

Resumen

El turismo ha sido reconocido como una actividad de alto potencial en la promoción de crecimiento y mitigación de la pobreza en el mundo en desarrollo. Este artículo examina la cooperación española al desarrollo a través del turismo en el contexto global. La evidencia disponible revela que España lidera la cooperación basada en turismo, en línea con su condición de potencia turística mundial. Sin embargo, la participación del turismo en la cooperación es aún poco significativa, lo cual se explica por su complejidad y porque los países potencialmente receptores exhiben carencias para acoger proyectos que requieren una importante capacidad de gestión.

Palabras clave: turismo, desarrollo humano, mitigación de la pobreza, cooperación española.

Abstract

Tourism has been recognized as a high-potential activity in promoting growth and poverty alleviation in the developing world. This article examines the tourism-based Spanish aid for development in the global context. The available evidence shows that Spain leads the cooperation on tourism, in line with their status as world tourism power. However, the participation of tourism in cooperation is still not significant, which is due to its complexity and because the potential recipient countries exhibit shortcomings to host projects which require significant management capabilities.

Key words: tourism, human development, mitigation of poverty, Spanish cooperation.

JEL classification: I32, L83, O19.

LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO A TRAVÉS DEL TURISMO

Matías GONZÁLEZ
Carmelo LEÓN

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

I. INTRODUCCIÓN

EL turismo, al mismo tiempo que se erige como primera industria global, ha sido reconocido como un importante propulsor de crecimiento económico y social para el mundo en desarrollo. En el año 2000 el turismo ocupó el tercer lugar entre los sectores exportadores de los países en desarrollo, con el 35 por 100 del total de las entradas de turistas. En el conjunto de los 48 Países Menos Desarrollados, entre 2000 y 2010 las entradas de turistas se elevaron desde los 6 a los 17 millones, mientras los ingresos por turismo lo hicieron desde tres mil a 10 mil millones de dólares. En los doce países que son residencia del 80 por 100 del Planeta, el turismo es una actividad relevante y de vigoroso crecimiento.

En el mundo en desarrollo la potenciación del turismo se ha planteado más como un instrumento al servicio de la mejora de las grandes cuentas nacionales y la corrección de los desequilibrios comerciales, que de mitigación de la pobreza y de promoción de la inclusión social. Así, Ashley *et al.* (2006) concluyen que "los gobiernos nacionales y las agencias donantes han intentado promover la inversión privada, el crecimiento económico y el equilibrio de su sector exterior a través del turismo. Sin embargo, las necesidades y la creación de oportunidades para los más pobres no han sido tomadas en cuenta". Los planes de desarrollo turístico se han centrado en estimular la inversión,

crear infraestructuras y atraer turistas internacionales. Pero han favorecido a los inversores externos y a las élites locales, buena parte de los beneficios se han repatriado, y los encadenamientos hacia las economías locales han sido débiles.

Por este motivo, y al amparo de los Objetivos del Milenio (ODM), organizaciones multilaterales, agencias donantes y centros de investigación se han venido comprometiendo en la última década en el análisis y el impulso de las condiciones en las que el turismo puede contribuir a la reducción de la pobreza en los países menos desarrollados (United Nations World Tourism Organization, —UNWTO, 2002; Goodwin, 2007). Así, la declaración *Harnessing Tourism for the Millennium Development Goals* significó la confirmación de la pobreza como prioridad para la Organización Mundial de Turismo (OMT), mientras que el comienzo del milenio alumbró el nacimiento del movimiento *Pro-Poor Tourism*, que agrupa a un conjunto relevante de académicos preocupados por aportar conocimiento y experiencias que incidan en la eficacia del turismo en la lucha contra la pobreza.

Las características de la industria turística que explican su contribución potencial para el alivio de la pobreza se pueden resumir en las siguientes (Goodwin, 2007):

a) Los turistas viajan a los destinos para consumir bienes y ser-

vicios, y se sitúan *cerca* de donde están los pobres, haciendo viables iniciativas para que éstos participen en actividades relacionadas con la producción de servicios para el turismo.

b) En espacios donde otras formas de aprovechamiento de los recursos naturales tienen dificultades, la existencia de vida salvaje, paisajes y culturas vivas pueden servir de base para sustentar la actividad turística, proveyendo ingresos y empleo.

c) Las producciones tradicionales (agrícolas, pesqueras, artesanales), pueden encontrar demanda solvente en el turismo.

d) El turismo puede promover la formación de capital social y la difusión de valores culturales y actitudes (optimismo, orgullo, participación), que son constituyentes fundamentales de los procesos de desarrollo humano.

