiempo, se convierten en enclaves o clústeres que no precisamente responden a las necesidades locales.

La gráfica 7 ofrece un panorama general sobre la evolución de los flujos de Inversión Directa recibida desde el exterior, en ésta se puede vislumbrar que algunas reformas económicas adoptadas a partir de finales de la década de 1980 e inicios de los años

¹²⁹ El caso del sitio web *Tripadvisor* es un ejemplo de posicionamiento turístico mediante la red, en la cual convergen operadores turísticos, aerolíneas, clientes y proveedores, los cuales a través de una calificación generan la reputación que les dará mayor confianza hacia el cliente, prestigio y posicionamiento.

noventa traslada los capitales hacia aquellos países con mayor flexibilidad en sus políticas de inversión, como es el caso de los países en desarrollo, en el cual el turismo, a través de la generación de infraestructura, coadyuva a que dicha inversión agilice el intercambio de bienes y servicios.

Gráfica 7. Evolución inversión extranjera directa recibida desde el exterior, 1988-1997. (millones de dólares)



Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos del sitio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo.

La aceleración de la internacionalización de las economías locales se ha soportado no sólo por los procesos de carácter nacional impulsados por el Estado, sino también por la participación de las empresas transnacionales y multinacionales que han encontrado en el turismo no sólo una actividad lúdica, sino además rentable. La política turística global ha generado un denso intercambio tanto de carácter comercial, como también político y cultural, debido a que se ha utilizado como un mecanismo mediático para proyectar estabilidad y progreso.

El papel del gobierno dentro de esta política engloba todo un aparato organizacional y especializado el cual configura el marco de confianza hacia el exterior para inversionistas, agencias de promoción y turistas; aunado a ello, hacia el interior, el turismo ha buscado ostentar resultados político-económicos favorables, pues más allá de caer en lo discursivo, el turismo se materializa a través de la infraestructura y se contabiliza a través de los ingresos de divisas.

Dicha dualidad de la política turística global supone retos y paradojas entre bienestar y consumo, entre localización de destinos y deslocalización de capitales, crecimiento urbano y desarrollo rural regional, pero sobre todo funciones y roles en un ámbito público, donde no precisamente tiene un quehacer político, sino más bien, lo que denominaría el politólogo canadiense David Easton “[...] una red de decisiones y acciones que asignan valores”¹³⁰.

El enfoque de política turística, así como la concepción del Estado se han transformado en el entorno global, pues hemos sido testigos que en un ambiente de gobernanza hay objetivos formales (como son las metas vinculantes), pero también no formales (como lo son los intereses de grupos privados en posicionar un destino turístico).

El turismo representa debates y oportunidades, al ser una actividad que está en constante desarrollo y evolución; aunque también enfrenta contradicciones y limitantes. Su contenido económico, social y político, hacen de éste un objeto de estudio socio-cultural, una técnica administrativa y un ejercicio político, el cual debe ser analizado metódicamente y con sumo juicio crítico, debido a que es frecuente escuchar discursos que lo convierten en una panacea para la agenda del desarrollo, cuando la realidad nos muestra que no involucra precisamente ningún proceso estructural directo de producción, sino de reproducción y préstamo de servicios, el cual acentúa las diferencias, las relaciones de poder y justifica la participación de empresas transnacionales en el manejo y uso de recursos naturales, al contar con los medios y la tecnología para llevarlo a cabo.

La naturaleza del sistema turístico involucra mecanismos de gobernanza multinivel a nivel global, los cuales traen consigo una serie de retos para el desarrollo y coordinación de las decisiones políticas y económicas, pues al existir un grado de interdependencia se busca que del conflicto se pase a mecanismos de cooperación. Dicho juego, que en negociaciones internacionales se conoce como *Suma Cero*, permite validar que el turismo en la era global ha pasado de ser competencia unilateral del Estado a convertirse en mecanismo policéntrico, en otros términos, hay una admisión de varios polos y centros de toma de decisión.

¹³⁰ Cfr. Noel Scott, *Op. Cit*, p. 8 [Fecha de consulta: lunes 27 de octubre de 2019]

3.2 ¿Qué se entiende por Gobernanza Turística Internacional?

La gobernanza es un concepto clave para la actual dinámica turística a nivel mundial, pues ha sido el modelo que ha permitido la intervención equilibrada del Estado entre el interés público y privado, pero también un mecanismo que ha logrado un balance entre las esferas políticas, económicas y sociales. Dicha propuesta tiene varias acepciones, las cuales en su mayoría parten desde la Ciencia Política y la Administración Pública. Sin embargo y para efectos de este trabajo, resulta oportuno entonces, explicar el significado de este concepto desde la óptica de Relaciones Internacionales y tomar el turismo como su objeto de estudio, sin dejar de lado aquellos elementos estructurales y teóricos que le dan contenido.

Una definición general y normalizada en idioma español es la propuesta por la Real Academia española (RAE), la cual considera gobernanza como:

Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía¹³¹.

Se podría contemplar la propuesta de la RAE como un punto de partida de esta investigación, no obstante, hay elementos que, por la naturaleza del turismo, podrían pasar como “inadvertidos” dentro de la arquitectura de toma de decisiones, aunado a que la gobernanza también es un asunto político, cultural y social que va más allá de una definición lingüística. Es por ello por lo que la contextualización histórica del concepto permitirá la comprensión y un mejor aterrizaje de una mejor manera sus elementos.

Los orígenes del término gobernanza se remontan a la Grecia clásica, en donde la etimología “remonta del verbo *Kubernân*, que en griego significa pilotear o dirigir, existiendo referencias sobre el uso que el filósofo Platón hace del término para referirse a cómo diseñar un sistema de gobierno. En su opinión, el término griego dio lugar a *gubernare* del latín medieval [...] existiéndose su uso como sinónimo de gobierno”¹³².

¹³¹ Diccionario de la lengua española, “Gobernanza”, [En línea], Vigésima segunda edición RAE, Dirección URL: <http://lema.rae.es/drae/?val=gobernanza>, [Fecha de consulta: 30 de junio de 2020]

¹³² Cfr. Citali, Duran, “Proyecto Gobernanza para el Sector Turismo” [En línea] Organización Mundial de Turismo, Madrid, Dirección URL: <http://dtxtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/docpdf/gobejecutivo.pdf>, p. 1, [Fecha de consulta: 03 de marzo de 2020]

La raíz etimológica es una guía que conserva elementos estructurales, la cual manifiesta dos temas sustanciales: el modo de gobernar y el rol que juegan los gobiernos. La evolución del concepto responde a procesos y acontecimientos históricos de reconfiguración del Estado y de actores emergentes, un ejemplo de gobernanza en la Historia política contemporánea es el caso de la Unión Europea, la cual busca generar marcos normativos de acción e interacción de un nivel nacional a uno supranacional regido por un interés común.

Otro caso interesante es el de América Latina, en donde la gobernanza surge como respuesta a “los déficits de gobierno en las sociedades latinoamericanas. La democratización, la apertura económica y la globalización hicieron perder a los gobiernos capacidades, facultades y poderes, generando procesos en los cuales no tiene control total ni determinante”¹³³. Los ejemplos previamente citados hacen referencia a dos regiones geográficas con desarrollos históricos diferentes, pero que en esencia responden a la necesidad de dirigir proyectos de construcción política, económica y social.

Para entender los actuales procesos de gobernanza turística internacional, así como sus bases y contenido, es imperioso identificar dos sucesos trascendentales que marcaron el último cuarto del siglo XX: La crisis de gobernabilidad de los 70 y la globalización. La primera desbalancea la capacidad de gobernar del Estado como principal benefactor social del *bienestar* o en su término económico anglosajón *welfare*, lo cual pone de manifiesto las limitaciones para responder a las necesidades y demandas de la sociedad, lo que suscita una pérdida de legitimidad y de escepticismo de la vía democrática institucional.

Este contexto internacional reformula ciertas expectativas sobre la capacidad gubernativa, trayendo consigo los conceptos de gobernabilidad e ingobernabilidad. En el año de 1973 se presenta en el centro del Debate Internacional el estudio: *La*

¹³³ Bernarda Bardini, Ana Biasone, Mariangel Cacciutto *et. Al.* “Gobernanza y Turismo: Análisis del Estado de arte” en *Simposio Internacional Gobernanza y Cambios Territoriales: experiencias comparadas de migración de amenidad en las Américas* [En línea] Centro de Investigaciones Turísticas, Universidad del Mar del Plata, octubre 2011, Dirección URL: <http://nulan.mdp.edu.ar/1467/1/01281.pdf>, p. 113 [Fecha de consulta: 13 de julio de 2019]

*Crisis de la democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral*¹³⁴.

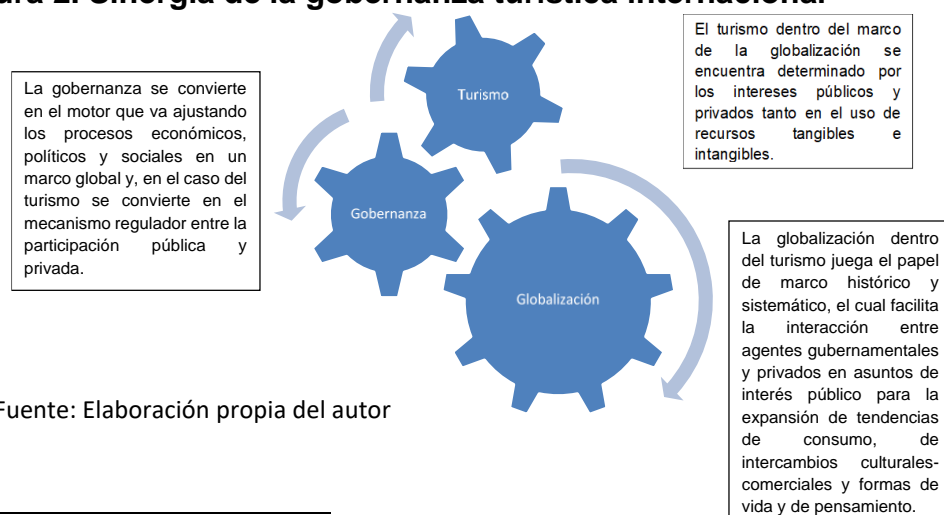
El estudio plantea la idea central de la “sobrecarga”¹³⁵ estructural del Estado como factor que condiciona el progreso y el Estado de Bienestar. Además, se defiende la tesis de que un Estado anacrónico limita el principio liberal del mercado como eje central de la economía y de la vía democrática de una sociedad moderna.

La posición de un Estado cerrado ponía en total riesgo a las democracias y propiciaba condiciones de ingobernabilidad, lo cual desencadenó en una serie de planteamientos para la conducción y direccionamiento de la sociedad bajo un marco de eficiencia económica, soportado por la instrumentación de políticas públicas con menor intervención del Estado, delegando al mercado la responsabilidad en la provisión de los servicios sociales a través de la privatización.

Por tal motivo, es uno de los primeros factores de incidencia para la definición de la actual gobernanza turística internacional, sin embargo, es la globalización el principal impulsor que integra a la gobernanza y al turismo como elementos que se complementan, además de agregar el factor de las libertades individuales como uno de los principios básicos del turismo moderno.

El siguiente flujo explica la interacción entre globalización, gobernanza y turismo:

Figura 2. Sinergia de la gobernanza turística internacional



Fuente: Elaboración propia del autor

¹³⁴ Dicha Comisión es fundada por David Rockefeller (multimillonario y portavoz empresarial estadounidense de la globalización en 1973), la cual buscaba la cooperación entre Japón, Estados Unidos y Europa.

¹³⁵ El concepto ‘sobrecarga’ está referido al incremento desproporcionado que observan las demandas sociales con respecto a los recursos disponibles de los gobiernos, en términos tanto de gasto público como de autoridad política, para responder a éstas, teniendo como consecuencia el debilitamiento de las finanzas públicas, la destabilización del régimen político y procesos inflacionarios con estancamiento económico.

Comparando Pese a que existe un amplísimo debate sobre los orígenes de la globalización, esta investigación no se enfoca ni pretende entrar en controversia con respecto a dicho tema, pero lo que sí es de interés, es abordarla e identificarla como un proceso paulatino, el cual ha revolucionado la forma de estudiar Relaciones Internacionales finales del siglo XX y lo que va del siglo XXI, así como sus líneas de investigación y objetos de estudio, ya que se plasma con mayor frecuencia una interacción entre lo nacional y lo internacional, lo local y lo global, siendo la gobernanza el mecanismo que logra el balance de poderes¹³⁶.

Los vertiginosos cambios en los sistemas económicos implican una serie de variaciones sustanciales tanto en la demanda de servicios y de bienes, los cuales, en un marco global impulsados por el desarrollo de las nuevas tecnologías, expanden los flujos de interacción y de relaciones económicas y sociales, que, para el caso del turismo, se convierte en un escenario favorable al incorporar un fenómeno interesante llamado *spill-over* del turismo¹³⁷.

La gobernanza en el marco de la globalización adquiere una trascendencia y una justificación, ya que se convierte en el instrumento efectivo para hacer frente no sólo a la ingobernabilidad, sino además a la crisis económica, ya que fomenta procesos de ajuste en la recomposición de la estructura gubernamental, bajo una vía democrática, favoreciendo de igual manera a la dinámica comercial al generar expectativas de certidumbre; lo cual permite una recomposición de las relaciones entre diversos actores que participan en el diseño e instrumentación de políticas públicas y de inversión. Bajo dicho modelo se propicia un contexto de interdependencia, de coordinación y cooperación multinivel entre lo local, lo nacional y lo regional.

¹³⁶ Para mayor detalle sobre interacciones entre el ámbito local y global, véase: Rogier van der Pluijm, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics* [En línea] Netherlands Institute of International Relations, Clingendael Diplomacy Papers n° 10, Abril 2007, 43 pp, Dirección URL: https://www.uclg.org/sites/default/files/20070400_cdsp_paper_pluijm.pdf [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2019]

¹³⁷ Un claro ejemplo del fenómeno *spill over* del turismo es el caso del reposicionamiento de las ciudades como polos de poder e influencia caracterizados por un crecimiento de la ciudadanía y como tal de nuevas unidades políticas orientadas a la eficiencia, transparencia y competitividad; condiciones mínimas de la gobernanza De ahí el incremento de flujos migratorios tanto por la posibilidad de inversión como de redes de subcontratación.

Entender la gobernanza desde la óptica turística no es un tema de estudio sencillo, ya que existen múltiples concepciones¹³⁸, es decir, ambos conceptos (turismo y gobernanza) son polisémicos o han sido estudiados desde áreas de estudio distintas a las Relaciones Internacionales. Vale la pena destacar que, si bien el tema de la gobernanza es relativamente nuevo, éste comienza a tener “presencia significativa desde finales de los ochenta a partir del uso que le da el Banco Mundial [...]”¹³⁹, en el que no precisamente se refiere al campo del turismo, pero que involucra algunos puntos que se relacionan como los que se enlistan a continuación:

- Un enfoque relevante desde el punto de vista teórico, en el cual se pone en la mesa de debate la necesidad de contar con una autoridad interlocutora dentro de la sociedad global;
- Un término que hace referencia a la manera de gobernar sustentado en redes de poder que cooperan, interactúan, interdependen e intercambian recursos (monetarios, conocimientos o información) para gobernar a las sociedades contemporáneas, en donde cada elemento tiene un rol específico¹⁴⁰;
- Un concepto que marca influencia en los procesos público-privados de actores no gubernamentales en la intervención de los asuntos públicos;
- Un proceso de direccionamiento institucional fundamentado en normas y principios para decidir sobre metas y objetivos comunes;

¹³⁸ En diversas ocasiones los conceptos gobernanza y gobernabilidad son usados como sinónimos, por la adopción del anglicismo *governance*, además de que así lo ha aceptado la RAE, no obstante, es importante puntualizar que cada término tiene no sólo una raíz lingüística, sino además una acepción que aplica para ciertos contextos. En resumidas palabras y tomando las etimologías grecolatinas como base, se proponen los siguientes enunciados: La gobernabilidad es una cualidad y capacidad dentro de una comunidad sociopolítica para regirse y gobernarse; es decir existen los actores, factores y reglas para otorgar dicha condición institucional y cuya área principal de aplicación del concepto deriva de la Ciencia Política y la Administración pública. Por su lado la Gobernanza refiere a los procesos de interacción emergentes dentro un sistema de relaciones de poder y cuyas raíces de aplicación del concepto tienden a ser más sociopolítica.

