

## LA ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL DEL MINISTERIO DE TURISMO ARGENTINO

INTERNATIONAL TECHNICAL ASSISTANCE OF THE MINISTRY OF TOURISM OF ARGENTINA

Diego Navarro <sup>1</sup>

CONICET, Universidad Nacional de San Juan y  
Universidad del Aconcagua

### RESUMEN

*Esta investigación se propone explorar las acciones de asistencia técnica del Ministerio de Turismo argentino a Estados de Sudamérica y el Caribe entre 2009 y 2014. A tales efectos, se prevén dos objetivos específicos (teórico y empírico): 1. Analizar la asistencia técnica y el turismo como formas de construcción de poder blando, con marco en la teoría de la interdependencia compleja; y 2. Identificar las acciones exteriores de asistencia técnica del Ministerio de Turismo. A tales efectos, se revisan las gacetillas de prensa del Ministerio de Turismo desde 2009; los tratados turísticos en Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería argentina; y los proyectos de cooperación internacional (particularmente aquéllos financiados por el FO.AR. - Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular).*

**Palabras claves:** asistencia técnica - turismo - Argentina – poder blando.

### ABSTRACT

*This research studies the technical assistance developed by Argentina's Ministry of Tourism (MinTur) in South American and Caribbean States between 2009 and 2014. Its specific aims are: 1. From a theoretical perspective, analysing technical assistance and tourism as sources for building soft power (theory of complex interdependence); 2. Identify foreign actions on technical assistance of the Ministry of Tourism. For that purpose, several sources are checked: Ministry of Tourism news since 2009 (MinTur website); tourist treaties (Treaties Digital Library - Argentine Chancery); and international cooperation projects, particularly those financed by the Argentine Found for South-South and Triangular Cooperation (FO.AR.).*

**Keywords:** technical assistance – tourism – Argentina – soft power.

---

(1) Licenciado y magister en Turismo, y doctor en Relaciones Internacionales. Investigador del CONICET-UNSJ, docente de grado en la Universidad del Aconcagua y en la UNCuyo, y de postgrado en la Universidad de la Empresa (Montevideo). Ha publicado libros, capítulos y artículos en revistas científicas nacionales y extranjeras.

## **INTRODUCCIÓN**

El Ministerio de Turismo argentino ejecuta diversas acciones en el plano internacional que trascienden la promoción turística. De particular interés resultan las acciones de asistencia técnica desplegadas en Estados de Sudamérica y el Caribe entre 2009 y 2014. Se trata de una praxis que encuentra marco en la idea del poder blando de Joseph Nye, pero con componentes innovadores que reclaman su identificación y estudio.

## **OBJETIVOS**

Se prevén dos objetivos específicos (teórico y empírico, respectivamente): 1. Analizar la asistencia técnica y el turismo como formas de construcción de poder blando, con marco en la teoría de la interdependencia compleja; y 2. Reseñar y analizar las acciones exteriores de asistencia técnica del Ministerio de Turismo.

## **MÉTODO**

A fin de alcanzar los objetivos propuestos, se plantean dos actividades metodológicas: 1. Construcción de un marco teórico; 2. Revisión de fuentes oficiales: gacetillas de prensa del Ministerio de Turismo entre 2009 y 2014; tratados turísticos en Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería argentina; y proyectos de cooperación internacional (particularmente aquéllos financiados por el FO.AR. - Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular).

## **RESULTADOS**

### **Marco teórico**

El objeto de estudio teórico de esta investigación es la asistencia técnica: categoría propia de la cooperación internacional y una forma de manifestación del poder blando. La idea del poder blando propuesta por Joseph Nye constituye una forma de construcción de poder en la arena internacional que forma parte de la teoría de la interdependencia compleja del mismo autor junto a Robert Keohane.

### **Teoría de la interdependencia compleja**

La teoría de la interdependencia compleja surgió a fines de los años setenta como un aporte explicativo a las realidades internacionales de un mundo

cada vez más interconectado que no lograba ser comprendido por el corpus teórico disponible. En pocos años se posicionó como un paradigma de las Relaciones Internacionales (Attinà, 2001 y Hoffmann, 1991).

