

Jordi Montaner Montejano

POLÍTICA Y RELACIONES TURÍSTICAS INTERNACIONALES

VIII

Ariel

CAPÍTULO 1

CONCEPTO DE POLÍTICA TURÍSTICA. POLÍTICA TURÍSTICA NACIONAL Y POLÍTICA TURÍSTICA INTERNACIONAL

1.1. Concepto de Política Turística

La política, como Ciencia del Estado que trata sobre la actividad relacionada con el bien público de la sociedad basada en el conjunto de operaciones realizadas por individuos, grupos o poderes estatales, tiene dos vertientes: la macropolítica o política general que mira al ordenamiento supremo de todas las fuerzas del país, y una micropolítica o política especializada que concentra su acción en aspectos parciales del bien público.

En este sentido de micropolítica o política especializada, se puede hablar de la política turística como una parte de la política que establece las directrices de ordenación, planificación, promoción y control de la actividad turística en un país llevados a cabo por los poderes públicos que se convierten en agentes turísticos a través de los órganos de la Administración Pública.

El reto de la Política Turística es compatibilizar el principio de libertad de mercado y de empresa con la preservación de las ventajas estructurales que aseguren la continuidad de la actividad turística en unas condiciones adecuadas. Esto implica mantener un mayor control público de la actividad del mercado turístico, lo cual puede entrar en conflicto con las tendencias liberalizadoras de la economía desarrolladas en los últimos años. Ambos principios —la libertad de empresa turística y la exigencia de que el sector público turístico establezca los mecanismos necesarios para preservar las condiciones que sustentan la actividad turística— están recogidos en las Constituciones de muchos países que tienen en el turismo una fuente económica muy importante. En la Constitución española de 1978, por ejemplo, se recoge la importancia que tiene el turismo para la economía y sociedad españolas. Al mismo tiempo, al ser una Carta Magna basada en un Estado de autonomías también recoge las competencias que el Estado (Administración Central) transfiere

a las comunidades autónomas. Concretamente el artículo 148 en su apartado 18, de la Constitución española, de 1978, dice textualmente:

Artículo 148.1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

Apartado 18: Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

Por otro lado, no hay que olvidar que el turismo está íntimamente ligado al uso de recursos naturales escasos y de medios naturales frágiles, por lo que, si los problemas medioambientales deben tenerse en cuenta en el desarrollo de cualquier actividad, con mayor motivo en el caso de la actividad turística y adoptar medidas de política turística que armonicen esa situación. En sector turístico, al producirse la transferencia competencial en materia turística a las Administraciones Autónomas o Locales, como es el caso del Estado español, hace que éstas asuman decisiones importantes de política turística relativas, por ejemplo, al desarrollo futuro del destino turístico en la zona, regulando el uso del suelo, clasificando el suelo urbanizable, concediendo o denegando licencias para la apertura de actividades o la realización de obras, etc.

Por otro lado, la Política Turística debe verse como un eslabón más de la cadena que conduce a un mayor bienestar de los ciudadanos de un país, complementando la actuación de los agentes privados (hoteleros, agentes de viajes, etc.) que intervienen en el mercado turístico con la finalidad de evitar comportamientos que alejen su funcionamiento del objetivo principal. Para ello, el sector público, como agente también de la política turística, regula la actividad turística utilizando medidas de diverso tipo: ordenación, fiscalización, fomento, etc., como se verá en el capítulo siguiente.

1.2. Política turística nacional y Política turística internacional

La política turística nacional va estrechamente unida al régimen político de cada país, según las libertades y derechos democráticos que establece la Constitución o Carta Magna que ordena la vida pública. En este sentido, la intervención del Estado en materia de turismo es muy diversa, según con régimen y ordenación política de cada país, así como la importancia económica, social y cultural que tiene sobre la sociedad.

La labor de las Administraciones Públicas (Central, Autonómica, Provincial y Local), como agentes públicos de la Política turística nacional, a la hora de desarrollar cualquier política es muy compleja. Para el diseño de la mismas se debe partir de un análisis pormenorizado de la situación del sector que permite determinar los puntos fuertes y débiles de la actividad, tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda. El sector público es el único capaz de afrontar los costes que su-

ponen la recopilación, archivo y análisis de la información necesaria para una correcta toma de decisiones, inalcanzable, la mayoría de las veces, para los agentes del sector privado por falta de recursos.

En el caso de la Política turística nacional, estas funciones del sector público son de gran importancia, ya que, en comparación con otras políticas sectoriales, ésta se caracteriza por una gran complejidad que viene determinada por dos circunstancias fundamentales: por un lado, la variedad de subsectores que forman lo que se conoce como sector turístico —restauración, agencias de viajes, alojamientos hoteleros y extrahoteleros, transportes, etc.—, que complica, muchas veces, la toma de decisiones globales, ya que cada subsector tiene unos problemas diferentes y específicos; por otro lado, esta heterogeneidad del sector genera mayores problemas para las Administraciones Públicas en su función de coordinación del mercado.

Pero al mismo tiempo, el turismo, por su dimensión internacional tiene un ámbito de aplicación política a escala mundial. Así se ha de contemplar la Política turística internacional basada en el conjunto de medidas jurídicas, económicas y sociales que establecen las instituciones y organismos nacionales e internacionales basadas en unas relaciones internacionales que contemplan todos esos aspectos. La Organización Mundial del Turismo, por ejemplo, sería el paradigma que establece desde 1975 una serie de principios, directrices y normas que regulan la política turística mundial con incidencia en las políticas turísticas nacionales de cada país. En este sentido, la política turística internacional se puede definir como el conjunto de intervenciones, decisiones y actividades de distintos tipos de poderes existentes en la sociedad turística internacional, tendentes a estimular, fomentar y ordenar el proceso del desarrollo del turismo a escala mundial en todos los campos debido a la transversalidad y interdisciplinariedad del turismo, pero especialmente en los económicos, sociales y culturales.

