

Inestabilidad, violencia y turismo en Perú: una aproximación desde el papel del Estado

Instability, Violence and Tourism in Peru: Approach from the Role of the State

Miriam Menchero Sánchez¹
Universidad Nebrija (España)

Recibido: 19-11-19

Aprobado: 11-02-20

Resumen

Perú es uno de los destinos turísticos internacionales más reconocidos de Sudamérica. Buena parte de este desarrollo ha venido de la mano de la diversidad de su patrimonio cultural y natural, en el sentido más extenso de ambos. No obstante, la evolución turística del país ha estado condicionada por una historia política convulsa, especialmente durante el siglo XX. Los contextos socioeconómicos nacionales e internacionales han condicionado la potencialidad del fenómeno en el país, así como también el irregular apoyo y papel del Estado peruano. En este sentido, este artículo revisa, desde un enfoque historiográfico, la relación entre la política y el turismo peruano, incidiendo en la segunda mitad del siglo XX, en la cual el boom turístico internacional coincide con los gobiernos civiles y militares de la década de los años 60-70, el auge de la violencia en los años 80 y el ascenso del fujimorismo de los 90. Todo ello, para explicar la propia inestabilidad de un sector en constante crecimiento desde el año 2000.

Palabras-clave: Perú, turismo, destino turístico, inestabilidad política, Estado.

¹ (mmenchero@nebrija.es) Doctora en Turismo de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid). Profesora asociada del grado en Turismo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nebrija (Madrid). Sus últimas publicaciones son: “Programa Patrimonio Cultural y Escuelas Taller: análisis de la cooperación cultural española en América Latina y sus centros históricos”. *Aportes. Revista de Historia Contemporánea*, 35 (102), 2020 (En prensa) y “Las fortificaciones de Cartagena de Indias y su función turística en el turismo cultural de la ciudad”. *Methadods. Revista de Ciencias Sociales*, 5(1), 2017, pp. 100-118.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8827-4839>.

Abstract

Peru is one of the most recognized international tourist destinations in South America. The origin of its tourism development comes from the diversity of its cultural and natural heritage. However, the country's tourist evolution has been conditioned by a convulsive political history, especially the twentieth century. National and international social and economic contexts have conditioned the potential of tourism in the country, including the irregular support of the Peruvian state. In this way, this article reviews, from a historiographic approach, the interference of tourism policy, affecting the second half of the twentieth century. This explains the irregular growth of tourism until the year 2000.

Key-words: Perú, Tourism, Tourist Destination, Political Instability, State.

1. Introducción

Según el último informe sobre *Competitividad en Viajes y Turismo* elaborado por el Foro Económico Mundial (2019), Perú se encuentra dentro de los 50 países más competitivos del mundo en el sector, ocupando el puesto 49 de un total de 140 destinos internacionales analizados. El país mejora si se analiza exclusivamente Latinoamérica, ubicándose en quinta posición, por detrás de México (19), Brasil (32), Costa Rica (41) y Panamá (47). Según la OMT (2018), recibió en el año 2017 casi 2,3 millones de turistas internacionales, situándose, nuevamente, tras México, Brasil, Argentina y Chile.

Esta situación avala al país como uno de los principales espacios turísticos de la región y del área andina. Además, le permite vincularse a destinos con una larga trayectoria turística como es el caso mexicano, brasileño o de los países que integran el Cono Sur. A su vez, se integra en la región turística de América del Sur, la segunda de mayor crecimiento en todo el continente. Incremento éste, justificado por la mejora de la estabilidad política (OMT, 2013). Así, según el citado informe del Foro Económico Mundial, la seguridad peruana se ha ponderado con un 4,7, ubicándose en la media latinoamericana y tan sólo un punto por debajo de la sudamericana. Sin embargo, en términos globales, este indicador sitúa al país en el puesto 118, es decir, en las últimas posiciones.

Sea como fuere, los primeros testimonios de viajeros a Perú pueden remontarse hasta 1900, si bien, el turismo moderno como tal no se desarrollará hasta bien entrado el siglo XX. En este sentido, se equipará con el desarrollo turístico de países caribeños como México o Cuba (Acerenza, 2006), aunque con una notable diferencia: mientras estos últimos lo harán, principalmente, mediante un producto turístico de sol y playa, basado en sus atractivos naturales, Perú destaca por su patrimonio cultural, especialmente, por sus yacimientos

arqueológicos vinculados con la cultura inca. De hecho, y aún con la ardua labor de diversificar las tipologías y productos turísticos, el país sigue siendo reconocido por un turismo fundamentalmente cultural (Promperú, 2016).

El turismo peruano, en su larga evolución, ha pasado por varias etapas diferenciadas: 1) siglo XIX–1930, primeras experiencias; 2) 1930–1950, inicios del turismo y su institucionalización; 3) 1950–1980, desarrollo y reconocimiento; 4) 1980–2000, repliegue y consolidación y 5) 2000 – actualidad, ordenamiento y diversificación. En cada etapa, los flujos, la actividad y los destinos han ido experimentando cambios fundamentales, pero, además, la vinculación y apoyo del gobierno central han sido determinantes.

Las relaciones de la política con el turismo peruano han sido escasamente debatidas en la académica. Incluso, como afirma Fuller (2014), la propia investigación sobre la historia del turismo en Perú es escasa, y se reduce a estudios puntuales sobre destinos concretos (Rice, 2018) o impactos (Farré, 2016). La falta de análisis de las políticas públicas y del rol del Estado en el desarrollo turístico ha obviado preguntas básicas como el inicio de su regulación o el comportamiento de las instituciones durante los diferentes periodos políticos de la historia reciente (Armas, 2019).