En efecto, hasta mediados del siglo pasado los análisis internacionales fueron históricamente monopolizados por el paradigma realista (clásico, tradicional o estatocéntrico), fuertemente determinado por la teoría homónima o perspectiva del poder como dominación. Aún en plena vigencia hoy, y remozado por el neorrealismo en los años ochenta, resulta limitado para explicar vínculos cooperativos del plano internacional. También a mediados del siglo pasado ganó cuerpo el paradigma de la dependencia, estructuralista o neo-marxista. La teoría de la dependencia marcó la orientación de este prisma, que focaliza en las interacciones asimétricas entre Estados como resultado del comercio internacional. Aunque este segundo enfoque sigue vigente en la actualidad, resulta insuficiente para analizar relaciones internacionales que trascienden las desigualdades económicas y los actores estatales. A fines de la década del setenta, sobrevino el paradigma globalista, en un contexto científico redefinido por las teorías sistémicas y un sistema internacional sofisticado por los avances tecnológicos y, más tarde, por la globalización. La teoría de la dependencia compleja constituye el corpus central de este paradigma (Sodupe, 1992).

La teoría de la interdependencia entiende que las relaciones internacionales comprenden una profusión de interrelaciones (económicas, energéticas, culturales, ambientales, sociales, tecnológicas) sin jerarquías predeterminadas: cada ámbito constituye un espacio de poder, antes que un compartimento a priori de alta política o baja política. No niega la importancia del poder militar en situaciones límites, pero no lo considera el eje de la política internacional: la mayoría de los intercambios se desarrollan sin recurso a la fuerza, opción que puede resultar incluso adversa. Asimismo, considera una diversidad de actores internacionales (individuos, empresas transnacionales, organismos internacionales, ONGs, grupos informales), no solamente los Estados-nación. Se trata de actores que con frecuencia se necesitan entre sí para construir poder, reforzar autonomía, reducir el riesgo de sensibilidad y vulnerabilidad y que emprenden acciones conjuntas orientadas a soluciones colectivas (coaliciones, negociaciones, instituciones internacionales). Como resultado, los actores obtienen beneficios a cambio de ver limitado su poder (Keohane, 1988; Keohane y Nye, 1988 y 1998).

### **Poder blando**

La capacidad de influir en las decisiones políticas de otro actor externo sin recurso a la coerción equivale a una práctica que desde 1990 se conoce como poder blando. El término fue acuñado por Joseph Nye y desarrollado in extenso en obras posteriores de su autoría (2001 y 2004) aunque refiere a estrategias pretéritas. La idea del poder blando tiene origen en las reflexiones

sobre la construcción de poder en el sistema internacional desde la óptica de la teoría de la interdependencia compleja.

El poder blando consiste en la ejecución de acciones y en la comunicación gubernamental persuasiva de ideas e ideologías políticas atractivas, de valores culturales de reconocimiento universal, de prácticas referenciales, de instituciones y acciones políticas ejemplares, de objetivos coincidentes e intereses trascendentes, de ventajas comunes y signos de prosperidad. La gestión del poder blando busca fijar la agenda política y configurar las preferencias de actores externos, ganar adhesiones a objetivos propios, obtener legitimidad, despertar admiración y construir afinidad (Nye, 1990; 2001 y 2004). Los intereses de las partes pueden ser coincidentes, subsidiarios o complementarios, pero implican beneficios para ambos actores o, al menos, sin costos para el receptor.

Se trata de un tipo de poder diferente, no más débil, y en incremento en el contexto de la era de la información. Distinto del poder duro o recurso a amenazas y extorsiones, premios y recompensas, sanciones y castigos, coerción y fuerza, intervenciones e imposiciones. En suma, si el paradigma realista es el ámbito del poder militar, y el paradigma estructuralista del económico, el poder blando resulta vertebral en el paradigma globalista.

### **La asistencia técnica turística del Ministerio de Turismo en la región (2009-2014)**

La política turística argentina es gestionada por el Ministerio de Turismo argentino y, antes de 2010, por la Secretaría de Turismo. Ambas instituciones han ejecutado acciones internacionales: actuaciones exteriores que trascienden las **acciones promocionales** cuyo objetivo es atraer visitantes. Éstas últimas son objeto de la Subsecretaría de Promoción Turística Nacional y su Dirección Nacional de Marketing y Promoción, junto con el INPROTUR - Instituto Nacional de Promoción Turística.

