

Opiniones y ensayos

La agenda para el desarrollo a través del turismo en Perú y su relación con intereses internacionales

María Luisa Rendón Puertas*

FLACSO (Ecuador)

Resumen: Este ensayo evidencia la relación entre la agenda para el desarrollo a través del turismo en Perú y los intereses internacionales en torno al desarrollo en este campo. Para ello, se emplea elementos teóricos desde la perspectiva constructivista acerca del desarrollo, de las políticas públicas y las relaciones internacionales, partiendo de una descripción de antecedentes históricos en la construcción política y económica del estado Peruano. Se señala rasgos principales en la configuración de la política exterior del Perú en el s.XXI y se identifica la agenda nacional para el desarrollo a través del turismo, conformada por normas, estrategias, aparatos técnicos y programas que muestran intersubjetividades y vínculos con intereses internacionales. La información se obtuvo mediante entrevistas en profundidad y consultando documentos oficiales y publicaciones. Se espera aportar al mejor conocimiento de ideas a vinculadas a paradigmas del desarrollo, compartidas por actores globales y locales, así como elementos para el análisis crítico del turismo.

Palabras Clave: desarrollo, turismo, relaciones internacionales, políticas públicas, Perú.

The development trough tourism agenda in Peru and its relationship with international interests

Abstract: This essay puts in evidence the relationship between development through tourism agenda in Peru and international interests related to development in this field. With that aim, we use theoretic elements on development, public policies and international relationships, starting from the description of historic information of politic and economic construction of Peruvian state. We point out main features in international policies of Peru in the XXI century and identify the national agenda of development through tourism, formed by norms, strategies, technical apparatus and programmes that show intersubjectivities and links with international interests. The information was obtained using in-depth interviews and reviewing official documents and publications. We hope to contribute to achieve a better knowledge of ideas linked to development paradigms that are shared by both local and global actors, as well as in the critical analysis of tourism.

Keywords: development, tourism, international relationships, public policies, Peru.

1. Consideraciones preliminares y acercamientos teóricos

En la última década la economía peruana ha mostrado cifras positivas, especialmente aquellas referidas a actividades vinculadas a exportaciones mineras y agroindustriales, y por un incremento en el consumo interno. Sin embargo, el crecimiento a ello asociado no ha generado mayor bienestar en amplios segmentos de la población en el ámbito rural o en zonas de pobreza donde la mayoría de actividades se centran en actividades extractivas como la explotación minera, la pesca o bien en la agroindustria. Como parte de las políticas de desarrollo formuladas por el Estado y de las intervenciones

* Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Andinos, FLACSO, Sede Ecuador; E-mail: malurendon@yahoo.com

de la cooperación internacional¹, se ha promovido actividades alternativas como la elaboración de artesanías y el turismo, aportando esta última el 3,7% al Producto Bruto Interno (PIB)². En la actualidad, el país recibe más de 2 millones y medio de viajeros al año y existen diversos discursos, programas de estado, políticas públicas y técnicos que proponen al turismo como estrategia para el desarrollo, pero ¿cómo se comprende estos procesos y acciones y qué vínculos ideas globales en torno al paradigma del desarrollo se pueden identificar en ello?

Para esbozar una respuesta, es pertinente partir de una contextualización en la trayectoria histórica y la configuración política del Estado, entendido como un fenómeno social y como un “sujeto colectivo de las relaciones internacionales” que “toma unas formas específicas en lo histórico, social, cultural y político, producto de la interacción humana en el mundo social.” (Fierke, 2007:168), así como por el uso de un marco de análisis constructivista. Este enfoque puede permitirnos conocer y clarificar los términos en torno a los cuales los actores interactúan y negocian para construir una agenda y a identificar ideas e intersubjetividades vinculadas a ello, en especial a aquellas que están relacionadas con el aparato del desarrollo.

Las relaciones de los actores se dan en torno a procesos que cuentan con “dispositivos de interacción”, en torno a las ideas y proyectos propuestos para el desarrollo a través del turismo, cuyo cuerpo de base y la raíz de las actividades se centra en un “comercio del conocimiento” (Knorr y Breugger, 2002) y una interconexión de dimensiones temporales que permite visualizar intersubjetividades en torno a las nociones de desarrollo traducidas en la agenda local. En este sentido, coincidimos en que “los recursos materiales solo adquieren sentido para la acción humana a través de las estructuras del conocimiento compartido.” (Viotti y Kauppi, 1999:494).

Las acciones son llevadas a cabo por diversos actores, quienes pueden compartir ideas e intersubjetividades que responden a ideas globales, por tanto establecen objetivos, negocian y entran en conflicto, pero también llegan a acuerdos y definen estrategias y planes para alcanzarlos. Además, en la construcción de esta agenda, se identifica a funcionarios y expertos, quienes en un rol de intermediarios “traducen” ideas globales a situaciones locales y las ideas locales a marcos globales (Engle-Merry, 2010), lo cual va en relación con el proceso de “codeterminación” propuesto por Viotti y Kauppi.

Sobre la base de estas consideraciones, proponemos que la agenda para el desarrollo a través del turismo, la cual forma parte de paradigmas para el desarrollo internacionalmente compartidos y tiene directa relación con la trayectoria histórica del estado y los rasgos característicos de la política exterior peruana, es una construcción social, en la cual inciden las ideas globales así como las relaciones y acciones llevadas a cabo por diversos actores. Particularmente, las relaciones con la Organización Mundial del Turismo (OMT), evidencian la formación de intersubjetividades que se materializan en normativas, declaraciones, programas y acciones que conforman la agenda para el desarrollo a través del turismo a nivel nacional.

