



# DERECHO, TURISMO Y DESARROLLO

MATEO ESTRELLA DURÁN



La noción del Derecho del Turismo es relativamente nueva. Surgió por la necesidad de dotar de un marco jurídico de referencia a la actividad turística que se había desarrollado de forma muy extensa en España y Francia. En estos países, los nombres de Adolfo Auriol y Pierre Py, respectivamente, forjaron el inicio de esta especialidad de las Ciencias Jurídicas. Paulatinamente, el desarrollo del Derecho del Turismo se ha extendido a todo el mundo. Iberoamérica ha contribuido con importantes estudios y teoría, especialmente en Brasil y Argentina, en donde se han fundado organizaciones especializadas. En el primer caso, el IBCDTUR (Instituto Brasileño de Ciencias y Derecho del Turismo) y, en el segundo, la AADETUR (Asociación Argentina de Derecho del Turismo); instituciones pioneras en el tratamiento del tema en las Américas.

En países como el Ecuador, el Derecho del Turismo está en vías de consolidación, sobre todo, por la escasa producción de normas, doctrina y jurisprudencia; situación que pone a los estudiosos de esta rama en un estado muy interesante, pues hay mucho por construir.

### LA NECESIDAD DEL DERECHO DEL TURISMO EN LOS DESTINOS

El turismo es una actividad que ha evolucionado de forma dramática en los últimos años, pues el desarrollo tecnológico de las comunicaciones y de los medios de transporte han hecho que viajar se transforme de un acto humano excepcional a un hecho casi cotidiano. Es más, el turismo, hoy en día, está considerado como parte fundamental del derecho al ocio consagrado en las leyes laborales de varios países, y reconocido internacionalmente como parte importante de los derechos sociales y culturales de las personas.

El turismo es un fenómeno contemporáneo creciente, naturalmente las llegadas a los territorios aumentan tanto en número de visitantes, cuanto en días efectivos de estadía, lo que lleva también a que la cantidad de prestadores de servicios turísticos aumente considerablemente. Este crecimiento natural se suma a aquel generado por la gran promoción turística de los destinos, que invierten ingentes sumas de dinero en atraer nuevas corrientes turísticas a sus territorios receptores.

La masiva afluencia turística, que se ha presentado en ciertos destinos maduros, ha tenido un doble significado; en la mayoría de casos contradictorio. De un lado ha traído riqueza, generación de divisas, se han incrementado las fuentes de empleos y los aportes al Estado vía impuestos y contribuciones.

Pero, del otro, la carga negativa ha sido muy grande, pues el desarrollo masivo del turismo ha atentado contra la conservación de los recursos naturales y culturales de los destinos. Se ha privilegiado un vertiginoso avance económico en contra de un desarrollo sostenible del turismo.

La Organización Mundial del Turismo ha previsto que en 2020 existan más de mil quinientos millones de personas desplazándose por el mundo, con un crecimiento muy grande de turistas procedentes de la China y de la India que, sin duda, harán que el panorama turístico varíe y existan nuevas prioridades en materia de desarrollo de productos, promoción de destinos, capacitación de personal, requisitos migratorios, condiciones de transporte, régimen de inversiones, entre otros. El Derecho del Turismo cumplirá un papel fundamental, las normas jurídicas específicas para el turismo deberán acrecentarse cuantitativa y cualitativamente, pues orientarán gran parte del desarrollo mundial de la actividad y definirán muchos aspectos operativos de los destinos locales.



## LA EVOLUCIÓN MUNDIAL DEL TURISMO

ÁREA	LLEGADAS			
	2010	%	2020	%
EUROPA	527,3	52,3	717,0	45,9
AMÉRICA	190,4	18,9	282,3	18,1
ÁFRICA	47,0	4,7	77,3	5,0
ASIA ORIENTAL Y PACÍFICO	195,2	19,4	397,2	25,4
ORIENTE MEDIO	35,9	3,6	68,5	4,4
ASIA DEL SUR	10,6	1,1	18,8	1,2
MUNDO	1006,4	100,0	1561,1	100,0

FUENTE: OMT .

Es indiscutible que la noción de Derecho está ligada a la existencia misma del ser humano moderno. El Derecho se ha ido adecuando a las actividades productivas del hombre a medida que estas se han desarrollado y progresado. Poco a poco han aparecido especializaciones para muchas actividades, que implican una gestión diferenciada: derecho empresarial, derecho e informática, derecho y telecomunicaciones, por citar algunos.

