

COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN TURISMO

Ámbitos de actuación, evolución y
recomendaciones para perfeccionarla.

Por Eugenio Yunis Ahués

Noviembre 2022



ASICOTUR



UNWTO
MEMBRO AFILIADO

Palabras del Presidente



Comenzamos una actividad más en ASICOTUR con las publicaciones de estudios, análisis o conferencias de las acciones llevadas a cabo en la programación anual, además de otras que los asociados nos envíen y valoremos que su publicación ayude a la cooperación turística.

No podíamos tener otro comienzo mejor que la aportación de Eugenio Yunis, persona ilustre y comprometida, a quien agradezco el apoyo prestado desde comienzo de la asociación.

Publicar su excelente conferencia en el primer Congreso Internacional de Cooperación Turística llevado a cabo en Santiago de Compostela en el mes de mayo 2022, nos hace revivir los momentos más importantes en este año Jacobeo.

Que tengamos mucha suerte, porque ganas e ilusión están acumuladas.

Alejandro Rubín Carballo.

EUGENIO YUNIS AHUÉS



En 1972 se tituló como Ingeniero Civil de la Universidad de Chile, con una Maestría en Economía del Desarrollo de la Universidad de Grenoble, Francia (1974).

1975 - 1982 Consultor Senior (Coopers & Lybrand, hoy Price, Waterhouse, Coopers)

1982 -1990 Organización Mundial del Turismo (OMT) jefe Regional para las Américas y Europa, y director Adjunto de Cooperación Técnica.

1990 - 1994 director nacional de Turismo de Chile (SERNATUR).

1997 - 2006 director de Desarrollo Sostenible en la Organización Mundial del Turismo.

2007 - 2010 director general del Programa de Trabajo de la OMT.

2010 - 2016 vicepresidente ejecutivo de la Federación de Empresas de Turismo de Chile, FEDETUR.

2016 a la fecha, asesor del Directorio de FEDETUR.

2013 – 2019, único miembro latinoamericano del Comité Mundial de Ética del Turismo.

2012 a la fecha, miembro del Multi Stakeholder Advisory Committee del Programa Decenal (2015-2025) de Naciones Unidas para la Producción y el Consumo Sustentables en el sector Turismo.

2021 a la fecha, delegado en Chile de la Asociación Internacional para la cooperación turística.

En su larga carrera internacional, Eugenio Yunis ha realizado misiones de trabajo en más de 80 países en todos los continentes y ha dictado cursos o clases magistrales como Profesor invitado en más de 20 instituciones académicas en América Latina y Europa.

CONTENIDO

Resumen	5
Introducción	6
Ámbitos de Cooperación	7
Recomendaciones para mejorar la efectividad de la cooperación turística internacional para el desarrollo	15

RESUMEN

En este ensayo se examinan los distintos ámbitos de cooperación en materia turística, los que pueden, y, en la mayoría de los casos deben involucrar a numerosos actores públicos y privados con el fin de asegurar una buena entrega de productos y servicios turísticos a los usuarios, y asegurar al mismo tiempo, beneficios para las empresas y las comunidades receptoras.

El documento pretende entregar un análisis crítico de las principales formas de cooperación turística, y a partir de ese análisis, propone una serie de recomendaciones para perfeccionar y maximizar los beneficios de la cooperación, especialmente de aquella que tiene como objetivo principal el desarrollo turístico.

El autor agradece a la Asociación Internacional para la Cooperación Turística, ASICOTUR, la oportunidad de publicar este documento, una síntesis que fue presentada durante el primer Congreso Internacional para la Cooperación Turística, realizado en el mes de mayo en Santiago de Compostela. Cabe señalar que las opiniones aquí expresadas son de su exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan los postulados y directrices de ASICOTUR.

INTRODUCCIÓN

La cooperación y la colaboración, si bien son recomendables y habituales en prácticamente todas las actividades humanas; económicas, científicas y sociales, resultan fundamentales en el turismo. Y esto se considera así, porque en el sector son numerosos los actores que deben intervenir para proveer algún bien o servicio que, una vez combinados, constituyen el producto turístico que consumen los viajeros.