2. La inestabilidad política y su injerencia en el turismo

El turismo puede generar impactos positivos y negativos en el territorio y en la sociedad, del mismo modo que cualquier contexto puede hacerlo en el desarrollo turístico (Leiper, 1979; OMT, 1980). Factores sociales y/o políticos han sido incluidos en estas relaciones como factores que pueden llegar a provocar un retraimiento de la actividad tanto temporal como definitiva (Burns y Novelli, 2008; Pizam, 2002; Pizam y Mansfeld, 2006). Entre los hechos más estudiados se encuentran aquellos que generan mayor grado de violencia e inestabilidad, como son los conflictos armados, el terrorismo y los golpes de estado, pues todos ellos pueden condicionar la estabilidad del gobierno o régimen constitucional, así como afectar a políticas públicas y acciones estructurales (Hurwitz, 1973).

El alcance de estos y sus efectos en el turismo han sido investigado por autores como Richter (1992), Pizam y Mansfeld (1996), o, más recientemente, Fuchs y Pizam (2011), Causevic y Lynch (2013) o Saha y Yap (2013). También son importantes otros estudios vinculados con el concepto de riesgo en el turismo (Sömmez, 1998) o con el papel del Estado en el turismo de escenarios inestables (Altinay y Bowen, 2006; Yasarata *et al.*, 2010). Destaca la existencia de una notable literatura de análisis de casos concretos, especialmente en el Mediterráneo y Oriente Medio, con países como Chipre, Egipto, Turquía,

Israel o Palestina, o en el sudeste asiático, con Sri Lanka y Vietnam (Beirman, 2002; Alneng, 2002; Keyes, 2012). Los países europeos que mayor interés han despertado a tal efecto han sido la antigua Yugoslavia e Irlanda del Norte, mientras que en Latinoamérica las principales referencias se centran en México y Colombia (Menchero, 2018).

Estas investigaciones sugieren aspectos claves. El primero de ellos surge de la posible combinación entre inestabilidad política y terrorismo. De este modo, ambos repercuten directamente sobre el turismo, pero sus efectos son mayores si se producen de forma simultánea (Saha y Yap, 2013). Según estos autores, por separado, la inestabilidad política –derivada de cualquier tensión política, religiosa, étnica, civil o militar– suele obtener mayor relevancia y produce una mayor reducción en el número de llegadas internacionales. Sin embargo, el terrorismo es más impredecible y puede tener como objetivo directo al turismo, tanto hacia la infraestructura turística como contra los propios visitantes (Richter y Waugh, 1986; Sönmez, 1998).

La suma de ambos sugiere diferentes alcances. Cuando la amenaza terrorista no implica un riesgo político y no condiciona la situación de un país, el número de turistas se mantiene e incluso puede aumentar. Por el contrario, si el terrorismo implica un factor determinante para la inestabilidad política, más allá de su probabilidad de efectuarse, incidirá sobre el decrecimiento del número de turistas. Esta premisa se cumple con los países políticamente más inestables, en los que los incidentes violentos tienen una alta probabilidad de incidir sobre sus sistemas políticos.

La inestabilidad política y el terrorismo pueden conllevar el cierre temporal o indefinido de fronteras y comunicaciones, lo que, en ocasiones, puede llegar a suponer una atracción turística (Timothy, Prideaux y Kim, 2004). Según el primer autor (2001), los turistas internacionales pueden sentir curiosidad por lo que ocurre al otro lado, aunque lo más probable es que un cierre de fronteras afecte negativamente a las llegadas, como en el caso de Fiji, cuando el golpe de estado en el año 2000 provocó que el turismo no recuperara sus valores hasta tres años después. Al respecto, los golpes de estado se centran en controlar la violencia por lo que suelen suspender planes a corto, medio y largo plazo, siendo las políticas turísticas una de las más afectadas.

El papel del gobierno en las relaciones entre turismo e inestabilidad turística es fundamental. Según señalan Issa y Altınay (2006), en primer lugar, cualquier incidente violento causa dificultades en el proceso de planificación turística y en la confianza en la inversión en turismo. Además, cualquier disputa política entre el gobierno y cualquier otro actor dibuja diferencias que impiden concitar aspectos tan determinantes para el turismo como puede ser la promoción o la inclusión de identidades como atractivos turísticos (Causevic y Lynch, 2013).

Las causas nacionalistas son el origen de muchos de estos conflictos, lo que dificultan ya de por sí la gestión territorial del turismo, cuyos sistemas, de ser inestables, tienden a la centralización del poder político y de las élites gobernantes (Yasarata *et al.*, 2010). Esta tendencia incide en una escasa participación de las comunidades o de las regiones en el desarrollo turístico (Tosun, 2000). Así, lo anterior puede tender a privilegiar unos territorios frente a otros, generar desigualdades, o estimular la concentración de ganancias personales frente a los beneficios comunitarios.

La imagen del destino y el comportamiento del turista son dos de las repercusiones más analizadas de la inestabilidad política (Issa y Altinay, 2006). La primera de ellas tiene relación directa con la acción pública de promoción turística, pero también con la publicidad turística privada –turoperadores, agencias minoristas, internet– y otros actores externos, como los medios de comunicación y los ministerios de asuntos exteriores, embajadas y consulados (Cavlek, 2002). Todos ellos realizan un continuo análisis del riesgo que implica viajar a países inestables o violentos, y actúan por medio de diferentes formas, desde la recomendación de no viajar hasta la no programación, omisión o cancelación de paquetes turísticos o su comercialización. En otras ocasiones, las acciones se derivan a ofrecer destinos sustitutivos que tengan una mayor estabilidad política (Lepp y Gibson, 2003).

