



Reflexiones de política turística en el Mercosur: un desafío para la diversificación productiva regional

Eje: Socio-económico

Gabriel Comparato

Ana Clara Rucci

Instituto de Investigaciones en Turismo (IIT),
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata

RESUMEN

El presente artículo pretende brindar un panorama sintético, actualizado, de las acciones de política turística en Mercosur. No pretende ser sino una aproximación útil a los efectos de próximas investigaciones o mismo para decisores de política turística, sistematizando y ordenando información que al día de hoy se encuentra fragmentada y dispersa. No será exhaustivo ni excluyente, pero sí un disparador interesante a los efectos de reflexionar y dimensionar a la actividad en una escala regional, planteando e indagando los desafíos de cara al futuro. En dicho marco, se considera a la actividad turística como un medio que puede contribuir a diversificar las estructuras productivas de los países del bloque pero también un instrumento multidimensional que puede contribuir a estimular la integración social y cultural de la región.

Palabras claves: Política turística – Mercosur – Integración Cultural- Diversificación productiva

INTRODUCCIÓN

En un contexto de complejidad en las relaciones internacionales, diversos gobiernos latinoamericanos apelan al regionalismo como instrumento para afrontar los desafíos que plantea el mundo global. En ese marco, el turismo se posiciona como una actividad socioeconómica capaz de diversificar estructuras productivas y fomentar la movilidad intrarregional dentro de un proceso de integración. Asimismo, también es considerado como un proceso que posee la capacidad de promover las identidades culturales, activar referentes patrimoniales que poseen un carácter compartido y fomentar la cohesión social



en un esquema regional. El punto de la discusión surge cuando se observa que dichos efectos no son atributos *per se* de la actividad, sino que tanto los impactos positivos como los negativos dependen en gran medida de las acciones de política turística en tanto política pública.

De ahí que el presente trabajo pretende realizar dos aportes. Por un lado, se prevé realizar un análisis descriptivo de las acciones del MERCOSUR en materia de política turística, incluyendo una revisión bibliográfica y el desarrollo de un estado del arte vinculado a la temática. Y, por otro, un aspecto más bien analítico que incluirá la recopilación y análisis de las actas en el marco de las reuniones de la RET (Reunión Especializada de Turismo) y la RMTUR (Reunión de Ministros de Turismo). Como resultado, se obtendrá una sistematización de la información de la política turística del MERCOSUR en una matriz que incluya variables tales como movilidad intrarregional, impacto del turismo en la economía interna; aspectos jurídico, declaraciones de Patrimonio Cultural del MERCOSUR, entre otras variables. De este modo, el resultado dará cuenta del panorama actual de las acciones en materia turística del MERCOSUR, sirviendo este como insumo para futuras decisiones.

Si bien el tema podría abarcar mayores abordajes teóricos e incluso metodológicos, la importancia de este trabajo reside en brindar algunas reflexiones, indagando sobre interrogantes tales como: ¿cuál es la incidencia del turismo en la región?, ¿cuáles son los ejes temáticos que componen la política turística del Mercosur? o ¿ha habido avances en materia de turismo intrarregional a partir del Tratado de Asunción? Lejos de responder todas estas inquietudes, el presente artículo se abocará en plantear algunos disparadores a modo de reflexión sobre el turismo en el Mercosur, planteando el desafío que tienen los Estados para diversificar sus estructuras productivas.

DIMENSIONANDO AL TURISMO Y A SU IMPORTANCIA REGIONAL

A los efectos de dimensionar la importancia que ha adquirido la actividad turística durante las últimas décadas es preciso apelar a ciertos indicadores globales y regionales. En este sentido, según la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2014:2), durante las últimas décadas el turismo ha experimentado una continua expansión y diversificación, convirtiéndose en uno de los sectores económicos de mayor envergadura y crecimiento del mundo. Hoy en día, el volumen de negocio del turismo iguala o incluso supera al de las exportaciones de petróleo, productos alimentarios o automóviles, convirtiéndose en uno de los principales actores del comercio internacional, y



representa al mismo tiempo una de las principales fuentes de ingresos de numerosos países en desarrollo. Este crecimiento va de la mano del aumento de la diversificación y de la competencia entre los destinos. El turismo en números representa el 9% del Producto Bruto Interno (PBI) mundial, 1 de cada 11 empleos (directo, indirecto e inducido), USD 1,4 billones en exportaciones, el 6% del comercio internacional y el 29% de las exportaciones de servicios. Cifras realmente significativas si se considera que el turismo es la primera economía de algunos países como Grecia, España, países insulares del Caribe, entre otros.

Imagen I: Importancia del turismo a nivel global



Fuente: OMT, 2014

En cuanto a los países que integran Mercosur, según la regionalización que propone la OMT, éstos se encuentran ubicados en “América del Sur” dentro de “las Américas”. En virtud de ello, esta última macro-región registró el mayor crecimiento relativo de todas las que componen el mundo para 2014 (+8%) (OMT, 2015:7), recibiendo 13 millones más de turistas internacionales respecto del año anterior y elevando a 181 millones el total de llegadas. Los ingresos por turismo internacional en la región, para ese mismo año, llegaron a los 274.000 millones de dólares lo que significa un incremento del 3% en términos reales. La región, como tal, incrementó su cuota de llegadas mundiales hasta un 16%, mientras que su cuota de ingresos ascendió hasta el 22%. Por su parte, las llegadas a América del Sur aumentaron un 5% en 2014, un proceso liderado por Argentina, Ecuador y Colombia.



Imagen II: Llegadas e ingresos por turismo internacional, Mercosur

Países del Mercosur	Llegadas de turistas internacionales (1000)		Ingresos por turismo internacional (Millones de dólares EEUU)	
	2010	2013	2010	2013
Argentina	5.325	5.571	4.942	4.411
Brasil	5.161	5.813	5.702	6.711
Paraguay	465	610	217	273
Uruguay	2.349	2.684	1.509	1.920
Venezuela	526	1084	740	904*

Fuente: Elaboración propia en base a OMT (2014:11) y Embratur (2014).