Para que este potencial se materialice, sin embargo, es preciso articular un paquete de medidas que abarque aspectos como el acceso al crédito, el fortalecimiento organizativo de las comunidades pobres, la capacitación de su capital humano, la asistencia técnica para la conformación de productos turísticos competitivos y canales de comercialización eficaces, y garantizar la provisión de bienes públicos esenciales para el desenvolvimiento del turismo (seguridad, accesibilidad, etcétera).

En España, pese a la elevada significación del turismo en el tejido económico nacional, el peso de esta actividad en la estrategia de la cooperación está aún muy por debajo de su potencial, si bien es cierto que lidera a los países europeos en este apartado. Al bajo perfil del turismo en cooperación al desarrollo han contribuido, por

un lado, cierta desconfianza acerca de su potencial para promover el desarrollo humano de las sociedades receptoras de la cooperación, con respecto al atribuido a otras actividades más *clásicas* como la agricultura o las industrias tradicionales, intensivas en mano de obra; por otro lado, la ausencia de especialistas en turismo implicados en la cooperación y, más generalmente, en la orientación de esta actividad hacia la erradicación de la pobreza, lo cual se ha traducido en escasos y pobres diseños y ejecuciones de proyectos en este ámbito. La visión sectorializada que preside la ayuda al desarrollo no se compadece con el carácter multisectorial y la complejidad que deben presidir la adecuada organización y gobernanza del turismo.

En este último sentido, si bien la estrategia de cooperación española incorpora los principios de la Declaración de París de 2005, focalizada en la eficacia de la ayuda, la operativización de estos principios, al menos en lo que a la cooperación en turismo se refiere, arroja pobres resultados. El Plan Director vigente dejó pasar la oportunidad de actualizar la estrategia de cooperación en turismo, especialmente en lo relativo a su potencial para generar sinergias con las producciones tradicionales preexistentes; por un lado, aportando mercados solventes, y de otro, valorizando las culturas vivas y los paisajes valiosos producidos por aquéllas. También en lo que respecta a los efectos externos positivos que el turismo puede crear en materia de provisión de servicios básicos (agua potable, saneamiento, salud primaria), infraestructuras para el uso de las poblaciones locales y capacitación de la población activa de las comunidades rurales pobres en las que opera. En otras palabras, en el uso del turismo como dinami-

zador integral de las economías locales, diversificando y complementando a otras actividades, mejorando la formación de sus poblaciones e instituciones, financiando infraestructuras y servicios de doble uso, y promoviendo emprendedores activos en el conjunto de los tejidos productivos locales.

En este trabajo, se hace un balance de las potencialidades del turismo para contribuir a la mitigación de la pobreza y al desarrollo humano, siguiendo las orientaciones establecidas por los organismos multilaterales especializados y las agencias nacionales de cooperación con más tradición y mejores prácticas en la materia en el apartado II, y las aportaciones académicas encarnadas en la tradición *pro-poor tourism* en el apartado III. El apartado IV evalúa las virtudes y deficiencias exhibidas por la cooperación española bilateral, universitaria y descentralizada, aportando un conjunto de consideraciones relativas a cómo lograr un mayor protagonismo de la cooperación española, con base en el desarrollo turístico y sus efectos multiplicadores, que esté más acorde con la experiencia y el conocimiento atesorados durante décadas. Finalmente, en el apartado V se recogen las principales conclusiones y se señalan los déficits y las oportunidades de la cooperación española sustentada en el turismo.

II. TURISMO Y MITIGACIÓN DE LA POBREZA

El enfoque predominante en la activación de los procesos de desarrollo económico ha descansado, fundamentalmente, en los postulados de las ventajas competitivas y del libre comercio, sobre lo que se argumenta que el crecimiento económico conducirá inexorablemente al desarrollo social e institu-

cional. Sin embargo, este enfoque ha sido criticado ante la evidencia que demuestra el desfase con respecto a algunos aspectos importantes para la calidad de vida de las sociedades en desarrollo, como la calidad ambiental y la pobreza.

La especialización productiva y el crecimiento hacia fuera han sido los ejes estratégicos de la tradición dominante en los procesos de desarrollo. La destrucción ambiental, muchas veces asociada y no computada, y la marginalización de amplios sectores de la población, excluidos de los beneficios pero no de los costes derivados de la degradación de los activos naturales que sustentan sus economías, son los principales déficits de este enfoque. El acceso a los mercados de los micro y pequeños productores, individuales y comunitarios, que constituyen el grueso de los más pobres en buena parte de las economías en desarrollo, demanda el progreso de capacidades e instituciones que quedan lejos de ser garantizadas por la simple orientación de las economías nacionales a los mercados de exportación disponibles.

El turismo, más allá de sus virtudes reconocidas para contribuir a la mejora de macromagnitudes básicas (exportaciones, balanza de pagos, empleo), ha sido también valorado por su potencial para sustentar estrategias que persigan reconciliar aquellos objetivos con los de conservación ambiental y mitigación de la pobreza. Como se ha señalado, el turismo potencialmente implica que los consumidores se acerquen a donde están los pobres, valoricen y contribuyan a conservar recursos naturales y culturales locales, y ofrezcan demanda solvente para las producciones tradicionales.