2. Antecedentes históricos nacionales

La trayectoria histórica del estado peruano, muestra una larga tradición de vinculación y negociaciones con actores internacionales y locales, que se materializaron de diversas formas e incidieron en la orientación de política exterior la cual constituye el contexto en el que se construye la agenda de desarrollo a través del turismo. El breve recorrido por estos antecedentes y la trayectoria para la construcción política y económica del estado peruano permitirá conocer ideas y actores relevantes en dicha configuración que nos acerquen al tema analizado. Dado que “(e)xiste información limitada sobre la historia y la situación concretas (...) de los países” (Engle-Merry, 2010: 232) es tanto relevante como necesario conocer que en la historia del Perú han persistido acciones en torno intereses de las élites locales que muestran ideas compartidas con actores internacionales e intersubjetividades que responden a propuestas del capitalismo en lo político-económico y que se han ido negociando, adaptando y construyendo en el imaginario social.

Desde inicios de la República (s. XIX), las élites criollo-mestizas se acomodaron alrededor de la “prosperidad del guano” comerciado a Europa (Bonilla, 1994), vinculado principalmente a intereses e inversiones de Gran Bretaña. Los sucesivos gobiernos recurrieron al endeudamiento para cubrir gastos ahondando la dependencia (particularmente británica). Luego de la Guerra del Pacífico (1895-1919), se estableció uniformidad legal y política bajo discursos liberales, perpetuando asimetrías y jerarquías similares a las de la Colonia, entre estado-campesinado (Cotler, 2009).

Desde principios del s. XX se sentaron las bases para la construcción de una economía exportadora y una política exterior abierta. La oligarquía y el Partido Aprista Peruano (APRA) pactaron para impedir la transformación estructural de la sociedad cada vez que vieron afectados sus intereses: se mantuvo el “capital mercantil como elemento organizador” y el “capitalismo agrario” (Burga y Flores Galindo, 1991) así como un carácter centralista.

La estructura nacional se modificó en torno a la urbanización de Lima como centro de hegemonía política, social y económica, debido a las olas migratorias provenientes de zonas rurales. Durante esta época, “(e)n ciertas áreas claves de producción económica, como la minería, las compañías norteamericanas dominaron el campo empresarial peruano” (Clayton, 1998: 359). Después de 1945 hasta 1960, procesos político-sociales muestran la contrarrevolución al capitalismo (por seguidores de Haya de la Torre y Mariátegui); conflictos entre la clase media y movimientos de trabajadores (Burga y Flores Galindo, 1991); y la preeminencia de los intereses oligárquicos asentados en Lima y vinculados a intereses norteamericanos (Clayton, 1998), obstruyendo los intereses y demandas de reforma y participación desde diferentes grupos de la sociedad civil.

La segunda mitad del s. XX tuvo dos intervenciones militares (1962-1963 y 1968-1977). Durante la segunda, el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA), con el Gral. Velasco Alvarado (1968-1975) se propuso un reformismo militar que intentó cambiar el modelo económico e instaurar un nuevo proyecto político cuyos logros no se sostuvieron³. En dicha etapa, los intereses nacionales y los programas de política pública se aliaron a los planteados por Rusia, China y Cuba. En 1974 inició la crisis del GRFA y en 1979 transfirió el poder a los civiles y se promulgó una nueva Constitución. En el nuevo periodo democrático (F. Belaúnde, 1980 -1985, y A. García, 1985-1990) las disposiciones económicas y políticas estuvieron vinculadas a las del Fondo Monetario Internacional (FMI) y se tradujeron en medidas de ajuste, dinamización de exportaciones primarias, expansión del sistema financiero y mecanismos de intermediación política, propiciando la concentración del poder en grupos financieros (Cotler, 2009), en donde nuevamente se retomaron vinculaciones intensas con políticas de bloques empresariales y políticos de países del Norte.

En la década de los 80, surgieron el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru y Sendero Luminoso los que, aunados al narcotráfico y al abuso militar-policia, atacaron constantemente a poblaciones mayoritariamente rurales. El Estado fue incapaz de garantizar derechos de ciudadanía, se agudizó el proceso inflacionario, se intensificaron la pobreza, las migraciones y la exclusión, se modificaron las estructuras productivas y de empleo, y la actividad turística fue afectada negativamente en cuanto a la accesibilidad y al flujo de visitantes, por lo cual los flujos de visitantes internacionales y el turismo interno se redujeron. En 1992 se dio una regresión al autoritarismo (autogolpe de A. Fujimori en alianza con facciones militares) y en 1993 se promulgó una nueva Constitución (impregnada por un corte político-económico neoliberal).

En este contexto, diversos actores propusieron al turismo, como parte de la estrategia de desarrollo nacional, pero también como un elemento para la integración internacional y la captación de divisas. En Perú, dado el imaginario generado sobre América Latina, lo rural fue visualizado como “zona en crisis” que presentaba “nuevas oportunidades para la acumulación de capital” (Roy, 2010) y el desarrollo de emprendimientos de toda índole, se planteó como opción para resolver los problemas de décadas pasadas.

Luego de ello, con el gobierno de transición democrática de Valentín Paniagua y luego con el de Alejandro Toledo, Alan García (en su segundo gobierno) y el de Ollanta Humala, pese a las diferencias discursivas y a los imaginarios aludidos por cada régimen, las políticas públicas han tendido a una integración a intereses regionales, pero también a una abierta alineación a ideas y políticas exportadoras, extractivistas y claramente declaradas a favor del alcance del desarrollo, a través de diferentes estrategias, entre las cuales se encuentra el impulso de la actividad turística. A manera de resumen de lo visto, podemos apreciar la Tabla 1.