*El último dato estadístico en cuanto a ingresos por turismo internacional para el caso de Venezuela corresponde al 2012. Fuente: Banco Mundial, Recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/ST.INT.RCPT.CD>

Los números antes mencionados son el reflejo de la coordinación de acciones de cada país que se esfuerzan en desarrollar políticas turísticas coherentes a los recursos naturales y culturales que poseen, logrando dotarlos de infraestructura, atractividad, facilitación en la documentación, entre otros, que fomenta la llegada de personas y con eso, divisas que ingresan al país. Sin embargo, el turismo no son sólo números. Tal como se mencionó, los impactos positivos y negativos que provoca la actividad turística son propios del desarrollo de su política. En este sentido, el adecuado desarrollo del turismo puede contribuir al fomento de cuestiones más cualitativas tales como su capacidad de promover las identidades culturales, fomentar la cohesión social en un esquema regional, activar referentes patrimoniales que poseen un carácter compartido, debilitar fronteras (lingüísticas, raciales, políticas, religiosas), recuperar y preservar las tradiciones del pasado, promover el entendimiento y el intercambio entre los pueblos, entre otros (Jafari, 2005:41).

ASPECTOS JURÍDICO-INSTITUCIONALES DE POLÍTICA TURÍSTICA EN MERCOSUR

Dicha la importancia que tiene y está adquiriendo la actividad turística en el Mercosur, resta aún indagar y reflexionar sobre algunos aspectos burocráticos que hacen al proceso, sobre todo en la estructura institucional. Para ello, en el presente aparatado, se abordarán las instancias jurídicas de tratamiento de esta actividad. Esta estructura, como tal, es preciso entenderla como un sistema capaz de actuar como favorecedor de ciertas acciones y al mismo tiempo inhibitor de otras. De ahí que se entienda a la institucionalidad como un elemento clave para desarrollar políticas y estrategias turísticas acordes con



los objetivos y necesidades del Mercosur y, por tanto, no constituye un fin en sí mismo ni como algo que producirá la integración, sino como un instrumento al servicio de los sujetos del proceso.

En virtud a lo anterior, y en cuanto a los aspectos generales de la dimensión estructural, es preciso señalar que si hay algo que caracteriza al esquema mercosureño es la intergubernamentalidad. Autores con una visión más crítica de la situación como Peña (2005), Malamud (2006, 2010) y Schmitter (2006), plantean que en MERCOSUR más que un mecanismo intergubernamental existen formas interpresidencialistas. Independientemente que esto sea así, lo cierto es que a los efectos de pensar una política integral y sostenible, y no solo sobre una cuestión de liberalización comercial, ello ofrece algunos limitantes. En este sentido, este dinamismo, favorece a que en Mercosur los funcionarios actúen y voten conforme a las instrucciones de sus gobiernos y en función de sus políticas internas. Es decir no son funcionarios del proceso como un todo, lo que les otorga también la capacidad a cada uno de los estados imponer el derecho a veto -posibilidad de bloqueo- (Bizzozero, 1993; Peña 2005; Feldstein De Cárdenas, 2008; Gajate, 2011). Asimismo, que las decisiones recaigan principalmente sobre los poderes ejecutivos de cada país, lo hace altamente dependiente del contexto socio histórico particular del que se trate, no solo de gobiernos, sino en un sentido más amplio, de la lógica que le pueden imprimir procesos neoliberales, por ejemplo. Incluso pudiéndole restar prioridad en función de problemas económicos/políticos internos en cada uno de estos países.

En cuanto al tratamiento específico de la actividad turística, podemos identificar dos grandes instancias que coexisten en el ámbito Mercosur. La primera, y más antigua, es la Reunión Especializada de Turismo (RET). La misma se conformó en el período que Pastorino Castro (2006:2) denomina como “período de transición”, a través de la resolución GMC/RES N° 12/1991. Es preciso agregar que esta depende del Grupo Mercado Común (GMC) que es el órgano ejecutivo del MERCOSUR y que es aquel en cuya órbita se encuentran los Subgrupos de Trabajo y las Reuniones Especializadas. Su capacidad decisoria está expresada a través de la emisión de resoluciones (Comparato, 2012). Por otra parte, y como segunda instancia, podemos identificar la Reunión de Ministros en Turismo (RMTUR) con una lógica más política que operativa. Esta corresponde con la fase cuarta o “etapa actual”, a través de la decisión N° 12/2003. Se trata de la etapa mediante la cual se agregan numerosos temas a la agenda mercosureña, entre ellos el turismo. Su dependencia orgánica está vinculada con el Consejo Mercado Común (CMC) que es la instancia decisoria máxima del Mercosur y cuya responsabilidad principal se relaciona con la



coordinación política del proceso de integración. Cabe agregar, que la normativa emanada de este órgano, para formalizarse debe ser tratada por el CMC para luego ser establecidas en decisiones (Martínez Puñal, 2005:151).

De ahí que, por un lado, la resolución GMC N° 12/91, que como ya se dijo, crea la Reunión Especializada de Turismo como un ámbito de consulta y debate sobre determinados temas específicos; que por su relevancia requieren un tratamiento especial y que no se encuentran alcanzados por algunas de las temáticas de los subgrupos de trabajo. Dicho órgano fue constituido en el marco de las Primeras Jornadas de Cooperación Turística celebradas en Buenos Aires en 1991, donde se reconoció la necesidad de la presencia de la actividad turística en este esquema regional. En lo que se refiere a la participación del sector privado, estos tendrán un carácter consultivo. No obstante, con el objeto de estimular la cooperación público-privado, se han incorporado a las Reuniones Especializadas las cámaras turísticas sectoriales. Es decir podrán participar, con voz pero sin voto, previamente acreditadas por la Secretaría del MERCOSUR (Wesner, 2004).