El caso del Turismo y de su relación con el Derecho no es diferente; ha surgido de la necesidad imperante de que, a través de este se regulen las relaciones que nacen del desplazamiento de turistas a lugares distintos a los de su residencia habitual, con todas las relaciones que ello implica. Además y también el Derecho del Turismo sirve como una importante herramienta que coadyuva a la planificación de los destinos turísticos.

La concepción del Derecho del Turismo es relativamente nueva y parte de las relaciones entabladas entre Estado y prestadores de servicios turísticos; consumidor y prestadores de servicios turísticos; Estado y consumidor; prestadores de servicios turísticos entre sí (cadenas de proveedores); consumidores entre sí; Estados entre sí (Derecho Internacional del Turismo).

Estas relaciones han nacido de forma espontánea por los negocios turísticos y su problemática; sin embargo, no han existido a nivel nacional ni supranacional programas serios de desarrollo y planificación integral de sistemas jurídico-turísticos. Las normas y regulaciones existentes en los países han surgido coyunturalmente; es más, en muchos casos se aplican normas accesorias al tema turístico adecuando



su contenido a las realidades del sector, son un ejemplo las leyes de Defensa del Consumidor. Esta situación se ha dado debido a la poca importancia que los Estados han brindado al desarrollo de sistemas de derecho del turismo. En la mayoría de países existen importantes vacíos en las regulaciones.

## **SISTEMAS INTEGRALES DE DERECHO DEL TURISMO**

De forma errónea se podría pensar que el Derecho del Turismo abarca solamente la creación de leyes relacionadas a la materia, pues la concepción moderna va mucho más allá, si bien es cierto el Derecho del Turismo parte de una normativa clara, también abarca otros conceptos integrales que inciden sin lugar a dudas en el desempeño de un destino turístico. El Derecho del Turismo es un conjunto de medidas integradas que incluyen entre otros temas el establecimiento de políticas públicas para el turismo, una legislación turística adecuada para los destinos, un sistema de gobernanza del turismo, sistemas de calidad y sistemas de seguridad.

En cuanto al establecimiento de Políticas Públicas para el Turismo, se trata de un tema que se centra exclusivamente en el apoyo político del Estado (central, regional, local) a la actividad turística. Es el punto de partida, pues tiene que ver con situar políticamente a la actividad turística como uno de los puntales del desarrollo de un territorio, y brindarle todo el respaldo y herramientas para que se desenvuelva. Los apoyos son financieros, legales, administrativos, humanos, etcétera. Sin embargo, hablar de políticas públicas del turismo significa también dejar que se realice un trabajo técnico sin injerencia alguna, buscando únicamente un desarrollo armónico de la actividad.

En lo que concierne a la Legislación Turística, las Leyes de Turismo tienen por objeto propiciar que existan condiciones equilibradas para que la oferta y la demanda puedan tener un encuentro óptimo, y los beneficios de la actividad turística sean cada día mayores y extendidos. Estas leyes contribuyen a mejorar las condiciones de un destino y hacerlo más profesional y diferenciado de la competencia, que como hemos observado es muy grande y agresiva. Un proceso de elaboración de normas jurídicas para el turismo es diferente a otros, debido a ciertas particularidades de la actividad:

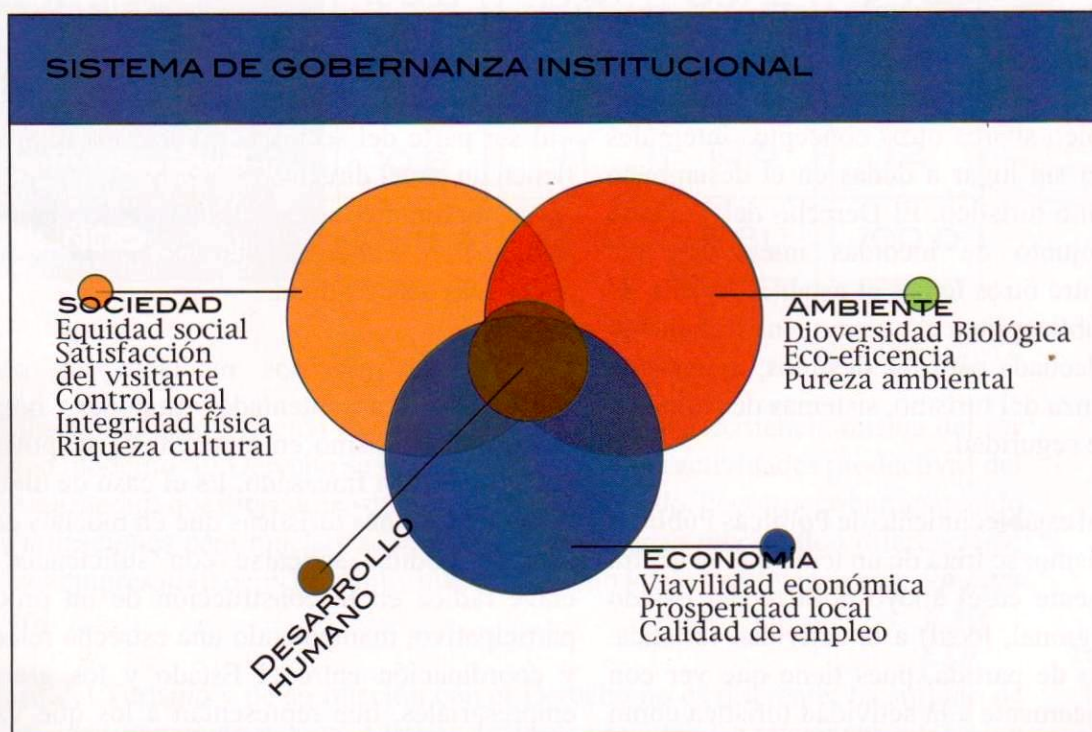
- es transversal, es decir está influenciada por muchas otras disciplinas;
- al ser parte del sector Servicios, los regulados tienen un papel directo; y,
- el sector turístico se caracteriza por ser altamente participativo e interesado en que las normas sean adecuadas a su realidad.

De ahí que procesos mediante los cuales el Estado ha intentado imponer normas jurídicas en turismo en ejercicio de su potestad reguladora, han fracasado. Es el caso de algunas reglamentaciones turísticas que en muchos casos no han podido aplicarse con suficiencia. La clave radica en la construcción de un proceso participativo, manteniendo una estrecha relación y coordinación entre el Estado y los gremios empresariales, que representan a los que van a ser regulados. La pretensión final es que la norma recoja las opiniones de la mayoría, sin caer en demagogia. En un proceso de construcción legal debe establecerse como norma el diálogo y la aceptación de diferentes criterios provenientes de otros sectores sociales y políticos; se procesará la información con criterio amplio, sin sesgos y objetivamente. La experiencia legislativa es muy peculiar, debido a los diferentes criterios que se encuentran en los procesos de construcción de



leyes. El cuerpo sometido a discusión puede ser objeto de cambios, reformas, que a veces no se pueden controlar, pero que pueden minimizarse en base al diálogo y al entendimiento.

Respecto a la Gobernanza, en sus términos más generales se trata, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, en “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el desarrollo de la economía”. Aplicando este concepto al turismo, Amparo Sánchez Pérez la define como la “Forma de plantear la gestión de los destinos turísticos con la coordinación y auto-organización de los agentes sociales”. La gobernanza tiene una enorme influencia en el Derecho del Turismo, pues ella define totalmente las acciones que se deben ejecutar en un destino.

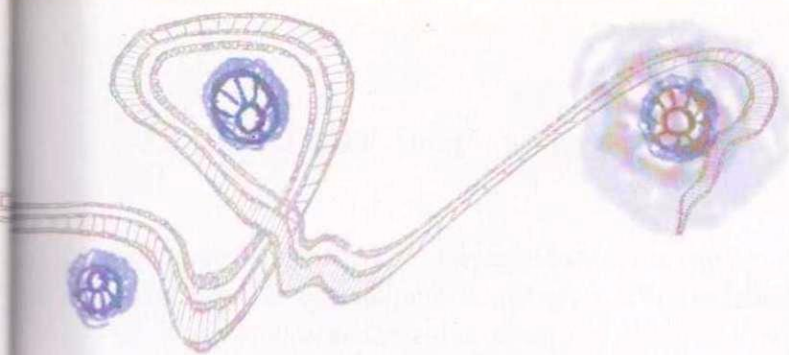


FUENTE: PLANDETUR

Por su parte, la noción de Calidad tiene procedimientos y teorías diferentes, pero está íntimamente relacionada con el Derecho del Turismo, debido a que los procesos de calidad dependen de normas expedidas legalmente que deben ser aplicadas, y su cumplimiento genera un efecto positivo o negativo en un destino.