Esta trayectoria muestra cómo se ha mantenido una larga tradición de relaciones y negociaciones entre actores internacionales y élites oligárquicas, en lo que se observa que las relaciones internacionales “son producto de procesos históricos y de interacciones a lo largo del tiempo” (Fierke, 2007: 170) y que, al mismo tiempo, estas relaciones se dan en un proceso de codeterminación de las políticas que conforman la agenda nacional.

Tabla 1. Trayectoria Histórica-Política del Perú post-colonial y su relación con intereses internacionales

Etapa	Característica	Vínculos Internacionales
Principios y finales del s. XIX	Apertura liberal	Gran Bretaña
Mediados s. XIX	Reacción conservadora	Gran Bretaña Estados Unidos
Principios y mediados s. XX	Golpes y Autoritarismo – Contestación y apertura liberal	Estados Unidos
Mediados s. XX y hasta años 80	Nuevos autoritarismos, golpes y gobiernos militares (GRFA) – Política exterior errática	Estados Unidos CAN (receso durante GRFA) Rusia- Cuba-China
Años 80 a 92 Años 92 a 2000	Restitución de la Democracia Regreso al autoritarismo - Penetración del Neoliberalismo	Estados Unidos y otros países del Norte
2001 hasta la actualidad	Transición democrática - Democracia. Política económica abierta, TLC Integración Regional	Estados Unidos Unión Europea Brasil MERCOSUR APEC

Elaboración propia, Julio 2012. Fuentes: Clayton (1998), Kahat (2008) y Cotler (2009).

3. La política exterior peruana en el s. XXI

Respecto a la materialización de estos rasgos, es relevante conocer la orientación de política exterior nacional, en el s. XXI. El Perú se define como un estado que “(...) apuesta por el capitalismo de mercado en lo económico y la democracia representativa en lo político.” (Kahhat, 2008: 291) y presenta una “posición periférica” en el sistema internacional.

La agenda de política internacional peruana tiene dos rasgos centrales:

Multilateralismo: Es un país con ingresos medios y bajos que tiene poco peso específico en el sistema internacional, por tanto da importancia a la integración regional. Se orienta a la integración económica para obtener poder de negociación multilateral en clara relación con los “nuevos ordenes globales” y a la atención al criterio de “multiplicidad” (Roy, 2010).

Apuesta por el desarrollo: Se antepone este tema al de seguridad en la agenda política (subsidios condicionados, políticas sociales, política de narcotráfico con medidas de desarrollo alternativo). Promueve políticas sociales y de desarrollo económico, entre las cuales se encuentra el turismo. Busca acuerdos internacionales, cooperación y asesoría técnica para coadyuvar en el logro de este criterio.

El país es miembro de las Naciones Unidas y participa activamente en el proceso de integración subregional a través de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y MERCOSUR (que confluiría en integración regional con UNASUR); pero también en la APEC, CELAC y ha firmado tratados bilaterales con Estados Unidos (Tratados de Libre Comercio) y apuesta por la “hegemonía constructiva” de Brasil en Sudamérica (desde el 2003). Los actores internos que influyen en la construcción de la agenda político-económica son gremios empresariales (ADEX, COMEX y CONFIEP) que “priorizan relaciones comerciales con Estados Unidos y APEC⁴ sobre consideraciones de integración andina o suramericana” (Kahhat, 2008: 288), elementos que también han incidido en la construcción de la agenda para el desarrollo a través del turismo.

4. La agenda del desarrollo a través del turismo en Perú y su relación con intereses internacionales

En Perú, el turismo forma parte de la política pública interna, como aliado del comercio y las exportaciones, así como de la agenda de política exterior. Se le ha propuesto como estrategia de desarrollo, fuente de generación de empleo, de diversificación de la renta y medio para contribuir a la integración

regional. Asimismo, se le considera importante en la generación de ingresos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida locales y a incentivar la inclusión social.

La Ley General de Turismo (No. 29408) declara al turismo “de interés nacional” y señala al Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR), como su “herramienta de planificación principal”.

Considerando esto, ¿de qué manera la agenda para el desarrollo a través del turismo en Perú se relaciona con intereses internacionales? Construiremos una respuesta acudiendo a información obtenida a través entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios del Viceministerio de Turismo (VMT) del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) en Perú y de la Oficina Regional de los Países Andinos de la OMT (Ver Tabla 2). Así también, documentos oficiales elaborados por el MINCETUR y por la OMT, reportes, publicaciones e información relacionada con el tema.

Tabla 2. Información empírica: entrevistados y documentos obtenidos

Organismo	Entrevistado	Documentos obtenidos
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) – Viceministerio de Turismo (VMT)	Lic. Carlos Albán Director de Desarrollo de Producto Turístico Lic. Leoncio Santos Programa de Turismo Rural Comunitario	MINCETUR (2011) Productos de Turismo Rural Comunitario en los Destinos Turísticos del Perú. (2011) MINCETUR. PENTUR - Plan Estratégico Nacional de Turismo 2008- 2018. Síntesis para la Puesta en Operación. (2008) MINCETUR. CALTUR - Plan Nacional de Calidad Turística del Perú. (2008)
Organización Mundial de Turismo (OMT) Oficina Regional para los Países Andinos	Lic. Renato Dillon Representante para Ecuador y Perú	Fundación ST-EP, OMT. El Turismo Puede ayudar a atenuar la pobreza (s/f) OMT. Código Ético Mundial para el Turismo (1999) OMT. Declaración: El turismo al servicio de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2005). Sistema de Naciones Unidas. Folleto informativo: Industrias Creativas Inclusivas: Una Herramienta Innovadora para el Alivio de la Pobreza en el Perú (2011)

Elaboración propia, Julio 2012.