Para comenzar, es importante enumerar los principales bienes físicos, infraestructuras y servicios esenciales que componen el **producto turístico**, y estos incluyen: medios de transporte de diversos tipos; terminales aéreos, fluviales, portuarios, ferroviarios y viales; establecimientos que proveen alojamiento como son: hoteles, aparthoteles, campings, hostales, casas, pensiones, apartamentos de alquiler, casas rodantes, etc.); servicios y establecimientos de restauración; todo tipo de atractivos, bienes y actividades culturales; parques nacionales y áreas naturales, protegidas o no; playas y otros atractivos aptos para el turismo masivo; centros de eventos y recintos feriales; restaurantes, establecimientos termales; servicios de intermediación comercial mayorista y minorista; servicios de promoción, marketing e información, etc. Asimismo, existen proveedores de bienes y servicios indirectamente ligados al producto turístico, tales como el expendio de todo tipo de alimentos, mobiliario, equipos de cocina, ropa blanca, lavanderías, transporte urbano, centros comerciales, estadios, centros deportivos y de espectáculos, empresas aseguradoras, etc. La cadena es larguísima e incluye también a muchas administraciones públicas, encargadas de funciones vitales, tales como los controles fronterizos, la seguridad pública, la sanidad pública, la gestión de bienes públicos (museos, monumentos, playas, sitios arqueológicos, etc.), que a menudo están concesionados a empresas privadas. Todas estas entidades deben actuar coordinadamente entre ellas, y en conjunto con las empresas privadas, de lo contrario este complejo sistema no funciona, el consumidor queda insatisfecho y el producto turístico fracasa.

En el caso del turismo internacional, la cooperación no sólo es necesaria, sino que indispensable, ya que la distancia física, las regulaciones transfronterizas y de otro tipo, las diferencias culturales y lingüísticas, la reserva y compra con mayor antelación de estos productos y otros factores, obligan a niveles de coordinación y cooperación entre todos los actores involucrados aún más amplios y rigurosos que en el caso del turismo doméstico.

Ámbitos de Cooperación

Se pueden identificar al menos cinco grandes ámbitos de la cooperación en turismo, cada uno con diferentes objetivos e incluyendo a diferentes actores:

1. **Cooperación comercial y operativa:** que es la que se realiza entre empresas turísticas de todo tamaño -grandes, medianas y pequeñas-, sean ellas del mismo país o de distintos países, para poder ofrecer productos turísticos completos, bien integrados y/o complementarios para clientelas que son cada vez más diversificadas y exigentes.

Si no existieran acuerdos de cooperación entre empresas, muchos turistas que prefieren viajar con todos, o una buena parte de sus servicios incluidos en un paquete o circuito turístico, tal vez desistirían de viajar, o se verían enfrentados a buscar por su cuenta destinos y prestadores de servicios para cada etapa de su viaje, probablemente a precios más altos, sin estándares comunes de calidad y seguridad, lo cual reduciría la demanda global. Incluso los viajeros independientes y/o de negocios necesitan que al menos algunos componentes de su viaje, ofrecidos por distintas empresas, estén bien coordinados, para lo cual la cooperación interempresarial resulta fundamental.

Un modo singular, pero también muy común de cooperación comercial, sucede entre propietarios de establecimientos hoteleros y empresas de marketing hotelero, o incluso, simplemente con centrales de reserva de habitaciones, lo que permite a los pequeños establecimientos y a hoteles independientes penetrar un amplio espectro de mercados, especialmente los lejanos. Este ámbito de cooperación tiene amplias ventajas, pero también sus riesgos, ya que se han constatado prácticas abusivas por parte de algunos grandes grupos de gestión o de reservas hoteleras, que, si bien permiten aumentar las tasas de ocupación, perjudican a menudo los ingresos promedio de los hoteles independientes.