¹³⁹ Citlali Duran, “Proyecto Gobernanza para el sector Turismo” [En línea], OMT, Estadísticas y cuentas satélite, Madrid, diciembre, 2010, p. 4, dirección URL: <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/gobejecutivo.pdf> [Fecha de consulta: 17 de febrero de 2020]

¹⁴⁰ Un ejemplo contundente es la OCDE, cuyas raíces medulares son: la innovación como factor de desarrollo económico, impulsado por la organización empresarial, capaz de potencializar el aprendizaje, y la colaboración institucional como eje rector de las políticas públicas. Cfr. OCDE 2007, “*Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The digital transformation*”, Paris, OCDE, pp. 34-35

- Un tema de debate sobre la eficiencia y eficacia del gobierno visto desde la perspectiva de la gestión pública¹⁴¹ en donde la rendición de cuentas supone el mecanismo ideal para sustentar democracias representativas.

La aportación del Banco Mundial a nivel institucional se convierte en una propuesta teórica y sintomática, dados los acontecimientos internacionales de reestructuración de los balances de poderes a finales de la década de los 80 y principios de los 90 como consecuencia de la Guerra Fría. El interés derivado por dicho fenómeno empieza a ser estudiado desde distintas escuelas de pensamiento, es por ello por lo que se retoman a continuación algunas aportaciones asequibles para el turismo retomando como base el documento “Proyecto Gobernanza para el Sector Turismo”¹⁴² auspiciado por la OMT. Dentro de los autores destacados podemos enlistar las perspectivas teóricas siguientes:

Renate Mayntz, directora del Instituto alemán Max Planck, observa a la gobernanza como un proceso de conocimiento acumulativo que ha entrado en distintas fases de desarrollo, siendo la etapa de la segunda posguerra, el periodo histórico en el cual el direccionamiento del desarrollo social y económico redefinen los objetivos del Estado-Nación.

Un punto fundamental que esta autora propone se enfoca en los nuevos mecanismos de toma de decisiones, tal es el caso de los sistemas de negociación; los cuales al ser acuerdos neocorporativos plantean diversidad de intereses entre agentes, los cuales buscan mecanismos de acción, control y creación de tendencias.

En la perspectiva de Jon Pierre, plantea a la gobernanza como una respuesta-solución institucional frente al debilitamiento que presenta el Estado ante una realidad dualidad: estado-céntrica (adaptación del Estado a su entorno y a los cambios) socio-céntrica (El Estado como coordinador de redes y asociaciones). Su aportación es sintomática, ya que si bien deja de lado el papel central que ha jugado el Estado, ahora lo reconoce como un interlocutor que direcciona el conjunto de agentes no

¹⁴¹ Algunos autores como Osborne y Gaebler parten del supuesto de que la burocracia es un instrumento para la prestación de servicios, proponiendo como tal un gobierno empresarial que apoye la promoción y competencia entre proveedores de servicios de carácter público.

¹⁴² Citlali Duran, *Op. Cit.*, p. 7

públicos, que si bien tienen participación limitada, han jugado un papel complementario en la conducción y desarrollo social y económico.

En el caso de Jan Kooiman, se observa a la gobernanza como aquel proceso de transformación y permeabilidad entre la esfera pública y privada, cuyas competencias, interacción y reconocimiento de nuevos actores evidencia un cambio en el modelo de gobernar y en los sistemas políticos de participación, en el que se combinan actividades para la solución de problemas, adopción de nuevas figuras institucionales y formulación de principios de gobierno.

La aportación de Jan Kooiman es significativa, por el hecho de manifestar la “delgada línea” entre lo público y lo privado en el marco de la globalización, es decir ambas esferas se complementan como un artilugio interdependiente que da movilidad al cuerpo político, económico y social del Estado.

Otro de los autores citados es Dirk Messner, quien propone el esquema de la gobernanza a través de una sinergia entre el Estado y actores privados, que intervienen de manera conjunta para crear instrumentos. Difiere de la idea de coordinación y considera la acción regulación mediante la política como el eje central de influencia para crear redes y condiciones gobernabilidad, para este autor el quehacer político no es un tema limitado a aquellos agentes que participan en el cuerpo del Estado.

Messner, a manera de prospectiva, en la cual señala que la creación de redes en la gobernanza implica dilemas entre la cooperación y conflicto en la que el juego de balanza de poder entre ganadores y perdedores es imprescindible para generar acuerdos contundentes, debido a que las estructuras no siempre son simétricas.

La colaboración de Joan Prats hace referencia a que la globalización ha traído transformaciones en los poderes públicos del Estado, es decir, ya no es un monopolio eficaz y legítimo, por lo cual existe una fragmentación de la dirección política de organizaciones, para pasar a un esquema de articulación entre asociaciones.

Prats plantea una relación conflictiva entre democracia y gobernanza. “Para que la estructura interactiva de gobernanza sea democrática se requiere que en el proceso público de toma de decisiones esté representado simétricamente el conjunto de intereses involucrados y que éstos tengan oportunidades efectivas de organización,

información y participación”¹⁴³. Esto se resume a que, en el marco global, los intereses de carácter nacional ya no pueden concentrarse en la figura del Estado, hay una especie de intereses locales con impacto nacional y global.

Desde la perspectiva de Guy Peters, se entiende a la gobernanza no sólo como aquellas capacidades de dirección y conducción de una sociedad, sino además de un proceso de conducción de la economía, ya que al tener un control sobre ésta se suscitan menos problemas relacionados con el consenso, se favorecen los procesos democráticos y la estabilidad.

Peters ha manejado dos enfoques de política pública¹⁴⁴ que para el caso de la política turística son bastante idóneos por el nivel de actores y participación involucrados. El primer enfoque es llamado de *abajo hacia arriba*, es decir la capacidad de influir en los procesos de toma de decisión desde los grupos base que no ejercen influencia directa en la política. El segundo enfoque es *de arriba hacia abajo*, el cual remite a los procesos de política institucional y formal que determinan los mecanismos de acción en la política pública tanto en el ámbito formal como el informal.

El objetivo de retomar y sintetizar la obra de cada uno de los autores previamente citados permite el contraste entre enfoques teóricos y perspectivas de pensamiento con el objetivo de complementar y enriquecer el término gobernanza desde el ámbito académico. A continuación, se retoman algunos posicionamientos de Organismo Internacionales que han visto en la gobernanza un modelo institucional y pragmático en el marco de la globalización.

El primer caso emblemático es el propuesto por el Banco Mundial¹⁴⁵, cuyo reporte lanzado en el año de 1989 *El África subsahariana: de la crisis del desarrollo sustentable. Una perspectiva de largo plazo*. En éste se señalan que las problemáticas enfocadas al desarrollo regional radican en la incapacidad de gobernar

¹⁴³ *Ibid*, p.11

¹⁴⁴ Cf. Guy Peter, “Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo” [En línea] *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, 1995, p. 257-275, dirección URL: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IV_No.II_2dosem/PG_Vol.4_No.II_2dosem.pdf [Fecha de consulta: 23 de octubre de 2019]

¹⁴⁵ Banco Mundial, “What is Governance” [En Línea] Banco Mundial, Nueva York 2016, Dirección URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contntMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html> [Fecha de consulta: 12 de enero de 2020]

y sugiere una reforma política eficiente que responda a los retos económicos y sociales que enfrenta la región.

Dicho documento es trascendental, puesto que manifiesta que el grado de desarrollo económico no debería ser una limitante para la gobernanza y que la vinculación entre una condicionante y la otra tiene que ver con los objetivos de una *praxis* institucional y de un empoderamiento organizacional. El punto de partida de esta base teórica institucional¹⁴⁶ es el rol de funciones y balance de poderes entre ejercicios de cooperación y competencia multilateral.

La propuesta del Banco Mundial ha sido retomada por diversos Organismos Internacionales como la Comisión de Ayuda para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ambas instituciones con un enfoque multilateral.

El panorama propuesto por la OCDE presenta un esquema de crecimiento y desarrollo como elementos básicos de la gobernanza, dicho binomio favorece el desarrollo institucional, empresarial y democrático en el marco de la globalización. La OCDE define gobernanza como:

la suma de las diversas formas en que los individuos y las organizaciones tanto públicas como privadas dirigen o manejan los asuntos comunes; supone por tanto un proceso permanente mediante el cual se ajustan la diversidad de intereses o en conflicto, así como de un impulso a las acciones de cooperación, por lo que deben ser incluidas tanto instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observancia, como los arreglos informales, ya sea aquellos que se pactan entre las personas e instituciones o que son considerados de interés y utilidad¹⁴⁷.

Lo trascendental de este esquema es el reconocimiento que hace a los agentes privados y, si hacemos un ajuste dentro de la lógica de esta Organización, podemos deducir que se habla de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), las cuales dentro de la actividad turística son fundamentales al ser los interlocutores entre el turista y la gama de oferta de los bienes y servicios.

¹⁴⁶ El Banco Mundial define gobernanza como las tradiciones e instituciones por las cuales la autoridad es ejercida en un país. Esto incluye el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, supervisados y substituidos; la capacidad del gobierno para formular con eficiencia y poner en práctica buenas políticas públicas; y el respeto del ciudadano y el Estado para las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales”

¹⁴⁷ Cfr., Citlali Duran, *Op. Cit*, p. 15

En el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), podemos encontrar a través del *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) la actuación de la gobernanza como:

ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para conducir los asuntos de un país en todos los niveles, comprendiendo mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos legales, conocen sus obligaciones y median sus diferencias resuelven en forma colectiva sus problemas¹⁴⁸.

Lo relevante de esta definición es que gobernar no es exclusivo de un agente central, en este caso el Estado, sino que da a la ciudadanía un rol estratégico y un peso importante en la renovación del Estado moderno. Tan emblemático ha sido el tema de gobernanza para Naciones Unidas y la política internacional¹⁴⁹ que se han creado una serie de *Códigos de Gobernanza y buenas prácticas de Naciones Unidas*¹⁵⁰, los cuales surgen con el propósito generar mecanismos de participación, eficiencia y transparencia no sólo enfocado a los gobiernos, sino además a los cuerpos empresariales y ONGs.

El recorrido propuesto y las posiciones entre autores y Organizaciones nos han dado un panorama decisivo para entender que la gobernanza es un camino de equilibrio de poderes en un mundo multipolar en el siglo XXI, pero que aún existe mucho por desarrollar y entender, ya que, en el caso de la OMT, la profusión teórica y empírica respecto al tema inicialmente fue incipiente¹⁵¹, de ahí la exigencia de profundizar y apoyarse de otras disciplinas y autores.

La dificultad de entender la viabilidad de la gobernanza como un modelo para el turismo tiene su raíz en el contrapeso decisivo que juega el sector empresarial, el cual debe aún consolidar un proceso de legitimidad frente a los retos globales como son la sostenibilidad y el desarrollo, ya que aún existe una desigualdad entre la teoría y la práctica, lo que hace complejo el avanzar una agenda eje global.

¹⁴⁸ *Idem*

¹⁴⁹ Para conocer la lista de temáticas mundiales de la ONU respecto a la Gobernanza, revisar el siguiente vínculo: <http://www.un.org/es/globalissues/governance/agencies.shtml> [Fecha de consulta: 1 de marzo de 2020]

¹⁵⁰ El Código de Gobernanza incluye seis líneas de trabajo: a) planificación, evaluación y función; b) composición de los órganos rectores de Naciones Unidas; c) Gestión de los recursos humanos; d) Transparencia y comunicación; e) Entorno ético; f) Observancia en su normatividad.

¹⁵¹ *Cfr.*, Citlali Duran, *Op. Cit*, p. 24

Cabe hacer mención que la Organización Mundial de Turismo recientemente ha avanzado de manera paulatina en torno al tema de la gobernanza, no sólo por la necesidad de crear un marco de análisis, sino además por ser un mecanismo de administración que aglutina lo teórico-práctico y lo público y privado. En el año 2008 durante el *Seminario Internacional sobre Gobernanza en turismo en Las Américas* se genera un avance importante al proponer la siguiente definición:

Entendemos [OMT] por gobernanza turística el proceso de conducción de los destinos turísticos a través de los esfuerzos sinérgicos y coordinados de los gobiernos en sus diferentes niveles y atribuciones, de la sociedad civil que habita en las comunidades receptoras y del tejido empresarial relacionado con la operación del sistema turístico.

La definición previamente propuesta reconoce los roles de cada uno de los actores involucrados dentro del turismo, lo que se busca es una forma dinámica e incluyente de interacción, coordinación, dirección y comprensión como ejes fundamentales para el desarrollo ambiental, político, económico y social. Además, propone una coexistencia y delimitación de responsabilidades en un sentido vertical (órdenes de gobierno) y horizontal (en distintas industrias y sectores).

Una de las dificultades que la OMT ha encontrado dentro de la administración pública a nivel turismo, es el hecho de que al interior de muchas de ellas no existe una coordinación de objetivos multisectoriales o la nula existencia de una política turística, por lo tanto, no es posible pretender una fortaleza al exterior, ya que dicha debilidad interna en las estructuras gubernamentales no garantiza ninguna credibilidad ni capacidad.

El informe ejecutivo *Proyecto Gobernanza para El Sector Turístico* de diciembre de 2010 propone la siguiente definición:

Gobernanza turística es una práctica de gobierno susceptible de medición, orientada a dirigir eficientemente al sector turístico en los distintos niveles de gobierno, mediante formas de coordinación y colaboración entre ellos para realizar las metas compartidas por redes de actores que inciden en el sector, con el fin de lograr soluciones y oportunidades, con base en acuerdos sustentados en el reconocimiento de interdependencias y responsabilidades compartidas.

La propuesta anteriormente citada es una de las más completas mostrada por la OMT, ya que, a diferencia de la definición de 2008, ésta no se enfoca a los destinos turísticos como núcleo de la actividad turística, sino a todo el artilugio que da soporte

y dinamismo al turismo global, es decir a las prácticas de gobernanza; no obstante, reincide en defender la gobernanza como una práctica exclusiva de gobierno, por lo que caemos en una versión oficialista e institucional.

El ejercicio de comparar los distintos planteamientos, tanto académicos como institucionales, nos permite reflexionar que la gobernanza al igual que el turismo tiene un carácter multidimensional que le permite encontrar varios nodos para articular intereses, objetivos y metas comunes. Considerando los elementos estructurales de la gobernanza, se propone la siguiente definición enfocada a la política turística internacional:

La gobernanza turística es un proceso transversal y horizontal de trascendencia y cooperación multinivel en el ámbito político, económico, ambiental, cultural y social basada en un sistema de redes de agentes oficiales y privados que en conjunto con el Estado generan una capacidad para gobernar, direccionar y conducir asuntos de interés público. Este mecanismo de gestión de bienes y servicios brinda posibilidades de interacción e intercambios locales y globales en la toma de decisiones para el uso del espacio y recursos turísticos, convirtiendo a esta actividad en un dinámico entramado organizacional, productivo, comercial y multisectorial.

La gobernanza turística en el siglo XXI tiene una arquitectura en la cual el Estado puede ejercer todavía una influencia notable a nivel interno por su alto contenido de base democrática, sin embargo, los contrapesos que supone la actividad turística, cuya dinámica parte no sólo de un entramado multisectorial y político, sino además de una economía de red, hace que la acción de gobierno no sea sólo un asunto de políticas públicas, sino además de una transformación paradigmática ya que supone reconocer la necesidad cooperación entre actores y una nueva balanza de poderes y ámbitos de acción.

3.2.1 Escalas de la gobernanza turística

En el sentido más amplio de la palabra, la gobernanza plantea una estructuración del poder, en el que hay un proceso de toma de decisiones con impactos *intermésticos*, lo vital de aplicarla en el estudio del turismo, es que su entramado organizacional tiene impactos pragmáticos tanto verticales como horizontales, por lo que las interacciones entre los diferentes actores públicos y privados tendrán impactos colaterales a nivel local y global.

Si bien, suele asociarse la gobernanza con la retórica estatal de gobierno, se debe enfatizar que, por lo menos en el caso del turismo, la naturaleza de los sistemas de gobernanza implica una coordinación multinivel más allá del aparato burocrático, lo cual facilita que las políticas turísticas adoptadas, sean *de abajo hacia arriba* o viceversa¹⁵², estén suficientemente coordinadas y reducir el conflicto de interés.

Otro aspecto para tomar en consideración de la naturaleza de los sistemas de gobernanza es que la organización del poder político y económico es adaptable y se puede manifestar en diferentes escalas, pues como se había señalado, la distribución del poder es horizontal, por su componente administrativo, pero también vertical, por su inclusión de diferentes sectores.

La necesidad de incorporar las escalas de la gobernanza es una manifestación de poder policéntrico, pero también surge como un mecanismo dicotómico que permite a la esfera de lo público y lo privado encontrar zonas de influencia y de convergencia. La aglutinación del poder político y económico en mecanismos de gobernanza a escalas, permiten una democratización representativa, pues la formulación de acuerdos y políticas “[...] implica la necesidad de enfocarse más en las políticas de escala y los intereses de los diferentes actores involucrados en los procesos de negociación que conducen al reajuste y a nuevos sistemas e instituciones de gobernanza (especialmente informales) que se adecuen al propósito negociado y a los intereses políticos imperantes”¹⁵³.