Metodológicamente, se adoptó un enfoque exploratorio y cualitativo, en el que se priorizó el análisis documental de fuentes secundarias. Para las entrevistas en profundidad se seleccionó a profesionales en ejercicio de funciones y en cargos clave, decisores de políticas para el desarrollo de productos turísticos y del programa de turismo rural comunitario, a quienes se contactó, según disponibilidad, dentro del VMT-MINCETUR, situada en Lima-Perú y de la representación de la OMT para los países andinos, en Quito-Ecuador. La técnica de entrevista fue semi-estructurada y la información obtenida se trianguló tanto con informes y planes de gestión publicados oficialmente por el MINCETUR (en versiones digitales y electrónicas), así como considerando información que figura en ambas páginas web institucionales y aquella que figura en las declaraciones de políticas de mediano plazo, como son el PENTUR, el CALTUR y los documentos relacionados con las políticas y directrices del Programa de Turismo Rural Comunitario del Perú, como se ha mencionado previamente.

Los funcionarios contactados plantean una “acción urgente” y en diversos discursos y documentos se expresa la “necesidad de desarrollar una visión compartida” sobre el turismo en Perú, que se fundamentan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) así como la política peruana sobre el Acuerdo Nacional. En se identifica el flujo de ideas y un “comercio del conocimiento” (Knorr y Breugger, 2002) que revela la interconexión de dimensiones temporales y la construcción de intersubjetividades en torno a nociones sobre desarrollo compartidas, negociadas y adaptadas por diversos actores en lo global y lo local.

El organismo público que norma, regula y provee asistencia técnica en turismo es el MINCETUR, cuya visión hacia el 2018 es: “Alcanzar un turismo sostenible como herramienta de desarrollo

económico-social del Perú” (MINCETUR, 2008a). Esta instancia pública tiene como objetivos: a) Promover la cultura turística y la seguridad al visitante; b) Desarrollar una oferta turística competitiva sostenible; c) Promocionar una demanda sostenida del turismo, y d) Fortalecer las instituciones vinculadas con la actividad turística. La “innovación” plateada en la estrategia del PENTUR es el “(...) involucramiento de las poblaciones rurales (...) para ahora tener un aporte importante a la gobernanza turística que promueve el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo a través del PENTUR y sus postulados concordantes con el Desarrollo Turístico Sostenible y elementos que conlleva” (MINCETUR, 2011:3). Esto muestra cómo el turismo se plantea como medio para alcanzar el desarrollo, como una estrategia para crear identidad nacional, pero en especial para responder a problemas de exclusión y como una respuesta para generar alternativas ante el carácter centralista del estado y de reducir los índices de pobreza que afectan mayormente a poblaciones de zonas rurales.

En este sentido, la idea de que “las estructuras sociales dan forma a los intereses e identidades de los actores, no solamente su comportamiento” (Viotti y Kauppi, 1999:494) es relevante para comprender la construcción de esta agenda sectorial y, al mismo tiempo, es preciso considerar que están construidas por conocimientos compartidos, recursos materiales y prácticas, los cuales responden a intersubjetividades que inciden en la organización de las acciones en turismo.

Las interacciones se dan a través de “dispositivos” en los cuales hay niveles de intersubjetividad y también una importante “perspectiva de red” dada la “conectividad y la integración global” (Knorr y Breugger, 2002: 944). Estos dispositivos pueden adoptar la forma de normas, indicadores o bien acciones dentro de manuales en los cuales se dan recomendaciones y prescripciones para la acción. Estos manuales son elaborados para brindar “acompañamiento técnico”, que según los funcionarios del MINCETUR tienen un alcance específico (Ver Tabla 3). El desarrollo de destinos turísticos se evalúa a través de indicadores que “permiten evaluar el impacto, priorizar y dar seguimiento a las directrices, objetivos y medidas que componen el PENTUR” (MINCETUR, 2008a).

- A la fecha, según los funcionarios entrevistados y los informes analizados, se señala haber realizado⁵:
- Asistencia técnica a más de 20 regiones (en planificación turística).
- Conformación de 07 Entes Gestores según los manuales del MINCETUR.
- Elaboración de PERTUR en 10 regiones (plan regional de turismo adaptado a la realidad local).
- Capacitación a más de 1000 autoridades locales (en gestión municipal del turismo).

Tabla 3. Objetivos y acciones operativas para la evaluación de acciones

Objetivos Ámbito	Indicadores
Objetivo general	Aporte del turismo al PBI
Objetivo 1	Grado (%) de satisfacción al turista
Objetivo 2	Número de destinos consolidados
Objetivo 3	Gasto promedio de visitantes
Objetivo 4	Valor de las inversiones en los proyectos de desarrollo turístico
Línea de Acción Operativa	Indicador
Planificación y gestión	PPG1. Número de entes gestores validados y reconocidos en el destino
	PPG2. Número de medidas implementadas (acuerdos en Comité)
	PPG3. Número de acciones implementadas sobre sus planes estratégicos y de ordenamiento turístico
	PPG4. Número de acciones de facilitación aprobadas