En la cooperación comercial y operativa es fundamental establecer lazos de confianza y de largo plazo entre las empresas cooperadoras, basados en la ética empresarial, en la seriedad y profesionalismo de cada parte, en el cumplimiento estricto de los compromisos acordados y en una distribución justa y equitativa de los beneficios económicos, pero donde se conjugan también los riesgos implícitos de toda

operación comercial. Sólo así se podrá inspirar confianza entre las empresas y entre los turistas que ellas atienden y asegurar la sostenibilidad de los negocios a largo plazo.

Un instrumento valioso para reforzar la cooperación interempresarial, es el establecimiento de códigos de conducta por parte de los gremios o asociaciones empresariales respectivas (de hoteleros, de agentes de viaje, tour operadores, etc.), que incluyan elementos de aseguramiento de la calidad, de estándares mínimos de sostenibilidad, de ética empresarial, entre otros. Los códigos debieran ser supervisados por las propias asociaciones empresariales, idealmente sin intervención estatal y eventualmente debieran ser acreditados por entes normativos independientes, nacionales o internacionales (por ejemplo, el *Global Sustainable Tourism Council, GSTC*). Estos códigos y/o certificaciones, especialmente en su estricto cumplimiento, ayudan a reforzar la imagen de los destinos turísticos, como destinos con empresas confiables, seguras y responsables frente a los turistas y con las comunidades donde éstas se desenvuelven.

2. **Cooperación Gremial**, que habitualmente incluye varios objetivos, tales como: a) el intercambio de información de diversos tipos: estadística, regulatoria, tributaria; b) la realización de acciones conjuntas en materia de capacitación, de investigación de mercados, de avances tecnológicos; y, sobre todo, c) la defensa de los intereses de la industria turística nacional y global en forma conjunta.

Existen muchísimas asociaciones gremiales de hoteles, de agencias de viaje, de líneas aéreas, de tour-operadores, de guías, de centros de eventos, etc. constituidas a nivel local y nacional en prácticamente todos los países. Éstas, a su vez, se federan o agrupan a nivel internacional; algunos ejemplos de gremios internacionales son: el *World Travel and Tourism Council (WTTC)*, la *Pacific Area Travel Association (PATA)*, la *Federación de Asociaciones Hoteleras de la Unión Europea (HOTREC)*, la *Federación de Turismo de América del Sur (FEDESUD)*, la *International Hotel and Restaurant Association (IHRA)*.

El mayor y tal vez único riesgo a evitar en este tipo de cooperación es que los gremios se presten a servir, erróneamente, como plataforma para la formación de acuerdos comerciales de tipo monopólico u oligopólico, práctica que es sancionada nacional e internacionalmente. Los gremios, en cambio, pueden jugar un importante rol en el estímulo de la cooperación interempresarial a nivel nacional e internacional y también con las administraciones públicas.

3. **Cooperación promocional**, ésta sirve para que destinos que tienen una oferta más o menos similar o complementaria, se asocien para promoverse conjuntamente en determinados mercados, ya sea localmente o en mercados extranjeros, a menudo distantes y desde los cuales el flujo de turistas es relativamente reducido haciendo poco rentable la promoción individual. Como ejemplo se puede mencionar: los grupos de empresas o de destinos vecinos que se promueven conjuntamente en las grandes capitales de América del Sur; los países de Centroamérica, a través de la Agencia de Promoción Turística CATA, tienen una larga tradición de cooperación promocional con stands conjuntos de seis o siete países en las grandes ferias internacionales de turismo; Argentina y Chile han tenido varias oportunidades de promoverse conjuntamente en mercados de Asia y en Medio Oriente; o las Cataratas de Iguazú, que son a menudo objeto de una promoción conjunta por parte de Argentina y Brasil muchas veces incorporando a Paraguay.

Este tipo de cooperación permite una reducción de costos promocionales para las partes, así como la proyección de una imagen más potente del destino combinado, generando también confianza entre los agentes de viaje y tour operadores extranjeros y entre potenciales viajeros, en el sentido de que los circuitos con frontera compartida ofrecidos, estarán bien coordinados.