1.3. El Derecho Político y su relación con la política turística

El Derecho Político o Derecho Constitucional en relación con la política turística es aquella parte del derecho que establece las competencias de la Administración Pública, a través de las respectivas Constituciones o Carta Magna. En su articulado se establecen las diferentes competencias que tiene el Estado a través de la división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En aquellos países, como en el caso de España, que la actividad turística desempeña un papel preponderante en los ámbitos económicos, culturales y sociales, el turismo aparece explícitamente indicado, como hemos visto ya en el anterior apartado. Generalmente, el Estado central o autonómico establece sus competencias de ordenación, promoción y control, según quedan contempladas en la Carta Magna que, posteriormente, serán desarrolladas en otras normas jurídi-

cas —leyes, decretos-leyes, reglamentos, etc.— de ámbito administrativo y desarrolladas por el Derecho Administrativo.

1.4. El Derecho Administrativo y su relación con la política turística

El Derecho Administrativo se puede definir, según el profesor Entrena Cuesta, como el conjunto de normas de derecho público interno que regulan la organización y la actividad de las administraciones públicas, así como regula la relación de la Administración Pública que organiza el Estado, con respecto a los administrados. En este sentido, el Derecho Administrativo establece las disposiciones y procedimientos legales que establecen las normativas de constitución de las empresas y actividades turísticas. Ejemplo: la normativa de hoteles, de agencias de viajes, de profesiones turísticas, etc.

En síntesis, el Derecho Administrativo turístico constituye, en relación con la política turística, el conjunto de normas jurídicas de Derecho público interno que regula la organización, el régimen jurídico, el funcionamiento y la actividad de las administraciones públicas, los derechos y deberes de los administrados y las relaciones de las administraciones —central, autonómica y local— con los administrados, así como las de éstas entre sí, en el ámbito de la actividad turística.

1.5. El Derecho Internacional Público y Privado y su relación con la política turística

El Derecho Internacional se puede definir como el conjunto de leyes y disposiciones legales que regulan las relaciones entre los países soberanos y sus ciudadanos, tanto en el ámbito público como en el privado. En el ámbito turístico, el Derecho Internacional regula, por ejemplo, la emisión de pasaportes y visados, o la conclusión de acuerdos o convenios de cooperación entre dos o más Estados.

Así pues, el Derecho Internacional Público relacionado con la política turística establece acuerdos y tratados que firman los Estados de forma bilateral o multilateral en materia de turismo, así como su vinculación a organismos internacionales de turismo públicos.

El turismo tiene pues una gran conexión con el Derecho Internacional Público y el Derecho Internacional Privado. Con el primero, en cuanto que el turismo y su regulación jurídica no sólo tiende a fomentar las relaciones con sus connacionales, sino con las demás naciones. De aquí que surja la necesidad de un derecho más extenso, que sea capaz de reglamentar las relaciones internacionales.

Por otra parte, el Derecho Internacional Privado ha asignado un conjunto de derechos y obligaciones al extranjero que permanece tem-

poralmente en un país distinto al suyo en calidad de turista, de manera que las relaciones y actos que un turista nacional o extranjero ejecuta fuera de su lugar de residencia, necesariamente quedan sujetas a la competencia de otras legislaciones, distintas a la propia, mismas que, en caso de un conjunto jurídico, puedan llegar a aplicarse para resolverlo. Antes de que el Derecho en general considerara al turista nacional o internacional, a las instituciones turísticas y a los prestadores de servicios turísticos, desde un punto de vista formal, materialmente ya existían ramas del derecho que se ocupaban de regular a éstos sujetos de derecho como, por ejemplo, el Derecho Mercantil.

El Derecho Internacional Privado aplicado a la política turística es pues una especialidad que tiene las siguientes competencias:

- a) Establece las relaciones jurídicas transfronterizas en cuanto al régimen de extranjería de los ciudadanos, según sean trabajadores, estudiantes, turistas, etc.
- b) Establece la protección de derechos en las relaciones jurídicas de tráfico externo.
- c) Establece la competencia judicial internacional de los tribunales españoles en las relaciones de tráfico externo.
- d) Establece las relaciones jurídicas de los turistas, en cuanto a visados, contratos de servicios de transporte, contratos de viaje, alojamiento, contratos de seguros, contratos laborales, etc.

1.6. El tratamiento del sector turístico en función de la política de cada país

El tratamiento del sector turístico en función de la política de cada país está relacionado de forma directa con la importancia que tiene la actividad turística en su economía, en sus mercados y en su sociedad. En este sentido, la intervención del Estado en materia de turismo es muy diversa, según cada régimen y ordenación política de cada país. Podemos establecer tres niveles de intervención.

a) Nivel de intervencionismo total

Este nivel se da en regímenes políticos totalitarios donde no existen ni libertades democráticas, ni iniciativa privada en el sector. El Estado asume todas las funciones de la actividad turística, enmarcada en una economía socialista o de planificación y gestión estatales. Era el caso de los países ex socialistas, que, sin embargo, su evolución hacia fórmulas democráticas hace que se den procesos de liberalización en materia turística. Ejemplos: Cuba, la ex URSS.

b) Nivel de intervencionismo parcial

Este nivel se da en la mayoría de países democráticos con una actividad turística importante. El Estado interviene, a través de organismos

públicos, en mayor o menor grado, en la ordenación, promoción y control de la actividad turística, dejando al sector privado la libertad de creación de empresas y actividades turísticas basadas en una economía de mercado. Ejemplo: España, Italia, Portugal.

c) *Nivel de poco o nulo intervencionismo*

En este nivel se encuentran los regímenes políticos donde la intervención del Estado en la actividad turística es muy poca o nula, existiendo muy poca normativa legal en este campo y dejando la iniciativa de promoción y creación de infraestructura y oferta en manos de la iniciativa privada, basada en la plena libertad de la economía de mercado. El ejemplo más característico de este nivel es la política turística de los Estados Unidos y otros países del ámbito anglosajón y escandinavo.