Territorio y destino	PTD1. Cobertura (%) de los servicios básicos en los destinos turísticos
	PTD2. Número de señales turísticas por destino
	PTD3. Número de denuncias policiales por asalto y robo / Número de reclamos a prestadores de servicios turísticos
	PTD4. Número de vuelos comerciales a los destinos turísticos
	PTD5. Grado de satisfacción de los visitantes a los aeropuertos y puertos fluviales –marítimos
	PTD6. Número de instituciones educativas que incluyan el turismo en su currícula
	PTD7. Número de sanciones aplicadas a prestadores de servicio turístico
Producto	PP1. Número /monto de inversión de prestadores de servicios turístico
	PP2. Número de recursos jerarquizados
	PP3. Número/monto de inversión de prestadores en turismo especializado según PPV
	PP4. Número de familias beneficiadas por los emprendimientos de Turismo Rural Comunitario
	PP5. Cuantificación, distribución y especialidad de artesanos
	PP6. Número de empleados certificados en el Sector Turismo
Promoción, comunicación y comercialización	PPCC1. Número de destinos con perfil detallado del visitante
	PPCC2. Grado (%) de cumplimiento de planes de marketing por destino
	PPCC3. Número de acciones promocionales implementadas
	PPCC4. Número de visitantes por destino
	PPCC5. Número de visitantes que regresan al destino
	PPCC6. Grado de satisfacción (%) del usuario en el uso de los canales de promoción, comunicación y comercialización del destino
	PPCC7. Número de visitantes que regresan al destino
	PPCC8. Número de servicios incluidos en la red de información turística del destino
	PPCC9. Número de turistas nacionales /fronterizos del destino
	PPCC10. Número de nuevos productos turísticos comercializados

Fuente: MINCETUR (2008) “PENTUR - Plan Estratégico Nacional de Turismo 2008- 2018. Síntesis para la Puesta en Operación”. Lima: GMC Digital, pp. 93-94.

Complementariamente al PENTUR, se ha formulado un Plan Nacional de Calidad Turística (CALTUR) destinado a “promover la competitividad”, cuyos objetivos son: “1) Recursos humanos competentes constituyen la base de la gestión de la oferta turística a todo nivel; 2) Prestadores de servicios turísticos siguen buenas prácticas empresariales y desarrollan su actividad con responsabilidad social y ambiental; 3) Sitios turísticos se manejan con criterio de uso público sostenible, disponen de servicios y facilidades adecuadas y constituyen productos atractivos y competitivos; 4) Destinos turísticos principales brindan seguridad al visitante y se manejan con una óptima gestión” (MINCETUR, 2008b). Este y otros programas de orientados a los objetivos de mejora en los servicios, creación de destinos, diversificación de productos turísticos y alcance de niveles específicos y estándares de calidad, han sido promovidos no solo por organismos como la OMT, sino por agencias de cooperación internacional (por ejemplo la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), lo cual permite identificar la intención de “transplantar instituciones y programas” y cómo los expertos, funcionarios y todo el aparato “técnico-institucional” está compuesto de “(...) intermediarios que traducen las ideas globales a las situaciones locales y vuelven luego a traducir las ideas locales al lenguaje de los marcos globales (...)” (Engle-Merry, 2010:235).

Vistas estas estructuras institucionales, normas y disposiciones, programas y acciones que muestran la materialización de las ideas de la agenda del desarrollo a través del turismo en Perú, ¿De qué manera muestran su relación con la agenda internacional?

La OMT⁶ de las Naciones Unidas, señala que “aboga por un turismo que contribuya al **crecimiento económico, a un desarrollo incluyente y a la sostenibilidad ambiental**, y ofrece liderazgo y apoyo al sector para expandir por el mundo sus conocimientos y políticas turísticas”⁷. Este organismo responde a ideas de desarrollo, promoción del sector empresarial y de los capitales transnacionales. Es un actor fundamental de la cooperación que comparte ideas afines “a la política de liberalización de los servicios turísticos, política gestionada y dirigida por la Organización Mundial del Comercio (...)” (Gascón, 2009:9)

La OMT ha emitido un Código Ético para el Turismo (1999)⁸, así como declaraciones referidas al “turismo como herramienta para la eliminación de la pobreza”, para el “desarrollo sostenible”, y como “instrumento para alcanzar los ODM”⁹. Se percibe la noción compartida sobre el “Desarrollo del Milenio”, con una conciencia sobre la pobreza, así como propuestas para articularse y “eliminar la pobreza”, y la idea de que la “acción social llevará a un cambio”. (Roy, 2010)

A nivel institucional tiene diversas áreas y programas; cuenta con técnicos y voluntarios quienes realizan acciones orientadas a temas afines a las prioridades de Naciones Unidas.

Entre sus iniciativas de acción con “países menos adelantados” destaca la iniciativa ST-EP (Sustainable Tourism-Eliminating Poverty)¹⁰, que propone acciones de coordinación con instancias ministeriales en cada estado. “La OMT considera la Iniciativa ST-EP como un instrumento eficaz para realizar una contribución tangible a los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, según consta en las declaraciones oficiales de su portal web institucional¹¹. En este sentido, dada la orientación de la agenda de política exterior peruana hacia la apuesta por el Desarrollo, se han acordado diversos proyectos conjuntos. Existe toda una configuración institucional alrededor del Desarrollo y se le considera un fenómeno global que “promete que el modelo funcione” por lo que las experiencias se “replican” (Roy, 2010).