En último término, la inestabilidad condiciona la percepción de seguridad del turista, que interpreta el viaje como un riesgo personal. Esta situación puede desembocar serios problemas para desarrollar el turismo en cualquier destino (Causevic y Lynch, 2013)². Su consecuencia más inmediata es, como se ha señalado, la reducción de los flujos turísticos, lo que afecta al resto de actores turísticos y no turísticos que integran el sistema, tal y como sucede con la comunidad residente (Steene, 1999). De hecho, Fuchs y Pizam (2011) señalan que, aunque el destino cuente con una buena infraestructura turística y diversidad de atractivos, se producirá una merma de los flujos. No obstante, esta situación puede ser compensada si existen hitos turísticos –especialmente patrimoniales– de gran singularidad (Li, Son y Witt, 2005). En la actualidad, diferentes hechos políticos y sociales han motivado el surgimiento de nuevos atractivos y tipologías turísticas, muy heterogéneas, como el *Dark Tourism*, *Phoenix Tourism* o Turismo de la Memoria (Anson, 1999). Más allá del análisis que requiere cada uno de ellos, se puede señalar que la inestabilidad política puede ser un estímulo para turistas que buscan experiencias diferentes a las tradicionales (Issac, 2012).

² La percepción de riesgo e inseguridad en turismo puede llegar a producir el “efecto generalización” por el cual la inestabilidad política en un país induce a pensar que la situación es igual en toda la región, reduciendo el número de turistas en el área y su sustitución por otros destinos (Drakos y Kutun, 2003).

Sea como fuere, las acciones y políticas turísticas en estos contextos sociopolíticos dependen, en buena medida, de la gestión y estrategias que el gobierno tome. En primer lugar, es fundamental mitigar los peligros percibidos por medio de acciones dirigidas a la seguridad turística (Tarlow, 2006). Asimismo, cualquier acción debe ser tomada como una medida a largo plazo, tanto por parte de los destinos como de las instituciones y actores implicados directa o indirectamente. Esto, en la medida en que actualmente, cualquier crisis política a pequeña escala puede impactar en otras partes del mundo, cambiando o reduciendo drásticamente los patrones de los viajes turísticos (Ritchie, 2004).

Aun con todo, un destino que sufre un periodo puntual o prolongado de inestabilidad política no significa que no pueda desarrollar una actividad turística con normalidad. Sin embargo, en Latinoamérica los continuos conflictos armados y políticos han condicionado el desarrollo turístico, especialmente en América Central y Sudamérica, afectando la evolución de muchos de sus destinos (Teye, 1988; Vukonic, 1997).

Más allá del análisis de ciertos conflictos como las guerrillas colombianas o el narcotráfico mexicano— son muy escasos los estudios que arrojen alguna luz sobre estas relaciones, especialmente en los países centroamericanos. En lo referente a Perú, son pocas las referencias sobre la incidencia que Sendero Luminoso tuvo en el turismo peruano a pesar de que, su periodo de máxima violencia coincide con una disminución de las llegadas internacionales (1982–1991) (Wahab, 1996). No obstante, conviene situar al grupo armado dentro de un contexto mayor, como son los numerosos cambios de gobierno realizados durante la segunda mitad del siglo XX, y que han trascendido incluso después de que la democracia fuera instaurada como sistema de gobierno en el país.

3. Antecedentes del turismo masivo en Perú y primeras relaciones con el Estado

Los inicios de la República peruana, emancipada de España y consolidada entre 1821 y 1836, se caracterizó por gobiernos con alta presencia militar, el auge del nacionalismo apoyado por Chile y la desintegración de la efímera confederación peruano-boliviana (1836-1839). En un periodo de tanta convulsión, se han encontrado testimonios de viajeros puntuales en el país, sin que pueda considerarse en sí flujos turísticos. Por ello, resulta impensable la existencia de un ente público o privado para un turismo tan embrionario.

La mayoría de los visitantes internacionales —europeos y estadounidenses— tendrán cargos militares, diplomáticos o comerciantes, y acudirán motivados por el exotismo de la llamada “periferia del mundo” (Cuellar, 2014). Las

élites peruanas, principalmente capitalinas, y su búsqueda de ocio y descanso, supondrán el otro grupo de viajeros, ejerciendo, desde esta época un centralismo determinante en el turismo peruano³.

La difícil orografía unida a la desidia del gobierno por crear accesos terrestres se tradujo en peligrosos viajes de larga duración por el interior del país o en desplazamientos a través de los puertos costeros (Basadre, 1983). Aun con todo, el incipiente comercio dejó consigo la creación de numerosos tambos –alojamientos precarios– a las entradas de las ciudades más importantes. También cabía la posibilidad de alojarse en las postas de correos, en casas de familiares o arrendar habitaciones. Así, los viajeros se quejaban de la accesibilidad y de la hospitalidad, aparte de la suciedad de los albergues y del sentimiento de estafa (Armas, 2019).

Las incomodidades y costos no superaban a la singularidad de los espacios que visitaban. En la primera mitad del siglo XIX, solamente unos pocos lugares revestían de interés cultural, como los vestigios coloniales de Huamanga, Arequipa, Cuzco o Cajamarca o los enclaves arqueológicos de Trujillo y Lambayaque, con Pachacamac y Chan Chan. Mas allá de estos, existía cierta curiosidad por ferias agrícolas o indígenas o por otras costumbres criollas, como las fiestas –civiles o religiosas–, las corridas de toros y los juegos de azar, especialmente, de Lima (Khatchikian, 2000).