CAPÍTULO 2

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN MATERIA TURÍSTICA

2.1. Concepto y características de la intervención estatal en materia turística

La presencia del sector público es amplia en gran parte de los países turísticos y se extiende a casi cualquier ámbito de la vida cotidiana. Desde la fuerte crisis económica de los años treinta, la intervención del Estado en el ámbito económico y social ha ido acrecentándose hasta los años ochenta del siglo xx, momento en que se inicia un proceso de liberalización económica en la que el Estado ha ido privatizando sectores donde su intervención era de propiedad y de gestión, como por ejemplo en el sector del transporte ferroviario o aéreo. En los últimos decenios del siglo xx y en el inicio del siglo xxi se está experimentando, pues, la progresiva implantación de la filosofía del liberalismo económico, según la cual, el sector privado debe protagonizar la actividad del mercado turístico, debiendo limitarse la actuación del sector público a establecer unas condiciones adecuadas para que el primero pueda desarrollar su actividad. Así, el sector público, y entre ellos, el sector público turístico, áreas donde su actuación directa había sido habitual, para centrarse, cada vez más, en el cumplimiento de una función simplemente reguladora de la actividad económica.

Desde el punto de vista de la disciplina económica, la intervención pública en la economía se ha justificado por la existencia de carencias o fallos del mercado, que concretamente explican algunos de los problemas más importantes a los que se enfrenta la actividad turística. Los principales fallos a los que hay que hacer referencia para entender el papel del Estado en el mercado turístico son:

- a) Existencias de estructuras de mercado imperfectamente competitivas.
- b) Existencia de bienes públicos.
- c) Externalidades y efectos multiplicadores.

En aquellos regímenes políticos donde el Estado interviene en mayor o menor grado, las funciones de actuación e intervención que adopta son las siguientes:

2.2. La política de ordenación de recursos y oferta e infraestructura

Las Constituciones o cartas magnas de cada país suelen hacer referencia del papel que tiene el Estado a través de la Administración Pública en cuanto a aprobar normas legales —leyes, decretos-leyes, decretos, órdenes y reglamentos— para odernar los recursos turísticos —monumentos, museos, fiestas típicas— y la oferta e infraestructura, agencias de viajes, alojamientos hoteleros, alojamientos extrahoteleros, transportes, etc. Ejemplos de esta política serían: conservar, catalogar e inventariar el patrimonio histórico, la cultura y vida locales (aspectos antropológicos); estimular otras formas de cultura contemporánea (eventos, festivales, fiestas populares, etc.); conservar el medio físico, mejorando el uso de zonas y áreas.

2.3. La política de planificación turística

El Estado lleva a cabo la planificación de los recursos y de la oferta en cuanto a desarrollar política, económica, social y culturalmente el turismo según la demanda turística, a través de proyectos, programas y planes. Ejemplo: el Estado español ha llevado a cabo un estudio sobre la actual situación del turismo en España, en 1990, a través del «Libro Blanco del Turismo», en el que se analiza la actual coyuntura y se establece planes futuros de cambio en la política turística con el fin de mejorar la oferta y consolidar e incrementar la demanda. Ejemplos de esta política serían: el desarrollo sostenible en armonía con áreas económicas y sociales del país; un plan de creación de empleo directo e indirecto; generar ingresos y estimular el desarrollo regional (compaginar la economía rural con la economía de servicios turísticos); un plan de desarrollo planificado por comarcas o zonas, controlando el uso del suelo; asegurar que el desarrollo turístico contribuya a la calidad de vida local; buscar la complicidad de la sociedad receptora de turismo en el proceso de desarrollo; coordinación agentes e intereses público-privados; desarrollo de programas de formación profesional; buscar un equilibrio de los componentes del producto turístico (calidad y capacidad); estrategias de atracción turística enfocada de todo tipo de clientes, partiendo de su segmentación; y sensibilizar a la sociedad sobre los beneficios socio-económicos de la actividad turística.

Por otra parte, en países en vías de desarrollo turístico, generalmente países del Tercer Mundo, se llevan a cabo planes de planificación turística con el fin de desarrollar el turismo como fuente de riqueza para sus economías.

2.4. La política de promoción turística

La labor de promoción turística por parte del Estado consiste en dar a conocer dentro y sobre todo fuera del país, en los mercados emisores de turismo, los recursos turísticos y la oferta e infraestructuras turísticas a través del marketing, la publicidad y las relaciones públicas. Los Estados suelen canalizar esta actividad a través de oficinas de información turística y de oficinas de comercialización. Ejemplo: la mayor parte de países turísticos tienen una red de oficinas de turismo tanto dentro del territorio nacional como en el extranjero que canalizan la promoción turística.

2.5. La política de gestión turística

A veces, el Estado gestiona directamente los recursos, ofertas e infraestructuras turísticas totalmente o parcialmente. El Estado, a través de la Administración Pública se constituye como empresario. Ejemplo: en la ex URSS, Intourist fue la empresa estatal, hoy en proceso de privatización, que gestionó y promocionó la mayor parte de la red de hoteles, restaurantes, transportes por carreteras, y actuó como agencias de viajes; en España, la Administración Pública es propietaria y gestiona la red nacional de paradores y albergues; o las compañías de transportes Iberia y Renfe.

2.6. La política de fiscalización turística

La política fiscal en el sector del turismo es otra intervención del Estado sobre la constitución de impuestos, tasas y aranceles que gravan las relaciones económico-sociales de las empresas y actividades turísticas, así como al factor humano. Ejemplo: el IVA sobre los alojamientos turísticos o cualquier otro impuesto general o específico aplicado al sector.

2.7. La política de control turístico

El Estado lleva a cabo una labor de vigilancia del cumplimiento de la normativa turística vigentes e impone, en caso de incumplimiento, sanciones que pueden ir desde apercibimientos y multas hasta incluso el cierre de las instalaciones turísticas. Un ejemplo de política de control sería el de controlar la calidad del producto y servicio turístico.

2.8. La política de fomento turístico: ayudas, premios, créditos y subvenciones

Con objeto de fomentar y mejorar la oferta turística de las empresas y actividades turísticas, el Estado lleva a cabo también una labor de ayuda y promoción para mejorar la calidad de los servicios turísticos a través de créditos blandos, subvenciones, ayudas económicas y premios. Ejemplos de esta política serían: fomentar el crédito Hotelero o los créditos de planes de modernización hotelera; incentivar relaciones empresariales locales, y estimular el crecimiento de otros sectores económicos con un efecto multiplicador; atraer inversiones extranjeras de forma controlada.