En cuanto a la RMTUR se trata de un órgano jerarquizado, de reunión semestral, cuya función es *“proponer al Consejo del Mercado Común, medidas tendientes a la coordinación de políticas para promover la difusión del turismo entre los países del MERCOSUR, así como el incremento del flujo de turistas de terceros países hacia los Estados Partes”* (CMC DEC N° 12/03). En otras palabras, una lógica más bien política que combina al turismo intrarregional pero también interregional. Para ese entonces, los países buscaron otorgarle mayor jerarquización a la actividad, a través del tratamiento de algunos asuntos a nivel ministerial. En este sentido, y en virtud de la decisión “CMC DEC N° 12/03”, los países buscarán profundizar el proceso de integración a través de la actividad turística (Comparato, 2012).

Finalmente, existe una última instancia, que si bien no ha tenido relevancia en lo que concierne al tratamiento de temas vinculados a la actividad turística, es, en definitiva, un espacio capaz de tratar estos temas en este esquema de integración. Se trata, la *“Comisión de Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio ambiente y Turismo”* en el marco del Parlasur. En este sentido, hasta la fecha, la única expresión en lo referido a este tema es la *“Declaración de Interés del Parlamento del Mercosur a la Feria de Turismo de las Américas”* realizada en septiembre de 2014 en la ciudad de Santa Ana, Brasil. Es importante aclarar, también, que esta comisión, según el reglamento interno del Parlamento, va a estar centrado principalmente en la política de promoción turística, por lo menos en principio. Y por otra parte, que durante los últimos años se identifica una tendencia, por lo menos desde la



expresión política, de jerarquización del Parlasur, pudiéndose convertir, como tal, en una herramienta interesante a los efectos de promover iniciativas turísticas en los próximos años.

Si el análisis se centra en el derecho derivado emanado de estos órganos, se puede concluir que es limitado y en líneas generales, muy puntual (Wesner, 2004). En lo que refiere al órgano más antiguo y técnico, la RET, se ha centrado particularmente en lo que concierne a documentos de viaje y la obtención de divisas (Resolución N° 38/93 y Resolución N° 43/92) y la operativa de transporte turístico (Resolución N° 76/93; Resolución N° 131/94, Resolución N° 117/94). Las excepciones la constituyen Resolución N° 41/97 que define como área geográfica de importancia, al Polo Turístico Internacional Iguazú y la referida a la de Salud del Viajero (Resolución N° 21/08 y Resolución N° 23/08). La situación no es muy diferente con lo que sucede a nivel de la RMTUR, donde las decisiones se centraron casi exclusivamente en documentos de viaje (Decisión N° 38/2004; Decisión N°18/2008; Decisión N°14/2011) (Comparato, 2012).

No obstante a lo anterior, cabe mencionar que, durante los últimos años, se han llevado adelante una serie de acciones, que van acompañando esta tendencia de la jerarquización de la actividad turística, y sientan antecedentes para progresivamente pensar un abordaje regional de la actividad. Si bien las que se enuncian a continuación no son las únicas, son tres de las más importantes y que han tenido sostenibilidad en la agenda de encuentros las instancias orgánicas de tratamiento de la actividad turística en Mercosur:

- **Fondo de Promoción de Turismo del MERCOSUR:** La decisión de 2009 N° 24 de 2009 ("MERCOSUR/CMC/DEC. N° 24/09) creó el Fondo de Promoción de Turismo del MERCOSUR (FPTur) con el objeto de crear un instrumento de gestión financiera que sirva de apoyo a los trabajos que viene ejecutando la Reunión Especializada de Turismo (RET) en la materia. Específicamente, se trata de una herramienta financiera al servicio de un objetivo más general que es la promoción del turismo hacia Mercosur de forma conjunta en terceros países. La misma estará constituida por las contribuciones ordinarias de los Estados Partes y por la renta financiera generada por el propio Fondo. Lo interesante de ello, es que la contribución no va a ser igual para todos los países, sino que el porcentaje de aporte es distinto de un país a otro. De esta manera, si Brasil constituye el principal aportante, Paraguay y Uruguay lo hacen significativamente diferente. Se podría, incorporar en



17-18 de septiembre de 2015

este eje, las acciones de promoción conjunta llevadas a cabo, tal como la apertura de una oficina de promoción permanente en Tokio, Japón, y la planificación e implementación de acciones en ferias, exposiciones, etc. en otros mercados extrazona.

- **Proyecto de armonización de las Cuentas Satélites de Turismo:** Se trata de los avances en materia de armonización de las estadísticas nacionales y medición de la actividad turística en cada uno de los países. La misma es llevada adelante con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y ejecutado por una consultora.
- **Circuitos Turísticos Integrados:** Si bien en algunas actas se ha expresado la intencionalidad de que los mismos sean varios, el que ha tenido mayor abordaje y dedicación hasta el momento es el hoy denominado "Itinerario Cultural de las Misiones Jesuíticas Guaraníes, Moxos y Chiquitos". En lo que refiere a su estructura, este itinerario tiene como centro principal los vestigios culturales más representativos de los pueblos jesuíticos-guaraníes, tomando como referentes las siete reducciones ubicadas en la región que han sido incorporadas a la Lista de Patrimonio Mundial ante la UNESCO entre 1983 y 1993 respectivamente -1983 São Miguel das Missões (Brasil); 1984, San Ignacio Miní, Nuestra Señora de Santa Ana, Nuestra Señora de Loreto, Santa María la Mayor (Argentina) y por el lado Paraguay será unos años después, en 1993, incluyendo la Misión jesuítica de Santísima Trinidad del Paraná y la Misión jesuítica de Jesús de Tavarangué (Paraguay)-. En otras palabras, a las misiones jesuíticas de la región transfronteriza de Paraguay, Argentina y Brasil, se le suman las de Moxos y Chiquitos. Estas últimas, se localizan en los Llanos de Chiquitos y en los Llanos de Guarayos, en el oriente de Bolivia, departamento de Santa Cruz de la Sierra.