El surgimiento de instituciones de gobernanza informales no implica que no haya peso o representatividad, simplemente éstas surgen sistemáticamente como una

¹⁵² Dentro de los modelos de política pública y en la literatura de la OMT sobre gobernanza, entendemos una política de *abajo hacia arriba* como aquella que se planea y ejecuta a nivel local, pero con impactos a nivel global. Particularmente este modelo es funcional dentro de la política turística, por el hecho de darle su carácter interméstico, ya que, con ello, se logra un balance entre los actores públicos y privados, sus esferas de influencia y sus áreas de acción. Para profundizar más en el tema, se sugiere consultar el trabajo de Lucie Cerna, “The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches” [En línea], OCDE/CERI, París, Francia, 2013, 31 pp., dirección URL: <https://www.oecd.org/education/ceri/The%20Nature%20of%20Policy%20Change%20and%20Implementation.pdf> [Fecha de consulta: 22 de abril de 2020]

¹⁵³ Daniell, Katherine & Kay, Adrian, “Multi-level Governance: An Introduction” [En línea], Australian National University Press, Australia, 2017, p. 13 Dirección URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1zgwjv0.6> [22 de abril de 2020]

alternativa global no jerárquica de *baja política*¹⁵⁴, pues como antítesis de la alta política, el componente económico dentro de la globalización aglutina un mayor número de intereses permitiendo una administración del poder en un ejercicio *foucaultiano* de ‘gubernamentalidad’¹⁵⁵.

Aplicando el modelo de gobernanza a escalas dentro de la política turística, se pueden identificar que la racionalidad del poder tendrá incidencia dentro de las agendas públicas y privadas materializadas en instituciones, políticas, posicionamientos, grupos de trabajo y diferentes tipos de asociaciones. A continuación, se proponen los siguientes casos de gobernanza turística en las escalas global, supranacional, nacionales y locales:

Tabla 3. Escalas de gobernanza turística en el ámbito público y privado

NIVEL	ORGANIZACIONES DE CARÁCTER PÚBLICO GUBERNAMENTAL	ORGANIZACIONES CON INICIATIVA DEL SECTOR EMPRESARIAL
Internacionales (globales)	Organización Mundial de Turismo	Consejo Mundial de Viajes y Turismo;
Supranacionales	<i>European Travel Comission</i>	<i>European tourism association</i>
Nacionales	Australian Tourism Industry Council (ATIC)	Australian Tourism Export Council (ATEC)
Locales	Secretaría de Turismo de la Ciudad de México	Cámara de Comercio, Servicios y turismo de la Ciudad de México

Fuente: Elaboración propia del autor.

Los ejemplos mostrados anteriormente son significativos pues en cada uno de ellos es posible encontrar algunos casos donde hay convergencia como sería el impulso del desarrollo, pero también de conflicto, como sería la visión de sustentabilidad

¹⁵⁴ Para profundizar sobre el papel de la economía en la “alta política”, cfr. Norrin Ripsman, “False Dichotomies: Why Economics Is High Politics” en *Guns and Butter: The Political Economy of International Security*, Lynn Rienner Publishers, Estados Unidos 2005, pp. 15-31,

¹⁵⁵ *Gubernamentalidad* es un término acuñado por tomado por Michael Foucault en el cual hay un ejercicio del poder descentralizado, pues con la introducción de la economía dentro del ejercicio político, hay un surgimiento de actores particulares, los cuales deben buscar mecanismos de autogestión que les permitan funcionar en la individualidad y en lo grupal. Dicho planteamiento no debe confundirse con la gobernabilidad, pues ésta hace referencia a la capacidad de ser gobernado desde una estructura jerárquica, mientras que la gubernamentalidad es un estado que brinda emancipación y representatividad para la toma dedecisiones. Cfr. Michael Foucault, “La gubernamentalidad” en *Estética, ética y hermenéutica*, Paidós, Barcelona, España, pp. 175-198.

contra la sostenibilidad. El ejercicio de gobernanza turística a escalas tiene algunas externalidades que nos ayudan a comprender la distribución del poder, y el ejemplo más reciente se ha presentado con la pandemia a raíz de *COVID-19*.

Durante los meses de marzo a agosto de 2020, la gobernanza turística convocó algunos ejercicios de acción colectiva que permitieron mostrar algunos signos de cooperación, pero también de desencuentro. El caso más sintomático es el que se percibió en la industria aérea donde en un ejercicio de *partenariado* global más de 60 líneas aéreas rivales de las alianzas *skyteam*, *oneworld* y *star alliance* se unieron por primera vez para mostrar su postura sobre las afectaciones a la economía global si no había apoyo de inversionistas o de gobiernos¹⁵⁶. El llamado del sector privado hacia los rescates con recursos públicos estatales muestra un ejemplo de grados de interdependencia, pues desde el punto de vista de la industria aérea, si los gobiernos no rescatan a las aerolíneas, la premisa de éstas es que habría un impacto directo en la economía nacional y en el desarrollo de un país, puesto que se generaría dependencia hacia aerolíneas extranjeras y reduciría la competitividad y conectividad de un país, no obstante, algunos mandatarios se han pronunciado en contra de los rescates, pues las leyes del mercado no han sido capaces de responder a las dificultades de la pandemia, como lo externó el gobierno de México y su aerolínea bandera miembro de *Skyteam*, *Aeromexico*¹⁵⁷.

Ante escenarios de conflicto de interés entre el ámbito público y privado, los esquemas de gobernanza turística a escala han procurado incorporar mecanismos tanto representativos como participativos de ambas partes, pues éstos les permiten reforzar esquemas de redes de cooperación entre actores públicos y privados para generar ventajas competitivas y comparativas contra los esquemas tradicionales estatocéntricos. En la gobernanza a escalas no hay un desplazamiento del estado, simplemente éste se adapta a roles que le permiten margen de acción, como sería coordinador de acciones. Particularmente en estos mecanismos, existen opciones de

¹⁵⁶ Skyteam página oficial, "SkyTeam, Oneworld, And Star Alliance Member Airlines Call On Governments and Stakeholders For Extraordinary Support" [En línea] Skyteam press releases, Amsterdam, 16 de marzo de 2020 [Dirección URL] <https://www.skyteam.com/en/about/press-releases/press-releases-2020/skyteam-oneworld-and-star-alliance-member-airlines-call-on-governments-and-stakeholders-for-extraordinary-support> [Fecha de consulta: 20 de marzo de 2020]

¹⁵⁷ Neldy San Martín, "Las aerolíneas mexicanas, en cuidados intensivos" [En línea] Proceso, México, 15 de junio de 2020, Dirección URL: <https://www.proceso.com.mx/634420/coronavirus-en-mexico-las-aerolineas-mexicanas-en-cuidados-intensivos> [Fecha de consulta: 15 de junio de 2020]

medición de resultados y, con ello, se impulsan tendencias y marcos de acción y ejecución que involucren y comprometan a todos sus actores.

Los impactos de la gobernanza a escalas han abierto importantes nuevos espacios en la construcción de acuerdos que permiten tener transcendencia transversal en sus diferentes niveles y también entre sus diferentes esferas de influencia, sin embargo, son pocos los casos de estudio que tienen la capacidad de convocatoria y de convergencia de intereses públicos y privados dentro de un mismo recinto, siendo el caso de la OMT, uno de los pocos ejemplos prácticos que no sólo nos permite comprender la evolución de la gobernanza turística, sino que además ha tenido la capacidad de incorporar todas las escalas (Global, transnacional, nacional y local).

3.2.2 Gobernanza turística internacional: El caso de la OMT

El desmantelamiento de las barreras comerciales ante el panorama de la globalización también plantea un desdibujamiento de barreras de carácter político, no sólo las referentes a fronteras y flujos migratorios, sino de una nueva dinámica de la soberanía y del poder político en un ámbito transnacional.

Dentro de la teoría política clásica se pueden enmarcar dos tipos de soberanía: la nacional, encabezada por el poder del Estado y la popular, radicada en la voluntad de pueblo. La paradoja en la era de la globalización y la gobernanza, es la manera en que se interpreta la soberanía, ya no como un concepto 'Westfaliano' y de un ejercicio y monopolio de poder por el Estado, sino hay una reconceptualización de las relaciones de poder, en la que los agentes privados van tomando ámbitos de acción, recursos y áreas de influencia, como son los gigantes tecnológicos o las grandes petroleras.

La reconceptualización de la soberanía nacional dentro de la gobernanza turística surge como una necesidad de asimilación de la transnacionalización del espacio turístico y sus recursos, en donde, la incidencia de agentes públicos o privados y su nivel de autoridad e influencia, van determinando su capacidad de acción y, aunque “[el] principio de no intervención a nivel estado-nación está estrechamente vinculado a la soberanía, en el mundo globalizado de hoy abundan instancias en las que las

acciones de una nación (particularmente una nación económicamente poderosa) limitan e influyen en los asuntos internos de otras naciones”¹⁵⁸.

El replantear conceptos realistas como la soberanía tradicional y el monopolio del poder estatal en el marco de la globalización, responde a nuevas dinámicas políticas, económicas y sociales como la revolución de los medios de producción, las interacciones entre actores y el traslado de capitales en su estado global.

En ese contexto, nos topamos con una especie de “cesión de soberanía” en la que “los sujetos vertebrales del proceso son las organizaciones internacionales que, si bien poseen una matriz intergubernamental, gozan de cierta autonomía respecto de los Estados. El proceso de ‘transnacionalismo organizativo’ se completa e institucionaliza mediante la incorporación de entes no gubernamentales en los estatutos consultivos de las organizaciones intergubernamentales [...]”¹⁵⁹ sean internacionales públicas o privadas, como sería el caso de la OMT o la Asociación internacional de profesionales en el turismo.

Con la transgresión de la soberanía westfaliana dentro del turismo global, el poder del Estado tiende a ceder esferas de influencia, por los pesos y contrapesos que derivan de los ejercicios de cooperación, sin embargo, éste se reposiciona en los procesos de toma de decisiones dentro de la gobernanza, pues su capacidad organizacional para trasladar sus objetivos políticos y económicos, sea directamente (Diplomacia Turística) o a través de sus transnacionales, va creando directrices dentro de la política turística internacional .

El caso de la OMT es *suigéneris*, pues no sólo ha ido más allá de un asunto de redefiniciones de poderes legítimos, sino que ha replanteado la idea de democratización del turismo, debido a que la idea de ‘una nación, un voto’ ya no es un precepto práctico

¹⁵⁸ John H. Jackson, “Sovereignty -Modern: A New Approach to an Outdated Concept” [En línea] George Town University, Law Faculty Publications and Other Works, N° 110, Estados Unidos, p. 10, Dirección URL: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1108&context=facpub> [Fecha de consulta: 20 de marzo de 2020]

¹⁵⁹ Diego, Navarro, “El turismo internacional desde la perspectiva de las teorías de las Relaciones Internacionales” [En línea] Revista Investigaciones Turísticas, Universidad Alicante, España, N°8, julio- diciembre, 2014, p. 157, Dirección URL: https://www.researchgate.net/publication/273354635_El_turismo_internacional_desde_la_perspectiva_de_las_teorA-as_de_las_Relaciones_Internacionales [Fecha de consulta: 10 de abril de 2020]

en la organización, pues ésta innova con su estructura orgánica¹⁶⁰, al otorgar un *status* representativo de *miembro asociado* tanto a la sociedad civil, como al sector privado, lo cual generara un ejercicio de ‘partenariado’ mundial¹⁶¹ y ‘paradiplomacia’, pues es aquí cuando el Estado y los empresarios diversifican funciones y relaciones multilaterales en diferentes niveles, ejemplos de ello son el hermanamiento de ciudades, las Cámaras de comercio o los llamados *think tanks*.

Hablar de las capacidades de la gobernanza dentro OMT en un mundo global nos enfrenta a varios cuestionamientos en el marco del Derecho Internacional, ya que entre la praxis política multipolar, el estatus jurídico que los sujetos de derecho internacional representan y la entrelazada economía global, nos plantean una especie de *teoría de juegos* y el *dilema de los prisioneros*, puesto que la cooperación en el turismo sigue siendo el catalizador para su desarrollo, por lo que se puede hablar de una distribución horizontal y vertical del poder, en la que todos los actores pueden verse beneficiados siempre y cuando se definan objetivos en común.

Dentro de la estructura de gobernanza que representa la OMT, un tema de fondo tiene que ver en que la legitimidad de un actor, sea público o privado, no se medirá en su capacidad de decisión, poder político o económico, sino por capacidad de poder suave para generar acuerdos de valor y cooperación, además de influir en la agenda de la organización, como sería el caso de las Organizaciones No Gubernamentales, citando el caso de El Centro Internacional para Niños Desaparecidos y Explotados (ICMEC, por sus siglas en inglés) que ha trabajado en conjunto con otros actores como INTERPOL (Organización Internacional de Policía Criminal) para darle otro sentido al mal empleado *turismo sexual infantil* y denominarlo como delincuentes que viajan con fines de abuso infantil y que el turismo ni es el medio ni es una industria que promueva el abuso¹⁶².

¹⁶⁰ Cfr. OMT, “Estatutos de la Organización Mundial de Turismo” [En línea], junio 2009, 35 pp., Dirección URL: <http://dtxtg4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/docpdf/unwtostatutesesp.pdf>, p.24 [Fecha de consulta: 20 de marzo de 2012]

¹⁶¹ Cfr. Eduardo Fayos-Sola, “Política Turística en la época de la globalización” [En línea] Colección Mediterráneo Económico: Las nuevas formas de hacer de hacer turismo, *Instituto de Estudios socioeconómicos de Cajamar*, núm.5, 2004, 284pp, Dirección URL: <http://www.fundacioncajamar.es/mediterraneo/revista/turismo.pdf>, p. 229 [Consulta: 17 de febrero de 2021]

¹⁶² ICMEC, “Leaders From 16 Countries Meet To Address Growing Problem Of Offenders Who Travel Globally To Sexually Abuse Children” [En línea] ICMEC Press releases, Virginia, Estados Unidos, Dirección URL: <https://www.icmec.org/press/leaders-from-16-countries-meet-to-address-growing-problem-of-offenders-who-travel-globally-to-sexually-abuse-children/> [Fecha de consulta: 10 de Marzo de 2020]

Aplicar el concepto de la gobernanza al ámbito turístico aún presupone transiciones y reformas, empezando por el hecho que el concepto tiene un fuerte componente de modelos democráticos occidentales, cuyos procesos de gestión se basan en las jerarquías, la participación y las tendencias de los mercados. Lo significativo de la naturaleza de la gobernanza dentro de la OMT, es que ésta plantea acuerdos del tipo representativos, con impactos horizontales que se adaptan tanto a los objetivos globales de turismo como a las políticas domésticas: Los institucionales (recomendaciones no vinculantes) y los pragmáticos acordes al interés nacional y/o del sector (iniciativas).

La OMT no sólo ha jugado como interlocutora, sino además constituye un ejemplo de un actor internacional *per se*, pues ha actuado como régimen regulador y de un actor por derecho propio, teniendo en consideración, entre otros logros, la influencia que ha ejercido en las políticas turísticas y estrategias de desarrollo turístico aplicadas por diversos gobiernos y entes privados. Su papel como organización coordinadora la política turística internacional, de consensos globales y de instrumentos de gestión de conocimiento, funciona a su vez como un foro aglutinador del ‘partenariado’ de los distintos actores de la política turística global la cual va enfocada en dos sentidos:

Por un lado, la búsqueda de aliados globales de carácter público por parte de los actores endógenos de los destinos turísticos (empresas y Gobiernos locales, trabajadores y restos de la sociedad civil [...]) Por otro lado, la estrategia del predominio en la globalización de empresas multinacionales, deseosas de sobrepasar el control impuesto por las Administraciones nacionales y locales- presentando por ellas con frecuencia como ineficiente- y confiadas en encontrar eco e instrumentos para la legitimación de esas estrategias [...]¹⁶³.