No obstante, la evidencia acumulada muestra que este conjun-

to de resultados no emerge espontáneamente, sino que han de ser cuidadosamente incorporados en el proceso de planificación. El éxito de los proyectos de cooperación al desarrollo con base en el turismo depende críticamente de la conformación de productos turísticos adecuadamente orientados a los mercados objetivo, pero también y muy principalmente, de la consideración de un conjunto fundamental de factores de contorno, que han de ser integrados en las diferentes fases del ciclo del proyecto, y que se presentan resumidamente a continuación:

— Planificación con participación activa de los actores sociales e institucionales locales, con especial énfasis en quienes representan la visión e intereses de los más pobres, con el fin de garantizar que el uso de los recursos naturales y culturales no ponga en riesgo los equilibrios ambientales y la cohesión de las sociedades locales.

— Capacitación del capital humano local para la prestación de servicios, basados en los atractivos locales, que satisfagan los estándares de calidad requeridos por los visitantes y retribuyan efectivamente a los factores locales, con sólidos encadenamientos hacia las producciones tradicionales de los pobres de la región.

— No competencia por los recursos naturales escasos, especialmente el agua, con las actividades que sustentan las economías tradicionales, al menos antes de evaluar rigurosamente que el efecto neto es positivo, y que se pueden compensar efectivamente los impactos sobre los más desfavorecidos. La potabilización de recursos hídricos no convencionales (desalación, depuración) constituye una interesante vía de no competencia, e incluso de incremento de la disponibilidad de agua para las ac-

tividades preexistentes de la región, a través de la depuración y transferencia de las aguas usadas en el turismo (1).

— Internalización de los costes asociados a la gestión integral de los residuos generados en la producción de servicios y al final de la vida útil de las estructuras, y compatibilidad de las actividades promovidas con la conservación de los procesos ecológicos que caracterizan los ecosistemas visitados. La debilidad de los dispositivos locales de gestión da lugar a la externalización de estos costes en términos de reducción de los servicios de los ecosistemas, en ocasiones colapsando el propio desarrollo del turismo.

— Contribución a la provisión de los bienes públicos que constituyen parte esencial del producto turístico local (movilidad, seguridad, asistencia sanitaria, información, etc.), sin los cuales no es viable el desarrollo de los destinos turísticos, y que en los países desarrollados son generalmente provistos por las administraciones públicas competentes (2).

— Contribución a la promoción y a la creación de canales de distribución de los destinos, que son igualmente bienes públicos y generalmente infra-provistos por las administraciones locales y nacionales de los países en desarrollo (PED). La cooperación internacional en turismo como vía para la mitigación de la pobreza debe citarse con la asistencia técnica a la formulación de las políticas públicas y a los esfuerzos de los actores locales en esta materia. Internet y las redes distribuidas constituyen instrumentos primordiales a atender por la cooperación internacional.

Construir capacidades en los factores locales e inversores externos,

para hacer emerger las potenciales ventajas de la colaboración entre ambos, es una tarea clave de la cooperación al desarrollo en aquellas zonas de los PED en las que ya se han impulsado inversiones turísticas, pero que exhiben bajos efectos multiplicadores en las economías locales. Las alianzas con actores locales permiten a los inversores diversificar sus productos, ampliar la gama de segmentos de demanda objetivo y mejorar su competitividad (Ashley *et al.*, 2006). Dada la asimetría informacional que caracteriza a la relación entre ambos tipos de actores, la cooperación internacional puede desempeñar un importante papel como acompañante y facilitador, equilibrando la relación y favoreciendo acuerdos mutuamente satisfactorios.

III. TURISMO Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN EL PANORAMA INTERNACIONAL

El enfoque vigente de la cooperación al desarrollo en el entorno internacional viene definido por las orientaciones emanadas de los organismos especializados de Naciones Unidas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización Internacional del Trabajo) en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y por resoluciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Se complementa, en el área específica de la cooperación protagonizada por turismo, con las directrices y programas promulgados por la Organización Mundial de Turismo y con las experiencias y sistematizaciones procedentes de iniciativas y organizaciones multilaterales privadas, como ECOTRANS y REDTURS.