2.9. La intervención del Estado sobre los turistas

La intervención del Estado recae sobre la demanda turística, es decir, sobre los turistas en los siguientes cuatro controles:

2.9.1. CONTROLES SANITARIOS

Los países, de acuerdo con las normas generales de la Organización Mundial de la Salud (OMS), establecen una serie de medidas para prevenir el contagio de enfermedades, así como medidas para combatir dichas enfermedades a través de los servicios de sanidad de la Administración Pública, tanto a nivel de todo el Estado o a nivel regional.

A través de documentos de certificación de vacunas o de controles de cuarentena, los Estados establecen controles en los puestos fronterizos sobre los turistas y sobre alimentos o animales de compañía.

2.9.2. CONTROLES MONETARIOS

Con el fin de proteger la economía monetaria de cada país, los Estados establecen una política monetaria en cuanto a la entrada y salida de divisas y valores extranjeros, así como a la salida de moneda propia.

En este aspecto, los controles pueden ser más o menos rígidos en función de la liberalización económica que tenga cada país según su sistema económico. Así, los países socialistas suelen tener un control mucho más rígido que otros países de economías más liberalizadas.

Cada país suele establecer una normativa para las regulaciones de entrada y salida de divisas, así como de moneda propia, por parte, tanto de los extranjeros como de los ciudadanos nacionales.

2.9.3. CONTROLES POLICIALES

En la mayoría de los países, los extranjeros, para entrar, permanecer o salir de un determinado país, están obligados a llevar un pasaporte en regla que acredite su identidad personal. Si él, no poseen los derechos que les conceden los tratados y acuerdos internacionales o leyes del país en el que son visitantes.

El pasaporte es expedido por la autoridad competente de la nación a la que pertenecen o por los representantes diplomáticos o consulares acreditados en otro país.

La validez del pasaporte es: a) temporal, por un tiempo determinado con posibilidades de prórroga —tres, cinco o diez años, por regla general—, y b) geográfica, para todo el mundo o con excepción de determinados países con los que no hay acuerdos o relaciones diplomáticas.

La tendencia, hoy en día, basada en que el turismo se considera la «quinta libertad» del hombre dentro del conjunto de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, es ir suprimiendo los pasaportes, siendo válidos solamente los documentos nacionales de identidad para poder desplazarse a otros países. El ejemplo más cercano a España es el régimen de la libertad de circulación y documento que lo acredita que se establece para los ciudadanos de la Unión Europea.

El pasaporte se implanta de una manera general, tras la Primera Guerra Mundial, por la Conferencia Internacional de Pasaportes, reunida en París el 21 de octubre de 1920.

No todos los países tienen sus pasaportes con las mismas características —duración, validez, posibilidades de renovación, etc.—, incluso hay países que exigen, además del pasaporte, un visado por el que se permite la entrada, estancia y salida a un ciudadano al país que concede el visado con limitaciones —duración de estancia, lugares a visitar, etc.—; ejemplos de este tipo de control son los que establecen, por ejemplo, Rusia y otros países de la ex URSS.

Los tipos de pasaporte más frecuentes existentes en la actualidad son:

a) *Ordinario:*

Válido para cualquier ciudadano que no esté pendiente de servicio militar o sometido a procesos judiciales. Tiene una validez temporal y geográfica. Este último extremo depende de las relaciones diplomáticas entre países y los acuerdos sobre la mayor o menor libertad de circulación de ciudadanos entre ambos países, exigiéndose a veces también un visado.

b) *Especiales:*

- Diplomáticos. Para los miembros del Cuerpo Diplomático.
- Familiares. Válido para el titular, esposa e hijos menores. Sólo el titular puede viajar sin ir acompañado.
- Funcionarios u oficiales para viajes en comisión de servicio o de representación oficial.

- Apátridas. Para extranjeros residentes en un país sin nacionalidad específica.
- Colectivos. Para grupos (escolares, grupos juveniles, peregrinaciones), etc.
- Emigrantes.

Como ya se ha indicado, otro requisito, impuesto sobre el pasaporte, es el llamado visado. Consiste en un reconocimiento de la identidad del viajero, no por parte de su propio Estado —que ya le ha expedido el pasaporte—, sino por el país que va a visitar.

Pueden ser de cuatro tipos:

- De entrada. Indica la fecha de llegada e ingreso en el país.
- De permanencia o estancia. Indica los días autorizados para estar en el país, indicando, en algunos casos, incluso los lugares autorizados a visitar.
- De salida. Fecha de salida del país, e incluso indicando, a veces, por el puesto fronterizo que se ha de abandonar el país.
- De tránsito. Permiso para permanecer un breve tiempo en un país para continuar viaje hacia otro.

2.9.4. CONTROLES ADUANEROS

Los Estados establecen oficinas situadas en fronteras —marítimas, aéreas, terrestres— destinadas a registrar el tráfico internacional de equipajes de viajeros y de mercancías de exportación, y recaudar en su caso los impuestos o tasas que puedan gravar esas mercancías según los sistemas fiscales vigentes.

Sin embargo, los «efectos personales y de uso personal» que integran los equipajes de los viajeros, según el artículo 2.º de la Convención de 1954 sobre Facilidades Aduaneras para el Turismo, no están sujetos a tributación de impuestos, tasas o aranceles.

Por «efectos personales» se entienden todos aquellos artículos de uso personal sin ningún fin comercial, entre los que destacan: joyas, cámaras fotográficas y de vídeo, radios y magnetófonos portátiles, cochecitos de niños, tiendas de campaña, objetos de deportes, licores y tabacos de consumo personal, etc. También existen los correspondientes controles y permisos sobre los automóviles, aeronaves y embarcaciones de recreo.

2.10. La intervención estatal sobre las empresas, organismos e instituciones privados relacionados con el turismo

La intervención que realiza el Estado sobre la oferta turística basada en empresas, organismos e instituciones relacionados con el sector se basa en los siguientes controles:

2.10.1. CONTROL ADMINISTRATIVO

Permisos para poder crear empresas, asociaciones, organismos, con sus correspondientes autorizaciones y categorías —hoteles, agencias de viaje, etc.—. Control de cumplimiento de la normativa administrativa vigente.