Ya en la República temprana se puede evidenciar un itinerario entre Quilca y Arequipa, esta última famosa por su sillar, sus baños públicos y el consumo de chica. El circuito se podía alargar hasta Puno e incluso a Bolivia, mientras que la vuelta se realizaba por Cuzco, reconocida por la superposición de edificaciones y por sus procesiones (Markham, 2001). Además de visitar Andahuaylillas, el regreso a Lima se realizaba por Abancay, Chinchero o Huamanga, pudiendo percibir la imbricación entre serranía y selva. A partir de 1850, el regreso también se realizará por Urubamba y Ucayali, profundizando aún más en el interior amazónico del país. Este itinerario únicamente era realizado por extranjeros, pues los limeños sólo mostraron cierto deseo de viajar a las áreas extramuros de la ciudad –como Buena Vista o Chorillos– para realizar los primeros baños de mar y actividades de juegos (Holguín, 2013).

En la segunda mitad del siglo XIX, los efectos del guano favorecerán una sucesión de gobiernos estables con los lideratos de Ramón Castilla (1845-1851 y 1855-1862), José Balta (1868-1872) y Manuel Pardo (1872-1876). La prosperidad económica favorecerá la modernización de las infraestructuras, pero también un centralismo político en la costa y la capital que tendrá

³ El Perú posterior a la colonia se encontraba poco desarrollado y poblado, con la excepción de Lima, y algunas ciudades costeras – Piura, Lambayaque, Trujillo, Ica o Moquegua –o serranas– Arequipa, Cajamarca, Huamanga, Cuzco o Puno. En la selva solamente destacaba algún núcleo misionero.

repercusión en el incipiente turismo. La recesión que traerá la Guerra del Pacífico (1879–1883), empero, dejará al margen cualquier iniciativa turística al centrarse en afrontar la inestabilidad política y económica.

No obstante, en los primeros años, el desarrollo de grandes líneas férreas entre la costa y el interior favorecerá el transporte de viajeros, siendo fundamental en el posterior desarrollo turístico surandino –Mollendo, Arequipa y Puno– y de los alrededores de Lima –Callao, Chorrillo, Abancay, Miraflores y Barranco–, que se convertirán en balnearios para las clases altas de la capital, reforzando la centralidad. También se mejorará las conexiones marítimas con Chile, Panamá y Bolivia a través del lago Titicaca.

El periodo de reconstrucción nacional –que muchos sitúan hasta 1919– comenzó con un periodo de estabilidad política, pero sin reactivación económica y con un turismo paralizado. En cualquier caso, el primer gobierno constitucional de Nicolás de Piérola (1895-1999) y los siete sucesivos gobiernos de la llamada “republica aristocrática”, hasta 1919, sí que sentaron algunos precedentes importantes para el sector peruano.

En primer lugar, las élites capitalinas y costeñas dominaban un país con escasas infraestructuras terrestres y de hospedaje. Las clases más pudientes del interior comenzaron a reivindicar la integración del indigenismo como parte de la identidad nacional, en un periodo, en que, a nivel mundial, se produce un desarrollo de la arqueología y de la etnografía, pero también del coleccionismo y expolio (Valcárcel, 1981). La confluencia de ambas será fundamental para la identificación como atractivos culturales de la cultura indígena peruana, siendo ejemplarizante Cuzco y el Valle Sagrado de los Incas⁴. El polémico descubrimiento de Machu Picchu por parte de Bingham en 1911 y la expedición *Yale–National Geographic* alzan el enclave como icono turístico (Farré, 2016). Ello supone una reactivación de diferentes actores turísticos en la región, como el alojamiento, las visitas guiadas y las tiendas de *souvenirs* (antigüedades).

Junto a Cuzco, la primera década del siglo XX estuvo marcada por la importancia del desarrollo férreo de la *Peruvian Corporation*, reforzando los itinerarios ya marcados en el área surandina –Mollendo, Arequipa, Puno y Titicaca– y la sierra central para el fomento de excursiones desde Lima–Chosica, Huancayo o los centros de salud de Tarma y Jauja. Por su parte, los años veinte serán los años de la democratización internacional del turismo, en el que se empiezan a desarrollar los primeros flujos hacia Latinoamérica, especialmente al Caribe y el Cono Sur. A nivel interno, el país estará marcado por el Oncenio de Leguía (1919–1930), de carácter populista, proamericano y de fuerte inversión en infraestructuras. Esto último será la mayor aportación en

⁴ Otros procesos similares, iniciados a partir de exploraciones científicas, no se darán hasta ya los años 20, especialmente en el norte del país, en áreas como Cajamarca y Trujillo que contaban, en aquella época, con enclaves muy deteriorados como Pachacamac, Chan Chan o los Baños del Inca (Monnier, 2005).

el ámbito del turismo, dado que consolidará el acceso a los dos destinos más importantes de la época: Cuzco, como cuna inca e icono del mestizaje cultural y Lima, como la vanguardia europea. Así, durante este periodo se promocionó una imagen de la primera basada en el folklore andino con la generación de postales sobre los edificios coloniales de Cuzco, los testimonios incas de Pisac, Ollantaytambo o Machu Picchu (Villena, 2010). Lima, por el contrario, se alzaba como una ciudad internacional, con grandes espacios públicos, hoteles a semejanza de los europeos –como el Gran Hotel Bolívar– y playas como Agua Dulce o La Herradura.

El turismo de esta década –y de las posteriores– no podría entenderse sin la creación en el año 1924 del *Touring Club Peruano* (TCP), institución privada que impulsó el turismo, contando con el beneplácito del gobierno del país. De este modo, el Estado cedía a la TCP la construcción de caminos o *raids* que unían nuevos destinos y atravesaban fronteras, como la de Bolivia. Estas expediciones eran convertidas en guías en las que se señalaban puntos de interés, hospedaje y otros servicios. Para el año 1925 ya se habían promocionado el sur del país y las cercanías de la capital, por lo que se extendió hacia la región central, incluyendo espacios montañosos y selváticos como Iquitos, Juliaca o Puerto Maldonado. La labor del TCP atrajo otras compañías como la naviera Expreso Villalonga, las agencias de viajes *Cook–Wagon Lits* o la propia *Peruvian Corporation*. Con ellos se aumentaba los flujos internacionales, especialmente norteamericanos y de países fronterizos.