Coincidiendo con el lanzamiento de los ODM, Naciones Unidas

hace un llamamiento a los gobiernos para que “maximicen el potencial del turismo en la erradicación de la pobreza desarrollando estrategias apropiadas en colaboración con los principales actores del turismo y las comunidades indígenas y locales” (UNWTO/UNCTAD, 2001). Se trata de un reconocimiento explícito al potencial del turismo para el logro de los ODM y, particularmente, para combatir la pobreza, conservar el ambiente, fortalecer el rol socioeconómico de las mujeres y promover una asociación mundial para el desarrollo. Abundando en el potencial del turismo, el análisis llevado a cabo en UNWTO/UNCTAD (2001) encontró que desde que se conformara la lista de los países menos desarrollados en 1971, los únicos países que la habían abandonado o estaban en trance de hacerlo hasta ese momento (Botswana, Cabo Verde, Maldivas, Samoa y Vanuatu), habían experimentado un notable desarrollo turístico, y que éste había sido el factor aislado más importante para explicar ese logro.

La UNWTO tomó el relevo de las instituciones multilaterales que adelantaron la relevancia del turismo en la mitigación de la pobreza, iniciando una serie de estudios y propuestas —*Tourism in the Least Developed Countries* (2001) y *Tourism and Poverty Alleviation* (2002) (3)—, en las que invita a modificar el enfoque dominante del turismo como producto expresivo del progreso material de las sociedades desarrolladas, para considerar también su condición de herramienta para promover el progreso y el bienestar de los menos favorecidos del Planeta. Este nuevo enfoque debía afectar a la agenda de las instituciones multilaterales y, sobre todo, a los modelos de planificación y desarrollo del turismo vigentes (UNWTO/UNCTAD, 2001).

Sin embargo, la traslación de estos nuevos lineamientos a la praxis de los desarrollos turísticos no ha encontrado el eco deseado. En primer lugar, se requiere el desarrollo de modelos y estrategias, y de sistemas de indicadores específicos, que permitan medir la influencia del turismo en el avance de los ODM y el alivio de la pobreza. Los avances en esta materia) son todavía escasos, tanto por las dificultades intrínsecas de la tarea como por los recursos financieros y las capacidades asignadas a la misma (Yunis, 2004).

En 2006, la UNWTO se lanza al ruedo de las experiencias prácticas que persiguen probar el potencial del turismo en la mitigación de la pobreza con el programa ST-EP (*Sustainable Tourism – Elimination of Poverty*). La Fundación ST-EP se creó para gestionar fondos de diversos donantes multilaterales, gubernamentales y privados, promoviendo proyectos de marcado carácter demostrativo en diversos puntos del mundo. Esta línea de trabajo ha sido recientemente fortalecida con la creación del *UN Steering Committee on Tourism for Development (SCTD)* y la celebración en mayo de 2011 de un evento especialmente centrado en la contribución del turismo al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza.

La dispersión de las fuentes de información hace muy difícil ofrecer una evaluación cuantitativa completa de la cooperación al desarrollo internacional en turismo. Sin embargo, el análisis de la información aportada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (OCDE-CAD), ayuda considerablemente a descifrar este complejo panorama. El cuadro n.º 1 presenta una visión de conjunto de la ayuda oficial al desarrollo, por grandes sectores, que permite evaluar la significación alcanzada por el turismo en este ámbito.

CUADRO N.º 1

DISTRIBUCIÓN DE LA AOD DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL OCDE-CAD

Ámbito de la ayuda (Mill. USD)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Infraestructuras y servicios sociales.....	21.697,11	28.079,36	29.892,11	33.620,96	37.867,14	45.194,15	8.566,86
Infraestructuras y servicios económicos.....	6.536,86	12.563,41	10.596,54	11.244,45	12.232,61	19.471,46	3.958,49
Sectores productivos.....	3.751,78	4.657,61	5.190,60	4.658,80	5.760,42	7.648,55	1.310,76
Turismo.....	19,00	26,84	121,52	417,85	51,94	59,09	36,75
Multisectorial.....	5.844,25	4.753,98	5.978,10	5.746,97	6.628,89	6.916,90	3.028,11
Relacionada con la deuda externa.....	15.968,80	8.071,20	26.001,18	21.847,71	9.761,15	11.209,41	320,65
Ayuda humanitaria.....	4.427,93	5.351,57	8.009,82	6.687,05	7.228,20	9.009,14	1.169,06
TOTAL.....	70.200,01	74.884,05	97.140,89	99.149,61	93.836,27	116.339,86	21.093,16
Participación turismo sobre total (porcentaje).....	0,027	0,035	0,125	0,421	0,055	0,051	0,174

Fuente: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_SECTOR, consulta 21/11/10.