2.10.2. CONTROL LABORAL

Normas para la contratación del factor humano y el cumplimiento de los derechos y deberes laborales según la legislación vigente.

2.10.3. CONTROL FISCAL

Establecimiento de impuestos, tasas y aranceles sobre las actividades de las empresas —Impuesto sobre sociedades, IVA, Impuesto sobre el Rendimiento de las Personas Físicas, etc.—.

2.10.4. CONTROL SANITARIO E HIGIENE EN EL TRABAJO

Vigilancia de la limpieza e higiene de las instalaciones —hoteles, bares, restaurantes, etc.— por parte de las autoridades sanitarias.

2.10.5. CONTROL REGISTRO Y PARTES DE POLICÍA

Obligación de los propietarios y directores de hoteles y demás alojamientos turísticos de llevar un libro de registro de viajeros y de emitir un parte individual que se destina a la policía, de toda persona que se hospeda una o más noches en su establecimiento.

En España, los alojamientos turísticos tienen la obligación de entregar el parte de las personas alojadas en las comisarías respectivas.

CAPÍTULO 4

LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-TURÍSTICA MUNDIAL

4.1. La organización político-turística mundial. Generalidades

La mayoría de países tienen una organización turística oficial que representa un papel en la formación y realización del programa turístico oficial. Sin embargo, las funciones de esta entidad varían considerablemente de acuerdo, en términos generales, con el nivel de incremento turístico en el país en cuestión y con el grado de intervención directa que el Gobierno ejerce. Estas diferencias de función se reflejan en la estructura y el estatus constitucional de la organización.

Podemos establecer varios tipos de estructura:

1. Así, en algunos países, los organismos de turismo forman parte de la maquinaria central de Gobierno mediante el cual este último opera directamente en el sector turístico. Ejemplo, los casos de España, Portugal.
2. En otros países posee un estatus semiautónomo y funciona, no como un organismo gubernamental, sino como una entidad profesional independiente. Como regla general, puede decirse que esta segunda fórmula del papel de los organismos oficiales de turismo es más apropiada para países donde el turismo ya está bastante avanzado, y donde el sector privado interviene de una forma activa. Ejemplo: los Estados Unidos.
3. En países que apenas comienza a incrementar su potencial turístico o donde se desea dar un gran paso adelante, el Gobierno representa, por lo general, un papel más activo en la promoción del desarrollo del turismo, y utilizará una serie de organismos administrativos para llevar a cabo ese propósito. Ejemplo: este tipo de estructura se da en Nepal, India, Túnez, etc.

No hay ninguna fórmula establecida que indique la disposición constitucional más satisfactoria para la organización turística nacional. Los objetivos, como ya hemos visto para el caso español, de estos organismos son normalmente para:

- a) Ordenar legalmente recursos, ofertas y actividades turísticas, así como la protección del patrimonio natural, monumental y cultural.
- b) Llevar a cabo políticas de promoción y expansión del turismo con el fin de desarrollo económico y obtener los máximos beneficios en este campo, basado en el Producto Interior Bruto, Balanza de Pagos, incremento del empleo, etc.
- c) Fomentar la iniciativa privada en el sector de turismo.
- d) Fiscalizar y velar por el cumplimiento de las normas legales en el sector del turismo y afines.

¿Cuál debe ser la estructura organizativa y administrativa del Estado en materia de turismo? La representación del turismo a nivel estatal depende de la filosofía política de cada país y de la importancia que le da al turismo. Hay, pues, una correlación evidente entre la categoría que el Gobierno asigna a la organización turística nacional y su reconocimiento de la importancia del turismo para la economía nacional, aunque también intervienen otras consideraciones políticas y sociales. Otro índice de reconocimiento gubernamental es la cantidad de fondos que el Gobierno otorga a la administración y gestión turísticas. En algunos países, las actividades de los organismos de turismo se financian no solamente con los impuestos generales del Estado, sino parcialmente también mediante un impuesto directo a los turistas.

1. En algunos países, todas estas funciones se llevan a cabo a nivel ministerial, cuando el turismo se planifica desde el Estado y tiene un papel predominante en la economía del país. Existen ministerios únicos o compartidos con otras actividades. Este sistema centralizado permite una mejor coordinación de las medidas de intervención y la adaptación a la política económica general. Como elementos negativos, esta organización tiene el peligro de burocratización. Ejemplo: en España, las competencias de turismo, como ya hemos visto, dependen del Ministerio de Economía. En otros países dependen directamente de la Presidencia del Gobierno.

2. Hay un segundo grupo de países, donde el turismo está representado por una agencia gubernamental o por una oficina autónoma dependiente de un departamento más amplio. Ejemplo: este tipo de estructura se da en EE.UU., Canadá.

3. Un tercer tipo de organización nacional de turismo es la creación de un organismo semipúblico o la utilización de asociaciones privadas, creando empresas, consorcios y corporaciones mixtas. Ejemplo: Hong Kong (Hong Kong Tourist Association), Gran Bretaña (British Tourist Authority). La ventaja de esta forma de organización tiene una mayor flexibilidad al compartir con el sector privado las áreas de desarrollo y promoción del turismo.