Este impulso al turismo por parte la entidad privada caló por primera vez en el gobierno del país. Así, a finales de la década ya existía un departamento de turismo existente en el Ministerio de Fomento, estableciendo unos primeros acuerdos con el transporte aéreo y terrestre. El TCP, además, insistía en la creación de un Consejo Nacional del Turismo para desarrollar políticas públicas. Esta solicitud de regulación del sector culminará, en 1932, con la Ley Nro. 7663 considerada como el punto de partida del Turismo en Perú (Villena, 2012).

La crisis internacional, junto a la caída de Leguía, frenarán cualquier iniciativa turística. El golpe de estado realizado por el militar Luis M. Sánchez Cerro en 1931, su posterior asesinato en 1933 por parte de un militante del APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) y el conflicto con Colombia, suponen un periodo de gran inestabilidad en el que el turismo se paralizó, y el número de turistas internacionales descendió. No obstante, durante este breve periodo de tiempo el *Touring* seguía solicitando medidas públicas como un plan oficial de Turismo y un consejo nacional. Si bien el gobierno cedió la promoción al TCP, cualquier otra iniciativa fue a partir del sector privado.

El gobierno de Oscar Benavides (1933-1939) supuso una reactivación tanto del turismo como de las infraestructuras. Su programa de “Paz y

Concordia” establecía un plan de viales que logró la conexión de Tumbes con Tacna por medio de la Panamericana, y que supone la creación de nuevos destinos costeros como Punta Hermosa. El turismo nacional era mayor que el internacional, justificado por la mala calidad y escasa capacidad hotelera. Por ello, además de la Ley 8708 de fomento de alojamientos y su personal, se crea el Sindicato de Hoteleros del Perú. En 1937 y tras la sensación de que el TCP y la sección de Turismo eran insuficientes, se crea el Consejo Superior de Turismo para una primera planificación del sector.

El mandato de Manuel Prado Ugarteche (1939–1945) mantiene la misma lógica en materia turística, previniendo que la Segunda Guerra Mundial redirigiría los flujos hacia Latinoamérica. No obstante, y a pesar de ser un periodo de cierta estabilidad y cordialidad política, supuso un periodo de estancamiento económico y de conflicto con Ecuador. Aun así, se continuó con la labor de institucionalización del sector con la creación de la Escuela de Cicerones (1940) la Compañía Hotelera del Perú (1942)⁵ y el Consejo de Conservación y Restauración de Monumentos Históricos (1939); esta última con numerosos conflictos derivados de la gestión privada de los bienes culturales, muchos de ellos pertenecientes a la iglesia (Armas, 2019). También se declararon zonas turísticas y se impulsaron ferias nacionales de productos y artesanías, entre otros.

A pesar de todo, la sensación de no fomento del sector se solucionará con el gobierno de José Luis Bustamante Rivero (1945-1948) al constituirse la efímera Corporación Nacional del Turismo (Ley Nro. 10556). Se creaba así una entidad autónoma transversal y de ambiciosos objetivos, que incluían el control y supervisión, la promoción interna y externa, la coordinación, la mejora de las infraestructuras, la organización de las instituciones patrimoniales y la colaboración en la regulación de visados. Incluso, el gobierno preveía una mejora social, pues la generación de divisas supondría equilibrar otras áreas. El ente se nutría de un presupuesto fijo, además de impuestos al ferrocarril, el avión y los hoteles. En su plan de fomento turístico, relanzó la educación en el sector, la creación de hoteles y el apoyo a la Asociación Peruana de Agencias de Viajes y Turismo (APAVIT).

⁵ El Plan Hotelero de Perú es un proyecto similar a otras iniciativas internacionales como Paradores de Turismo (España). Iniciado con capital privado y subvenciones públicas, en el año 1947 ya contaba con 14 establecimientos. Requería altos costes de mantenimiento y promoción, lo que se aprovechó en 1950, para sacarla de la Corporación de Turismo y pasarla al Ministerio de Fomento. No obstante, como se verá, la institución tendrá un papel irregular en la gestión pública del turismo, acusando numerosos problemas financieros.

4. El turismo en Perú desde 1950: inestabilidad, desarrollismo, terrorismo y criminalidad

No fueron pocos los sobresaltos que acontecieron al turismo en Perú en los albores de la década de los años 50. En primer lugar, un nuevo golpe de estado reemplaza a Bustamante por Manuel A. Odría (1948-1956) y su primera medida turística fue eliminar todas las funciones de la corporación y devolvérselas al TCP, limitando de nuevo el presupuesto público para el sector. Esta acción es promovida por un gobierno tecnócrata liberal, que no confiaba en la planificación del turismo, mientras que otros países latinoamericanos lo elevaban ya a la categoría de sector estratégico, como Brasil y el Cono Sur.

Aunque el periodo se caracteriza por una recentralización, el terremoto sucedió en Cuzco 1950 obliga a realizar una intervención estatal por medio de la Junta de Reconstrucción y Fomento, que además de la restauración urbana cuzqueña, impulsa un plan territorial turístico que se amplía al Valle Sagrado y Puno, además de la promoción de las artesanías de la región. La preocupación por una posible adulteración del folklore peruano por parte del turismo fue, por el contrario, uno de los ejes de atención de la vuelta al poder de Prado Ugarteche (1956–1962). Así, intentó recuperar la autenticidad de fiestas y costumbres no solo surandinas, sino también de otras regiones como la Amazonía o Lima (La Serna, 2016).