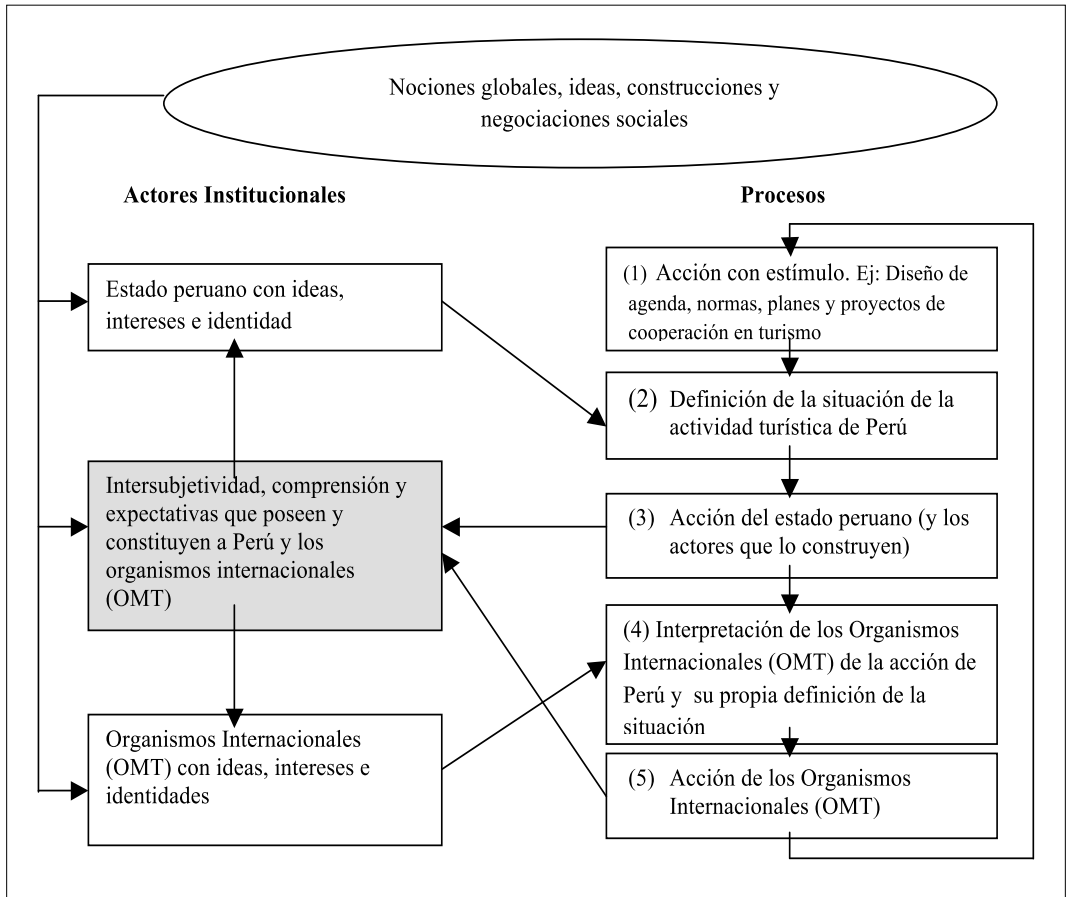
La OMT intenta incentivar “a los gobiernos, a las agencias de desarrollo internacionales y bilaterales, a las corporaciones y a la sociedad civil para que prosigan sus esfuerzos de apoyo al sector del turismo movilizandorecursos adicionales, estableciendo una mayor prioridad para el turismo en los programas de asistencia al desarrollo y las estrategias de reducción de la pobreza, promoviendo las asociaciones público-privadas y la buena gobernanza.”¹² Para ello ha establecido “mecanismos de evaluación y procedimientos para alcanzar los ODM”, en concordancia con lo señalado por Knorr y Breugger (2002) y Roy (2010) respecto del establecimiento y utilización de dichos mecanismos.

Como ejemplo, podemos mencionar la creación del Programa Conjunto “Industrias Creativas Inclusivas” (ICI)¹³ en el cual trabajan conjuntamente seis Agencias del Sistema de Naciones Unidas en Perú¹⁴. En este programa existen diversos actores, quienes aunque estén separados físicamente (diferentes instituciones, localidades, etc.), pueden ser representados mutuamente al participar en una “situación global” (Knorr y Breugger, 2002) como es el Programa ICI. Su propósito es contribuir a la reducción de la pobreza mediante el desarrollo de “mercados sostenibles e inclusivos” para diversos sectores: agricultura orgánica, artesanías, turismo y gastronomía, para el desarrollo y mejora de la calidad de vida de los “grupos vulnerables” para lo cual se ha programado “acciones de intervención” y “asesoría técnica” en las provincias de Ayacucho, Cusco, Puno y Lambayeque en lo que se visualiza los conceptos de “traducción”, “transplante” y “adaptación” propuestos por Engle-Merry (2010).

La relación con elementos globales que forman parte de la agenda internacional se observa en la orientación de la agenda de turismo del MINCETUR, en los contenidos del PENTUR y CALTUR y en las acciones llevadas a cabo. Dado que “las estructuras fundamentales de las políticas internacionales son sociales” (Viotti y Kauppi, 1999), más que estrictamente materiales o referidas a las capacidades de los estados (según los neorrealistas), podemos señalar que en vez de un proceso de imposición o simple alineación a estas propuestas, el Estado peruano se relaciona con diversos actores y la formulación de la agenda en mención se da a través de interacciones y negociaciones continuas, en un proceso de codeterminación. (Ver Figura 1.)

Adaptado de: Viotti, P. y Kauppi, M. 1999. “International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond” 3ra. ed., (pp. 442), Ally and Bacon: Massachusetts.

Figura 1. La codeterminación de actores institucionales y el proceso de construcción de agenda de desarrollo a través del turismo del Perú¹⁵



Elaboración propia, Julio 2012.

Lo que hace las ideas sociales (y por ende las estructuras) es su cualidad intersubjetiva. Los recursos materiales, los proyectos de turismo y las disposiciones normativas, adquieren sentido para la acción, según Viotti y Kauppi, por medio de estructuras que revelan intersubjetividades y se construyen sobre la base de conocimientos compartidos.