4. **Cooperación legal y normativa**, la que incluye también el simple intercambio de información en estas materias, o en temas estadísticos o de formación y capacitación profesional, entre otros. Normalmente esta cooperación es de carácter intergubernamental, ya sea a nivel bilateral, regional, continental o incluso mundial, y se materializa a través de acuerdos o alianzas, convenios de facilitación fronteriza, tratados, adhesión a normas o códigos internacionales comúnmente adoptados, terminologías comunes, reciprocidad en ciertos ámbitos, etc. Ella implica a veces el otorgamiento de asistencia técnica, el intercambio de funcionarios por períodos determinados, la facilitación de manuales operativos por una de las partes, la solicitud conjunta de asistencia técnica y/o financiera a fuentes multilaterales, e incluso la ejecución de proyectos conjuntos de interés turístico en zonas fronterizas y con co-financiamiento de las partes, según decidan los gobiernos respectivos.

Ejemplos de entidades internacionales que lideran o promueven este tipo de cooperación son la *Organización Mundial del Turismo* (OMT), la *European Travel Commission* (ETC), el *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD), el *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR), el *Consejo Centroamericano de Turismo*, la *OCDE*, la *Pacific Area Travel Association* (PATA), entre muchos otros.

En muchos casos, lamentablemente, esta cooperación queda sujeta a los vaivenes políticos de los gobiernos de los estados participantes y a los frecuentes cambios de las autoridades turísticas de éstos. Otro riesgo, no infrecuente a estos acuerdos de cooperación, son aquellos que se mantienen a un nivel puramente de declaración de intenciones, generalmente muy ambiciosas y difíciles de cumplir, y que tienen más bien un objetivo político de corto plazo para alguna de las partes firmantes.

5. **Cooperación para el desarrollo del Turismo;** esta cooperación es fundamental, ya que tiene implícita una visión estratégica al concebir al turismo como un factor de desarrollo económico y por lo tanto implica a menudo el involucramiento en proyectos de mayor envergadura socioeconómica. Se incluyen también en esta categoría, los proyectos para fines más específicos, como la salvaguarda y utilización del patrimonio cultural, la protección y el uso sostenible de los recursos naturales, el rescate y la protección de las culturas indígenas, la reducción de la pobreza y otros objetivos del desarrollo de las naciones.

En el caso de la cooperación para el desarrollo –que se analizará aquí con mayor profundidad- se puede distinguir entre la cooperación bilateral que brindan agencias de ciertos países desarrollados, tales como la AECID (España), la GTZ (Alemania), SNV (Países Bajos), USAID (Estados Unidos), JICA (Japón) y otras, la multilateral (OMT, UE, BM, BID, BAD, ADB) y la de numerosas ONG's, especialmente del mundo ambientalista y de rescate étnico-socio-cultural; más recientemente, aparece la cooperación llamada Sur-Sur entre países medianamente desarrollados. En todos los casos, la cooperación puede ser puramente técnica, o bien técnica y financiera.

Dado el rol estratégico que puede y debe jugar este tipo de cooperación, vale la pena examinar la evolución de la cooperación para el desarrollo del turismo a nivel mundial –obviamente con el riesgo de generalización que ello implica y que esconde numerosas excepciones.

Se puede distinguir una primera fase, en la década de 1970, en la cual instituciones como el Banco Mundial otorgaban financiamiento crediticio a algunos gobiernos con el objetivo de desarrollar complejos turísticos como herramienta de crecimiento económico. En los años 80, se sumaron los bancos regionales de desarrollo (BID, BAD, ADB) a este esfuerzo, el que efectivamente estimuló el crecimiento turístico y económico de países como República Dominicana, México, Brasil, Túnez, Tailandia y otros.

También en la década de los 80's un nuevo actor entra con fuerza en la escena de la cooperación técnica internacional, la Organización Mundial del Turismo, como agencia de ejecución del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ya nombrado anteriormente. El esfuerzo de la OMT se centró en esos años y durante buena parte de los 90's en cooperar con los gobiernos en la formulación de políticas nacionales de turismo, planes de desarrollo, regulaciones, sistemas estadísticos, estrategias de fomento de inversiones, planes de formación y capacitación de RR.HH. para el turismo, estrategias de marketing y varias otras temáticas públicas del turismo.