CUADRO N.º 2

AYUDA OFICIAL EN EL SECTOR TURÍSTICO DE POTENCIAS EMISORAS Y RECEPTORAS, Y PORCENTAJE SOBRE TOTAL

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Alemania (*).....	1,15	1,60	1,96	1,53	2,95	7,05
	0,020	0,026	0,021	0,016	0,031	0,056
Reino Unido (*).....	0	0	0	0	0,57	0,39
	—	—	—	—	0,008	0,005
Francia (*).....	1,09	1,91	1,39	66,38	0,76	1,74
	0,015	0,027	0,016	0,668	0,009	0,018
Italia (*).....	0,26	1,38	0,24	0,88	3,17	4,11
	0,020	0,139	0,009	0,035	0,216	0,177
España (*).....	2,88	5,44	5,56	8,7	20,58	14,74
	0,205	0,330	0,235	0,357	0,565	0,272
Estados Unidos (*).....	0,96	0,66	0,45	1,07	1,01	2,64
	0,005	0,003	0,002	0,004	0,004	0,000

Nota: (*) Porcentaje que representa la ayuda en turismo respecto a la ayuda total de cada país.

Fuente: OCDE-CAD.

A escala global, sorprende la disparidad entre la preeminencia alcanzada por la industria turística, y su escasa relevancia en el ámbito de la cooperación. Apuntamos algunos de los factores que pueden contribuir a explicarla. El énfasis puesto en la erradicación de la pobreza severa y en la salud de las poblaciones más vulnerables ha escorado la ayuda hacia las infraestructuras sociales, las actividades productivas primarias, el alivio de la deuda y, más recientemente, el fortalecimiento de las infraestructuras; el turismo no es

percibido como un contribuyente inmediato significativo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La reorientación geográfica de la ayuda para conferir más peso al África Subsahariana y a los países menos desarrollados prioriza países cuyas estructuras y capacidades difícilmente pueden manejarse con la complejidad inherente a la planificación y la gestión de desarrollos turísticos. El potencial del turismo para transformar la organización social y los valo-

res culturales de las poblaciones receptoras no es, en muchas ocasiones, bien recibido por una porción significativa de la comunidad de profesionales que se desenvuelven en la cooperación al desarrollo. Las experiencias de desarrollos turísticos con efectos desarticuladores en comunidades empobrecidas, son frecuentemente argüidas para reforzar la desconfianza hacia el turismo en entornos social y ambientalmente vulnerables.

El cuadro n.º 2 revela que de los seis países que constituyen

buena parte del potencial emisor y receptor de turismo, España lidera el grupo tanto en valor absoluto de la ayuda en turismo como en la participación de ésta sobre el total, seguida desde muy lejos por Italia. Alemania experimenta cierto repunte a partir de 2006, que no es seguido ni por Francia ni por el Reino Unido, país en el que la ayuda oficial en turismo no pasa de testimonial. En el marco de una cooperación internacional que reduce la participación del turismo a poco más que simbólica, la posición preeminente de España le privilegia para coordinar el conjunto de la ayuda de los donantes en proyectos y programas de turismo con mayor impacto en desarrollo, especialmente en América Latina, donde ya desempeña esa función, y en África, al Norte y al Sur del Sáhara.

IV. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA AL DESARROLLO Y EL TURISMO

El análisis de la significación del turismo en la política española de cooperación al desarrollo se lleva a cabo, a continuación, presentando alguna evidencia y una serie de reflexiones con respecto al siguiente conjunto de proposiciones. La proposición primera es que España ha sacado provecho de su condición de primera potencia turística mundial para liderar también la cooperación al desarrollo basada en el turismo, debido en buena medida a la experiencia atesorada, al conocimiento generado y a las capacidades técnicas disponibles.

La proposición segunda sostiene que el alineamiento de la Cooperación Española con la Declaración de París (OCDE.CAD, 2005) sobre la eficacia de la ayuda al

desarrollo y la asunción de las recomendaciones emanadas de la Evaluación Inter pares (OCDE-CAD, 2007) señalan el camino para una reorientación de la cooperación española basada en el turismo con mayor profundidad estratégica e impacto en desarrollo.

La proposición tercera matiza la anterior, y señala algunas líneas de trabajo para el futuro: la consideración del turismo como un *sector* de la cooperación impone límites conceptuales y operativos al rol potencial del turismo como promotor de desarrollo humano y de mitigación de la pobreza. En su lugar, su consideración como actividad multisectorial, con alto potencial articulador de ramas de actividad preexistentes y otras nuevas nacidas al calor de la demanda de los visitantes, y de marco de referencia para la gestión sostenible de la multifuncionalidad del territorio y de los ecosistemas naturales, probablemente contribuiría a conferirle, en las regiones en desarrollo dotadas de recursos y atractivos apropiados, un papel más central y estratégico en la cooperación.