4.2. La organización político-turística en los países de la Unión Europea

La organización política turística en los quince países de la Unión Europea depende en cada país generalmente de un ministerio económico o de turismo, con su correspondiente oficina o consejo para la promoción del turismo. En los países de estructura federal o autonómica, existen los correspondientes organismos autónomos o federales de turismo. Cada país comunitario tiene los siguientes organismos:

- Alemania:** Ministerio de Economía. Oficina Nacional de Turismo Alemana.
- Austria:** Ministerio de Asuntos Económicos. Cámara de Comercio federal. Oficina Nacional de Turismo.
- Bélgica:** Ministerio de Cultura y Asuntos Bruselenses. (Flandes). Ministerio de Turismo, Cultura y Deportes (Valonia). Oficina de Promoción Turística (Flandes). Comisariado General de Turismo de Valonia.
- Dinamarca:** Ministerio de Turismo y Comunicaciones. Oficina de Turismo Danesa.
- España:** Ministerio de Economía. Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. Turespaña. OET's (Oficinas Españolas de Turismo).
- Finlandia:** Ministerio de Industria y Comercio Exterior. Oficina de Turismo Finlandés.
- Francia:** Ministerio de Equipamiento, Transportes y Turismo. Oficina de Turismo: «Maison de la France».
- Gran Bretaña:** Secretaría de Estado de Patrimonio Nacional. Ministro de Turismo. Oficina Británica de Turismo (British Tourist Authority, B.T.A.).
- Grecia:** Ministerio de Turismo. Oficina Nacional de Turismo Griega.
- Irlanda:** Ministerio de Comercio e Industria. Departamento de Turismo e Industria. Consejo de Turismo.
- Italia:** Presidencia del Consejo de Ministros-Departamento de Turismo. Consejo estatal italiano de Turismo (ENIT).
- Luxemburgo:** Ministerio de Turismo. Oficina Nacional de Turismo.
- Países Bajos:** Ministerio de Economía. División de Turismo. Consejo del Turismo de los Países Bajos.
- Portugal:** Ministerio de Comercio y Turismo. Secretaría de Estado de Turismo. ICEP (Inversiones, Comercio y Turismo).
- Suecia:** Ministerio de Industria y Comercio. Consejo de Turismo y Viajes.

4.3. La organización político-turística en el resto de países europeos

El resto de países europeos tienen también una estructura igual o parecida como la de los quince países de la Unión Europea.

Albania: Ministerio de Turismo. Albturist.
Andorra: Ministerio de Turismo. Sindicat d'Iniciativa de les Valls.
Bielorrusia: Ministerio de Relaciones Económicas Internacionales. Administración del Turismo Extranjero.
Bosnia-Herzegovina: Ministerio de Comercio y Turismo. Asociación del Turismo de Bosnia-Herzegovina.
Bulgaria: Ministerio de Comercio y Turismo. Oficina de Promoción Turística de Bulgaria.
Chequia: Ministerio de Comercio. Departamento de Turismo. Oficina de Turismo Checa.
Chipre: Ministerio de Comercio e Industria. Oficina de Marketing y Promoción del Turismo.
Croacia: Ministerio de Turismo. Oficina de Turismo de Croacia.
Eslovaquia: Ministerio de Economía. Departamento de Turismo.
Eslovenia: Ministerio de Relaciones Económicas y Desarrollo.
Estonia: Ministerio de Economía. Departamento de Turismo. Oficina de Turismo de Estonia.
Hungría: Ministerio de Industria y Comercio. Oficina de Turismo de Hungría.
Islandia: Ministerio de Transportes. Consejo de Turismo de Islandia.
Letonia: Ministerio de Protección del Medio Ambiente y Desarrollo Regional. Oficina de Turismo Letona.
Liechtenstein: Ministerio de Economía Nacional. Oficina Nacional de Turismo de Liechtenstein.
Lituania: Departamento de Estado de Turismo. Centro de Información y Publicidad Turística de Lituania.
Macedonia: Ministerio de Economía. Departamento de Turismo. Oficina de Información Turística de Macedonia.
Malta: Ministerio de Turismo. Oficina Nacional de Turismo de Malta.
Moldavia: Departamento de Estado de Turismo.
Mónaco: Ministerio de Estado. Departamento de Finanzas y Economía. Dirección de Turismo y de Congresos del Principado de Mónaco.
Noruega: Ministerio de Industria y Energía. Departamento de Política Industrial. Oficina de Turismo Noruega.
Polonia: Comité de Estado de Deportes y Turismo. Agencia de Promoción Turística Polaca.
Rumania: Ministerio de Turismo.
Rusia: Comité de Cultura Física y Turismo.
San Marino: Ministerio de Turismo. Oficina de Turismo de San Marino.
Serbia y Montenegro: Ministerio Federal de Relaciones Económicas Extranjeras. Ministerio de Turismo de Montenegro. Ministerio de Comercio y Turismo de Serbia. Asociación de la Industria del Turismo de Yugoslavia.
Suiza: Oficina Federal de Industria y Trabajo. Servicio de Turismo. Oficina del Turismo Suizo.
Turquía: Ministerio de Turismo. Oficina de Turismo Turca.

Ucrania: Comité de Estatal de Ucrania para el Turismo.

Vaticano: Consejo Pontificio para la Pastoral de los Emigrantes y el Turismo.

4.4. La organización político-turística en los países asiáticos y africanos

La organización político-turística en los países de los continentes asiático y africano está vinculada a ministerios económicos, medioambientales y organismos autónomos de promoción turística. Un gran número de países han adoptado la estructura de sus antiguas metrópolis cuando han alcanzado su independencia, especialmente entre los países africanos.

4.4.1. ASIA

Afganistán: Ministerio de Aviación Civil y Turismo. Organización Turística Afgana.

Arabia Saudí: Ministerio de Información. Departamento de Turismo.

Armenia: Comité del Turismo Armenio. Departamento Estatal del Turismo Internacional.

Azerbaiján: Comité de Turismo del Consejo de Ministros. Oficina de Turismo de Azerbaiján.

Bahrein: Ministerio de Información. Dirección de Turismo y Arqueología.

Bangladesh: Ministerio de Aviación Civil y Turismo.

Bhutan: Ministerio de Comercio e Industria. Consejo del Turismo de Bhutan.

Birmania (Myanmar): Ministerio de Turismo y Hoteles.

Brunei: Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico. Oficina de Información Turística de Brunei.

Camboya: Ministerio de Turismo.

China: Administración Nacional del Turismo.

Corea del Norte: Dirección Nacional del Turismo de Corea. Agencia para la Promoción e Información Turística.

Corea del Sur: Ministerio de Transportes. Corporación Nacional del Turismo de Corea.

Emiratos Árabes Unidos: Ministerio de Información y Cultura. Departamento de Turismo.

Filipinas: Departamento de Turismo. Autoridad del Turismo Filipino.