Hacia finales de los años 90 y durante las dos primeras décadas del siglo actual, aparecen nuevas preocupaciones en torno al desarrollo del turismo, especialmente las relativas a su sostenibilidad ambiental y económica, a sus potenciales impactos negativos sobre el medio ambiente natural ya visibles en muchos destinos y también a los impactos sobre las comunidades receptoras de turistas, sobre el patrimonio cultural, material e inmaterial y para el desarrollo de formas específicas de turismo o para segmentos especiales de la demanda. Es así como la OMT, varias ONGs y agencias bilaterales de cooperación, sin abandonar los temas anteriores, pusieron énfasis en sus esfuerzos de cooperación en temáticas tales como la definición de estándares de sostenibilidad turística y su medición, el control y reducción de sus impactos negativos, la protección de los menores y similares preocupaciones. Esta tarea la han venido haciendo en un trabajo conjunto, ya sea con los respectivos gobiernos o directamente con las comunidades afectadas.

También desde comienzos de siglo, se añaden nuevos ámbitos de acción o nuevas dimensiones de la cooperación internacional en turismo; tales como el análisis de la posible contribución del turismo a la reducción de la pobreza y programas específicos para este objetivo; la promoción de la ética, la inclusión social y la no-discriminación en el turismo; el análisis de los riesgos que enfrentan los turistas, las instalaciones turísticas y la formulación de políticas y sistemas que contribuyan a una mayor seguridad; los impactos del cambio climático en el turismo y la contribución de éste al fenómeno climático; la transformación digital y su utilización en la industria del turismo; los fenómenos migratorios y sus impactos en el turismo, entre otros. A menudo estas nuevas preocupaciones han requerido ampliar el

número de actores de la cooperación, para incluir a otras agencias del sistema de Naciones Unidas, tales como la UNESCO, el Programa de NN.UU. para el Medioambiente, la OMS, la OIT, la Organización Meteorológica Mundial, a los ministerios pertinentes, y a ONGs de cobertura universal.

La complejidad de la cooperación para el desarrollo es aún mayor que en el caso de la cooperación interempresarial o de otras categorías aquí analizadas, porque en ella deben normalmente intervenir numerosos actores y muchos de ellos pertenecen al sector público, lo que obliga a procesos más transparentes y a menudo más lentos. Entre los actores más relevantes se encuentran:

- Gobiernos de los países donantes y de los países beneficiarios.
- Gobiernos descentralizados de ambas partes.
- ONG's de los países donantes, internacionales y del país beneficiario
- Empresas de ambos sectores, de todo tamaño y ocasionalmente sus organizaciones gremiales.
- Tour operadores de los países emisores de turistas.
- Expertos, consultores, y empresas consultoras de ambos sectores.
- Universidades, académicos y estudiantes.
- Agencias del sistema de Naciones Unidas.
- Agencias regionales.
- Bancos de desarrollo.
- Turistas.
- Comunidades locales.

Los campos de intervención de la cooperación internacional al desarrollo turístico son numerosos, muy variados, con distintos niveles de complejidad y van desde la formulación de estrategias nacionales, políticas públicas y planes nacionales de desarrollo, hasta micro proyectos en apoyo de pequeñas comunidades o de algún tipo muy singular de turismo. El rango de proyectos es amplísimo y por ello no se intentará detallarlos ni menos clasificarlos en este documento.

La evaluación de la efectividad de la cooperación al desarrollo del turismo está, en cambio, aún pendiente, salvo excepciones realizadas por parte de algunas agencias, y/o en casos de proyectos específicos. Los miles de millones de euros consagrados a la cooperación en las últimas tres o cuatro décadas merecerían un riguroso y completo análisis de efectividad, con el fin de detectar patrones comunes de éxito, así como factores de fracaso o de baja efectividad, y con ello mejorar la asignación de recursos futuros y optimizar sus resultados.