INTEGRACIÓN CULTURAL EN EL MERCOSUR: LOS SITIOS PATRIMONIALES

Tal como se dijo en un principio, el turismo no solo tiene la capacidad para promover y estimular el ingreso de divisas a un país, sino por poder estimular aspectos sociales y culturales que hacen al sentido de una integración en su concepción multidimensional. De este modo, uno de esos aspectos está relacionado con la puesta en valor de sitios patrimoniales, de tipo cultural o natural, o incluso bienes intangibles que hacen a parte de la historia de estos



países. De ahí que, es frecuente encontrar literatura donde se asocian aspectos de la actividad turística con los de patrimonio (Prats, 1997; García Canclini, 1999; Fernandez & Guzman, 2002; Bustos Cara, 2004; Troncoso y Almirón, 2005; Conti & Cravero, 2010). En particular, es importante tener en cuenta que la evolución cualitativa y cuantitativa del turismo como actividad económica coincide con el desarrollo del concepto de patrimonio, verificado sobre todo en la segunda mitad del siglo XX (Conti & Cravero; 2010:12).¹

Su & Lin (2014) miden el impacto que causa la presencia de Sitios Patrimonio de la Humanidad mundial en el turismo receptor para un grupo de 66 países en el período 2006-2009, y muestran que existe una relación positiva entre la presencia de los sitios patrimoniales y el número de turistas que arriban al lugar, y que la relación es aún más fuerte para aquellos sitios patrimoniales pertenecientes a la categoría natural que cultural. Los autores proveen dos argumentos que justifican el aumento de la demanda de turismo de los países en los que se encuentran los sitios patrimoniales. En primer lugar, dado que los sitios patrimoniales son ampliamente utilizados para promover el turismo en los países tanto por los operadores de turismo como por los gobiernos, su visibilidad en el mundo, genera atraer la atención de los turistas internacionales, y por ende, la demanda de turismo internacional se eleva. En segundo lugar, en lo que respecta a la conservación, la UNESCO promueve iniciativas que colaboren financieramente a los países en desarrollo que carecen de los recursos o la capacidad de reparar y mantener sus condiciones de patrimonio. En este sentido, los países que realizan un buen uso de esa ayuda, podrán mejorar las condiciones del turismo y atraer más turistas internacionales, asociado a la conciencia de conservación y a recaudar financiamiento para su conservación.

En el año 1972 surge la *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural* dada la necesidad de identificar parte de los bienes inestimables e irremplazables de las naciones. Actualmente, la noción de patrimonio implica un sistema complejo de componentes naturales y culturales,

¹ Los grandes cambios económicos, sociales y culturales producidos en todo el mundo por la industrialización implicaron nuevas formas y modalidades de turismo. En el siglo XX apareció el reconocimiento al derecho al tiempo libre y al descanso y así nuevas clases sociales fueron gozando del turismo. Al mismo tiempo, a los atractivos fundamentalmente culturales de la etapa inicial del turismo (turismo cultural), se suman los de categoría natural como el turismo de naturaleza, de sol y playa y, más actualmente, el ecoturismo o el turismo aventura. Es así como el período que se inicia después de la Segunda Guerra Mundial aportó la facilitación en los medios de transporte y el surgimiento del turismo social, que garantizó la posibilidad de vacaciones para los trabajadores, y el turismo de masas, que no ha cesado de expandirse, convirtiendo al turismo en una actividad económica de primer orden en el ámbito internacional y uno de los pilares, para muchos países y regiones, del crecimiento económico y del desarrollo integral de las comunidades.



materiales e inmateriales que, tal como lo indica la Carta Internacional de Turismo Cultural del ICOMOS (1999), *“abarca los paisajes, los sitios históricos, los emplazamientos y entornos construidos, así como la biodiversidad, los grupos de objetos diversos, las tradiciones pasadas y presentes, y los conocimientos y experiencias vitales”*. Si bien cada país o región cuenta con un patrimonio único y propio, la UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) declara desde el año 1978 ciertos sitios, ubicados en cualquier lugar del mundo, que tengan un "valor universal excepcional" y que satisfagan al menos uno de los diez criterios de selección establecidos por dicho organismo.²³

Para el objetivo de este trabajo, interesa el concepto de patrimonio desde su relación con el turismo, en tanto que constituyen la materia prima que hace posible el desarrollo de la actividad. De ahí que, desde el punto de vista turístico, se entiende a los sitios patrimoniales como “puertas de entrada” a los países y, al mismo tiempo, como una forma de difusión y promoción de su herencia cultural. En este sentido, la activación y la puesta en valor de referentes que hacen a la historia compartida entre los países cobra un valor agregado en la medida que tiene la capacidad de potenciar o estimular la cohesión social y cultural de territorios en el marco del un bloque regional.

En particular, en el Mercosur, han sido declarados Patrimonio de la Humanidad ante la UNESCO un total de 33 sitios, 21 de ellos clasificados en la categoría de “cultural” y 12 en “natural”. El país con mayores sitios es Brasil (19), luego Argentina (9), Venezuela (3) y Uruguay y Paraguay que tienen 1 sitio cada uno. Por otro lado, dentro del Mercosur se encuentran 2 bienes transfronterizos, es decir, que comparten propiedad del bien entre países. Ellos son:

² Para mayor información de los criterios véase las Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial (Unesco, 2008). Recuperado de: <http://whc.unesco.org/archive/opguide08-es.pdf> (1/08/2015)

³ El proceso para la declaración de un sitio como Patrimonio de la Humanidad comienza cuando un Estado Parte desarrolla un inventario con todos sus sitios con características naturales o culturales significativas para ser incluidos en una “Lista Provisional” que considera pasible de nominación. A continuación, el país puede seleccionar un sitio de esta lista para ubicarla en un Expediente de Candidatura. Dicho expediente es evaluado independientemente por dos organizaciones (la Unión Mundial para la Conservación y el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS)) que elevan después sus recomendaciones al Comité del Patrimonio de la Humanidad. El Comité se reúne una vez al año para determinar si incluir o no cada sitio candidato en la lista definitiva, y a veces aplaza su decisión para solicitar más información a los Estados miembros.