En el turismo, como campo en construcción y una de las alternativas para alcanzar el paradigma del desarrollo, las intersubjetividades se manifiestan en normas, declaraciones, instituciones, programas, procesos y acciones, por tanto, cuando los funcionarios del MINCETUR plantean al turismo como una “actividad que reporta beneficios económicos” y “constituye una “herramienta de desarrollo”, y que en el ámbito rural posibilita “incluir poblaciones que por años han carecido de oportunidades vinculadas al desarrollo económico, social y ambiental” (MINCETUR, 2011:5), traduce ideas compartidas con organismos internacionales como la OMT en “propuestas técnicas” que promueven “negocios rentables y sostenibles” para “generar riqueza e inclusión sostenida” (MINCETUR, 2011:8), programas y proyectos cuya aplicación depende de: “(...) los enfoques, la capacidad de conseguir financiación y el apoyo político.” (Engle-Merry, 2010: 237). Es así que esta exploración, nos muestra cómo las ideas e intersubjetividades se encuentran relacionadas y se materializan en acciones, políticas públicas, proyectos de desarrollo, aparatos institucionales, equipos técnicos y una serie de elementos que permiten ver las negociaciones entre actores locales y globales.

4. Conclusiones

Sobre la base de la información empírica mostrada y a los elementos de análisis propuestos, encontramos que la agenda para el desarrollo a través del turismo, la cual forma parte de la agenda internacional y tiene directa relación con la trayectoria histórica del estado y los rasgos característicos de la política exterior peruana, es una construcción social. En ella inciden ideas globales así como relaciones y acciones llevadas a cabo por diversos actores.

En concordancia con lo propuesto por Engle Merry, identificamos la importancia de comprender la trayectoria histórica de un Estado, para conocer su construcción y comprender el por qué se emplea ciertos instrumentos, normas y se aplica principios generales a situaciones específicas, como es la construcción de la agenda para el desarrollo a través del turismo. Lo expresado en la institucionalidad, las normas, planes, programas y acciones del Estado peruano en materia de turismo, constituye una muestra de la relación organismos internacionales y del desarrollo de intersubjetividades que se evidencian en los rasgos de la política internacional nacional y, específicamente, en el campo del turismo. Particularmente, respecto de las ideas y relaciones con la OMT, encontramos evidencia de la formación de intersubjetividades que responden a ideas globales compartidas respecto al desarrollo a través del turismo, las cuales se materializan en normativas, declaraciones, programas y acciones que conforman la agenda sectorial en turismo, a nivel local.

En este campo interactúan actores que, como proponen Knorr y Breugger, se relacionan y a través de sus acciones muestran correspondencia a un “flujo de ideas” y en el que los funcionarios y expertos actúan como intermediarios, según lo propuesto por Engle Merry. Estos actores se adaptan y negocian cada acción, dentro del marco de políticas públicas y proyectos de desarrollo, en función a sus intereses y a las relaciones de poder que diferencian su accionar. Los actores que intervienen en la actividad turística, ya sea desde el ámbito técnico, operativo, empresarial, político, desde las instituciones, las organizaciones internacionales, entre otros espacios de acción pública; actúan de acuerdo con sus ideas, las cuales muestran los intereses que guían sus decisiones y acciones, y permiten conocer la manera como se construyen las estructuras sociales y cómo se configuran tanto las políticas públicas como las relaciones internacionales, en un proceso continuo de interacción y negociación.

Las ideas, que van construyendo parte del mundo de relaciones sociales, que responden a nociones globales y a propuestas de organismos internacionales, se expresan en documentos y declaraciones en donde se señala: “priman criterios técnicos sobre los políticos”, y se identifica palabras que contienen vínculos con el paradigma del desarrollo, tales como: eficacia, profesionalización, inversión, indicadores, integración, inclusión, desarrollo, entre otras, que revelan ideas e intersubjetividades creadas y compartidas por los diversos actores, dentro de lo que hemos identificado como “codeterminación”, según el concepto de Viotti y Kauppi. Todo ello lleva a la materialización de acciones acordes con dichas ideas, que en el campo turístico se orientan principalmente al impulso de emprendimientos, a la formación de capacidades y a la asistencia técnica para elevar la calidad de servicios, a la utilización de la cultura y los recursos naturales convertidos en productos turísticos, a crear destinos y empoderar a los actores del turismo, con miras a alinearlos y generar negociaciones acordes con las estructuras y relaciones de poder que tienen que ver con políticas de libre mercado y del entorno global.

Finalmente, es pertinente sugerir la realización de futuros estudios considerando la acción de otros múltiples actores (empresas, asociaciones, movimientos y organizaciones sociales, agencias de cooperación, organizaciones no gubernamentales, comunidades y pobladores locales) así como otros niveles de acción política (subnacional, nacional o transnacional) para aportar una dimensión más compleja del análisis acerca de la construcción de la agenda del desarrollo a través del turismo y a analizar críticamente los elementos e intersubjetividades vinculados a los discursos y propuestas que consideran al turismo como una herramienta para alcanzar el paradigma del desarrollo.

Bibliografía

- Bonilla, H.
1994. “Guano y Burguesía en el Perú” (3ª ed.) Quito: FLACSO-Ecuador.
- Burga, M. y Flores Galindo, A.
1991. “Apogeo y crisis de la república aristocrática. Oligarquía, aprismo y comunismo en el Perú, 1895-1932” (5ª ed.) Lima: Rikchay Perú.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL

2011. “América Latina y el Caribe indicadores macroeconómicos del turismo”.

Clayton, L.

1998. “Estados Unidos y el Perú: 1800-1995”. Lima: CEPEI.

Cotler, J.

2009[1978] “Clases, Estado y Nación en el Perú” (3ªed. 2ªreimp.) Lima: IEP.

Engle-Merry, S.