La información disponible es limitada, pero suficiente para con-

trastar la primera proposición. La cooperación en turismo, inserta en el capítulo más amplio de cooperación para el desarrollo de sectores productivos, como se desprende del cuadro n.º 3, representa en el Plan Anual de la Cooperación Internacional (PACI) para 2010 apenas el 0,23 por 100 del conjunto de la ayuda oficial al desarrollo bilateral (AOD), y sólo el 1,8 por 100 de la ayuda al desarrollo de sectores productivos. Inmediatamente debe apuntarse, sin embargo, que la cooperación en turismo no se agota con la registrada en este capítulo. En el área de cooperación de medio ambiente, algunos programas contemplan el impulso de formas de ecoturismo y turismo rural que persiguen, en zonas de alto valor ecológico, ofrecer a las poblaciones locales alternativas ecológicas más viables que sus ocupaciones tradicionales, cuando entre éstas se encuentran la roturación de nuevas tierras para la agricultura y la tala o la caza de especies en peligro de extinción. Entre estos programas se encuentra uno de los programas regionales de más significación de la cooperación española, el Araucaria, y programas específicos como el de recuperación del patrimonio

CUADRO N.º 3

LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO BILATERAL ESPAÑOLA AL DESARROLLO DE SECTORES PRODUCTIVOS EN 2010

AOD	Millones de euros corrientes	Porcentaje
SECTORES PRODUCTIVOS.....	421,2	12,69
Agricultura.....	309,7	9,33
Silvicultura.....	4,6	0,14
Pesca.....	21,9	0,66
Industria.....	41,7	1,26
Minerales y minería.....	5,5	0,16
Construcción.....	0,3	0,01
Comercio.....	29,9	0,90
Turismo.....	7,5	0,23
Multisectorial.....	292,3	8,81
TOTAL AOD bilateral bruta.....	5.470,3	100,00

Fuente: PACI (2010).

histórico arquitectónico y para el desarrollo turístico y agrícola de CidadeVelha, en la República de Cabo Verde.

El programa Araucaria, que persigue compatibilizar conservación y desarrollo humano, ha encontrado en la promoción del ecoturismo algunos de los factores más connotados de éxito. En la desembocadura del Río San Juan (Nicaragua) ha logrado en escasos dos años un notable despegue de la actividad, con mejora de la calidad y diversidad de los productos (rutas, albergues), capacitación local (guía de visitantes, alojamiento) y desarrollo de canales de distribución apropiados. A su amparo, el turismo de base local también ha podido desarrollarse con relativo éxito en la isla de San Cristóbal (Galápagos).

El análisis de la participación del turismo en la ayuda oficial española al desarrollo durante el periodo 2005-2010 (cuadro número 4) no ofrece una tendencia identificable. Por el contrario, las variaciones que experimenta son esencialmente atribuibles al diferente alcance de los proyectos ejecutados en cada ejercicio.

No se dispone de datos agregados relativos al resto de la AOD llevada a cabo por las comunidades autónomas, ni de la cooperación descentralizada ejecutada por universidades y organizaciones no

gubernamentales de desarrollo (ONGD). Sin embargo, los signos externos examinados nos permiten deducir que, en general, la situación con respecto al turismo no difiere significativamente de la exhibida por la AOD. La cooperación universitaria se materializa en tres ámbitos: 1) la formulación y ejecución de proyectos de cooperación llevada a cabo directamente por grupos de investigadores, que concurren a convocatorias de las agencias oficiales, de las propias universidades y de otras instituciones de ámbito privado; 2) la participación de investigadores en proyectos formulados y ejecutados por ONGD, y 3) la realización de congresos (4) y la impartición de cursos, seminarios y talleres que abordan diversos aspectos de la cooperación al desarrollo, general y universitaria. La presencia del turismo como vector de desarrollo y mitigación de la pobreza en los planes formativos sobre cooperación no consta aún en módulos o temas, y su tratamiento en otros epígrafes es aún muy marginal. Todo ello a pesar de que empieza a existir alguna literatura científica de interés en materia de turismo y pobreza (Goodwin, 2007). Los resultados de investigación presentados en congresos son igualmente muy limitados (5).

La escasez y dispersión de resultados relativos a la cooperación descentralizada no permite extraer conclusiones relevantes sobre el

binomio turismo y cooperación al desarrollo. Hemos optado por presentar, de manera muy sintética, la sistematización de algunas experiencias en las que han participado los autores de este trabajo, como expresión de lo realizado y del potencial que esta forma de cooperación atesora. En Boavista (Cabo Verde) y Península de Paria (Venezuela) se viene desarrollando el ecoturismo de base comunitaria ligado a la conservación de diversas especies de tortugas marinas, en peligro de extinción en todo el planeta. La implicación de las comunidades locales ha favorecido que éstas dejen de ser predatoras y deriven en conservadoras de tortugas, a través del ecoturismo del que son beneficiarias. Las principales debilidades subsisten en la organización social para regular la entrada a la gestión del recurso, y en la comercialización directa para reducir las fugas de renta hacia fuera del sistema local. En ambos casos, se ha observado una importante externalidad positiva de estas actividades, en términos de mejora de la imagen global del destino, que podría ser valorada con las herramientas metodológicas apropiadas.