1. Misiones jesuíticas de los guaraníes: San Ignacio Miní, Santa Ana, Nuestra Señora de Loreto y Santa María la Mayor (Argentina), ruinas de Sao Miguel das Missoes (Brasil) y de la Santísima Trinidad de Paraná (Paraguay).
2. Qhapaq Ñan, Andean Road System (Camino Principal Andino) compartido por las repúblicas de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

Con un mayor nivel de detalle, a continuación se incluye un cuadro con los sitios inscritos en la Lista de Patrimonio de la Humanidad ante la UNESCO, desagregando año, nombre y país:

Imagen III: Bienes inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial (UNESCO) en Mercosur

	Brasil	Argentina	Paraguay	Uruguay	Venezuela
1980	<i>Ciudad histórica de Ouro Preto</i>				
1981		<i>Parque Nacional Los Glaciares</i>			
1982	<i>Centro histórico de la Ciudad de Olinda</i>				
1983	<i>Misiones jesuíticas de los guaraníes: ruinas de Sao Miguel das Missoes</i>	<i>Misiones Jesuíticas: San Ignacio Miní, Santa Ana, Nuestra Señora de Loreto y Santa María Mayor</i>			
1984		<i>Parque Nacional Iguazú</i>			
1985	<i>Centro histórico de San Salvador de Bahía</i>				
1985	<i>Santuario del Buen Jesús de Congonhas</i>				
1986	<i>Parque Nacional Iguazú</i>				
1987	<i>Brasilia</i>				
1991	<i>Parque nacional de la Sierra de Capivara</i>				
1993			<i>Misiones jesuíticas de la Santísima Trinidad de Paraná</i>		<i>Coro y su puerto</i>
1994					<i>Parque Nacional de Canaima</i>
1995				<i>Colonia del Sacramento</i>	
1997	<i>Centro histórico de Sao Luis</i>				
1999	<i>Costa del Descubrimiento -</i>	<i>Península de Valdes</i>			



	<i>Reservas de bosque atlántico</i>				
1999	<i>Bosque atlántico - Reserva del sudeste</i>	<i>Cueva de las Manos</i>			
1999	<i>Centro histórico de Diamantina</i>				
2000	<i>Complejo de conservación de la Amazonia Central</i>	<i>Ischigualasto/ Parque Nacional Talampaya</i>			<i>Ciudad Universitaria de Caracas</i>
2000	<i>Zona de conservación del Pantanal</i>	<i>Manzana y Estancia Jesuíticas de Córdoba</i>			
2001	<i>Zonas protegidas del Cerrado - Parques nacionales de Chapada dos Veadeiros y las Emas</i>				
2001	<i>Centro histórico de la ciudad de Goiás</i>				
2001	<i>Islas atlánticas brasileñas - Reservas de Fernando de Noronha y Atolón de las Rocas</i>				
2003		<i>Quebrada de Humahuaca</i>			
2010	<i>Plaza de São Francisco en São Cristovão</i>				
2012	<i>Río de Janeiro, paisajes cariocas entre la montaña y el mar</i>				
2014		<i>Qhapaq Ñam</i>			

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, así como se enunció que las incorporaciones de bienes a Lista de Patrimonio Mundial ante la UNESCO tiene un impacto positivo en términos de llegadas de turistas, cabría mencionar también, una instancia regional que podría tener efectos similares. En este sentido, a partir de 2012, se creó la categoría "Patrimonio Cultural del Mercosur" (PCM) en virtud de la decisión MERCOSUR/CMC/DEC. N° 55/12. La misma considera que el patrimonio cultural contribuye al reconocimiento y la valorización de la identidad cultural regional, a la comprensión de referencias, principios y valores presentes y compartidos entre los países y representa un importante factor para la integración regional. En lo que respecta a lo operativo, el reconocimiento de bienes como Patrimonio Cultural del MERCOSUR se realiza, de conformidad con el procedimiento específico previsto en este Reglamento, en el ámbito de la Comisión de Patrimonio Cultural del MERCOSUR (CPC) y estará sujeto a homologación por parte de la Reunión de Ministros de Cultura (RMC). Para ello, los países se comprometen a utilizar los bienes incluidos en la LPCM como elementos de integración y desarrollo regional, incentivando y promoviendo acciones, en las diversas esferas y áreas sectoriales de las



políticas públicas y ante la iniciativa privada. Al día de hoy existen tres reconocimientos: Puente Barón de Mauá - que une las ciudades de Río Branco (Uruguay), y Yaguarón (Brasil) (2013), las Misiones Jesuíticas Guaraníes, Moxos y Chiquitos (2015) y La Payada como el primer bien inmaterial en ser declarado Patrimonio del Mercosur, promovido especialmente por Argentina y Uruguay (2015).

Políticas turísticas de los países del Mercosur: un panorama

Una vez caracterizado el funcionamiento de la política turística en Mercosur en términos institucionales y dimensionado la integración cultural a partir de los referentes simbólicos con máximo reconocimiento internacional, a continuación se presentará una matriz resumen en la que se intentará poner en evidencia ciertas variables que responden a criterios jurídicos-institucionales, económicos y culturales del bloque⁴. Como tal, esta matriz pretende dar cuenta que las políticas turísticas muestran el potencial y la consolidación de la actividad en cada país. Pero, al mismo tiempo, se señala que la información que se brindará a continuación no necesariamente es equivalente a la política turística del Mercosur, sino la sumatoria de las políticas turísticas individuales de los países que lo integran. Esta diferencia no es menor ya que, tal como se señaló antes, el funcionamiento del Mercosur turístico hoy, mantiene una lógica de cumbres y todavía no ha generado mecanismos institucionales que le permiten generar políticas desde y hacia el Mercosur desde su concepción como un todo, y no por la sumatoria de las propuestas gubernamentales de los países que lo integran. No obstante, la misma, permite brindar una aproximación al peso relativo que representa el turismo para los países mercosureños y el aporte que este genera en su economía, sociedad, cultura, etc.

Asimismo, se pone en valor, que a pesar de no ser del todo exhaustivo, la matriz permite vislumbrar diferencias entre los países del bloque, permitiéndonos indagar, también, sobre las profundas asimetrías que existen detrás del Mercosur turístico. Esas diferencias, son sumamente importantes a los efectos del desarrollo de una política a escala regional, pensando en un bloque integral, pero con sus matices y variantes de acuerdo a las realidades territoriales del caso que se trate.