Ugarteche, además, retoma algunas iniciativas, como la supresión de visas y el apoyo al sector aéreo con la creación de Aerolíneas Peruanas (1957) y la ampliación de la Compañía Hotelera de Perú con nuevos hoteles. Asimismo, presenta un nuevo proyecto de Corporación Nacional de Turismo, argumentando que la labor de la TCP resultaba insuficiente. Con la victoria electoral y la llegada al gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968), se mantendrá la tendencia expansiva del ámbito turístico y en 1964 se crea la Corporación de Turismo del Perú (COTURPERU). De nuevo se cuenta con un órgano de coordinación público–privada, con financiación pública y el beneplácito de gremios y actores privados. Las mejoras que trajo consigo este ente fueron numerosas: una partida presupuestaria a la red hotelera peruana, un apoyo a la educación en turismo a través de la creación de la Escuela Nacional de Turismo, y un fomento de terminales aéreas en Lima, Cuzco, Arequipa e Iquitos, entre otras ciudades. Se intensificó la promoción exterior por medio de exposiciones y muestras folclóricas, y se colaboró en la creación de un inventario de atractivos turísticos, toda vez que se desarrolló un sistema estadístico más fiable.

El gobierno de Belaunde supuso un periodo de ampliación de destinos, conectados por medio de autobuses que abarataban el transporte y permitían los flujos internos a destinos cercanos a Lima, como Costa Norte, Ancón,

Ica, Huacachina o Paracas. En Cuzco se daba comienzo al Plan Copesco, que incluía acciones patrimoniales, nuevas terminales, alojamientos y museos, así como obras de saneamiento, habitabilidad y accesibilidad viaria en toda la región. El proyecto, que en sus inicios contó con el beneplácito de los actores locales y la financiación del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) no será ajeno a las críticas.

En 1968, el mismo año que el gobierno pretendía ofrecer mayores facilidades para el turismo, se produjo un nuevo golpe de estado en el que se alzaron las fuerzas armadas a través del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA) (1968-1980). Este gobierno, de enfoque desarrollista, se dividirá en dos periodos, el de Velasco Alvarado (1968-1975) y el de Morales Bermúdez (1975-1980). Así, el régimen militar planteó numerosas reformas y un fomento de la inversión pública y planes de desarrollo con un alto grado de improvisación (Fajardo, 2009).

Para este nuevo ejecutivo, el turismo es un sector de enorme potencial pero carente de planificación y coordinación, por lo que se inicia un proceso de institucionalización, cuando menos, confuso. En primer lugar, se crea un nuevo Ministerio de Industria y Turismo (MIC), aunque COTURPERU siguió asumiendo la política turística durante un año hasta la creación de ENTURPERU (Empresa Nacional de Turismo). Un año después, el turismo volvía al ministerio a través de la Dirección General de Turismo, y ENTURPERU asumía exclusivamente la Compañía Hotelera del Perú.

Los sucesivos cambios pretendían reforzar la coordinación público-privada y lograr un mayor alcance territorial. Para lo primero se siguió normatizando los servicios turísticos, mejorando las estadísticas y fomentando la formación del turismo a través del Centro de Formación en Turismo (CENFOTUR) (1977). La diversificación de la oferta fue la apuesta territorial, a través de la continuación del Plan Copesco y del Plan Prodesca en el norte, aunque paradójicamente, ambos planes eran dirigidos desde Lima⁶.

Si bien el gobierno era contrario a la inversión privada, especialmente internacional, no pudo evitar la creación de un hotel en Lima por parte de la cadena Sheraton. Otras iniciativas fueron a través de financiación peruana, constituyéndose incluso la Cámara Nacional de Turismo de Perú (CANATUR) en 1971. También se creó el Fondo de Promoción Turística (FOPTUR) con el objetivo de promocionar exteriormente el país, aunque su intención de fortalecer una imagen común, chocaba con la gestión centralizada realizada. Del mismo modo, se intentó fomentar una cultura turística, incluyendo una policía especializada, con el objetivo de mejorar la percepción de los destinos.

⁶ En 1977, el Decreto Ley 21948 señalaba las zonas de desarrollo turístico prioritarias: 1) Tumbes – Cabo Blanco, 2) Trujillo – Chan Chan, 3) Cajamarca – Baños del Inca, 4) Pucallpa – Iquitos – Ramón Castilla, 5) Huánuco – Huancayo, 6) Ayacucho – Apurímac, 7) Callejón de Huaylas – Chapín, 8) Puno – Cuzco – Puerto Maldonado, 9) Arequipa y 10) Tacna.

Por último, se intentó fomentar un turismo social para que los peruanos conociesen el interior de su país, pero éste acabó acudiendo a destinos costeros de ocio y descanso como Cañete, Chinca, Pisco o Ica. De hecho, el gobierno desatendió a los flujos internos que eran los vertebradores de la oferta turística, y se concentró en el incremento de las llegadas internacionales (Tabla 1).

Tabla 1. Llegadas internacionales, años 1970 - 1979

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Turistas (miles)	133,5	156,3	188,2	228,1	260,3	256,2	264,0	274,3	293,4	338,4

Fuente: MICTI (1980).

Pese a que los flujos a Latinoamérica eran ya continuados, la década de los 80 puede ser considerada como un periodo de inestabilidad en toda la región. Tal fue el caso de Perú, que, aunque iniciaba un periodo democrático, el posterior agravamiento socioeconómico y político afectó a su imagen exterior y, por ende, al turismo. A ello conviene sumar dos gobiernos que no supieron establecer políticas turísticas coherentes.

El primero de ellos, constituido por el segundo mandato de Fernando Belaunde (1980-1985) auguraba un periodo de estabilidad. El turismo era un sector reconocido pero desestructurado, por lo que se estableció el Viceministerio de Turismo, dentro del Ministerio de Industria (MICTI), el cual integró la Dirección Nacional de Turismo. De igual manera, se creó la Ley la Ley General de Turismo de 1984 y el Consejo Nacional de Turismo, integrado por actores privados y los consejos departamentales de Turismo⁷.