Pese a la solidez de su estructura y su capacidad de adaptación, la gobernanza en la OMT enfrenta retos *intermésticos*, que ponen en riesgo no sólo su arquitectura, sino además el turismo como se conoce hoy en día:

- Exaltación de nacionalismos y movimientos conservadores. La radicalización de discursos de odio tiene un impacto directo en los flujos de turistas, ya sea por un miedo a la discriminación en el destino o por impedimentos migratorios impuestos. Algunos casos representativos son los de índole religioso de llegadas de países específicos impuestas unilateralmente por algún país (caso

¹⁶³ Eduardo Fayos Sola, “política turística en la era de la globalización”, en *Las nuevas formas del turismo*, N° 5, Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar, España, 2004, p. 229

Estados Unidos a algunos países del mundo islámico¹⁶⁴), por situaciones políticas (caso BrExit y sus reformas de migratorias con la UE en el *espacio Schengen*¹⁶⁵), por asuntos comerciales (las aerolíneas de origen estadounidense han manejado un discurso de robo de empleos y falta de competencia en contra de las líneas aéreas del golfo pérsico¹⁶⁶) o por xenofobia (estudiantes y turistas chinos han sido acusados de espionaje y ello ha derivado en rechazos en universidades o en la negación de entrada a un país¹⁶⁷, así como la discriminación a raíz de covid-19¹⁶⁸);

- Cambio climático y equilibrio inter e intra generacional. La huella ecológica de cada turista por la demanda de bienes y servicios plantean no sólo un reto ambiental, sino además un dilema entre la sostenibilidad y la rentabilidad, pues por citar un ejemplo, la industria de la aviación comercial representa la paradoja entre hacer el turismo más accesible por el transporte de pasajeros, incluso con líneas de bajo costo, pero por el otro, es una de las industrias con mayor emisión de gases de efecto invernadero¹⁶⁹, donde, a la fecha, sigue siendo un amplio debate sobre cómo reducir los efectos¹⁷⁰. De igual forma, se presentan escenarios donde las políticas de Estado no están tomando acciones vinculantes ni respondiendo a los desafíos en materia ecológica, como se ha presentado en distintas ediciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, por lo que ante la falta de

¹⁶⁴ Zolan Kanno-Youngs, "Trump Administration Adds Six Countries to Travel Ban", [En línea] New York Times, 31 de enero de 2020, dirección URL: <https://www.nytimes.com/2020/01/31/us/politics/trump-travel-ban.html> [Fecha de consulta: 8 de Julio de 2020]

¹⁶⁵ David Goodger, "The Impact Of A 'No-Deal' Brexit On Travel And Tourism" [En línea] Oxford Economics, Reino Unido, 6 de diciembre de 2018, 4pp <https://www.oxfordeconomics.com/recent-releases/dfd4ac5f-5d3b-49c0-87a7-1b9578093b96>

¹⁶⁶ Dominic Dudley, "@US Airlines Claim Victory Against Gulf Rivals, But Details Of UAE Deal Suggest Little Will Change" [En línea] Forbes, 21 de Mayo de 2018, Dirección URL: <https://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2018/05/21/us-airlines-victory-gulf-rivals/#743a35623800> [Fecha de consulta: 8 de Mayo de 2020]

¹⁶⁷ AFP, "Trump Stellt Chinesische Studenten Unter Spionage-Generalverdacht" [En línea] Der Spiegel, 29 de Mayo de 2020, Dirección URL: <https://www.spiegel.de/panorama/bildung/us-universitaeten-donald-trump-stellt-chinesische-studenten-unter-spionage-generalverdacht-a-cdad65a0-2d9d-44a5-9754-8f8885db346f> [Fecha de consulta: 10 de Agosto de 2020]

¹⁶⁸ Liya Yu, "Coronavirus: Keine Rechtfertigung Für Rassismus!" Amnistía Internacional, 19 de marzo de 2020, Dirección URL: <https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/deutschland-coronavirus-keine-rechtfertigung-fuer-rassismus> [Fecha de consulta: 20 de junio de 2020]

¹⁶⁹ Brad Schallert, "Cutting Aviation Pollution" [En línea], World Wild Life, Washington, Estados Unidos Dirección URL: <https://www.worldwildlife.org/initiatives/cutting-aviation-pollution> [Fecha de consulta: 20 de abril de 2020]

¹⁷⁰ IATA, "Climate Change", [En línea] IATA, Montreal, Canadá, Dirección URL: <https://www.iata.org/en/programs/environment/climate-change/> [Fecha de consulta: 17 de abril de 2020]

compromisos y acuerdos se pone en dificultades al sector y deriva en otros problemas como los refugiados climáticos, crisis alimentarias o pérdida de la biodiversidad. La labor del turismo en la lucha contra el cambio climático consiste en la elaboración e implementación de tipologías que permitan de manera íntegra contribuir en las tareas de adaptación y mitigación¹⁷¹ como es el caso del ecoturismo.

- Seguridad global. El crimen se ha vuelto transnacional y eso requiere de la colaboración y generación de inteligencia entre las autoridades y los especialistas en seguridad del sector corporativo. En el ámbito del turismo se pueden citar diversos casos y modos de operación que terminan por impactar de forma negativa a la industria, se destacan los casos de trata de personas, tráfico ilegal de fauna, terrorismo, lavado de dinero, cibercrimes, entre más. Cada eslabón dentro de la gobernanza juega un rol fundamental para reducir los riesgos y amenazas, desde aeropuertos, oficinas migratorias y aduaneras, las aerolíneas y las oficinas de turismo coadyuvan a fortalecer el sector, más allá de las diferencias políticas.
- Nuevas formas de hacer turismo. Turismo es una actividad que se reinventa y genera nuevas tipologías que responden a las necesidades de nuevos segmentos de mercado y/o a los contextos socioculturales como sería el caso del turismo de bienestar, no obstante, hay un nuevo tipo de turismo que revoluciona la industria totalmente y que indirectamente generará un nicho importante, pero también posibles tensiones diplomáticas, como sería el caso del turismo espacial¹⁷². Lo interesante de esa nueva forma de hacer turismo es que los gobiernos se han aliado con las empresas para posicionarse frente a nuevos competidores, como el caso de SpaceX de Elon Musk y el gobierno estadounidense, Virgin Galactic y el gobierno del Reino Unido o C-Space del gobierno de la República Popular de China.

¹⁷¹ Organización Mundial de Turismo, “La nueva situación del turismo en la era del cambio climático mundial” en *Cambio climático y turismo. Responder a los retos globales* [En línea] Organización Mundial de Turismo, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Organización Meteorológica Mundial, octubre, 2007, Dirección URL: <http://www.ulp.edu.ar/ulp/VerCapacitacion.asp?CapacitacionID=41>, p.4 [Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2020]

¹⁷² Cfr. Michael Sheetz, “How SpaceX, Virgin Galactic, Blue Origin And Others Compete In The Growing Space Tourism Market” [En línea] CNBC, 26 de septiembre de 2020, Dirección URL: <https://www.cnbc.com/2020/09/26/space-tourism-how-spacex-virgin-galactic-blue-origin-axiom-compete.html> [Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2020]

- Equidad de género e igualdad de oportunidades. La industria turística se ha jactado por muchos años como un promotor del empleo, sin embargo, también existen muchas críticas de organismos como la Organización Internacional del trabajo (OIT)¹⁷³ por aspectos vinculados con la informalidad, falta de equidad de género en mandos directivos o explotación de grupos vulnerables. El gran desafío sigue siendo la laxa observancia del gobierno hacia las empresas prestadoras de servicios turísticos, las cuales en un afán de reducir costos por mano de obra no calificada o por obtener incentivos fiscales, crean esquemas de subcontratación y se crea una brecha de acceso de oportunidades.
- Ciudades Globales. El posicionamiento cosmopolita en el ámbito financiero, político y cultural, han hecho de muchas ciudades, un verdadero núcleo de actividad turística, sin embargo, la necesidad de conectividad entre turistas y destinos demandan de inversiones en infraestructura, bienes y servicios para que la actividad pueda desarrollarse de una forma mucho más integral y dinámica, pero, el crecimiento urbano acelerado tiene claroscuros, pues pone en 'jaque' al desarrollo, ya que por un lado las zonas rurales son fundamentales para ámbitos que rebasan meramente lo turístico, entre ellos la seguridad alimentaria y el equilibrio medioambiental.
- Pandemias. El año 2021 representó para el mundo no sólo un replanteamiento de la agenda de riesgos y amenazas¹⁷⁴, sino además la forma en que interactuamos, pues a raíz de la pandemia por COVID-19, pasamos de lo tangible a lo digitalización. Dicha situación tuvo un impacto negativo en el turismo, pues las restricciones a la industria como los cierres de fronteras, cierres temporales de hoteles, restaurantes, museos y toda una gama de actividades suspendidas provocaron una caída de ingresos y llegadas internacionales de turistas e incluso en el ámbito doméstico el contraste es notable contra el año 2019.

¹⁷³ Cfr. Organización Internacional del Trabajo, *Pautas de la OIT sobre trabajo decente y turismo socialmente responsable*, [En línea] Departamento de Políticas Sectoriales, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 2017, 83pp. Dirección URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/normativeinstrument/wcms_546341.pdf [Fecha de consulta:

¹⁷⁴ Foro Económico Mundial, "The Global Risks Report 2020" [En línea] Foro Económico Mundial, Edición 15, enero 2020, Suiza, p.2, dirección URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf [Fecha de consulta: 15 de febrero de 2020]

- Desarrollo sostenible. Quizás sea esta una de las tareas históricas más importantes, no sólo del turismo, sino de la historia moderna de la humanidad. La definición de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa un logro y el turismo tiene un rol pragmático dentro de ésta, pero aún no es suficiente, pues los agravios existentes en materia de derecho ambiental, violaciones a los derechos humanos o la brecha tecnológica son ejemplos de que la voluntad política es clave fundamental para dar soluciones a las problemáticas existentes y también para impulsar un sentido sostenido al turismo, a la gobernanza turística y una oportunidad para sector empresarial.

Si bien la OMT no tiene como menester vigilar la seguridad internacional o encontrar respuestas directas a los problemas de la agenda global, su papel es más pragmático y conciliador en un balance político-económico y, por ende, la multilateralidad y el pluralismo que en ella convergen, muy al estilo de la Organización Mundial del Comercio, le permite hacer un balance y estabilidad a manera de poder fáctico y poder 'suave', lo cual, a diferencia de otros organismos del sistema de Naciones Unidas como el Consejo de Seguridad o el Banco Mundial, cuyos bloques están marcados por contrapesos o tendencias, la OMT es una agencia especializada más dinámica y diversa.

La OMT tiene una labor compleja al ser al ser 'juez y parte' dentro de la gobernanza turística internacional, pues en su ideal de democratización del turismo, también se manifiestan posiciones encontradas entre quienes defienden modelos de accesibilidad turística, pero con efectos masivos como serían las aerolíneas de bajo costo, y aquellos que buscan un turismo más responsable como sería el caso del *ecoturismo*.

Derivado de este proceso de investigación surgen aún muchas preguntas y planteamientos sobre la multidimensionalidad del turismo y su capacidad de adaptación, pues ante escenarios y riesgos como ha sido la pandemia por covid-19, se lanza la pregunta eje ¿cuál es el futuro de una Organización surgida en los años 70 del siglo pasado, bajo una agenda neoliberal, cuyo planteamiento era la reactivación de una economía 'sin chimeneas'? A ciencia cierta no hay una respuesta puntual sobre sus mecanismos de operación y ejecución, pero indudablemente la

OMT tiene la tarea de innovar y adaptarse, ya que el turismo es una actividad lúdica y rentable entre 'el ocio y el negocio', que tiene un crecimiento constante y que se ha vuelto el motor económico de muchas naciones sin importar su grado de desarrollo y que ha permitido llegar a acuerdos entre la esfera de lo público y lo privado.

Las posibilidades de éxito y de adaptación de la OMT para responder a los retos y escenarios citados previamente, dependerán en gran medida de dos factores: por un lado la voluntad política para hacer de la OMT más allá de un foro técnico de discusión, impulsando una gobernanza turística inclusiva y sostenible y, por el otro el papel del sector privado como un agente transformador multisectorial, donde más allá de la certidumbre económica, se debe garantizar un uso equitativo y acceso responsable a los recursos tangibles e intangibles que puede ofrecer el turismo en el siglo XXI, pero sobre todo implica la transición de un paradigma donde debe repensarse el sentido del turismo, del turista y de los viajes como los conocemos hoy en día.

3.3 La gobernanza turística internacional: ¿mecanismo catalizador para el desarrollo? El caso de la Agenda Global 2030

El proceso de configuración de la gobernanza turística y su impacto en el desarrollo ha pasado por una serie de eventos internacionales que han configurado no sólo las relaciones de poder entre Estados sino además entre entes privados:

La decadencia definitiva de las potencias imperialistas de finales del siglo XIX que llevó a la formación de nuevos Estados Nacionales en Asia y África; la Primera Guerra Mundial; el fin del ciclo económico depresivo (crisis de 1929-1933), así como la conclusión de la Segunda Guerra Mundial y la consolidación de los Estados Unidos de América como la nueva potencia hegemónica mundial, país en que se generalizó el fordismo como régimen de producción y circulación e impulsó una nueva revolución científico-técnica, condujeron a la recomposición de las fuerzas político-económico mundiales y a la creación de un sistema de instituciones internacionales y multilaterales encargadas de investigar y proponer alternativas de desarrollo en el marco del restablecimiento de la integración económica mundial¹⁷⁵.

El debate sobre el desarrollo ha traído una serie de análisis y reflexiones científico-sociales, lo complejo de aplicar ese análisis al turismo es que pareciera dar una

¹⁷⁵ Marcia Solorza, Moisés Cetré, "La teoría de la dependencia", *Revista Republicana*, Centro de Investigaciones de la Corporación Universitaria Republicana, número 10, junio, 2011, p. 128, dirección URL: <http://revista.urepublicana.edu.co/wp-content/uploads/2012/07/La-teoria-de-la-dependencia.pdf> [Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020]

posición contradictoria entre una perspectiva en el balance de recursos y la sostenibilidad, contra una práctica dirigida más hacia el consumo masivo, reproducción y dependencia. A pesar de lo anterior, no se puede asumir una posición totalmente radical, pues como se ha propuesto a lo largo del presente escrito, el turismo es un asunto pragmático, que puede responder a diversos intereses y que puede conseguir un equilibrio a través de la gobernanza.

Gobernanza y turismo son conceptos que van muy ligados y que, para muchos gobernantes, representa una oportunidad dentro de la agenda política para impulsar planes de crecimiento y desarrollo aprovechando el fuerte agregado económico del turismo con la finalidad de resolver compromisos, tales como la pobreza, el desempleo, la inversión privada y la entrada de divisas, sin embargo, cuando hacemos referencia al análisis de la relación entre turismo y desarrollo se deben contemplar las interconexiones coyunturales y estructurales y los vínculos con los impactos económicos, sociales y medioambientales; ello implica tomar en cuenta tanto las características propias de cada país, así como el papel de los agentes que intervienen en el desarrollo de la actividad turística, desde las empresas (locales e internacionales, los estados, Organizaciones no Gubernamentales y los Organismos Internacionales).

Desde los años 1960 a 1970 se impulsaron una serie de medidas que favorecieron el comercio internacional, pero se hizo un especial hincapié en aquellas actividades de exportación que fueran capaces de hacer frente a las limitaciones y restricciones tradicionales de varios países con políticas proteccionistas. El turismo fue una de las industrias que más se vio favorecidas directa e indirectamente con las dinámicas impulsadas por el comercio internacional.

Tras un escenario de crisis de deuda y aplicación de programas de ajuste estructural impulsados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se hizo un especial énfasis para impulsar turismo, al ser una actividad que se ajustaba de manera adecuada al conjunto de estrategias orientadas a la apertura de mercado y bajo los principios de una menor intervención del Estado, dicha situación propició condiciones más atractivas para los monopolios y empresas transnacionales y, desde el ámbito político, se consolidó como una estrategia hacia la modernidad con el impulso de gobiernos tecnócratas, en donde dichas empresas se asocian con la clase

gobernante para tener una amplia influencia en la cadena de producción turística y en la administración de los servicios.

De esa manera, las empresas turísticas transnacionales adoptan una posición de monopolio y oligopolios económicos que termina por impactar el rumbo del Estado en materia de política turística, pues los gobiernos “[...] ponen en marcha políticas turísticas públicas que les beneficien: disminución de las cargas impositivas, ventajas para flexibilizar la aplicación de las leyes nacionales, gobiernos que inviertan en infraestructura para sus negocios (carreteras, aeropuertos, suministro eléctrico y de agua potable, etc.), bajo el argumento de que generarán empleos, y de no cumplirse sus peticiones, pueden relocalizar sus inversiones en otro país”¹⁷⁶.

La sinergia entre el poder empresarial y el poder político es el elemento clave que permite el análisis no sólo de la política turística internacional, sino además todos los componentes que tienen un impacto directo en su dirección como es el papel del desarrollo, pues éste ha sido tanto catalizador como el medio que le ha permitido aglutinar y poner en balanza los intereses económicos, sociales y medioambientales.

Un ejemplo vinculado al desarrollo desde la óptica de Relaciones Internacionales, es el que realiza Morgenthau¹⁷⁷, quien encuentra algunas condicionantes interesantes detrás de la figura de la ayuda humanitaria y de la cooperación internacional para el desarrollo, al enfatizar en que hay una existente división entre países desarrollados y no desarrollados, y, que el desarrollo, surge tanto como un medio y un fin de política exterior, pues es un mecanismo de intervención de los países desarrollados.