Un intento de evaluación, que no pretende ser cuantitativa, basada en un análisis somero de una amplia gama de proyectos de cooperación ejecutados y financiados por

diversas entidades en muchos países durante las últimas décadas del siglo XX y las primeras del XXI, nos permite identificar una serie de resultados, insuficiencias y obstáculos. Se debe señalar en primer lugar que la cooperación al desarrollo del turismo, tanto técnica como financiera, ha reportado resultados positivos para los países receptores, en términos de productos turísticos creados, de turistas atraídos a los destinos beneficiarios, de divisas que ellos han aportado a las economías locales, de puestos de trabajo generados, de sitios de naturaleza y expresiones culturales puestas en valor, y de una serie larga de otros beneficios de diversa índole a lo largo de la cadena de valor del turismo.

No obstante, se destacarán aquí algunas de las principales insuficiencias y dificultades, ya que son éstas las que es preciso tener en cuenta para optimizar los resultados de la cooperación. Se pueden identificar las siguientes **insuficiencias**:

1. Es habitual que se financien proyectos turísticos aislados, sin integrarlos en estrategias de desarrollo más amplias de la correspondiente región, o incluso en la propia estrategia de desarrollo turístico. Esto resulta en impactos muy limitados y poco duraderos en el tiempo, con la consiguiente decepción para sus beneficiarios y la eventual pérdida de confianza en el turismo como motor de desarrollo, tanto por parte de las agencias donantes como de los gobiernos receptores.
2. Es frecuente el otorgamiento de asistencia técnica o financiera sin haber realizado previamente una profunda y completa evaluación de las verdaderas necesidades de la población residente, del contexto socio-económico local y de la real potencialidad del turismo en ese lugar; esto muchas veces sucede simplemente porque la asistencia se otorga para satisfacer a alguna autoridad política local, o por la urgencia de gastar recursos financieros disponibles en los presupuestos anuales de alguna agencia gubernamental.
3. Es común que se formulen proyectos en total descoordinación con iniciativas similares o ligadas a la misma problemática, ya sea completados recientemente o en curso de ejecución y financiados por otras fuentes. Se ha observado en no pocos casos que esta falta de coordinación llega incluso a convertirse en competencia entre proyectos y/o entre las agencias que los financian.
4. Es igualmente frecuente que nuevas iniciativas de cooperación ignoren los resultados, positivos y negativos, de proyectos anteriores desarrollados por otras agencias, o incluso por la misma agencia, pero con otros equipos de consultores.
5. Los términos de referencia de algunos proyectos de cooperación son mal definidos, por ignorancia del contexto prevaleciente en el destino (puntos 2, 3 y 4 anteriores); o con metodologías de trabajo inadecuadas que pueden ser válidas en el país de origen

de la agencia donante o en otras latitudes, pero no en el país beneficiario; o también con metas demasiado ambiciosas que es imposible lograr con los recursos y plazos disponibles; esto genera expectativas falsas y decepción.

6. Los términos de referencia de no pocos proyectos son muchas veces incompletos, centrándose únicamente en, por ejemplo, la creación de nuevos productos turísticos, pero ignorando los aspectos de comercialización, su potencial de mercado, sus necesidades de recursos humanos para gestionarlos, etc. Otro ejemplo puede ser el de proyectos centrados en la formación de recursos humanos, pero que ignoran las verdaderas necesidades de mano de obra calificada de las empresas en el mediano y largo plazo.
7. No es infrecuente que los expertos asignados al proyecto estén mal elegidos y/o sean mal instruidos respecto de la idiosincrasia, la economía y la cultura local.
8. También es común, y constituye una mala práctica, que no se considere la presencia activa y participativa de actores locales en los proyectos de cooperación, incluyendo funcionarios relevantes y eventualmente consultores locales en el equipo.
9. A menudo hay un insuficiente, o incluso una ausencia total de conocimiento y compromiso de la parte de los empresarios privados del país beneficiario respecto de los objetivos del proyecto, (porque los gobiernos respectivos no les consultan), lo que finalmente resulta, entre otros factores, en la no-inserción del producto turístico o las recomendaciones que emanan del proyecto en la cadena de valor del turismo local.
10. La discontinuidad política en los países receptores o en sus autoridades turísticas, es también un factor que incide negativamente en los resultados de algunos proyectos de cooperación al desarrollo, ya sea porque no permite una continuidad en la aplicación de sus resultados o porque la estrategia política del nuevo gobierno no privilegia los mismos objetivos del gobierno anterior, reflejados en el proyecto de cooperación.
11. Ocasionalmente se observa una preminencia de los intereses de ciertos grupos locales influyentes (empresariales, o comunitarios, o políticos) lo que conduce a una subordinación de los expertos a cargo del proyecto a dichos intereses, cuando lo que se debe lograr es beneficios para todos los actores.