No obstante, la recesión internacional y, especialmente, el inicio de la acción armada por parte de Sendero Luminoso llevó a declarar el estado de emergencia en varias provincias de Ayacucho (1981), Huancavelica y Apurímac (1982), descendiendo drásticamente las visitas que se realizaban en esta zona. Ante la imposibilidad de controlar el efecto de la violencia en el turismo, se centró en acciones concretas como la calidad de los servicios turísticos por medio de la cultura turística, y la mejora de la infraestructura aérea, pues el país contaba con aeropuertos tan precarios que varias rutas internacionales y nacionales se encontraban suspendidas.

Alan García (1985-1990), el primer presidente aprista, representaba nuevas esperanzas a través de su “modelo heterodoxo” de políticas proteccionistas. Sin embargo, a partir de 1986, el conflicto avanza por la sierra y selva central, el norte del país, Lima e incluso el sur, llegando a Arequipa, Cuzco y Puno.

⁷ Las críticas de la época argumentaban la multiplicidad de entidades turísticas - ENTURPERU, CENFOTUR, FOPTUR, DNT - y agremiaciones, así como el alto número de funciones que ya tenía el Ministerio de Industria como para acometer también acciones turísticas.

Aunque existió una contención regional y no interfirió tanto en estos destinos, la incertidumbre ya había afectado al turismo, y actos como la matanza de Penales serán reconocidos internacionalmente (Ríos y De las Heras, 2019).

Entre 1988 y 1990 los atentados se vuelven más recurrentes por lo que Perú se convierte en un país de alto riesgo para el turista. Atentados residuales pero muy mediatizados en el Sheraton de Lima, así como en otros destinos turísticos como Arequipa, Huascarán o Cuzco, provocaron un descenso en las llegadas, provocando más temor que víctimas reales. De hecho, según Armas (2019), el turismo era más objeto de la criminalidad que del conflicto, muy visible en las terminales de transporte y en las zonas más turísticas de ciudades como Lima, Cuzco, Puno o Arequipa, e incluso parajes como el Camino Inca⁸.

Sea como fuere, la violencia había afectado a la imagen de Perú, y países como Estados Unidos, Alemania e Italia recomendarán no viajar al país (CANATUR, 1999). Las políticas de promoción exterior que intentaban proyectar un destino unitario pero diverso regionalmente no contrarrestó los efectos negativos de la violencia y criminalidad de la época, mostrando una repercusión en el número de llegadas internacionales, especialmente en los años 1982-1983 y 1989 (Tabla 2).

Tabla 2. Llegadas internacionales, años 1980 - 1989

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Turistas (miles)	373,8	334,8	316,9	273,3	278,8	299,9	303,7	330,1	359,9	333,6
Divisas (mill. \$)	292	262	251	210	215	300	372	353	447	420

Fuente: Dirección Regional de Industria y Turismo (s.f.).

Las regiones, más allá de su situación política, demandaban medidas turísticas al estado central. Cuzco, Machu Pichu y el Camino Inca comenzaban a sobrepasar su capacidad de carga, y el aeropuerto seguía presentando un deterioro acusado. En 1988, el gobierno, bajo un enfoque de descentralización, dividió al país en 12 regiones turísticas, a las que dotó de direcciones departamentales de turismo. Estas realizaron iniciativas como el aumento de tasas, pero no pudieron abordar problemas nacionales como infraestructura, calidad o seguridad.

Aún en un contexto político y social negativo, el turismo interno equilibró los saldos negativos del turismo internacional de forma que la promoción del turismo social realizada por anteriores gobiernos, junto a campañas publicitarias

⁸ La pobreza y la inestabilidad conllevaron otro tipo de robos vinculados con el saqueo y expolio del patrimonio nacional, tanto colonial –Arequipa, Ayacucho, Cuzco– como arqueológico –Lambayeque, Chan Chan. A ello se sumó un abandono y especulación urbanística como resultado de una falta de ordenación pública que supuso la invasión de espacios como Chavín o Paracas.

locales, mostró un crecimiento del movimiento peruanos, especialmente, a destinos de playa de los alrededores de Lima. No obstante, éste presentaba una alta estacionalidad, incluso con el colapso de la planta turística en las fechas de temporada alta.

La llegada al poder de Alberto Fujimori (1990-2000) supuso un plan de estabilización y ajuste –el llamado “*Fujishock*”– basado en el liberalismo económico. El aumento de la violencia hasta 1992, y el autoritarismo del gobierno que le llevó incluso hasta un autogolpe de estado (Ríos y Sánchez, 2018), afectó negativamente a la imagen turística, al menos, hasta 1993, que es cuando la violencia decae y la inversión privada reactiva el desarrollo turístico hasta el final de la década.

El terrorismo fue muy intenso entre 1990–1992, si bien los turistas asesinados fueron minoritarios y se correspondían con viajeros que se encontraban en zonas conflictivas, tal y como sucedió en Abancay con dos turistas franceses (Armas, 2019). El brote de cólera también afectó a zonas marginales que no tenían flujos turísticos, si bien ello afectó a una percepción de riesgo al viajar que produjo una acusada bajada de llegadas internacionales (Tabla 3).

Tabla 3. Llegadas internacionales, años 1990 - 1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Turistas (miles)	316,9	229,9	216,5	271,9	376,4	540,7	662,7	746,6	819,5	943,9
Divisas (mill. \$)	217	225	156	215	331	428	670	816	845	890
PIB (%)	3,0	3,8	3,6	3,6	3,5	3,5	3,6	3,8	3,9	3,9

Fuente: Marsano (2016).