Aplicando el pensamiento de Morgenthau dentro del turismo, se descubre una analogía entre países emisores y receptores de turistas, donde los países emisores en su mayoría son países con alto nivel de desarrollo, pero que también van creando las condicionantes en los países receptores como lo es la inversión en infraestructura.

Curiosamente esta división entre países desarrollados y no desarrollados también tiene tintes políticos, pues recordemos que los primeros esfuerzos de impulso al turismo se desarrollan dentro del contexto de posguerra y de una clara división

¹⁷⁶ Joan Subirats, “El análisis de las políticas públicas” en Gaceta Sanitaria, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona, España, Volumen 15, n°3, febrero, 2001, p. 260

¹⁷⁷ Hans Morgenthau, “A Political Theory of Foreign Aid” en The American Political Science Review [En línea], American Political Science Association, Estados Unidos, Vol. 56, No. 2, junio 1962, pp. 301-309, Dirección URL: <https://www.jstor.org/stable/1952366?seq=1> [Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2020]

propiciada por la Guerra Fría, donde el intervencionismo militar ya no era el camino adecuado que permitiese influir en la balanza de poderes, por lo tanto, se precisa de nuevos mecanismos justificados de interacción entre las naciones, donde las naciones desarrolladas promuevan la inserción de las naciones que no lo son en la dinámica global, siendo la cooperación para el desarrollo un mecanismo que reafirma la sinergia de la clase política y empresarial a nivel mundial.

El turismo como producto de la modernidad, ve en el desarrollo una vía de expansión global, pues a través de su incorporación dentro del contexto de un mundo globalizado, logra penetrar las agendas locales y transnacionaliza el espacio local, en la que la economía doméstica responde a necesidades exógenas. Incluso hay autores como Dennison Nash que hace una analogía del turismo como una relación imperialista o neocolonialista, pues “[...] las teorías del imperialismo se refieren a la expansión de los intereses de una sociedad fuera de sus fronteras nacionales. Estos intereses- ya sean económicos, políticos, militares, religiosos o de otro tipo- impuestos sobre una sociedad foránea o bien ésta los adopta, y se establecen entonces unas transacciones intersociales en constante evolución que vienen marcadas por los vaivenes del poder”¹⁷⁸.

La interpretación de Nash es reveladora, pues relacionando el pensamiento de Morgenthau sobre la cooperación para el desarrollo más las teorías del imperialismo, es posible hallar que sí hay una relación directa entre la clasificación de naciones en el turismo entre emisores y receptores, sin embargo, en un estricto sentido hablar de imperialismo *per se* no necesariamente explica la relación actual entre turismo y desarrollo, pero la globalización sí contiene elementos conceptuales y teóricos que ayudan a explicar dicha relación. Por un lado, si tomamos la noción de un *neoirperialismo*, se interpreta como la noción de que se pretende extender un sistema social desde un centro de poder a todo el mundo, no obstante, en una fase global, ya no se puede hablar de un sólo centro de poder, pero sí sugiere la interconexión y la interdependencia de distintas zonas del globo.

En el párrafo se tienen dos conceptos clave que nos permiten tener un hilo conductor para profundizar en los impactos del turismo en desarrollo. Por un lado, se habla de

¹⁷⁸ Cfr. Javier Hernández-Ramírez, “Turismo de base local en la globalización” [En línea] revista andaluza de antropología, Universidad de Sevilla, Número 8, marzo 2015, 18 pp, dirección URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/157761633.pdf> [Fecha de consulta: 4 de octubre de 2020]

centros de poder y, por el otro, se habla de interdependencia, lo cual parecerían hablar de una antítesis, sin embargo, es menester recordar que el turismo es un objeto de estudio pragmático y en constante evolución que puede ser apreciado desde diferentes teorías según el contexto histórico, es por ello que para entender la relación del turismo y desarrollo en su escala global, es imprescindible retomar como antecedente la teoría de la dependencia y la estructura centro-periferia, la cual se convierte en el marco teórico e histórico que nos ayuda a explicar el proceso dinámico del turismo y desarrollo desde una visión holística.

Una teoría surgida en el contexto de 1970, podría parecer anacrónica, sin embargo, es importante señalar que, si bien algunas formas de interacción entre las naciones han cambiado y que usamos terminologías políticamente correctas por los organismos internacionales como en *vías de desarrollo* en lugar de *subdesarrollados*, los temas estructurales son constantes como la pobreza o el deterioro del medio ambiente.

La relevancia de la teoría de la dependencia¹⁷⁹ aplicado al turismo internacional es que ésta señala que el desarrollo y el subdesarrollo “[...] no es ni una etapa en un proceso gradual hacia el desarrollo ni una precondition, sino una condición en sí misma [...]”¹⁸⁰, por lo que dependencia y subdesarrollo van más allá de una mera división existente entre países, ya que también se van creando estructuras internas en la sociedad entre posiciones de poder y posiciones de subordinación; por ejemplo,

¹⁷⁹ Es importante señalar que cuando hablamos de la teoría de la dependencia, existen varias vías de análisis que influyeron, por lo menos en Latinoamérica, en la manera abordar la problemática del subdesarrollo. Retomando el texto de Marcia Solorza y Moisés Cetre, citamos lo siguiente: “La teoría estructuralista o paradigma centro-periferia sustentada por los funcionarios de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Organización Regional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), bajo el liderazgo de Raúl Prebisch, misma que se orientó a criticar a la teoría económica neoclásica (ortodoxa) y a proponer una política de desarrollo hacia adentro basada en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), fue uno de los antecedentes teóricos inmediatos del enfoque de la dependencia. Otra fuente la constituyó el debate latinoamericano sobre el subdesarrollo que se sustentó en el marxismo clásico y el neo-marxismo de Paul Baran y Paul Sweezy, el cual la nutrió de elementos para comprender y cuestionar al desarrollo y subdesarrollo económico latinoamericano, resultado histórico del proceso capitalista. La tercera gran veta de conocimiento que influiría de manera relevante en los teóricos de la dependencia estuvo representada por la teoría del desarrollo económico dedicada a analizar las normas de comportamiento identificadas con la racionalidad económica moderna, y caracterizada por la búsqueda de la maximización de la productividad, la generación de ahorro y la creación de inversiones que llevaran a la acumulación permanente de las sociedades nacionales.” Cfr. Marcia Solorza *et al.*, *Op. Cit.* p. 129

¹⁸⁰ Paul Spicker *et al.*, “teoría de la dependencia” en **Pobreza: Un Glosario Internacional**, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 1ª edición, Buenos Aires, 2009, p. 279, dirección URL: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/t.pdf> [Fecha de consulta: 28 de diciembre de 2020]

los grandes inversionistas en hotelería en Cancún, México, modifican las condiciones de las economías locales para imponer estándares, siendo el caso del uso del dólar como moneda local o la ‘americanización’ de oferta y demanda para la prestación de bienes y servicios con mano de obra local, en muchas ocasiones subcontratada.

Las estructuras de dependencia en el turismo responden a las dinámicas de las etapas de expansión y evolución del capitalismo, donde Immanuel Wallerstein señala lo siguiente:

el capitalismo como un sistema basado en una relación económica, social, política y cultural que surgió a finales de la Edad Media y que dio lugar a un sistema mundial y a una economía mundial. Este enfoque, que distingue al centro de la periferia y la semiperiferia, enfatiza el rol hegemónico de las economías centrales en la organización del sistema capitalista. Existe una interconexión de la pobreza global con la polarización social y la desigualdad entre y dentro de los países¹⁸¹

La teoría de la dependencia es de utilidad, pues coadyuva a destacar la vigencia de que la condicionante del subdesarrollo no es algo que se pueda superar a través de la vertiente económica mecanicista del crecimiento, sino además existen variantes endógenas que tienen una incidencia sobre los procesos estructurales de cada nación, pues como lo explica Theotônio Dos Santos “el subdesarrollo como una consecuencia del capitalismo y forma particular de su desarrollo, el *capitalismo dependiente*, resultado de la conformación de estructuras internas condicionadas por la situación internacional de dependencia”.¹⁸²

Como se ha citado a lo largo de esta investigación el turismo por sí mismo, tiene componentes que inciden en la dependencia, pues no sólo hay un ejercicio de reproducción de patrones de oferta y demanda, impuestos por los grandes actores turísticos internacionales, sino que hay una supeditación al interior de recursos tangibles e intangibles y de una continua lucha de poder, que en términos de Agustín Cueva reflejan la constante lucha de clases¹⁸³.

Si bien hablar actualmente de la dependencia aplicada al turismo, es un escenario válido, no se debe dejar de lado que las estructuras centro-periferia también han

¹⁸¹ Paul Spicker, *Op. Cit.*, pp. 279-280

¹⁸² Cfr. Marcia Solorza *et al.*, *Op. Cit.*, p. 131

¹⁸³ Agustín, Cueva, *El Desarrollo del Capitalismo en América Latina*. México, Siglo XXI, 1998, 275pp.

evolucionado y que hoy en día los centros de poder no necesariamente refieren a metrópoli o una nación:

el capitalismo es la estructura que contextualiza los procesos mundiales y el turismo global como un elemento que tiene la doble función de consumir y producir en el seno de esos procesos. El capitalismo no es únicamente un conjunto de prácticas económicas, sino que constituye el conjunto que determina el posicionamiento central (dominante) de las practicas económicas dentro de la ordenación social de la existencia colectiva¹⁸⁴.

El enfoque estructuralista que contempla la dependencia aplicada al turismo no sólo demostró que hubo una fallida estrategia hacia el desarrollo, sino además acentuó las “lógicas productivas y de dominación política que se expresaron en la forma de producción-reproducción del ciclo del capital, pero que no lograron romper con el carácter dependiente y desigual de los países”¹⁸⁵, por el contrario hay una reestructuración de la lógica de mercantilización del espacio, de los bienes tangibles e intangibles y de estandarización de procesos que terminan por acentuar barreras económicas y sociales, donde incluso se presentan casos de segregación espacial.

La posición dominante manifestada en el capital en un estado global se ha transnacionalizado, lo que deriva en que más allá de tener una relación dual o tradicional de dependencia, nos enfrentamos a una situación de interdependencia global e, incluso, hay quienes citan un orden multipolar, pues el poder económico ha trascendido más allá de las barreras soberanas, lo que provoca que pueda desplazarse y materializarse en instrumentos supranacionales públicos y privados, los cuales reestructuran las lógicas de modelos hacia la modernidad y el desarrollo.

La interdependencia replantea la dialéctica del turismo global y del desarrollo, debido a que pone de manifiesto si la actividad turística puede representar beneficios y oportunidades, abogando por un desarrollo no intervencionista y que centralice sus objetivos en el bienestar local con impactos globales, porque en lugar de percibir a la globalización como una amenaza a ‘lo local’ , se propone en un esquema donde la globalización supere las limitaciones internas que obstaculizan el proceso del

¹⁸⁴ Eva Espuña, “Una aproximación al papel del turismo en el desarrollo” en *Orden económico mundial: globalización y desarrollo*, Netbiblo, España, 2003, p. 147.

¹⁸⁵ Emiliano López, Paula Belloni, “Las dinámicas del capital transnacional en América del Sur y los ‘nuevos’ patrones de dependencia: tendencia de re-primarización exportadora en el siglo XXI” en *Revista Mundo Siglo XXI*, Instituto Politécnico Nacional, México, Núm. 34, Vol. X, 2014, p. 51.

desarrollo, promoviendo un turismo que tenga impactos transversales más allá del ocio.

Cada uno de los países presenta una diversidad de condiciones de tipo natural, climatológica, cultural, política, social y económica que les da una condición única con posibilidades para aprovechar el turismo como una plataforma de desarrollo, sin embargo:

“cuanto más desarrollado está el país y mayores son las industrias de base con las que cuenta, más oportunidad tiene para que el turismo tenga el potencial para ser favorable para la economía y el conjunto de la sociedad. [...] [No obstante,] el turismo no siempre aporta desarrollo económico, pero en cambio a menor nivel de desarrollo económico de un país mayor es la posibilidad de que el turismo pueda convertirse en un negocio nacionalmente peligroso”¹⁸⁶.

La participación de la gobernanza dentro de los objetivos nacionales de turismo es fundamental, pues es medular el contar con un enfoque endógeno en la transformación de estructuras y procesos productivos de los bienes y servicios de manera sostenible, pues el paradigma del turismo aplicado al desarrollo no se trata de un aumento de la riqueza monetaria global, sino que es fundamental aumentar las capacidades locales de haber contribuido a ello y que el beneficio multidimensional tenga impactos en todo el dinámico entramado organizacional, productivo y comercial de servicios y actividades en torno al turismo.

La participación y convergencia de distintos agentes públicos y privados, aunado a constantes transformaciones en los ámbitos políticos, económicos, sociales y ambientales, han hecho que la gobernanza en materia turística se materialice en iniciativas en pro del desarrollo como sucedió con los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (por sus siglas en español ODM) en septiembre del año 2000, una alianza a nivel mundial en donde los 189 miembros de las Naciones Unidas de ese momento firmaron ocho propósitos de desarrollo humano para conseguir en 2015¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Joaquín Guzman, Emilio Fontela, “La teoría circular del desarrollo: un enfoque complejo” en *Orden económico mundial: globalización y desarrollo*, Netbiblo, España, 2003, p. 19

¹⁸⁷ Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas, OMT, “El sector turístico y los objetivos de desarrollo sostenible”, OMT, Madrid, 2016, 51pp. Dirección URL: <http://www.comunidadism.es/wp-content/uploads/downloads/2016/09/Turismo-y-ods.pdf> [Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020]

Como agencia especializada del sistema de las Naciones Unidas, la OMT “[...] se comprometió a impulsar la ciudadanía global corporativa en el turismo actuando como una plataforma central para las asociaciones, el espíritu empresarial y la gobernanza. Las partes interesadas en el turismo desempeñan un papel clave en el desarrollo de la conciencia ambiental, cultural y social y contribuyen a la capacidad del sector para promover un desarrollo sostenible y responsable”¹⁸⁸, por lo que se hizo un especial énfasis en apoyar a los objetivos 1 “erradicación de la pobreza y el hambre”, 3 “promover la equidad entre los géneros y la autonomía de la mujer”, 7 “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” y 8 “Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”, pues el rol estratégico que tiene el turismo podría detonar en efectos positivos para el desarrollo¹⁸⁹.

Derivado del análisis de los balances de los Objetivos, la misma Organización de las Naciones Unidas reconoció que tras años de su implementación el progreso ha fue modesto y desigual, pues “[...] cuando se requerían cambios estructurales con un fuerte compromiso político para garantizar el apoyo financiero suficiente y sostenido durante un período de tiempo más largo”¹⁹⁰, hubo dificultades: en primer lugar no se consideró que eran demasiado ambiciosos y muchos de ellos continuaban con un carácter asistencialista, además que, como se citó anteriormente, la cooperación para el desarrollo puede ser un medio efectivo de intereses de política exterior, pero que responde a necesidades de corto plazo. Un ejemplo de ello es la presencia que China ha tenido en África y en varios países en desarrollo¹⁹¹, donde se percibe un esquema de inversión en infraestructura, generación de empleos y proyectos de

¹⁸⁸ OMT, “Tourism And The Millenium Development Goals” en OMT, España, junio, 2010, p.4, dirección URL: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419005> [Fecha de consulta: 10 de enero de 2021]

¹⁸⁹ En la 65ª reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 24 de enero de 2011, se reconoce el rol que tiene el turismo dentro de los ODM a través de las resoluciones (A/RES/65/148) y (A/RES/65/173). Cfr. Naciones Unidas, “UN General Assembly Adopts Resolutions on Ecotourism and Code of Ethics for Tourism”, [En Línea] Asamblea General, Nueva York, 30 de enero de 2011, dirección URL: <http://sdg.iisd.org/news/un-general-assembly-adopts-resolutions-on-ecotourism-and-code-of-ethics-for-tourism/> [Fecha de consulta: 8 de enero de 2021]

¹⁹⁰ Naciones Unidas, “Review of the contributions of the MDG Agenda to foster development: lessons for the post-2015 UN Development Agenda” en El equipo de tareas del sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de Desarrollo post 2015, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, p. 4, Dirección URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/843taskteam.pdf> [Fecha de consulta: 19 de diciembre de 2020]

¹⁹¹ Cfr. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, “Report on China’s Implementation of the Millenium Development Goals (2000-2015), Pekin, Julio 2015, 101 pp, dirección URL: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/W020150730508595306242.pdf [Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2020]

cooperación conjunta en investigación y desarrollo¹⁹²; sin embargo, también es claro que el continente africano posee una serie de recursos estratégicos, además de una posición geopolítica que le permite estar cerca de medio oriente y el sur de Europa.