Con marco en las acciones internacionales, esta investigación focaliza en un tipo de acción, las **interestatales**, más allá de la inexorable referencia a interacciones con empresas extranjeras y con organismos internacionales y regionales (como la OMT • Organización Mundial del Turismo, el Mercosur - Mercado Común del Sur o UNASUR • Unión de Naciones Suramericanas).

La evolución de estas acciones tras la crisis de principios de siglo permite proponer la siguiente **periodización**: 1. Acciones de recuperación de la imagen nacional desde 2004, 2. Acciones de atracción de inversiones desde 2008, y 3. Acciones de asistencia técnica desde 2009.

En un primer momento, se buscó mejorar la **imagen argentina** en el exterior a través de la Estrategia Marca Argentina (EMA). Esta estrategia fue inicialmente gestionada desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y las secretarías de Medios de Comunicación y de Turismo. Aunque se trata esencialmente de una política exterior, en 2005 obtuvo ubicación institucional en el organigrama de

la Secretaría de Turismo (a diferencia de la práctica en otros países) (Navarro, 2011; 2012 y 2014). He aquí un primer hito de acciones internacionales gestionadas desde el Ministerio de Turismo.

En un segundo momento, la Secretaría de Turismo salió a cosechar frutos de la EMA, principalmente **atracción de inversiones** turísticas foráneas. Se desplegaron acciones de captación de inversión extranjera en Australia, Brasil, Chile, China, Dubái, España, Estados Unidos, Francia, India, Italia, Líbano, México, Qatar, Reino Unido, Rusia, Turquía (MinTur, 2014). Esta opción encontró fundamento en el incremento de arribos turísticos internacionales, producto también del 'Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016' (actualizado luego hasta el 2020), de la Ley Nacional de Turismo 25.997/05 (que considera al turismo como una política de estado) y de la jerarquización de la Secretaría de Turismo en el ministerio homónimo en 2010 (MinTur, 2014; PFETS, 2005 y 2011). Esta primera generación de resultados internacionales coincide con las previsiones teóricas de Nye (1990; 2001 y 2004) sobre el poder blando.

En un tercer momento, ya provisto de un capital de resultados favorables y conocimientos técnicos consolidados, el Ministerio de Turismo emprendió acciones de **asistencia técnica**, es decir de exportación de know-how, a países de la región (MinTur, 2014). Estas acciones de segunda generación (como son denominadas aquí) equivalen a estrategias de poder blando pero, más allá de las reflexiones de Nye, trascienden el fin de posicionamiento internacional a través de una imagen nacional favorable y se orientan a la consecución de objetivos nacionales que reclaman análisis y comprensión.

Ahora bien, en ese tercer momento se realizan acciones de asistencia técnica en tres **niveles**: 1. Acciones puntuales y simples: conferencias y cooperación desde 2009 en Brasil, Chile, Perú y Venezuela. 2. Acciones extensas y simples: capacitación entre 2011 y 2013 en Costa Rica, Cuba, Paraguay y Uruguay. 3. Conjunto de acciones extensas y sofisticadas: asistencia técnica entre 2013 y 2014 en Belice, Dominica, Guyana, Santa Lucía, Surinam y Barbados.

La exploración del fenómeno partió de la revisión de las gacetillas de prensa del Ministerio de Turismo entre junio de 2006 (primera acción de asistencia técnica registrada) y diciembre de 2015 (cambio de gobierno y de políticas). Se identificaron 35 crónicas sobre la asistencia técnica turística en Estados sudamericanos y caribeños. La mayor densidad de comunicados oficiales datan del 2013 (12) y los Estados contraparte protagonistas en más gacetillas (entre 6 y 4) fueron Venezuela, Paraguay, Uruguay, Santa Lucía y Dominica. Dos tercios de las notas (23) refieren a los dos primeros niveles; esto es: acciones simples en países hispanoparlantes y generalmente sudamericanos (Cuba y Costa Rica son las excepciones). Otro tercio de noticias (12) reseñan acciones exteriores del tercer tipo (sofisticadas) en seis Estados no hispano parlantes (angloparlantes, excepto Surinam cuyo idioma oficial es el neerlandés) y mayoritariamente caribeños (las excepciones están dadas por Guyana y Surinam: sudamericanos pero vecinos del conjunto).