Finalmente, la Seguridad es el producto final de una adecuada gestión de destinos en donde se ha aplicado un concepto integral de Derecho del Turismo. La seguridad es un concepto objetivo que el turista lo palpa materialmente con su visita. La seguridad abarca seguridad jurídica para inversionistas y consumidores, seguridad física, seguridad sanitaria y alimentaria.





## LA INTEGRACIÓN DEL DERECHO DEL TURISMO CON LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE DESTINOS

Para que un destino turístico funcione correctamente, es evidente que debe estar previamente planificado. Esta, debe darse en todas las áreas, poniendo especial énfasis en la del Derecho del Turismo. La planificación adecuada que trate al tema como un sistema integral, incidirá positivamente en el posterior desempeño del destino. A manera de ejemplos de esta planificación integral, se pueden mencionar algunas líneas de acción que necesariamente deben constar en un plan estratégico de turismo: Mejora de Procesos Administrativos, Fortalecimiento institucional, descentralización turística, Coordinación interinstitucional, Participación ciudadana, Emisión de Normativa completa y especializada en turismo, medidas preventivas y correctivas en materia de seguridad, entre otros.

## LOS RETOS ACTUALES DEL DERECHO DEL TURISMO

En junio de 2007, la OMT convocó en Chile a las Jornadas Regionales sobre Normas de Calidad y Legislación Turística en las Américas, en donde se analizó la situación de la región y se obtuvieron importantes conclusiones:

Se reafirmó la necesidad de que los primeros trabajos del grupo regional sobre normas sea la homologación terminológica.

Se reconoció como uno de los principales problemas de la actividad turística en la región,

la débil institucionalidad turística en los diversos niveles de administración del Estado, que lleva consigo una serie de consecuencias negativas para la actividad, tales como:

- dificultades para impulsar políticas públicas que permitan conducir el desarrollo sostenible del turismo;
- desigual posición negociadora frente a otros sectores que compiten por la utilización de los mismos recursos;
- ausencia de lineamientos claros para acompañar los procesos de descentralización de competencias en materia turística, los que son cada vez más habituales en la región;
- escasa capacidad de conducción “real” de procesos de desarrollo regional y local en zonas turísticas;
- insuficiente coordinación entre actores públicos y con el sector privado para focalizar programas y proyectos de apoyo al sector turismo; y,
- carencia de mecanismos de gestión a nivel de destinos turísticos que permitan retroalimentar a las administraciones nacionales.

Se identificó como una medida eficaz para el fortalecimiento institucional, la elaboración de leyes marco de turismo que permitan dotar el sector con la transparencia, en cuanto a la definición de competencias institucionales, mecanismos de coordinación y asignación de derechos y responsabilidades a quienes intervienen en el comercio de servicios turísticos, en particular a nivel de destinos y municipios turísticos.

Se señaló la importancia de trabajar en una nueva generación de leyes de turismo, que permitan por un lado, asegurar una mayor protección de los recursos, y una mejora continua de la calidad



y sostenibilidad de las empresas y destinos turísticos; y por el otro, responder a las tendencias descentralizadoras de la actividad turística.

En conclusión, se puede afirmar que el Derecho del Turismo es una especialidad jurídica fundamental para un correcto desarrollo del sector, que puede contribuir de forma adecuada a la gestión de destinos turísticos y que hace falta una mayor concienciación por parte de los Estados, para fomentar la creación de un sistema integral y la producción de leyes, reglamentos, normas técnicas que contribuyan a mejorar las relaciones derivadas de los actores del turismo. Precisamente, esto pretende la recientemente creada Sociedad Iberoamericana de Derecho del Turismo (SIDETUR), entidad que marca una importante pauta en la especialidad, pues ahí se encuentran actualmente profesionales de 25 países diferentes, a través de sus miembros tiene como objetivo garantizar una mirada plural sobre el derecho del turismo y, sobre todo, una presencia académica que aporte a una mejor comprensión del papel fundamental del Derecho en la actividad turística.