Desde el punto de vista de esta investigación, se considera que la falta de una gobernanza sólida y el limitado enfoque hacia la sostenibilidad fueron elementos clave que derivaron en que los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* no tuviesen el impacto esperado, pues incluso en palabras del ex Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-moon no hubo una claridad ni participación de todos los actores¹⁹³, por ello en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) se da la pauta para la reformulación de los ODM y dar paso a los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* y a la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS)*¹⁹⁴.

Una gran diferencia entre los *Objetivos del Milenio* en comparación con los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* tiene que ver con la perspectiva del desarrollo, al convertirse no sólo en el fin, sino también en el medio que abarcase la esfera social, económica y ambiental, pues en palabras de Carlos Gomez “los ODS plantean respuestas sistémicas a una visión global e interrelacionada del desarrollo sostenible que afronta cuestiones tan importantes como la desigualdad y la pobreza extrema, los patrones de consumo no sostenibles y la degradación ambiental, el reforzamiento de las capacidades institucionales, así como procesos de solidaridad global novedosos que los ODM descuidaron”¹⁹⁵,

El turismo ha podido materializar su capacidad de aglutinar intereses y coadyuvar en varias iniciativas, pues no sólo ha formalizado su compromiso para impulsar los ODS, además ha logrado impulsar la iniciativa de gobernanza como *Tourism Partnership*

¹⁹² Cfr. Mogopodi Lekorwe, et. Al. “China’s Growing Presence In Africa Wins Largely Positive Popular Reviews” en AfroBarometer, Ghana, N° 122, 24 de octubre de 2016, 31 pp. Dirección URL: <https://www.afrobarometer.org/publications/ad122-chinas-growing-presence-africa-wins-largely-positive-popular-reviews> [Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2020]

¹⁹³ El entonces Secretario General de Naciones Unidas, Ban ki-moon hace un balance en 2012 a que la relevancia de determinar las fuentes de financiación, el establecimiento de indicadores adecuados para medir el progreso o la falta de claridad sobre el papel de determinados actores en la consecución de la agenda, como la sociedad civil y el sector privado fueron factores que no permitieron alcanzar con éxito los objetivos.

¹⁹⁴ Cfr. Naciones Unidas, “La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Centro de Noticias ONU, Nueva York, 25 de septiembre de 2015, dirección URL: <https://news.un.org/es/story/2015/09/1340191> [Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2020]

¹⁹⁵ Carlos Gomez, “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica” [En línea], Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global, FUHEM, Madrid, España, N° 140, octubre, 2019, p. 108 dirección URL: <https://www.fuhem.es/2019/10/24/objetivos-de-desarrollo-sostenible-ods-una-revision-critica/> [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2020]

for Development (por sus siglas en inglés TOURPAC)¹⁹⁶ dentro del Pacto Mundial de Naciones Unidas, en 2017 se proclamó el *Año Internacional del turismo sostenible*¹⁹⁷ y se ha conseguido penetrar en todas las agendas regionales públicas o privadas como son el T20, IATA o T-Mec.

A continuación, se enlistan los ODS y cómo el turismo puede contribuir a alcanzarlos y algunos proyectos de referencia:

Objetivo de Desarrollo Sostenible	Contribución del turismo
1.- Fin de la Pobreza	<p>Turismo es una de las actividades económicas con mayor crecimiento y penetración en los países en desarrollo. A través del turismo, no sólo se ofrece la posibilidad de contribuir con un ingreso a las familias mediante la creación de empleo, sino además se empoderan a las comunidades al permitir ser parte de iniciativas civiles que permitan el bienestar.</p> <p>Proyecto de referencia: Proyecto de turismo a favor de los pobres en la República Unida de Tanzania</p>
2.- Hambre Cero	<p>Turismo puede promover la soberanía alimentaria al promover un consumo local y con ello impulsar la agricultura para abastecer no sólo la demanda por la actividad turística, sino además fortalecer las capacidades locales</p> <p>Proyecto de referencia: Aplicación de viajes sostenible Greener ACT</p>
3. Salud y Bienestar	<p>Turismo puede tener un impacto tanto para las comunidades locales como para los turistas. La</p>

¹⁹⁶ Cfr. OMT, "Inclusion of tourism in the United Nations Global Compact" [En línea] OMT, 84a reunion del consejo consultivo, Madrid, España, octubre 2008 <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/unwtoecd.2008.8.qqu1109456742676>

¹⁹⁷ OMT, "2017, Año internacional del turismo sostenible para el desarrollo" [En línea], OMT, comunicados de prensa, España, 16 de enero de 2017, dirección URL: <https://www.unwto.org/es/archive/press-release/2017-01-16/2017-ano-internacional-del-turismo-sostenible-para-el-desarrollo> [

	<p>inversión en servicios básicos de salud permite mejorar las condiciones de vida de las comunidades. Otro ejemplo es el turismo de salud o médico en donde se brinda la oportunidad a los países de diversificar opciones de empleo.</p> <p>Proyecto de referencia: “Evangelical Lutheran AIDS Programme” en Namibia.</p>
4.- Educación de calidad	<p>La formación en la actividad turística no sólo se convierte en un vehículo de comprensión cultural, sino además permite la profesionalización de los prestadores de servicios para tener un impacto positivo y combatir problemas como explotación de menores o promover actividades de carácter sostenible.</p> <p>Proyecto de referencia: LAPA Rios Lodge, Costa Rica.</p>
5.- Igualdad de Género	<p>Turismo es una industria que permite la participación global de hombre y mujeres sin distinción de credo, raza, grupo étnico o preferencias sexuales. Además de generar un acceso diverso dentro de la cadena de bienes y servicios, el turismo es una actividad que permite el empoderamiento de mujeres al ofrecer opciones de incorporación en la toma de decisiones.</p> <p>Proyecto de Referencia: Plan Nacional de Turismo desde la Perspectiva de Género en Cabo Verde.</p>
6.- Agua Limpia y Saneamiento.	<p>El turismo es una actividad que promueve aspectos naturales de inocuidad y de sanidad al incorporar servicios y tecnologías que procuren el cuidado de recursos básicos como el agua, debe procurar que las comunidades tengan acceso al recurso antes que cualquier resort.</p> <p>Proyecto de Referencia: Certificación “Travellife” otorgada por The Global Sustainable Tourism Council.</p>
7.- Energía Asequible y No Contaminante	<p>La promoción de energías limpias dentro del sector turístico tiene un impacto en el desarrollo de destinos y</p>

	<p>medios sostenibles, pues con ello no sólo se garantiza un equilibrio entre las necesidades locales, sino además se viabilizan proyectos que ayuden a combatir el cambio climático a través de la eficiencia e innovación.</p> <p>Proyecto de Referencia: Iniciativa de innovación de tres pilares, Balesin Island club, Filipinas.</p>
8.- Trabajo decente y crecimiento económico	<p>Turismo ha sido históricamente una actividad promotora del empleo en diferentes niveles. A través de la actividad se puede generar un empoderamiento de las comunidades locales a través de iniciativas de pequeñas y medianas empresas que contribuyan en la cadena de prestación de bienes y servicios.</p> <p>Proyecto de referencia: (Pioneros) Unión de Trabajadores del Turismo, Hoteleros y Gastronómicos de la República Argentina.</p>
9.- Industria, Innovación e Infraestructura	<p>La gobernanza para el turismo sostenible es un mecanismo que permite la competitividad, las buenas prácticas y el intercambio de experiencias para hacer de la industria en torno al turismo más equilibrado y con metas cuantitativas y cualitativas que centren no sólo la experiencia del turista, sino su impacto con el medio.</p> <p>Proyecto de referencia: La de ONG Forum on ADB aglutina una red de organizaciones de la sociedad civil que ha estado monitoreando las compensaciones de los proyectos rehabilitación del ferrocarril entre Phnom Penh y Sihanoukville.</p>
10.- Reducción de las desigualdades	<p>Éste es un punto bastante complejo, pues turismo ha creado directa e indirectamente una segregación espacial, cultural y económica entre aquellos que pueden hacer turismo y aquellos que prestan servicios y/o que no son parte del sistema turístico. Turismo tiene la responsabilidad social en promover no sólo un turismo para todos, evitando la masificación, sino hacer del</p>

	<p>turista un agente del cambio, que sea consciente de su huella ecológica y que proyectos pueden hacer la diferencia al momento de hacer turismo basado en la ética y responsabilidad.</p> <p>Proyecto de referencia: La comunidad local en Galápagos en la Isla Floreana han desarrollado una estrategia de turismo comunitario para verse beneficiados del turismo en la iniciativa Lava Lodge.</p>
11.- Ciudades y comunidades sostenibles	<p>El crecimiento urbano es una manifestación de crecimiento económico, pero no necesariamente de desarrollo económico. La propuesta del turismo apuesta por hacer ciudades más incluyentes, diversas e inteligentes que puedan garantizar aspectos como la seguridad, ciudades verdes y accesibles que enfoquen sus esfuerzos hacia la interconectividad y con una política urbana dirigida hacia un crecimiento sostenido.</p> <p>Proyecto de Referencia: Antiguo Banco Hokuriku construye una iniciativa de preservación histórica y educación cultural - Ciudad de Nanto, Japón.</p>
12.- Producción y consumos responsables	<p>Turismo enfrenta el gran desafío de tener que abastecer la demanda de bienes de consumo, por lo que dentro de la <i>Agenda 2030</i>, la actividad turística tiene la oportunidad de generar estrategias de comercio justo en el abastecimiento de alimentos y que las prácticas de producción se basen no sólo en la inocuidad, sino también en la sostenibilidad.</p> <p>Proyecto de referencia: Proyecto de turismo responsable de Kumarakom del Departamento de Turismo del Gobierno de Kerala.</p>
13.- Acción por el clima	<p>Este es uno de los objetivos más urgentes de la actividad turística, pues sin recursos naturales, la actividad no tiene un futuro prometedor. Es menester de los diferentes actores de la gobernanza turística contribuir a</p>

	<p>través de medidas más exigentes para la reducción de gases de efecto invernadero (como es el caso de la aviación) y de hacer más sostenible el uso de recursos mediante la aplicación de energías renovables.</p> <p>Proyecto de referencia: El desarrollo ecoturístico de Mayakoba en México.</p>
14.- Vida submarina	<p>Turismo tiene la capacidad de contribuir con una economía azul que permita una mejor planeación y gestión del espacio marítimo, pues a través de las estrategias de protección y conservación, no sólo se mitigan impactos medioambientales, sino además se incentivan prácticas de acuicultura balanceadas entre las necesidades de consumo y el equilibrio ambiental.</p> <p>Proyecto de referencia: One Planet Vision, travel with care de la OMT.</p>
15.- Vida de Ecosistemas Terrestres	<p>El ecoturismo es una de las tipologías que pueden dar un impulso hacia la recuperación de espacios naturales y la conservación de la flora y fauna, pues al existir una organización colectiva en las zonas naturales, se promueve una vocación responsable y se combaten temas como el tráfico de especies o la tala inmoderada.</p> <p>Proyecto de Referencia: Complejo las terrazas, Cuba.</p>
16.- Paz, Justicia e Instituciones sólidas	<p>Turismo se considera un “vehículo de la paz”, pues su capacidad de interlocución y entendimiento de diversas personas sin importar aspectos culturales o religiosos, por citar algunos, fomenta una mejor comprensión hacia el otro. Asimismo, turismo es una actividad que logra mitigar de manera congénita aspectos como la inseguridad y fomenta aspectos como la tolerancia.</p> <p>Proyecto de referencia: THINC 2021 - Conferencia internacional de turismo y hospitalidad sobre "diversidad cultural y turismo para el desarrollo comunitario", Portugal.</p>

<p>17.- Alianzas para lograr los objetivos</p>	<p>La figura de partenariado global que ofrece la OMT brinda la oportunidad de ser un foro que aglutina diversos intereses y da voz a distintos actores, además hace del proceso de gobernanza un mecanismo que sí puede medir resultados y fomentar una democratización del turismo.</p> <p>Proyecto de referencia: Observatorio De Seguimiento Del Turismo De Waikato, Nueva Zelandia.</p>
--	---

Tabla elaborada por autor, tomando como referencia "Tourism in the 2030 Agenda", dirección URL <https://www.unwto.org/tourism-in-2030-agenda> y "Tourism for SDGS", dirección URL: <https://tourism4sdgs.org/sdg-10-reduced-inequalities/>

La tabla anterior ha sido un ejercicio metodológico elaborado con la herramienta de mapa "Tourism In The 2030 Agenda" desarrollado por la OMT, el cual pone en evidencia dos situaciones relevantes: como primer punto, aún son limitados los proyectos en materia de turismo que contribuyen directamente a los ODS, pues hay regiones, en donde al aplicar filtros como "Ecoturismo", "Turismo y cultura", "Turismo y Política" o "Turismo por los ODS", no muestran proyectos registrados, como es el caso de Medio Oriente o al revisar el ODS 14, encontramos sólo 3 resultados a nivel global al aplicar el filtro "Turismo y Política" (Tourism & Policy, por su nombre en inglés). Como segundo punto, se comprueba que los ODS y el turismo pueden compaginar, pero aún es imprescindible un análisis metodológico integral para conocer sus impactos estructurales. El gran déficit para conseguir dicho análisis es el limitado progreso en materia académica sobre la relación en turismo y los ODS, pues fue hasta 2019 en que se dedicó una conferencia académica¹⁹⁸ para el tema y, por ende, son escasos aún los estudios en torno a esa relación.

La revisión crítica de los ODS encuentra varias áreas en las que el turismo está proporcionando liderazgo para abordar los ODS, ya que, como se ha expuesto a lo largo de este trabajo de investigación, el turismo es una actividad pragmática que allana el camino para la adopción de los Objetivos en toda la industria. No obstante, existe la posibilidad de que algunos actores del turismo pierdan la oportunidad de

¹⁹⁸ Dube, Kaitano, "Tourism And Sustainable Development Goals In The African Context" [En línea], International Journal of Economics and Finance Studies, Vaal University of Technology, Sudáfrica, Vol. 12, N°1, pp. 88-102. 10.34109/ijefs.202012106.

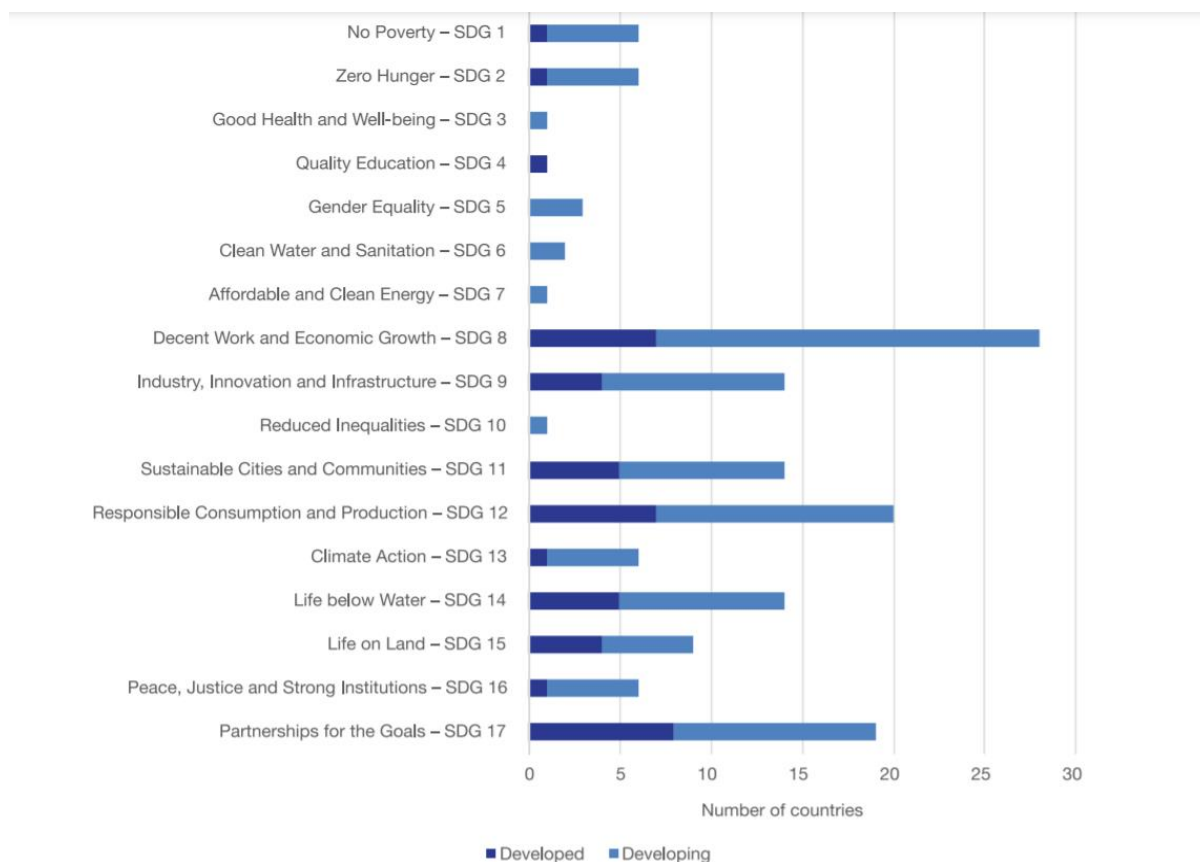
contribuir, pues el interés económico, la falta de una política de Estado de turismo sostenible y la falta de voluntad política, ponen en riesgo no sólo a los Objetivos *per se*, sino a la agenda global. Por lo tanto, la urgencia en la sectorización y arraigo de los ODS por parte de los diferentes actores desde una perspectiva intermestica permitiría ir de la mano con la adopción de objetivos globales desde una óptica holística.