Georgia: Departamento de Turismo.

Hong Kong: Asociación Turística de Hong Kong.

India: Ministerio de Turismo y Aviación Civil.

Indonesia: Ministerio de Turismo, Correos y Telecomunicaciones.

- Irak:** Ministerio de Cultura e Información. Administración de Turismo y Centros de Veraneo. Consejo de Turismo de Irak.
- Irán:** Ministerio de Cultura y Consejo Islámico. Secretaría de Turismo y Peregrinaciones.
- Israel:** Ministerio de Turismo.
- Japón:** Ministerio de Transportes. Departamento de Turismo. Organización Nacional del Turismo Japonés.
- Jordania:** Ministerio de Turismo y Antigüedades. Consejo del Turismo Jordano.
- Kazajstán:** Ministerio de Asuntos Juveniles, Turismo y Deportes. Asociación Nacional para el Turismo Extranjero.
- Kirguizistán:** Ministerio de Turismo. Comité Estatal para el Turismo y el Deporte.
- Kuwait:** Ministerio de Información. División de Turismo. Centro de Información de Kuwait.
- Laos:** Ministerio de Comercio y Turismo. Agencia Nacional del Turismo de Laos.
- Líbano:** Ministerio de Turismo.
- Macao:** Secretaría para la Comunicación, Turismo y Cultura.
- Malasia:** Ministerio de Cultura, Artesanía y Turismo. Consejo de Promoción Turística de Malasia.
- Maldivas:** Ministerio de Turismo.
- Mongolia:** Ministerio de Comercio y Turismo. Organización Nacional del Turismo de Mongolia.
- Nepal:** Ministerio de Turismo y Aviación Civil. Consejo del Turismo Nepalí.
- Omán:** Ministerio de Comercio e Industria. Departamento de Turismo.
- Pakistán:** Ministerio de Cultura y Turismo. Corporación para el Desarrollo del Turismo Paquistaní.
- Palestina:** Ministerio de Turismo y Antigüedades. Autoridad del Turismo Palestino.
- Qatar:** Ministerio de Información y Cultura. Departamento de Turismo y Antigüedades.
- Singapur:** Ministerio de Comercio e Industria. Consejo de Promoción Turística de Singapur.
- Siria:** Ministerio de Turismo. Oficina Nacional del Turismo Sirio.
- Sri Lanka:** Ministerio de Turismo y Desarrollo Rural e Industrial. Consejo de Turismo de Sri Lanka.
- Tailandia:** Autoridad del Turismo de Tailandia.
- Taiwan:** Ministerio de Comunicaciones. Administración Turística de Taiwan.
- Tayikistán:** Consejo de Turismo y Excursiones de la República de Tayikistán.
- Turkmenistán:** Ministerio de Cultura. Consejo de Turismo y Excursiones de la República de Turkmenistán.
- Uzbekistán.** Ministerio de Turismo y Cultura. Empresa Nacional de Turismo de Uzbekistán.

- Vietnam:** Ministerio de Comercio y Turismo. Administración Nacional del Turismo de Vietnam.
- Yemen:** Ministerio de Turismo y Cultura. Consejo General de Turismo de Yemen.

4.4.2. ÁFRICA

- Argelia:** Ministerio de Turismo y Artesanía. Oficina Nacional de Turismo Argelina.
- Angola:** Ministerio de Comercio y Turismo.
- Benin:** Ministerio de Comercio y Turismo. Dirección General de Turismo.
- Botswana:** Ministerio de Comercio e Industria. Unidad de Desarrollo Turístico de Botswana.
- Burkina Faso:** Ministerio de Medio Ambiente y Turismo.
- Burundi:** Ministerio de Pequeñas y Medianas Empresas y Turismo. Oficina Nacional de Turismo de Burundi.
- Cabo Verde:** Ministerio de Turismo, Industria y Comercio. Instituto Nacional de Turismo.
- Camerún:** Ministerio de Turismo.
- Chad:** Ministerio de Economía y Turismo.
- Comores:** Ministerio de Transportes y Turismo.
- Congo:** Ministerio de Turismo y Medio Ambiente.
- Costa de Marfil:** Ministerio de Equipamiento, Transportes y Turismo.
- Djibuti:** Ministerio de Transportes, Turismo y Telecomunicaciones. Oficina del Desarrollo del Turismo.
- Egipto:** Ministerio de Turismo y Aviación Civil. Oficina de Turismo Egipcia.
- Eritrea:** Ministerio de Turismo.
- Etiopía:** Comisión Etíope de Turismo y Hoteles.
- Gabón:** Ministerio de Turismo, Ocio y Parques Nacionales. Alto Comisariado de Estado de Turismo y Ocio.
- Gambia:** Ministerio de Información y Turismo. Oficina de Turismo de Gambia.
- Ghana:** Ministerio de Turismo. Desarrollo del Turismo de Ghana.
- Guinea Bissau:** Ministerio de Comercio y Turismo. Secretariado del Turismo y de la Artesanía.
- Guinea Conakry:** Ministerio de Transportes y Turismo. Alto Comisariado del Turismo y la Hostelería.
- Guinea Ecuatorial:** Ministerio de Cultura, Turismo y Francofonía.
- Kenia:** Ministerio de Turismo y Fauna. Corporación del Desarrollo del Turismo Keniano.
- Liberia:** Ministerio de Información, Asuntos Culturales y Turismo. Centro de Información Turística.
- Libia:** Secretaría de Comercio, Economía y Comercio Internacional. Consejo General de Turismo.