Recomendaciones para mejorar la efectividad de la cooperación turística internacional para el desarrollo

A la vista de las deficiencias u obstáculos arriba enumerados es posible proponer algunas recomendaciones para mejorar la efectividad y maximizar los resultados de la cooperación al desarrollo del turismo, recomendaciones que pueden ser de utilidad tanto para las agencias de cooperación, como para sus expertos y consultores, así como para los gobiernos y comunidades beneficiarias.

Recomendación N°1: En los acuerdos o convenios de orden general que se suscriben entre diversas partes/instituciones/gobiernos que se proponen cooperar en materias turísticas, es fundamental establecer:

- a) Metas y objetivos realistas y medibles, y no simplemente buenos propósitos y aspiraciones idealistas (que son habituales en los llamados *Memorandum of Understanding (MOU)*).
- b) Actividades concretas y específicas, y no solamente buenas intenciones generales, que no detallan las acciones a realizar. En este sentido, es recomendable que equipos de expertos de las partes cooperantes definan tales actividades y las incluyan, al menos como un anexo de los acuerdos que firmarán los respectivos ministros u otras altas autoridades involucradas. Alternativamente, los acuerdos generales deben estipular que dentro de un plazo razonable (semanas o a lo más meses, pero no años) las respectivas partes definirán las actividades a realizar en el marco del acuerdo que se está suscribiendo.
- c) Identificar quién hace qué en dichas actividades, quién las financiará y eventualmente qué otras entidades podrían cooperar o debieran estar involucradas;
- d) Plazos realistas para realizar cada actividad, para evaluaciones periódicas y para el logro de cada meta.

Un excelente ejemplo de acuerdo de cooperación realista y medible lo constituye el firmado recientemente entre el *Singapore Tourism Board* y la Asociación de Hoteles de ese país asiático, con apoyo del *Global Sustainable Tourism Council (GSTC)*, entidades que establecieron una Hoja de Ruta con dos objetivos claros:

- i) lograr que el 60% de las habitaciones hoteleras del país estén certificadas por

GSTC en 2025, y ii) implementar sistemas de medición de emisiones de CO2 en todos los hoteles a partir de 2023, lograr una reducción de 60% de las emisiones en 2030 y cero emisiones en 2050. Además, el acuerdo se integra dentro de la Estrategia Verde 2030 del país, es decir, no ignora ni está aislado de los otros sectores económicos del país.

Recomendación N°2: Cuando se trata de acuerdos que incluyen proyectos de cooperación o asistencia técnica, es recomendable incluir iniciativas de carácter piloto que permitan testear –a bajo costo y en plazos breves- las metodologías o procesos empleados en la ejecución del proyecto, de modo de poder verificar su efectividad para alcanzar los objetivos de la cooperación, identificar oportunamente obstáculos o errores en los términos de referencia previamente establecidos, rectificarlos y abordar posteriormente el resto de actividades propuestas a mayor escala (escalamiento).

Recomendación N°3: Examinar detenidamente todos los proyectos y trabajos similares que se hubieran realizado anteriormente en el país o región beneficiaria, durante al menos los últimos diez años, relacionados con el acuerdo de cooperación o proyecto que se está formulando; evaluar los avances logrados con esos trabajos, las falencias y las razones de ellas, las instituciones o grupos involucrados, y tomar toda esta información en consideración al definir los Términos de Referencia del nuevo proyecto de cooperación, con el fin de no repetir estudios ya realizados ni cometer los mismos errores.