**Tabla 1:** Gacetillas de prensa del Ministerio de Turismo argentino (2009-2014) sobre asistencia técnica exterior

Fecha	Contraparte	Título de gacetilla de prensa
03.06.2009	Perú	Presentación del Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT) en Perú
07.08.2009	Chile	Argentina y Chile acordaron la continuidad de la cooperación bilateral en materia de turismo
19.09.2009	Brasil	Convenio de cooperación entre el INPROTUR y operadores turísticos de Brasil
28.10.2009	Venezuela	Presentación del SIGO y seminario de Seguridad Turística en Venezuela
03.11.2009	Venezuela	Cooperación Internacional con Venezuela: Transferencias de Tecnologías de Gestión en Seguridad Turística
20.04.2010	Venezuela	II Reunión de la Comisión de Alto Nivel Venezuela-Argentina
16.11.2010	Venezuela	Argentina exporta tecnologías de gestión en Seguridad Turística a Venezuela
04.07.2011	Paraguay	Continúa el Proyecto de Capacitación de Seguridad Turística en Paraguay
04.08.2011	Brasil	Compromiso de Argentina con turistas brasileños
11.08.2011	Paraguay	El SIGO se implementará en Asunción, Paraguay
06.10.2011	Paraguay	Seguridad Turística-Gestión Integral de Riesgos Turísticos en el Paraguay
06.12.2011	Venezuela	El MINTUR capacitó sobre Seguridad Turística en Venezuela
28.12.2011	Paraguay	MINTUR de exportación: SIGO en Paraguay
12.03.2012	Paraguay	Continúan los avances del SIGO en el Paraguay
20.04.2012	Uruguay	Uruguay manifiesta interés en implementar el SIGO
20.08.2012	Uruguay	Llega el SIGO a Colonia Uruguay
23.11.2012	Venezuela	Jornadas de capacitación de GIRTUR en Venezuela
11.03.2013	Uruguay	El MinTur presentó el SIGO en Uruguay
19.03.2013	Uruguay	Inició la implementación del SIGO en Uruguay
24.04.2013	Uruguay	Avances en la implementación del SIGO en Colonia del Sacramento

27.05.2013	Dominica y Santa Lucía	El Ministerio de Turismo se reunió en Dominica y Santa Lucía
04.09.2013	Barbados y Santa Lucía	Autoridades del MinTur recibieron a los embajadores de Barbados y Santa Lucía
22.10.2013	Santa Lucía	Argentina busca unir el país con Santa Lucía a través del turismo náutico
22.10.2013	Santa Lucía	Autoridades de la isla Santa Lucía visitaron el MinTur
22.10.2013	Costa Rica	Argentina y Costa Rica acuerda cooperación en proyectos y cursos virtuales en turismo
22.10.2013	Cuba	Reunión con representantes de la Universidad de La Habana
23.10.2013	Belice	Casanova Ferro recibió al ministro de Relaciones Exteriores de Belice
19.11.2013	Dominica	Proyecto de Cooperación Internacional entre Argentina y Dominica
20.11.2013	Dominica	Argentina y Dominica trabajan para mejorar el servicio a turistas latinoamericanos
15.01.2014	Santa Lucía	Comenzaron las clases de español en la Isla de Santa Lucía
15.01.2014	Guyana	Reunión en la embajada argentina de la República de Guyana
15.01.2014	Guyana	Reunión con Primer Ministro de la República de Guyana
25.03.2014	Surinam	El Subsecretario de Calidad Turística se reúne con autoridades de turismo en Suriname
25.03.2014	Dominica	Proyecto de cooperación internacional entre Argentina y Dominica
27.10.2014	Chile	Cooperación turística con Chile

Fuente: Elaboración propia

## CONCLUSIÓN

La conjetura planteada parte de un conocimiento aceptado: la idea del poder blando de Nye, tanto sus reflexiones originales como las posteriores y las de sus seguidores. Sin cuestionar la teoría, se plantea aquí su **resignificación** con base en necesidades, obligaciones, limitaciones y capacidades del Estado argentino en tanto constructo histórico-geográfico particular y en un contexto

espaciotemporal específico. Se asiste, en todo caso, a un complemento de la propuesta teórica original de Nye.