Madagascar: Ministerio de Promoción Industrial y del Turismo.
Malawi: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
Malí: Ministerio de Turismo y Artesanía. Comisariado del Turismo.
Marruecos: Ministerio de Turismo. Oficina Nacional Marroquí de Turismo.
Mauricio: Ministerio de Turismo. Oficina Gubernamental del Turismo de Mauricio.
Mauritania: Ministerio de Comercio, Artesanía y Turismo.
Mayotte: Servicio de la Juventud, Deportes y Ocio.
Mozambique: Ministerio de Comercio. Dirección Nacional de Turismo.
Namibia: Ministerio de Medio Ambiente y Turismo.
Níger: Ministerio de Transportes y Turismo. Oficina Nacional de Turismo de Níger.
Nigeria: Ministerio Federal de Comercio y Turismo. Corporación del Desarrollo Turístico de Nigeria.
República Centroafricana: Ministerio de Aguas, Bosques, Caza, Pesca y Turismo. Dirección General de Turismo.
Reunión: Delegación Regional del Comercio, Artesanía y Turismo. Comité de Turismo de Reunión.
Ruanda: Ministerio de Medio Ambiente y Turismo. Oficina de Turismo y de Parques Naturales.
Santo Tomé y Príncipe: Ministerio de Industria, Comercio, Pesca y Turismo.
Senegal: Ministerio de Turismo y Medio Ambiente.
Seychelles: Ministerio de Turismo y Transportes. Oficina de Turismo de las Seychelles.
Sierra Leona: Ministerio de Turismo. Oficina Nacional de Turismo de Sierra Leona.
Somalia: Ministerio de Información y Turismo.
Sudáfrica: Ministerio de Turismo y Medio Ambiente. Oficina de Turismo Sudafricano.
Sudán: Ministerio de Telecomunicaciones y Turismo.
Swazilandia: Ministerio de Información y Turismo.
Tanzania: Ministerio de Turismo, Recursos Naturales y Medio Ambiente.
Togo: Ministerio de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Turismo. Oficina Nacional Togolesa de Turismo.
Túnez: Ministerio de Turismo y Artesanía. Oficina Nacional de Turismo Tunecina.
Uganda: Ministerio de Turismo, Fauna y Antigüedades. Consejo del Turismo Ugandés.
Zaire: Ministerio de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Turismo. Oficina Nacional de Turismo de Zaire.
Zambia: Ministerio de Turismo. Consejo Nacional del Turismo de Zambia.
Zimbabwe: Ministerio de Turismo y Medio Ambiente. Corporación para el Desarrollo del Turismo de Zimbabwe.

4.5. La organización político-turística en los países americanos y de Oceanía

La organización político turística en los países de los continentes americano y austral está vinculada a ministerios económicos, medioambientales, u organismos autónomos de promoción turística.

4.5.1. AMÉRICA

Anguila: Ministerio de Turismo. Oficina de Turismo de Anguila.
Antigua y Barbuda: Ministerio de Industria y Turismo. Oficina de Turismo de Antigua y Barbuda.
Argentina: Presidencia de la Nación. Secretaría de Turismo de la Nación.
Aruba: Ministerio de Asuntos Económicos. Oficina de Turismo de Aruba.
Bahamas: Ministerio de Turismo.
Barbados: Ministerio de Turismo, Cultura y Transporte Internacional. Oficina de Turismo de Barbados.
Belize: Ministerio de Turismo y Medio Ambiente. Oficina de Turismo de Belize.
Bermuda: Departamento de Turismo.
Bolivia: Secretaría de Industria y Comercio. Senatur. Secretaría Nacional de Turismo.
Bonaire: Comisionado de Turismo.
Brasil: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Instituto Brasileño de Turismo.
Canadá: Ministerio de Estado. Comisión de Turismo de Canadá.
Cayman: Secretaría de Turismo, Planificación y Conservación. Departamento de Turismo.
Chile: Ministerio de Economía. Servicio Nacional de Turismo.
Colombia: Ministerio de Desarrollo Económico. Corporación Nacional de Turismo.
Costa Rica: Ministerio de Turismo. Instituto Costarricense de Turismo.
Cuba: Ministerio de Turismo. Publicitur. Cubatur.
Curaçao: Ministerio de Turismo. Oficina de Desarrollo Económico de Curaçao.
Dominica: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Corporación Nacional de Desarrollo del Turismo.
Ecuador: Ministerio de Información y Turismo. Corporación Ecuatoriana de Turismo.
El Salvador: Instituto Salvadoreño de Turismo. Comisión Nacional de Turismo.
Estados Unidos: Departamento de Comercio. Administración de Turismo y Viajes de EE.UU.
Guatemala: Instituto Guatemalteco de Turismo.
Haití: Ministerio de Asuntos Sociales. Oficina Nacional de Turismo.

- Honduras:** Ministerio de Cultura y Turismo.
Jamaica: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Oficina de Turismo de Jamaica.
Martinica: Delegación Regional de Turismo.
México: Secretaría de Turismo.
Nicaragua: Ministerio de Turismo.
Panamá: Instituto Panameño de Turismo.
Paraguay: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Dirección General de Turismo.
Perú: Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales.
Puerto Rico: Comisión de Turismo, Comercio y Desarrollo Industrial.
República Dominicana: Secretaría de Estado de Turismo. Consejo de Promoción Turística de República Dominicana.
Trinidad y Tobago: Ministerio de Turismo.
Uruguay: Ministerio de Turismo.
Venezuela: Corporación de Turismo de Venezuela.

4.5.2. OCEANÍA

- Australia:** Ministerio de Recursos, Energía y Turismo. Comisión del Turismo Australiano.
Cook, islas: Ministerio de Turismo. Autoridad Turística de las islas Cook.
Fiji: Ministerio de Turismo, Aviación Civil y Energía.
Hawaii (EE.UU.): Departamento de Negocios, Desarrollo Económico y Turismo. Oficina de Turismo de Hawaii.
Kiribati: Ministerio de Transportes, Comunicaciones y Turismo. Oficina de Información Turística de Kiribati.
Nueva Zelanda: Ministerio de Turismo. Oficina de Turismo de Nueva Zelanda.
Papúa-Nueva Guinea: Ministerio de Aviación Civil y Turismo. Oficina de Promoción Turística de Papúa-Nueva Guinea.
Samoa Occidental: Departamento de Comercio e Industria. Oficina de Turismo de Samoa Occidental.
Tonga: Ministerio de Trabajo, Comercio, Industria y Turismo. Oficina Gubernamental del Turismo de Tonga.
Tuvalu: Ministerio de Comercio e Industria.
Vanuatu: Ministerio de Asuntos Económicos y Turismo. Oficina Nacional de Turismo de Vanuatu.