La gráfica de la siguiente página obtenida por el mecanismo Revisiones nacionales voluntarias (RNV)¹⁹⁹ de 2016-2017 de la OMT en colaboración con la ONU es sintomático y se relaciona con la voluntad política citada el párrafo anterior, pues se encontró que de los 64 países que presentaron su informe, sólo 41 incluyeron al turismo y sólo 13 especificaron que sus Ministerios de Turismo tienen un rol en los mecanismos institucionales, pero aún más preocupante, fue el dato que sólo siete países identificaron al turismo como un socio para la acción climática, que se relaciona con el ODS 13, que es crítico para la mera existencia turismo²⁰⁰.

¹⁹⁹ Las Revisiones Nacionales Voluntarias es un mecanismo para medir el establecimiento de marcos institucionales, políticas públicas y mecanismos para la implementación de los ODS, incluido el turismo.

²⁰⁰ Cfr. OMT y PNUD, "Tourism And The Sustainable Development Goals – Journey To 2030", OMT, enero 2018, España, 114. Pp, dirección URL: <https://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284419401> [Fecha de consulta: 8 de febrero de 2021]

Gráfica 8. Número de países que mencionan turismo dentro de sus revisiones nacionales voluntarias con relación a los ODS



Fuente: OMT y PNUD, “Tourism And The Sustainable Development Goals – Journey To 2030”, OMT, enero 2018, España, p. 27, dirección URL: <https://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284419401> [Fecha de consulta: 8 de febrero de 2021]

El turismo ha demostrado ser un vehículo que puede ayudar con las estrategias de mitigación de riesgos y aceleración de los procesos de gobernanza, como lo demuestran los barómetros de recuperación posterior a una crisis internacional, sin embargo, si no se capitaliza el antecedente y experiencia de los ODM, y no hay una incorporación de la gobernanza turística y comprensión de los actores como catalizadores de los 17 ODS y de sus 169 metas, el lapso restante de nueve años para llegar al año 2030, podría no sólo representar un retroceso, sino además, una verdadera crisis internacional .

Es importante replantear turismo no como un ejercicio masivo, pues el crecimiento innegable de corto plazo está afectando las metas de largo plazo y a costos demasiado elevados o incluso irreparables, por lo que romper la ambigüedad entre turismo y desarrollo, mediante metas incluyentes, donde el turista deje de ser

‘moneda de cambio’ para formar parte del proceso de transformación, pues un ejemplo que paralizó la industria fue la pandemia derivada por COVID-19, en donde las brechas de carácter económico exhibieron la delicada, volátil y dependiente economía de servicios y con ello la pregunta sobre el rol que realmente juega el turismo en los ODS.

Si bien los ODS y sus predecesores los ODM, son un marco para abordar la sostenibilidad y el desarrollo, y que el turismo puede ser un aliado para alcanzar los Objetivos, no se debe perder de vista que hay temas de fondo, en los cuales el turismo no tiene mucho margen de acción, pues a raíz de la pandemia por COVID-19 la ONU manifestó su preocupación no sólo por las pérdidas humanas, sino además por los impactos colaterales que la economía, el medio ambiente y la sostenibilidad pudieran tener en los ODS: “la pandemia ha expuesto por completo las debilidades fundamentales de nuestro sistema mundial. Ha demostrado, sin lugar a duda, cómo la prevalencia de la pobreza, la debilidad de los sistemas de salud, la falta de educación y, sobre todo, la cooperación mundial subóptima, están agravando la crisis”²⁰¹.

El surgimiento de nuevos paradigmas como el decrecimiento y el postcrecimiento replantean directamente la necesidad de un cambio de pensamiento de la conceptualización del desarrollo y el crecimiento y, con ello, el replantear hasta qué punto el turismo se convierte en una estrategia para el desarrollo sostenible en la agenda 2030, ya que el turismo tuvo, tiene y tendrá el desafío de demostrar su capacidad de reinventarse, de resiliencia y de promover el diálogo y cooperación entre las partes interesadas y seguir coadyuvando a un equilibrio entre necesidades e intereses. Este tema por sí sólo requiere un estudio más exhaustivo y, que seguramente demandará una revisión periódica de balances, pero lo rescatable, hasta este momento de la investigación, es que el fenómeno del turismo, si bien *no es un pasaporte para el desarrollo*, es una vía de cambio que sí promueve canales formales e informales de comunicación y acuerdos, pese a que aún hay relaciones asimétricas de poder entre sus participantes.

²⁰¹ Naciones Unidas, “Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding To The Socio-Economic Impacts Of COVID-19”, [En línea], Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, marzo 2020, p. 11, dirección URL: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-Covid19.pdf> [Fecha de consulta: 30 de diciembre de 2020]

El turismo como fenómeno global migratorio, debe seguir trabajando y apostando por un enfoque viable y de pensamiento crítico con metas hacia largo plazo y que reconozca los alcances y límites de su crecimiento apostando por una *economía circular*, pues al llegar al 2030 y buscar un balance de resultados de los ODS, la nueva agenda deberá seguir incorporando nuevos paradigmas de bienestar, de tecnologías disruptivas para impulsar destinos sostenibles e inteligentes y mecanismos equitativos, inclusivos, sostenibles de micro y *macrogobernanza* que definan nuestro futuro común en la actividad turística. Trabajar por la sostenibilidad en el turismo, también implica un enriquecimiento cultural, aunque aquello que se consume sea inauténtico, pero que le ofrece al turista la posibilidad de ser el mejor agente de cambio en pro del desarrollo dentro de la gobernanza turística internacional.

Conclusiones

A lo largo de más de 50 años el turismo ha demostrado que más allá de cumplir funciones complementarias, en términos económicos, o de ser considerado una actividad no productiva, éste ha coadyuvado en el replanteamiento de cambios paradigmáticos tanto por sus propios componentes como por variables externas, pues a lo largo de esta investigación se puso de manifiesto que juega tanto un papel descentralizador de la economía, como un conciliador del enfoque politológico; cuya dualidad se ve reflejada en los ejercicios de gobernanza turística internacional.

Desde sus orígenes, la actividad turística ha presentado una continua expansión y diversificación, no sólo se ha democratizado incorporando a las clases medias en la dinámica de consumo de bienes y servicios, sino además ha logrado una penetración institucional considerable en las políticas públicas de un sinnúmero de países mediante la creación de organismos especializados en materia de turismo. Dichas políticas se han visto redefinidas por el surgimiento y reconocimiento de nuevos actores privados, los cuales, en el marco de la globalización, generan una sinergia *intermestica* y *glocal* con impactos locales y globales, incluso abogan por una redefinición del papel del Estado, no por su desaparición o extinción dentro de la política turística.

La fuerza de la actividad turística ha demostrado que es un poderoso vector que puede impulsar la cohesión social, la responsabilidad ambiental y el equilibrio económico, siempre y cuando haya una planificación; sin embargo, quedó asentado a lo largo de las líneas precedentes que los criterios de sostenibilidad son un asunto que ni el gobierno ni la iniciativa privada están dispuestos a asumir como un riesgo individual, así que es justo en esta discrepancia donde la gobernanza y, en especial la OMT, debe impulsar la colaboración y trabajar en políticas más estructurales que instrumentales, sustituyendo a un modelo jerárquico que nos invita a reflexionar que la política turística no es un tema aislado, sino de cooperación vertical y horizontal.

Retomando el punto cinco de la *Carta del Turismo Sostenible* se hace énfasis en que “la conservación, la protección y la puesta en valor del patrimonio cultural y natural, representa un ámbito privilegiado para la cooperación”. Por lo que las partes interesadas, deben trabajar en acciones micro y macro que les permitan desarrollar

mecanismos balanceados para generar un valor compartido sobre los bienes turísticos, es decir hacer lo correcto desde un punto de vista sostenible, y hacerlo bien, desde un punto de vista de negocio.

Por su naturaleza, el turismo ha generado un ambiente participativo y eso se demuestra en los 159 Estados Miembros, los 6 Miembros Asociados, 2 Observadores y más de 500 miembros afiliados de la iniciativa privada que forman parte de la OMT con datos de 2021, así como otras organizaciones como el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC por sus siglas en inglés), el cual “el 7 de octubre de 2020, hizo historia cuando los Ministros de Turismo del G20, bajo el liderazgo de Arabia Saudita, acogieron a más de 45 directores ejecutivos y miembros del WTTC, los cuales presentaron un plan para salvar el sector de viajes y turismo en crisis y 100 millones de puestos de trabajo en todo el mundo”²⁰².

Dicha pluralidad es de suma relevancia para la supervivencia del turismo, pues a raíz de la participación de distintos agentes en distintos niveles y ámbitos (local, nacional, regional, supranacional, global) se generan mecanismos de contrapesos y complementariedad. Visto de esa perspectiva es menester entender que las relaciones intergubernamentales en conjunto con los actores privados que operan la producción turística, será una de las oportunidades más claras, económicamente viables y sostenibles para construir un futuro sólido para el turismo como lo manifestaron los objetivos de esta investigación.

Un hallazgo interesante de la gobernanza aplicada al turismo, en comparación a la Ciencia Política, radica en que ésta no sólo refiere a un modelo de gestión administrativa, de transparencia y de rendición de cuentas, sino además enfatiza en el poder suave de los diferentes actores y su participación en la toma de decisiones, por lo que este escenario plantea que la gobernanza tiene un enfoque dicotómico: como proceso (*decision making*) y como estado (*policy making*).

Al concluir sobre el planteamiento dual de la gobernanza turística, ésta parte de un enfoque endógeno, donde cada uno de sus componentes y agentes permiten trabajar en el modelo de *rueda del cambio* acuñado por Marshall Goldsmith, de ahí que se le defina proceso. Mientras que, al enfrentarse a un entorno global, el turismo replantea

²⁰² World Tourism Organization, “Covid-19 Pandemic”, [En línea] Sección *Gobiernos*, dirección URL: <https://wttc.org/Governments> [Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2021]

los roles y la balanza de poder y, en consecuencia, ve a la gobernanza turística como un medio sustantivo y condición para el ejercicio del poder compartido, que para algunos autores podría interpretarse como un orden mundial heterogéneo.

La arquitectura de la gobernanza aplicada a campos como turismo o la economía representa un sistema complejo multinivel y transnacional, donde el marco de estado-nación se ve reinterpretado y, un ejemplo de ello es hablar de intereses comunes y no tanto de los intereses nacionales. Ese planteamiento ha sido clave a lo largo de esta investigación, pues es aquí donde salen a relucir nuevos problemas, desafíos y oportunidades para la figura de la gobernanza.

Se rescata el caso de la *tragedia de los comunes*²⁰³ como un ejemplo ilustrativo y fundamental sobre la manera de reinterpretar el balance de poderes y que hace mucho sentido cuando se añade el componente de la sostenibilidad, pues a raíz de la pérdida de control de los gobiernos nacionales, podemos ser testigos del surgimiento de destinos y ciudades globales, los cuales, en materia turística promueven una cooperación de manera local con actores públicos y privados y, a su vez, hay un ejercicio de *partenariado* sobre metas e intereses de largo plazo, pues al no contar con una entidad regulatoria global, el protagonismo que toman estos mecanismos son decisivos sobre la gestión de los bienes públicos y recursos limitados.

Reunir, organizar y poner de acuerdo a todos los actores del turismo a nivel mundial a través de organizaciones como la OMT, es una situación de aplaudirse y, es tan sólo uno de los primeros pasos en el camino hacia la sostenibilidad y hacia un cambio sistémico. Rápidamente se ha hecho evidente que la única forma de cambiar toda la industria es involucrando a una gama mucho más amplia de "partes interesadas" (*stakeholders*) y no sólo a los "accionistas" (*shareholders*), incluidos gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG), miembros de la sociedad civil.

El asumir una perspectiva de partes interesadas puede ser un enorme catalizador para impulsar la sostenibilidad, pero llevarlo a escala requiere no sólo que los agentes del sistema turístico encuentren fuentes de "capital paciente", es decir asumir el

²⁰³ La tragedia de los comunes es un fenómeno económico que aplica a los bienes públicos y ocurre cuando no hay una manera fácil de prevenir que las personas, autoridades y organizaciones consuman un recurso valioso limitado como sería el agua. Este concepto se retoma del curso *Sustainable Business Strategy* de Harvard Business School, acreditado en Julio de 2021.

equilibrio inter e intrageneracional con el modelo en "nosotros" y "más tarde"²⁰⁴, en lugar de centrarse en un modelo "yo" y "ahora" con beneficios únicamente en el corto plazo.

Vale la pena rescatar que tanto sostenibilidad como turismo, son dos temas que van muy de la mano con la gobernanza y, se enfatiza en que esta figura es estratégica, pues su arquitectura multisectorial y multidimensional le otorga la capacidad de adaptación y de aglutinación de intereses y, por ello se insiste en esta investigación en que nos enfrentamos a un paradigma que va más allá de un modelo de multilateralismo, puesto que la gobernanza apuesta por una política global más pragmática, que si bien es heterogénea, proporciona una primera base analítica y de acción para la resolución de asuntos locales y globales.

Durante este proceso de investigación hubo hallazgos relevantes en materia de gobernanza turística, por ejemplo, hay una reinterpretación de la globalización, la cual inicialmente implicaba una interdependencia vertical económica; sin embargo, ese esquema se ve rebasado, pues la gobernanza ha demostrado que hay otras dimensiones que podríamos denominar interdependencias horizontales y transversales como es el medio ambiente, la tecnología o seguridad.

Lo relevante del enfoque anterior es que si bien aún podemos hablar de relaciones asimétricas de poder, también podemos enfatizar en que estas relaciones son complementarias marcadas por la no rivalidad y la no exclusión, donde el turismo se ha posicionado como la actividad propicia para la cooperación en materia de *bienes públicos globales*, pero también en una acción colectiva para mitigar los *males públicos globales*. Se citan los dos escenarios anteriores, debido a que la gobernanza turística es un mecanismo complejo con alcances y límites y que es consciente que, al no contar con una solución definitiva a los problemas globales, debe fomentar la cooperación sostenible a largo plazo con las partes interesadas, ya sea a través de medidas *duras* como los tratados o acuerdos vinculantes y también con medidas *suaves* como las asambleas o grupos de trabajo (*task force*).

²⁰⁴ El modelo "nosotros" / "después" vs "yo" / "ahora", es una matriz presentada en el curso "Business Sustainable Strategy" de Harvard Business School por la profesora Rebecca Henderson y que resalta la necesidad de resolver los problemas de los bienes públicos mediante un ejercicio de cooperación en el largo plazo, sacrificando algunos beneficios inmediatos. Véase. <https://online.hbs.edu/courses/sustainable-business-strategy/> [Curso concluido en Julio de 2021]

Es esencial recalcar que, aunque se hizo un ejercicio científico-social para analizar la importancia de la gobernanza en el turismo desde el punto de vista de Relaciones Internacionales, hubo varias lecciones que abren aún el debate sobre hasta qué punto la gobernanza puede ser *juez y parte* dentro de la toma de decisiones, la responsabilidad y la división del poder a nivel internacional, pues hoy en día los riesgos y amenazas de la agenda turística global no pueden resolverse de manera unilateral y demandan de frentes comunes y de acción colectiva; a pesar de ello, la permeabilidad de existentes políticas nacionales y conservadoras limita a la construcción de respuestas y de consensos para abordar los orígenes de los problemas comunes como es el cambio climático.

No es ninguna sorpresa que el turismo además represente un oportunismo para capital político, al esbozar que la actividad es usada como un estandarte de la modernidad, de obtención de votos y de poder popular, pero que sigue cayendo en un modelo cortoplacista y partidista que no logra abordar a profundidad las problemáticas de la agenda global, por lo que, bajo ese tenor, las organizaciones internacionales como la OMT sí pueden mantener una agenda de largo plazo, que permita a sus miembros asumir compromisos y obligaciones independientemente de la agenda política nacional.