2010. “Derechos humanos y violencia de género: el derecho internacional en el mundo de la justicia local”. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, pp. 185-304.

Fierke, K.

2007. “Constructivism”, En: Dunne, T. Kurki, M, y Smith, S. “International Relations Theories. Discipline and Diversity”, (pp. 166 – 183). New York: Oxford University Press.

Gascón, J.

2009. “El turismo en la cooperación internacional. De las brigadas internacionalistas al turismo solidario”. Barcelona: Icaria Antrazyt. Relaciones Norte-Sur.

Kahhat, F.

2008. “La Política Exterior del Perú en el Nuevo Siglo”. En: Pásara, Luis (ed.), Perú en el siglo XXI, (pp. 283-294). Lima: Pontificia Universidad Católica.

Knorr-Cetina, K. y Breugger, U.

2002. “Global Microstructures: The Virtual Societies of Financial Markets”. *AJS* 107, Vol. 4, (pp. 905–950).

Lanquar, R.

2002. “Turismo y cooperación internacional para el desarrollo. Una era de transformaciones radicales para la cooperación multilateral.” Universidad de Almería.

MINCETUR

2011. “Productos de Turismo Rural Comunitario en los Destinos Turísticos del Perú”. Lima: SOLVIMA GRAF.

2008a. “PENTUR - Plan Estratégico Nacional de Turismo 2008- 2018. Síntesis para la Puesta en Operación”. Lima: GMC Digital.

2008b. “CALTUR - Plan Nacional de Calidad Turística del Perú”. Lima: Artprint.

Roy, A.

2010. “Poverty Capital: Microfinance and the Making of Development”, (pp. 1- 32, 44 - 61 y 187 – 220). New York: Routledge.

Viotti, P. y Kauppi, M.

1999. “International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond” (3ra. ed.), (pp. 434-459, 469-499). Massachusetts: Ally and Bacon.

Notas

- ¹ Además de las instancias estatales, en torno al turismo se ha formado un “aparato” paralelo para el desarrollo (fundaciones, ONG, campañas para lucha contra la pobreza y el desarrollo económico, se usan figuras icónicas y celebridades, etc.), coincidiendo con lo propuesto por Roy (2010).
- ² Según cifras de la Cuenta Satélite en Turismo elaborada por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) para el año 2007, las cuales son avaladas por el Instituto Nacional de Estadística, las cuales consideran diversos aspectos tanto del turismo interno como externo. Respecto a ello, existen datos al 2009 elaborados por la CEPAL comprendidos en los indicadores macroeconómicos del turismo internacional, los cuales indican que la balanza turística como proporción del PIB es del 0.9% (CEPAL, 2011), cifra calculada por la diferencia del gasto por turismo receptor menos el turismo emisor la cual es considerada como porcentaje del PBI, por ello su porcentaje es más reducido que el provisto por las otras entidades.
- ³ La política exterior de esta etapa fue errática: hubo vinculación a China, Rusia y Cuba, sin embargo, las relaciones con Estados Unidos no se rompieron no obstante el conflicto por la expropiación de la International Petroleum Company (Clayton, 1998).
- ⁴ El nuevo eje articulador de la política exterior a partir del año 2006 es la proyección a la región Asia-Pacífico, en 2008 Perú fue sede del Foro APEC.
- ⁵ Para la ejecución de acciones, el PENTUR señala diversos responsables (comunidades, sector privado, MINCETUR, gobierno regional o local, instituciones de conservación del patrimonio, entre otros), actores que comparten ideas, establecen objetivos, y definen métodos para alcanzarlos.

- ⁶ Organismo creado en 1970 y cuya Secretaría fue instalada en 1976. Tiene como antecedente la Conferencia Mundial de Roma de 1963 (Lanquar, 2002:607). En la actualidad cuenta con **155 países**, **7 territorios** y más de **400 miembros afiliados** del sector privado, instituciones de enseñanza, asociaciones de turismo y autoridades turísticas locales.
- ⁷ Fuente: <http://www2.unwto.org/es/content/acerca-de-la-omt>
- ⁸ Según Roy (2010), citando a Zoellick (2009), esto corresponde a la noción de “*the age of responsibility*”.
- ⁹ Declaración del Turismo al Servicio de los ODM, (Nueva York, 2005). <http://dtxtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/docpdf/declaracionny-esp.pdf>
- ¹⁰ Creada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002).
- ¹¹ Fuente: <http://step.unwto.org/es/content/antecedentes-y-objetivos>. Accesado el 25-07-2012.
- ¹² *Ibidem*.
- ¹³ Las ICI son aquellas que producen y distribuyen bienes o servicios culturales, o sea, actividades de producción y comercialización que, impregnadas de la identidad del lugar donde se producen, tienen como materia prima la creación y encarnan o transmiten expresiones culturales.
- ¹⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Mundial del Turismo (OMT), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- ¹⁵ En este gráfico se ha tomado en cuenta únicamente a actores institucionales, sin embargo, existen otros actores que inciden en la construcción de esta agenda y en la negociación, tensiones, conflictos, adaptación de ideas, traducción de propuestas, intermediación y construcción de la agenda para el desarrollo a través del turismo. Por ejemplo: Organizaciones No Gubernamentales, Agencias de Cooperación Internacional, Gremios y asociaciones del sector turístico (CANATUR, AHORA, APAVIT), empresarios, comunidades, otras instancias gubernamentales (ministeriales, gobiernos regionales, gobiernos locales, etc.), entre otros que pueden ser considerados en futuros análisis.

Recibido: 22/05/2014
Reenviado: 01/08/2014
Aceptado: 08/08/2014
Sometido a evaluación por pares anónimos