Imagen IV: Matriz de cruzamiento de variables turísticas

⁴ Ver Anexos para profundizar en las variables seleccionadas y fuentes de información.

País	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela
Variable					
1- Jerarquía institucional/año	Ministerio de Turismo (2010)	Ministério do Turismo (2003)	Secretaría de Turismo Nacional (2005)	Ministerio de Turismo y Deporte (2005)	Ministerio del Poder Popular para el Turismo (2005)
2- Grado de apertura turística (2010)	3,2	1,2	2,8	5,3	0,8
3- % de Llegadas de turistas internacionales al Mercosur (2013)	35,34%	36,87%	3,87%	17,02%	6,87%
4- % de Ingresos por turismo internacional al Mercosur (2013)	31%	47%	1,9 %	13,6 %	6,5 %
5- % de Turistas que salen del Mercosur (2013)	36,16%	41,53%	2,10%	10,9%	9,25%
6- % del gasto en turismo (importaciones) (2013)	9,2%	9,0%	3,3%	9,9%	4,1 %
7- % de recibo en turismo (exportaciones) (2013)	5,2%	2,5%	2,1%	14,7%	0,9%
8- N° de turistas por cada 100 habitantes (2013)	13	3	9	79	4
9- Bienes inscritos como Patrimonio Mundial al 2015 (UNESCO)	9	19	1	1	3
10- Bienes inscritos como Patrimonio Cultural del Mercosur al 2015	1	2	1	1	0



Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes, véase anexo “detalle metodológico de la matriz”

En virtud de la matriz anterior, y en un ejercicio comparativo, podemos identificar algunos datos que sobresalen. En términos institucionales, todos los países, con algunos años de diferencia, han reconocido el peso y la jerarquía de la actividad para sus estructuras productivas aunque, claro está, que dicha importancia y significancia es variable según cada país del Mercosur. De esta manera, las dos economías más fuertes del bloque (Brasil y Argentina) concentran casi el 80% tanto del número de llegadas como de ingresos del esquema regional. Identificándose, incluso, asimetrías muy importantes como las que existen entre la economía brasileña, que concentra casi el 50% de ingresos por turismo internacional de todo el Mercosur, mientras que la paraguaya lo hace significativamente inferior, con solo un 2%.

Otro dato llamativo surge en base al análisis de una de las economías más pequeñas de bloque, como la de Uruguay, donde su grado de apertura para con la actividad turística es de los más elevados de todo el esquema. En este sentido, la actividad turística tiene una fuerte incidencia en su economía y sus exportaciones y, al mismo tiempo, en términos de otras variables como la poblacional. Tal es así que si se relaciona el número de turistas internacionales que recibe anualmente y se lo compara con su población, en el año 2013 por cada 100 habitantes recibió 80 turistas (compárese por ejemplo las diferencias con Brasil o Venezuela).

Lo cierto es que, tal como se vio, la actividad turística se encuentra en un proceso de expansión en todo el bloque. A pesar de ello, deben advertirse, por lo menos dos puntos. El primero está relacionado con que en los últimos años ha disminuido el peso relativo que tiene el turismo intrarregional para los países del Mercosur frente al turismo que viene de los países que están por fuera del bloque. Catalano (2014:4), en este sentido, identificó, por ejemplo, que si para el año 2000 el porcentaje de turistas recibidos por país de origen Mercosur más Chile era de un 61% en promedio, en el año 2010 esa cifra disminuyó al 55%. Es decir, que el incremento de turismo desde fuera del bloque fue superior que desde adentro, desatancándose una mayor apertura por parte de Brasil y Uruguay. Por su parte, como último punto, debe señalarse que el turismo puede favorecer al incremento de la interconectividad, pero también, al mismo tiempo, ejerce una importante presión en los procesos de selectividad territorial. Pensar al turismo como una práctica de integración social implica, como tal, mucho más que aumento en la densidad de flujos (Comparato, 2014).



ALGUNAS CONCLUSIONES

Al comienzo de este trabajo se plantearon algunos interrogantes tales como la incidencia del turismo en la región, los ejes temáticos que componen la política turística del Mercosur y un panorama sobre el turismo a partir del Tratado de Asunción, entre otros. A lo largo del mismo, se dio cuenta que la actividad turística se encuentra en un proceso de expansión en todo el bloque, que existen instrumentos que permiten el funcionamiento del Mercosur turístico hoy pero se aclaró también que, en términos generales, mantienen una lógica de cumbres. Es decir, todavía no se han generado mecanismos institucionales que le permitan desarrollar políticas desde y hacia el Mercosur desde su concepción como un todo. Sin embargo, se ha mostrado el volumen que representa el turismo no sólo en densidad de flujos de personas e ingresos, sino como una práctica de integración social y cultural.

De este modo, se pudo poner en evidencia que si bien se destaca una tendencia incremental sobre iniciativas turísticas mercosureñas- propuestas gubernamentales de los países que lo integran-, difícilmente podamos hablar de una política turística entendida en un sentido integral. No porque el turismo no tenga importancia para los países, y para el ámbito regional –como se ha demostrado-, sino porque en su dinámica han primado iniciativas específicas, puntuales y su derecho derivado ha tenido un énfasis en la documentación de viajes, declaraciones de interés, etc. La diplomacia de cumbres, le ha otorgado un lento proceso para hacer efectiva las decisiones/resoluciones y le imprime una lógica coyuntural, positiva o negativa en función del contexto del que se trate.

Asimismo, se consideró a los sitios inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial como también las declaraciones de Mercosur, no sólo son “puertas de entrada” a los países sino que también ponen en valor la herencia cultural de la región, por ello, le agregan valor a la actividad turística desde sus aspectos sociales y culturales. De ahí que se considera a los sitios como un punto de partida para el desarrollo de acciones y políticas de integración cultural, donde el turismo podría ser el eje que structure y coordine políticas turísticas comunes a los países del bloque. Asimismo, esta idea se refuerza a partir de la existencia de sitios patrimoniales transfronterizos, donde es necesaria la articulación de acciones gubernamentales para avanzar en el desarrollo armonioso no sólo del turismo sino también de la puesta en valor y conservación de un bien con valor único excepcional a nivel mundial.