En efecto, si bien el objeto empírico posee las características propias de los instrumentos del poder blando, no se inscribe plenamente en la concepción de Nye ni en la copiosa producción de otros intelectuales en base a su obra. La obra de este autor resulta **insuficiente** para comprender ciertas particularidades del caso bajo análisis. En efecto, Nye no refiere a: 1. Acciones de asistencia (aunque menciona superficialmente la recomendación a los Estados Unidos de dedicar recursos para que diversos profesionales norteamericanos provean servicios en Medio Oriente); 2. Acciones turísticas, ya que afirma que el poder blando se sustenta principalmente en la cultura, los valores políticos y la política exterior (aunque refiere eventualmente a programas de intercambio de jóvenes y, sin mayor desarrollo, presenta datos estadísticos de turismo internacional de España, Francia y los Estados Unidos); 3. Acciones desde Estados periféricos, ya que su obra analiza el poder blando de ciertas potencias y propone recomendaciones para su país; 4. Acciones de segunda generación, ya que entiende que el poder blando resulta en efectos difusos: influencia general antes que productos específicos de fácil observación (aunque también apunta que el poder blando debe estar direccionado a audiencias específicas y que debe conseguir resultados políticos específicos).

Resta comprender las causalidades y finalidades (en el sentido explicativo que Duroselle (1998) da a estos términos) de la asistencia técnica turística argentina en el Caribe no hispanoparlante en relación con objetivos estratégicos argentinos. Para futuras indagaciones, sirvan de guía las palabras de Sanín y Schulz sobre la cooperación internacional para el desarrollo:

*... es necesario analizar y entender sus intereses e incentivos. Algunos países buscan proyección internacional basada en valores e ideologías; otros están abriendo mercados y recursos naturales, o buscan apoyo de posiciones en foros internacionales como las Naciones Unidas... En este sentido, es necesario un debate más sincero sobre si la CSS [cooperación Sur-Sur] peligra al seguir las mismas dinámicas verticales de la cooperación Norte-Sur, en particular cuando tiene lugar entre países de diferentes grados de desarrollo' (2009: 3).*

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Attiná, F. (2001). El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales. Buenos Aires: Paidós.

Duroselle, J.-B. (1998). Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales. México: Fondo de Cultura Económica.

- Hoffmann, S. (1991). *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. (1988). *Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la Política Económica Mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. y Nye, J. (1998). *Power and Interdependence in the Information Age*. *Foreign Affairs*, 77 (5).
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ministerio de Turismo de Argentina (2011). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2020*. Buenos Aires.
- Ministerio de Turismo de Argentina (2014). *Ministerio de Turismo, Argentina*. [www.turismo.gob.ar](http://www.turismo.gob.ar). Recuperado: 01 de diciembre de 2014.
- Navarro, D. (2011). *La política marcaría australiana para posicionamiento internacional*. *Miríada*, 4 (7).
- Navarro, D. (2012). *Boomerangs and Creativity: Analyzing the Core Messages of the New 'Brand Australia'*. *ICS Occasional Paper Series*, 3 (2), Sydney.
- Navarro, D. (2014). *Política exterior de imagen nacional: la marca Argentina en el diario La Nación (2005-2007)*. *LAJIA*, 6 (1).
- Nye, J.S. (1990). *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*. Nueva York: Basic Books.
- Nye, J.S. (2001). *The Paradox of American Power: Why the world's only superpower can't go it alone*. Oxford University Press.
- Nye, J.S. (2004). *Soft power. The Means to Success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs.
- Secretaría de Turismo de Argentina (2005). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016*. Buenos Aires.
- Sodupe, K. (1992). *El estado actual de las Relaciones Internacionales como ciencia social ¿Crisis o pluralismo paradigmático?* *Revista de Estudios Políticos*, 75.