Recomendación N°4: Seleccionar cuidadosamente a los equipos de consultores y profesionales que estarán a cargo de la ejecución de los proyectos, asegurándose de que ellos poseen la experiencia técnica adecuada y un conocimiento cabal de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales del país o región en cuestión. Idealmente, llamar a concurso a varias empresas consultoras o profesionales individuales ya probados, y elegir a aquellos que presenten la mejor propuesta y no necesariamente la de menor costo. Combinar equipos de consultores extranjeros con consultores nacionales, para optimizar la transferencia de conocimientos y asegurar una continuidad en la implementación de las recomendaciones una vez que se han retirado los consultores internacionales.

Recomendación N°5: Conformar un comité director o de seguimiento para cada acuerdo o proyecto de cooperación, que supervise su desarrollo, sus avances u

obstáculos y eventualmente proceda a su reformulación si fuese necesario. Este comité debe incluir a las agencias mandantes, al gobierno central y los gobiernos locales beneficiarios, a los consultores, a representantes de las empresas turísticas privadas locales y de la comunidad local que se beneficiará del turismo, a ONGs relacionadas y cualquier otra entidad, pública o privada, que tenga un rol a jugar en la futura implementación de los resultados del proyecto.

Recomendación N°6: Supervisar rigurosamente el trabajo de los equipos consultores, y tener la flexibilidad necesaria para modificar los términos de referencia del proyecto si las etapas iniciales de trabajo así lo aconsejan. Idealmente, el equipo supervisor debiera incluir, además de a las partes contratantes, a representantes de la comunidad beneficiaria y del sector privado.

Recomendación N°7: Difundir ampliamente los resultados del proyecto, especialmente entre todas las administraciones, empresas y comunidades que tendrán la responsabilidad de implementar las recomendaciones y acciones resultantes del proyecto, o que deben al menos informarse de ellas. Asimismo, los resultados y conclusiones del proyecto deben ser comunicados a las empresas de toda la cadena de valor del turismo y a los centros de formación y capacitación turística, a los cuales les puede corresponder asumir algún tipo de responsabilidad en la materialización de los resultados y en el éxito futuro del turismo.

Dos recomendaciones adicionales

Una primera recomendación transversal para todos los ámbitos de cooperación turística descritos más arriba, con sólo una excepción, es la necesidad permanente de la coordinación o cooperación entre los sectores público y privado ligados al turismo. La cooperación público-privada se observa en todos los casos de desarrollo exitoso del turismo, y su ausencia, por el contrario, es siempre un factor que frena la actividad turística y/o la hace funcionar dificultosamente.

La excepción se refiere a la cooperación comercial entre empresas, la que preferentemente debe estar exenta de intervencionismo estatal, salvo en los casos en que el Estado sea propietario o administrador directo de bienes, atractivos o infraestructuras de uso turístico que son comercializados por privados.

Una segunda recomendación de orden general para optimizar la cooperación internacional orientada al desarrollo del turismo, es la consulta entre agencias donantes, especialmente entre aquellas que tienen ámbitos de actuación convergentes, ya sea desde un punto de vista territorial (por ej. especializadas en apoyar a países de América Latina, o de África, etc.) o desde un punto de vista temático (por ej. en turismo de naturaleza, o en sostenibilidad del turismo, etc.).

En conclusión, se puede decir que la cooperación turística tiene muchas aristas, en sus diversas formas y con numerosos actores, y cada una de ellas es perfectible y esencial para el buen desenvolvimiento y sostenibilidad a largo plazo de esta industria multidimensional y en continuo crecimiento.

Título: Cooperación Internacional en Turismo: ámbitos de actuación, evolución y recomendaciones para perfeccionarla.

Autor: Eugenio Yunis Ahués

Editorial: Asociación Internacional para la Cooperación Turística.

Tomo: 01

ISBN: 978-84-09-45287-3

Código de barra ISBN:



9 781234 567897