La *delgada línea* que tiene que sopesar la OMT, entre sus funciones y facultades, no ha sido tarea sencilla, ya que ésta es un instrumento para cooperación y para resolver problemas y facilitar acciones políticas, así como brindar asistencia técnica, sin embargo, con el tiempo, la OMT debe continuar siendo eficiente, y evitar prestar servicios exclusivamente a su propio beneficio e incluso perder su propósito, pues el caso más reciente de controversia fue la dividida reelección de su Secretario General Zurab Pololikashvili, en donde varios países miembro, pidieron un voto secreto por primera vez y no ratificación por aclamación, pues las críticas de pasividad de la OMT en la pandemia, su sistema casi presidencialista²⁰⁵ y la falta de transparencia han generado una ola de críticas.

²⁰⁵ Cfr. Esther Mascaró Puntí, “Incógnitas Sobre Una (Previsiblemente) Agitada Asamblea General de la OMT” [En línea] Hosteltur, 24 de noviembre de 2021, España, dirección URL: <https://www.hosteltur.com/148141-incognitas-y-curiosidades-sobre-una-movida-asamblea-general-de-la-omt.htm> [Fecha de consulta: 5 de enero de 2022]

Es fundamental y estratégico que, en apego al Derecho Internacional Público, la OMT reivindique su autonomía institucional, pues dicho marco le permitirá no sólo garantizar credibilidad ante sus miembros, sino, además, fomentar un ambiente de confianza que permita a todas las partes interesadas el compartir información para la toma de decisiones, puesto que al recopilar y compartir evidencia, existen mayores probabilidades de diseño de políticas y acuerdos multilaterales.

Es relevante el punto de dejar de lado el bilateralismo, debido a que los ejercicios de gobernanza también son una consecuencia de la globalización y eso se explica en que el bilateralismo como doctrina no tiene en cuenta lo que se denomina un efecto sistémico, es decir “los problemas comunes no pueden ser solucionados exclusivamente por acuerdos bilaterales, ya que generan externalidades y tienen propiedades emergentes, las propiedades que se derivan de las interacciones bilaterales subyacentes pero que no pueden reducirse a ellos: la inestabilidad financiera global o el cambio climático pueden ser vistos como ejemplos de tales fenómenos”.²⁰⁶

La cita anterior es clave para la hipótesis central y como parte de las conjeturas de esta investigación, ya que en su surgimiento la OMT incentivó que el dialogo en materia turística saliera de la esfera estatal y optó multilateralismo a un nivel pragmático que involucró el poder político, el poder económico y el poder cultural dando visibilidad a grupos particulares, a diferencia de otros organismos especializados de Naciones Unidas que se centraron en los pesos y contrapesos desde la óptica del realismo político como el Consejo de Seguridad o la Asamblea General.

De manera casi nata, la OMT se vio obligada desde sus inicios a debatir asuntos de interés global, sin dimensionar que hoy en día son dichos temas forman parte de la Agenda para El Desarrollo Sostenible, siendo el caso de la *Carta Internacional Sobre Turismo Cultural* de 1976 un buen ejemplo del pragmatismo que se citaba

²⁰⁶ Cfr. A Aleksander Surde, *Multilateralism and international governmental organizations: principles and instruments* en *Transforming Government: People, Process and Policy*, Universidad de Economía, de Cracow, Cracovia, Polonia volumen 14, número 3, p. 337, dirección URL: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/TG-11-2019-0107/full/html#abstract> [Fecha de consulta: 28 de Noviembre de 2021]

anteriormente y de la importancia de la esfera privada en el direccionamiento de la Política Turística Internacional.

Con certeza y con los argumentos planteados durante esta investigación, se puede indicar que las hipótesis central y secundarias de esta investigación pudieron ser comprobadas, ya que en este trabajo se documentó que la gobernanza aplicada al turismo ha reestructurado la forma de entender las dinámicas del poder político, económico y cultural, y se ha apoyado de diversas figuras como el multilateralismo para el diseño de la arquitectura institucional global a través de la OMT y de sus diferentes actores involucrados.

Se ha de rescatar que esta investigación se centró en ofrecer una visión crítica y alternativa de las marcadas líneas tradiciones de estudio del turismo, empezando por el hecho de reconocer que el fenómeno del turismo puede tener un trasfondo antropológico y social. En una primera etapa se observó que el turismo es una actividad evolutiva migratoria que pasó de ser un movimiento de élites, a proclamar derechos fundamentales como el del tiempo libre y la figura de las vacaciones.

Asimismo, se acentuó la importancia de abordar el turismo como un fenómeno político y se insiste en el hecho de que la figura de la administración pública juega una labor clave en colaboración con la iniciativa privada para la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas turísticas, las cuales tienen impactos directos en el espacio turístico y fuera de.

Desde el punto de vista económico, se reafirmó que el turismo es una actividad que puede traer grandes beneficios para el crecimiento económico, pero que, ante la carga ecológica que ésta representa, debemos replantear la actividad turística desde un enfoque de desarrollo sostenible y apostar en el individuo como el mejor agente del cambio. A raíz de la pandemia y la limitación de un derecho humano básico como el libre tránsito, no sólo fuimos testigos de la crisis para los sectores involucrados en la actividad turística, sino también de que aún hay una serie de problemas estructurales en los que el turismo sigue acentuando la desigualdad, y es en este punto en el que entramos al dilema filosófico sobre si el turismo es realmente para todos o es aquí una oportunidad histórica desde la turismología para replantear un enfoque integrado y sistémico del sentido del turismo, no sólo como un producto del

consumo y del progreso, sino como una necesidad y derecho humano desde el sentido de la experiencia de la recreación y el esparcimiento.

Fuentes de consulta

Bibliografía

Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Editorial Paidós, Barcelona, España, 1998, 299pp.

Buckley, Walter, *La Sociología y la Teoría Moderna de los Sistemas*, Amorrortu Editores, España, 1993, 321 pp.

Chalmers, William D., *On The Origin of The Species Homo Turisticus. The Evolution of Travel from Greek Spas to Space Tourism*, iUniverse, Estados Unidos, enero 2011, 400pp

Dachary, Alfredo César; Arnaiz Burne; Stella Maris, *Globalización, Turismo y Sustentabilidad*, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Costa, México, 2002, 245 pp.

De Navarrete, Ifigenia, "Relaciones entre el desarrollo económico y la distribución del ingreso", en *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México*, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México, 1997, pp. 11-39

Dennis R., Judd; Fainstein, Susan, *The tourist city*, Yale University Press, New Haven, Mayo 1999, 340 pp.

Fernández Fuster, Luis, *Enciclopedia del turismo*, Interamericana, México, 1985, 965pp.

Gascón, Jordi, *El turismo en la cooperación Internacional*, Icaria Editorial, 2009, 168pp.

Gurría Di-Bella, Manuel, *Introducción al turismo*, Trillas, México, 1991, 136pp.

Herrera-Lasso, Luis (Coord.), "Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democrática" en *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, Fondo de Cultura económica, México, 2006, pp. 155-235.

- Kooiman, Jan, *Governing as Governance*, Sage, Londres, 2003, 264 pp.
- Krapf, Kart; Hunziker, Walter, *Allgemeine Fremdenverkehrslehre*, Gewerbeverl , Austria, 1988 , 231pp.
- Jiménez Martínez, Alfonso, *Turismo: estructura y desarrollo*, McGraw Hill/Interamericana de México, México, 1993, 478 pp.
- Lanfant, Marie-Françoise, *International Tourism: Identity and Change*, Sage, California, 1995, 256 pp.
- McLaren, Deborah, *Tourism and Globalization*, Segunda Edición Kumarian Press, Estados Unidos, Junio 2003, 244 pp.
- McDonald Escobedo, Eugenio, *Una aproximación al conocimiento turístico*, UNAM-FCPyS, México, 1970, 149pp.
- Molina, Sergio, *Planificación del Turismo*, Nuevo Tiempo Libre, México, 1986, 87pp.
- Molina, Sergio, *Conceptualización del turismo*, Limusa, México, 1991, 114pp.
- Mowforth, Martin; Munt, Ian, *Tourism & Sustainability: Development and Tourism in the Third World*, Taylor & Francis Group, Nueva York, 2003, 338 pp.
- Púlido, Juan Ignacio; Cárdenas, Pablo Juan, *Estructura Económica de los mercados turísticos*, ed. Síntesis, Madrid, 2013, 380pp.
- Ramírez Blanco, Manuel, *Teoría General del Turismo*, Diana, México, 1981, 189pp.
- Sáez, Antonia; Martín, Pablo; Pulido, Juan Ignacio, *Estructura económica del turismo*, ed. Síntesis, Madrid, 2006, 512pp.
- Sancho, Amparo, *Introducción al turismo*, Organización Mundial de Turismo, Madrid, Febrero 2001, 393 pp.
- Sofield, Trevor H. B, *Empowerment for Sustainable Tourism Development*, 1era edición, Pergamon, Boston, 2003, 401pp.
- Velas, François, *Economía y política del turismo internacional*. Editorial Síntesis, Madrid, 2004, 304 pp.

Schulte, Silke, *Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social- ILPES, Chile, 2003, 115pp.

Fuentes electrónicas

Agenda 2030 para el turismo [En línea] <https://www.unwto.org/tourism-in-2030-agenda>

A Aleksander Surde, Multilateralism and international governmental organizations: principles and instruments en *Transforming Government: People, Process and Policy*, Universidad de Economía, de Cracow, Cracovia, Polonia volumen 14, número 3, p. 337, dirección URL: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/TG-11-2019-0107/full/html#abstract> [Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2021]

Altés, Carmen, El turismo en América Latina y el Caribe y la experiencia del BID, [En línea], Serie de Informes Técnicos, Julio de 2006, 53pp. Washington D.C., Departamento de Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Dirección URL: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1442249>, p. 2 [Consulta 14 de enero de 2019].

Banco Mundial, Indicadores del Turismo, [En línea] Dirección URL: <https://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.ARVL?view=map> [Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2018]

Centro de Noticias ONU, “Turismo puede contribuir a solucionar cambio climático y pobreza, afirma OMT” [En línea], *Servicio de Noticias de las Naciones Unidas*, 9 de marzo, 2007, Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=8991>, [Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2018].

Chomsky, Noam, “El proceso llamado ‘globalización’” [En línea], *Globalizate.org*, Dirección URL: <http://www.globalizate.org/glob2.rtf>, [Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2018]

Duran, Citali, “Proyecto Gobernanza para el Sector Turismo” [En línea] Organización Mundial de Turismo, Dirección URL: <http://dtxtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/docpdf/gobejecutivo.pdf>, p. 1,

[Fecha de consulta: 03 de marzo de 2019]

España, Eva “Una aproximación al papel del turismo en el desarrollo” [En línea], Universidad de Barcelona, 25 pp. dirección URL: <http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Mundial/Espu%F1a%20Eva.PDF>, p. 8 [Consulta 12 de octubre de 2018]

Fayos-Solà, Eduardo, Alvarez, María. "*Tourism Policy and Governance for Development*", en *Tourism as an Instrument for Development: A Theoretical and Practical Study* [En línea], vol. 5, Emerald Group Publishing Limited, Inglaterra, pp. 101-124, dirección URL: <https://doi.org/10.1108/S2042-144320140000005025> [Fecha de consulta: 14 de marzo 2019]

Harald, Bastian, Born, Karl “Strategische Vorgaben zur Konzernsteuerung” en *Der integrierte Touristikonzern: Strategien, Erfolgsfaktoren und Aufgaben*, [En línea] Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, Munich, 2004, trad. propia, Dirección URL: http://books.google.com.mx/books?id=EHkedrgKCMC&printsec=frontcover&dq=Der+integrierte+Touristikonzern.+Strategien,+Erfolgsfaktoren+und&source=bl&ots=DgsCxY8dRI&sig=2nS7OJaR3gw17fnCKINoT8Dg71M&hl=es&ei=GTcITZKKCZPSsAPI573kDg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=3&ved=0CC0Q6AEwAg#v=onepage&q&f=false, [Fecha de consulta: 6 de diciembre de 2018]

Hundt, Anna “Impact of Tourism Development on the Economy and Health of Third World Nations” [En línea], Review Articles, Journal of Travel Medicine, Vol.3, núm. 2, pp. 107-112, Dirección URL: ftp://ftp.puce.edu.ec/Facultades/CienciasHumanas/Ecoturismo/ArticulosTurismo/Art%20C3%ADculos%20cient%20C3%ADficos/Turismo%20y%20desarrollo/impacto_turismo_tercer_mundo.pdf, [Consulta: 2 de febrero de 2019]

Meixueiro, Gustavo, “Turismo”, [En línea], Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, abril 2006, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/d_turismo.htm, [Fecha de consulta: 14 de marzo de 2019]

Organización Mundial del Turismo [En línea] Dirección URL: <http://www.unwto.org/>

Organización Mundial de Turismo, *Tourism and Millenium Development Goals* [En línea], Organización Mundial de Turismo, Madrid, 2010, 34pp, Dirección URL: <http://www.unwto.org/tourism&mdgsezine/>, [Fecha de consulta: 18 de diciembre de 2018].

Organización Mundial de Turismo, “World Tourism Barometer” [En línea], Volumen 17, n°2, mayo 2019, 4 pp

Organización Mundial de Turismo, “Estatutos de la Organización Mundial de Turismo” [En línea], junio 2009, 35 pp., Dirección URL: <http://dtxqtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/docpdf/unwtostatutesesp.pdf>, p.24 [Consulta: 20 de marzo de 2019]

Organización Mundial de Turismo, “The New Realities of Tourism in an Era of Global Climate Change” en *Climate Change and Tourism. Responding to Global Challenges* [En línea], Organización Mundial de Turismo, UNEP, World Metereological Organization, Madrid, 9 de Julio, 2008, Dirección URL: <http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/WEBx0142xPA-ClimateChangeandTourismGlobalChallenges.pdf>, p. 26 [Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2018]

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Facts and Figures about Tourism*, [En línea] Dirección URL: <http://www.unep.org/resourceefficiency/Business/SectoralActivities/Tourism/FactsandFiguresaboutTourism/tabid/78771/Default.aspx>, [Fecha de consulta: 14 de abril de 2018]

Ramón, Ana Belén, “La internalización del turismo” [En línea], La internacionalización de la industria hotelera española, Universidad Alicante, España, diciembre 2000, Dirección URL: http://www.eumed.net/tesis-doctorales/abrr/005035_2.pdf, p.13 [Fecha de consulta: 10 de enero de 2018]

Real Academia Española, “Definición Gobernanza”, *Diccionario de La Lengua Española* [En línea], Vigésima segunda edición, dirección URL: http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=gobernanza, [Consulta: 10 de enero de 2018]

s/a, “Crece el turismo en 2009 pese a crisis financiera” [En línea], México, El

Universal.com.mx, 25 de octubre de 2008, dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/550060.html>, [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2018]

S/a, "Introduction" en *The Course of Economic Development*, China-Window.com, [En línea], Dirección URL: http://www.china-window.com/china_economy/Economic-Development/introduction-4.shtml, [Fecha de consulta: 24 de mayo de 2017].

Sigüenza, Luis, Turismo responsable: hacia un nuevo modelo turístico mexicano, basado en la sustentabilidad, [En línea] Del escritorio de Luis Felipe Sigüenza Acevedo, febrero del año 2006, 12pp., México D.F., Dirección URL: <http://turismohumano.com/modules/news/article.php?storyid=99> , [consulta 13 de agosto de 2018]

World Travel and Tourism Council [En línea] Dirección URL: <http://www.wttc.org/>

Hemerografía

Aurrioles, Martín Joaquín, *Las nuevas formas de hacer de hacer turismo en Colección Mediterráneo Económico*, España, Instituto de Estudios socioeconómicos de Cajamar, núm.5, 2004, 284pp.

Beeton Sue, "Recreational Tourism: Demands and Impacts", en *Annals of Tourism Research*, Vol. 32, 2005 pp. 286-288

Kooiman, Jan, "Gobernar en Gobernanza" en *Revista Instituciones y Desarrollo*, N°16, 2010 pp. 171-194

Madrid, Francisco "El sector cambió. El terrorismo y las pandemias son los nuevos factores que redefinen las reglas en la industria sin chimeneas", *Expansión, Informe turismo 2009*, México, 17-30 de agosto, 2009, 4pp.

Molinero, Rosario, "Turismo y política exterior" en *Revista mexicana de política exterior*, núm. 79-80, México, junio 2007, pp. 153-174

Moreno Toscano, Octavio "El Turismo como Factor Político en las Relaciones Internacionales" en *Foro Internacional*, El Colegio de México, México, v.12, Jul-Sep, 1971, p.71

Osorio García, Maribel, "Nuevos Caminos para el Estudio del Turismo desde la Teoría de Sistemas" en México: Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, Año 7, Núm. 23. Sep-dic 2000. P.19

Severo, Luis, "Turismo e Globalização" en *Revista Iberoamericana de Estrategia*, São Paulo, V.6, n.1, año 2007, p.63-70