En Guatemala, a través del etno-eco-turismo de base comunitaria, se ha contribuido significativamente al importante resultado de lograr el derecho a permanecer de comunidades maya-q'eqchi's desplazadas por el conflicto bélico de más de tres décadas, las cuales arribaron a ecosistemas de bosque tropical húmedo de muy baja productividad agrícola que, posteriormente, fueron declarados áreas protegidas con prohibición taxativa de asentamientos humanos. Gracias al desarrollo de capacidades ecoturísticas, las comunidades indígenas han logrado reorientar de forma compatible sus economías, hacerse acreedoras del derecho a permanecer en sus asentamientos como

CUADRO N.º 4

EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN EN TURISMO COMO SECTOR PRODUCTIVO 2006-2010

Año	Millones de euros corrientes	Porcentaje
2010	7,5	0,23
2009	20,9	0,68
2008	6,0	0,17
2006	6,5	0,54

Fuente: PACI (2006, 2008, 2009 y 2010).

guardaparques y contribuir a la provisión de importantes bienes públicos, como la pacificación, la preservación de las culturas tradicionales mayas y la conservación de la importante biodiversidad endémica de Guatemala.

La principal reorientación experimentada por la cooperación española en turismo, que ha incidido positivamente en su eficacia (CAD-OCDE, 2007), se debe a su rápida y efectiva adscripción a los principios de la Declaración de París de 2005, especialmente en lo que se refiere a la alineación de la ayuda con las estrategias y políticas de los países socios en materia de desarrollo turístico y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los mismos. En el marco del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica, de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), y también con los países de la Comunidad Andina, se viene llevando a cabo un Plan de Acción para la Promoción del Turismo Sostenible. Con ello, se ha perseguido fortalecer y acompañar las respectivas agendas nacionales de turismo, contribuyendo a mejorar la calidad y el atractivo de los productos turísticos, a promover el diseño de productos que incorporen a diversos países en cada región y a mejorar la comercialización con fuerte protagonismo de Internet.

Con respecto a la tercera proposición, la evidencia acumulada parece señalar que, cuanto menos desarrollo material, institucional y de capacidades humanas exhiba una región, más integral debe ser la intervención de promoción del turismo para que tenga alguna probabilidad de éxito. Las experiencias basadas en intervenciones puntuales en aspectos particulares de la cadena de valor, mientras permanecen déficits notables en

otros, generalmente conducen al fracaso, la ineficacia de los recursos asignados y la desafección de los agentes locales, disminuyendo la dotación de capital social imprescindible para que la actividad turística prospere. La inversión en buenos productos, si no va acompañada de la creación de canales de comercialización o de la mejora de la accesibilidad, hace colapsar el desarrollo turístico.

Por otra parte, el despliegue territorial de la intervención debe tener como referencia la noción de *destino*, como conjunto de productos y servicios complementarios capaces de proveer una experiencia recreativa globalmente satisfactoria al visitante. La creación de capacidades de gestión supracomunitarias, que impliquen a las autoridades de turismo comarcales y locales, es vital para crear un nuevo sujeto organizativo coherente con la noción de destino.

Finalmente, el desarrollo del turismo requiere formar parte de una planificación integral para dotar al destino de un conjunto de bienes públicos esenciales de *doble uso* que, además de viabilizar el turismo, puedan contribuir directamente a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones circundantes. Tal es el caso de las vías de comunicación terrestre y acuática que se despliegan para la movilidad del turismo, la mejora de la seguridad, de la atención sanitaria, de la educación y de la formación y los sistemas de saneamiento y tratamiento de residuos, por citar algunos de los más relevantes. El turismo, tanto si es promovido por agentes externos, a través de regulaciones bien diseñadas, como por actores internos, públicos y privados, puede contribuir decisivamente al diseño de planes y políticas, a la generación de

consenso entre actores diversos y a la financiación de las estructuras y capacidades técnicas que la provisión de estos bienes públicos requiere. En ocasiones, incluso, el interés en promover el turismo ha conducido, por parte de gobiernos escasamente sensibles hasta ese momento, a la adopción de políticas para la dotación de servicios básicos a poblaciones empobrecidas, antes privadas de los mismos, ante la constancia de que la marginalización y la inestabilidad social a la que ésta da lugar, frecuentemente bloquean el atractivo de las zonas que se pretenden dinamizar a través del turismo. Esto es palpable, por ejemplo, en diversas áreas de Centroamérica, especialmente en Guatemala.