17-18 de septiembre de 2015

Por último, a modo de reflexión final, se presenta un doble desafío para continuar en esta línea de investigación. Por un lado, se deja abierta la discusión sobre la idea de *identidad/identidades* que coexisten y consagran o la idea de Mercosur, en donde la actividad turística puede jugar un papel importante en tanto que tiene la capacidad de estimular la apropiación de las identidades regionales y su posterior puesta en valor. Y, por otro lado, el desafío de pensar al turismo en términos más amplios, como actividad multidimensional –transversalizada por variables económicas, culturales y sociales– que aporta al regionalismo como instrumento para afrontar la complejidad del mundo global.

ANEXO

Detalle metodológico de la matriz

- **1- Jerarquía institucional de la actividad turística a nivel nacional:**

Dada la importancia que tiene la política turística para la planificación y ejecución de planes y programas turísticos, se considera relevante contemplar la estructura jerárquica que posee la actividad turística a nivel nacional. Dicha jerarquía no sólo dota de competencias a la actividad sino que también otorga alcances que dan viabilidad a las actividades planteadas.

Fuente: se consultó la información disponible en los sitios webs oficiales de los organismos nacionales de turismo de cada país.

- **2- Grado de apertura turística (2010):**

El grado de apertura turística de un país revela la importancia relativa del gasto turístico internacional (representado por la suma del gasto turístico receptor y emisor) para la economía del país (representada por el PIB).

Fuente: CEPAL, Recuperado de

http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp
(1/08/2015)

Se tomaron los datos del año 2010 dado que es el último año en el que la CEPAL posee estadísticas al respecto para todos los países del Mercosur.

- **3- Porcentaje de llegadas de turistas internacionales al Mercosur:**

Resulta de interés conocer cuál es la porción de turistas internacionales que capta cada uno de los países del Mercosur para conocer la distribución interna del total dentro de la región. Para ello, a partir de los datos que provee la OMT a través de sus Barómetros, se tomaron los datos correspondientes al año 2013 y se calculó el porcentaje correspondiente al total de los turistas internacionales que arribaron al Mercosur (Total 15.762.000 turistas).

- **4- Porcentaje de ingresos internacionales al Mercosur:**

Este porcentaje se construyó a partir de los datos que provee la OMT a través de sus Barómetros, tomándose los datos correspondientes al año 2013.

Nota: El último dato estadístico en cuanto a ingresos por turismo internacional para el caso de Venezuela corresponde al 2012. Fuente: Banco Mundial, Recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/ST.INT.RCPT.CD>

- **5- Turismo internacional, número de partidas:**

Los turistas internacionales que viajan al exterior son la cantidad de partidas que realizan las personas desde su país de residencia habitual hacia cualquier otro país con cualquier fin, excepto cuando se trate de una actividad remunerada en el país visitado. Los datos sobre los turistas salientes se refieren al número de partidas, no al número de personas que viajan. Así, una persona que hace varios viajes desde un país, durante un período determinado, se cuenta cada vez como una nueva salida.

Los datos corresponden al año 2013.

Fuente: Banco Mundial
(<http://datos.bancomundial.org/indicador/ST.INT.DPRT>)

- **6- Turismo internacional, gastos (% del total de importaciones)**

El gasto de turismo internacional es el gasto efectuado en otros países por los visitantes internacionales salientes, incluidos los pagos a transportistas extranjeros por el transporte internacional. Este gasto puede incluir los gastos incurridos por los residentes que viajan al exterior en calidad de visitantes por un día, excepto en los casos donde estos son tan importantes que justifican una clasificación por separado. Para algunos países, no incluyen los gastos relativos a los artículos de transporte de pasajeros. Su participación en las importaciones se calcula

como una proporción de las importaciones de bienes y servicios, que comprenden todas aquellas transacciones entre los residentes de un país y el resto del mundo que impliquen una transferencia de la propiedad de los no residentes a los residentes de mercaderías general, bienes enviados para procesamiento y reparaciones, oro no monetario y servicios.

Los datos corresponden al año 2013.

Fuente: Banco Mundial
(<http://datos.bancomundial.org/indicador/ST.INT.XPND.MP.ZS>)

Nota: El último dato estadístico para el caso de Venezuela corresponde al 2012.

- **7- Turismo internacional, recibos (% del total de exportaciones)**

Los recibos de turismo internacional son los gastos realizados por los visitantes que proceden del exterior, incluidos los pagos a transportistas nacionales por servicios de transporte internacional. Estos recibos incluyen los prepagos de cualquier clase que se efectúen por bienes o servicios recibidos en el país de destino. También incluyen los recibos de visitantes por un día, excepto cuando son lo suficientemente importantes para justificar una clasificación por separado. Para algunos países, no incluyen los recibos por los rubros relativos al transporte de pasajeros. Su participación en las exportaciones se calcula como la proporción de las exportaciones de bienes y servicios, que comprenden todas aquellas transacciones entre los residentes de un país y el resto del mundo que impliquen una transferencia de propiedad de los residentes a los no residentes de mercaderías generales, bienes enviados para procesamiento y reparaciones, oro no monetario y servicios.

Los datos corresponden al año 2013.

Fuente: Banco Mundial
(<http://datos.bancomundial.org/indicador/ST.INT.RCPT.XP.ZS>)

Nota: El último dato estadístico para el caso de Venezuela corresponde al 2012.

- **8- N° de turistas por cada 100 habitantes**

Esta variable surge de la relación entre el número de turistas internacionales que recibe cada país y su población total. Corresponde al año 2013

Fuente: Banco Mundial

<http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>



- **9- Bienes inscritos como Patrimonio Mundial (UNESCO):**

Se consideran aquellos sitios que fueron inscritos en la Lista de Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO.

Fuente: UNESCO (<http://whc.unesco.org/en/list/>).

- **10- Bienes inscritos como Patrimonio Cultural del Mercosur**

Al día de hoy existen tres reconocimientos como PCM: Puente Barón de Mauá - que une las ciudades de Río Branco (Uruguay), y Yaguarón (Brasil) (2013), las Misiones Jesuíticas Guaraníes, Moxos y Chiquitos (2015) y La Payada como el primer bien inmaterial en ser declarado Patrimonio del Mercosur, promovido especialmente por Argentina y Uruguay (2015).

Nota: No se sumó a La Payada a la cuantificación ya que constituye un referente intangible, sin reconocer necesariamente fronteras territoriales.

BIBLIOGRAFIA

BERNAL-MEZA, Raúl (2005), "América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales"; 1º ed, Nuevohacer, Buenos Aires, Argentina; pp. 1-408.

BIZZOZERO y otros (1993). *La construcción del MERCOSUR: diagnóstico y evaluación de lo acordado*; Documentos de Trabajo; Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República; pp 1-82.

CATALANO, B. (2014). *La integración regional y el turismo como fenómeno multidimensional. El caso del Mercosur*; Tesis de maestría, UBA, Buenos Aires.

COMPARATO, Gabriel (2012). "Turismo en el Mercosur. Una aproximación jurídico institucional"; *Informe Integrar; N° 74 –agosto de 2012; ISSN 1850-6445*; Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata; pp 2-24. Disponible en: <http://www.iil.org.ar/textos/informe/integrar74.pdf>

COMPARATO, Gabriel (2014). "Transporte aéreo y turismo. Las zonas iluminadas del MERCOSUR en el paradigma de acumulación flexible"; *Informe Integrar; n° 86 –agosto de 2014*; Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata; pp 2-22.

CONTI, A. & CRAVERO IGARZA, S. (2010). "Patrimonio, comunidad local y turismo: la necesidad de planificación para el desarrollo sostenible"; en *Notas de Economía y Turismo, Año I. Nro I*. 2010. UNLP, La Plata, Argentina.

DOSENRODE, Søren (2012). "El Análisis de la integración regional en una perspectiva comparativa"; en *Regionalismo y orden mundial: Suramérica*,



Europa, China, Capítulo 4; Nuevohacer, Grupo Editorial Latinoamericano. Buenos Aires, pp. 155-173.

FELDSTEIN DE CÁRDENAS, Sara Lidia (2008). "El MERCOSUR: Una Mirada al futuro", Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Integración Regional, pp. 1-16.

FERNANDEZ, Guillermina; GUZMAN RAMOS, Aldo (2002) "Turismo, patrimonio cultural y desarrollo sustentable", Caminhos de Geografia 3 (7), Universidade Nacional de Uberlandia.

GAJATE, Rita (2011). "Mercosur: memoria y balance jurídico – institucional"; Revista *Aportes para la Integración Latinoamericana*; Año XVII, N° 24 /Junio; IIL – UNLP; La Plata, Argentina; pp. 116-146.

GARCÍA CANCLINI, Néstor (1999). "Los usos sociales del Patrimonio Cultural". En: Encarnación Aguilar (ed.), Patrimonio Etnológico. Nuevas perspectivas de estudio, Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, Granada, 16-33.

JAFARI, Jafar (2005). "El turismo como disciplina científica" en: *Política y Sociedad*; Vol. 42 Núm. 1; pp. 39-56

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. (2006), "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR". *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, vol. 46, No. 181; Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina; pp 3-31.

MELLADO, Noemí et. al. (2009). *Mercosur y Unasur: ¿hacia dónde van?*; Editorial Lerner SRL, Córdoba, Argentina; pp. 1-309.

PASTORINO CASTRO, Ana María (2006). "Evolución jurídico-institucional del Mercosur"; *Cuadernos de Integración Europea #5*, UDELAR, pp 28-46.

PEÑA, Félix (2005). "La compleja red de cumbres presidenciales: Reflexiones sobre el sentido y la eficacia de la diplomacia presidencial multilateral y multi-espacial en el caso de los países sudamericanos. Su dimensión económica"; *Revista América Latina Hoy | Marzo*; recuperado de: <http://www.felixpena.com.ar/> (24/05/2015).

PERROTTA, Daniela (2010). "La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional en el marco de proyectos de desarrollo nacional: algunas pistas para la comprensión del MERCOSUR actual"; en *Jornadas de Relaciones Internacionales: Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional?*; FLACSO, pp. 1-37.

PRATS, Llorenç (1997). *Antropología y patrimonio*. Editorial Ariel S.A., Barcelona.

SU, Y.W. Y H.L. LIN. (2014). "Analysis of international tourist arrivals worldwide: the role of world heritage sites" *Tourism Management Vol. 40*. pp. 46-58.

TETAZ, Martín (2010). "Gobernabilidad e Instituciones en el Comercio Internacional; un Enfoque desde la Teoría de los Juegos", en: *Gobernabilidad e*



Instituciones en la Integración Regional. Editorial Lerner SRL, Córdoba, Argentina, pp. 251-581.

UNESCO. "World Heritage: The Criteria for Selection". Recuperado de: <http://whc.unesco.org/en/criteria/>

VELASCO GONZÁLEZ, María (2009). "Gestión turística del patrimonio cultural: enfoques para un desarrollo sostenible del turismo cultural"; *Cuadernos de Turismo*, nº 23; ISSN: 1139-7861; Universidad de Murcia, España, pp. 237-253

WESNER María Eugenia (2004). *El turismo en los proceso de integración económica regional. Inclusión y Tratamiento*, Monografía de graduación, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata, pp. 1-87

FUENTES

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): <http://www.cepal.org/es>

Organización Mundial del Turismo (OMT): <http://www2.unwto.org/es>

Parlamento del Mercosur: <http://www.parlamentodelmercosur.org/>

Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/>

Gabriel Comparato: Licenciado en Turismo. Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. Maestrando en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Becario de la UNLP, Tipo "A". E-mail: gabrielcomparato@gmail.com

Ana Clara Rucci: Licenciada en Turismo. Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. Maestrando en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Becario de la UNLP, Tipo "A". E-mail: anaclararucci@gmail.com