V. CONCLUSIONES

El turismo posee un potencial de promoción del desarrollo humano y de mitigación de la pobreza sensiblemente superior al exhibido hasta el presente. Un nuevo enfoque conceptual y operativo es preciso para la realización de este potencial, integrando la experiencia, los conocimientos y las capacidades técnicas del amplio conjunto de actores implicados en el desempeño y el estudio de esta peculiar industria. España está en condiciones de liderar la coordinación de las políticas y los recursos de los países donantes en cooperación al desarrollo basada en el turismo, si antes es capaz de coordinar a la extensa constelación de actores de la cooperación autonómica y descentralizada, sensibilizar a las empresas turísticas españolas que ya poseen una notable presencia en países en desarrollo, e incentivar la investigación universitaria y la transferencia de conocimientos entre las instituciones de educación superior y los demás agentes de la cooperación.

Con respecto al rol futuro del turismo en la cooperación, junto a factores que apuntan hacia su robustecimiento existen otros que señalan en la dirección contraria. Los primeros se refieren sobre todo a la mejora del conocimiento y de las capacidades técnicas necesarias para minimizar los impactos negativos y maximizar los positivos sobre los sistemas naturales y sociales sensibles. Entre los segundos destaca la inestabilidad sociopolítica y el cambio climático. Un fracaso en el logro de los ODM puede sacudir los cimientos de muchas estructuras sociales en vastas zonas del Planeta, inviabilizando el desarrollo de cualesquiera formas de turismo. La vulnerabilidad al cambio climático y la debilidad de las capacidades financieras y humanas para una adaptación efectiva a éste, sin duda dificultarán el logro de las condiciones de seguridad y de provisión de servicios básicos que el turismo requiere para desarrollarse.

La cooperación española posiblemente debería aportar una estrategia específica de turismo sostenible para el desarrollo que, además de consolidar su liderazgo en este ámbito, robusteciera la potencialidad del turismo para establecer relaciones sinérgicas con otros sectores, proveer estructuras de desarrollo de *doble uso* a la población, estimular la educación y la formación, y gestionar de modo sostenible los recursos naturales, ecosistemas

y procesos ecológicos esenciales. De este modo, el turismo podría contribuir, no sólo al desarrollo de capacidades productivas, sino también al logro y sustento del conjunto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Las experiencias de la cooperación descentralizada llevada a cabo por universidades y ONGD requieren ser sistematizadas y evaluadas, incorporadas al acervo del conjunto de la cooperación española en turismo, e integradas en un modelo de planificación participativa de la ayuda que pueda sacar partido de la rica experiencia acumulada por aquéllas. La incorporación de la cooperación en turismo a los planes y programas de postgrado y formación experta en cooperación al desarrollo debe desempeñar un papel esencial en la elevación de la calidad de la ayuda y el incremento de su impacto en desarrollo.

NOTAS

(1) En Boavista, Cabo Verde, se ha demostrado la viabilidad técnica y económica de dirigir las aguas depuradas del turismo, empleando energía eólica para su transporte, a la zona agrícola del Noreste de la isla.

(2) En el Delta del Saloum, Senegal, un proyecto de turismo comunitario ha acompañado la creación de una *asociación de pirogueros*, que ha mejorado sustancialmente las condiciones de movilidad de la población local.

(3) UNWTO/UNCTAD (2001) y UNWTO (2002), respectivamente.

(4) Se han celebrado cinco ediciones del Congreso sobre Universidad y Cooperación al Desarrollo, el último celebrado en mayo de 2011, y la primera edición del Congreso sobre

Turismo y Cooperación al Desarrollo, COODTUR, en noviembre de 2009.

(5) En el IV Congreso sobre Cooperación y Desarrollo, celebrado en 2009, de 75 comunicaciones presentadas sólo tres se referían al papel del turismo en la cooperación al desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

ASHLEY, C.; GOODWIN, H.; McNAB, D.; SCOTT, M., y CHAVES, L. (2006), "Making tourism count for the local economy in the Caribbean", *Pro-Poor Tourism Working Paper*.

DGPOLDE (2005), Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

— (2006), Plan Anual de Cooperación Internacional 2006.

— (2008), Plan Anual de Cooperación Internacional 2008.

— (2009), Plan Anual de Cooperación Internacional 2009.

— (2010), Plan Anual de Cooperación Internacional 2010.

GOODWIN, H. (2007), "Measuring and reporting the impact of tourism on poverty", en TRIBE, J. y AIREY, D. (eds.), *Developments in Tourism Research*, Elsevier, Oxford.

OCDE-CAD (2005), "Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo". París.

— (2007), Development Assistance Committee (DAC). PEER REVIEW, SPAIN.

PRO-POOR TOURISM PARTNERSHIP (2004), "Importance of tourism in the poorest countries", PPT Sheet n.º 7.

UNWTO/UNCTAD (2001), *Tourism in the Least Developed Countries*.

UNWTO (2002), *Tourism and Poverty Alleviation*.

YUNIS, E. (2004), "Sustainable tourism and poverty alleviation", conferencia impartida en el Congreso ABCDE del Banco Mundial, celebrado en Bruselas el 10 de mayo.