En 1993, tras la captura de Abimael Guzmán, la sensación de pacificación territorial disminuyó la percepción de inseguridad turística. No obstante, las noticias de violencia fueron remplazadas por la delincuencia y su mayor incidencia con el turismo. De este modo, durante los primeros años 90, se notificaron numerosos secuestros y robos a visitantes, que incluían la intercepción de autobuses, sobre todo, en la ruta Nazca-Ica-Paracas.

Si el contexto social era determinante para el turismo en estos primeros años, no menos fueron las políticas liberales iniciadas. El sector se benefició, en un primer momento, del pago de diversos impuestos y de la creación, en 1993, de PROMPERU (Comisión de Promoción del Perú). El ente estará dirigido primordialmente a la captación de inversiones, pero realizará también informes de competitividad turística, planes de desarrollo, perfiles de turistas,

infraestructuras, nuevos productos o destinos⁹. También intenta incidir en la imagen exterior del país, aspecto que no se desarrolla completamente hasta que absorba a FOPTUR, en 1996. Desde ese momento, el organismo realiza una intensa labor de promoción, basada en embajadas, consulados, oficinas de turismo exterior, *workshops* o *fam trips*, entre otros, demostrando más un enfoque de marketing empresarial que institucional.

La labor de privatización del gobierno alcanzó a numerosas empresas turísticas. En 1993, se vendió Aero Perú, que desapareció a finales de la década debido a los problemas financieros de la empresa matriz, a Aerovías de México. Esto supondrá el ascenso de otras compañías peruanas como LAN Perú, y las llegadas de otras foráneas como Saeta, Copa Airlines, KLM, Avianca o Aerolíneas Argentinas. En 1997, además, se inició la liberalización del ferrocarril surandino, afectando a la línea Cuzco-Machu Picchu. El fomento de la inversión privada generó otros tantos negocios turísticos, especialmente en el ámbito del hotelaría, con el incremento de alojamiento en destinos de todo tipo, y a la afiliación de otros a grandes cadenas internacionales. También se desarrollaron casinos en Tacna, Chiclayo o Lima, en el que se construyó el polémico pero icónico Parque Salazar de Miraflores.

Sin embargo, el caso más emblemático de privatización turística fue EnterPerú. Su mala situación planteó privatizar sus activos, vendiéndolos en conjunto, por cadenas, circuitos turísticos o individualmente. Así, entre 1994 y 1995, 40 hoteles fueron transferidos a empresas como Intursa, Perú Hotel SA o Invertur, entre otros. El proceso ocasionó protestas por parte de los trabajadores y numerosos litigios por impagos.

El proceso de liberalización llegó a plantear la privatización de espacios patrimoniales y naturales (Cámara de Comercio, 1999), dado el estado de abandono y el tráfico ilícito de bienes culturales. El patrimonio cultural se enfrentaba a una compleja burocracia y descoordinación de entes, cuando no una falta de recursos. Ante esa situación, el gobierno argumentaba que entregar estos enclaves a manos privadas -incluido el Machu Picchu- mejoraría la explotación, la promoción y la generación de recursos para su conservación. Respecto al patrimonio natural, se favorecieron planes de ordenación, que, bajo el enfoque de sostenibilidad, pretendían favorecer la inversión privada en ellos, como en el caso de Costa Verde y Tumbes.

Pese a ello, el turismo seguía enfrentando una alta informalidad, inseguridad e inaccesibilidad. Numerosas empresas turísticas operaban sin autorización, especialmente en el sector de transporte terrestre y aéreo. Los aeropuertos seguían presentando deficiencia, incluso en el propio control migratorio. La

⁹ Entre otros informes se desarrollaron el Estudio Monitor (1994), el Plan Maestro de Desarrollo Turístico Nacional de la República del Perú (1999) o el Programa de Desarrollo Integrado del Turismo del Perú (PRODITUR-1999) lo que vislumbra la necesidad de alcanzar una coordinación nacional del sector.

venta ambulante era continua en zonas turísticas, como los centros históricos de Lima y Cuzco, y existían cobros abusivos por parte de taxis, restaurantes, agencias de excusiones y atractivos turísticos. Destinos como el Machu Picchu y el Valle Sagrado aumentaban incesantemente el número de turistas, llegando a tener que plantear las primeras medidas sobre capacidad de carga a finales de la década.

Con todo, los flujos internacionales como los internos aumentaron, lo cual fue anotado como un triunfo de las medidas que el gobierno había adoptado. Los visitantes volvieron a espacios conflictivos como Ayacucho, y por medio del incremento del ecoturismo, se reactivaron destinos como Iquitos, Nauta o Pucallpa, así como el montañismo en el Callejón del Huaraz. El surandino volvió a ser de interés, especialmente el Valle del Colca, Arequipa, Puno y el Titicaca.

La propia Lima amplió su oferta más allá del centro histórico, incluyendo el Barrio Chino, San Martín, Miraflores o Callao, entre otros. En sus proximidades y gracias a la panamericana se favoreció un desarrollo turístico del norte y, principalmente, del Sur Chico. En el primer caso, a destinos culturales como Trujillo, Chan Chan, Lambayaque, Ciclayo o Sipán se unieron las playas de Pimentel, Piura y Tumbes, con un *boom* hotelero a partir de la siguiente década. El sur también destacó por sus playas y por ser destinos de excursión. Además de Cañete, se incluye Chilca, Chinca, llenándose de balnearios y de una fuerte inversión inmobiliaria, que, en algún caso, llegó a impedir el acceso público a las playas, como en Asia. En esta última se multiplicaron las discotecas y restaurantes de playa, aumentando la venta ambulante. A finales de la década, la Ley Nro. 26961 de Desarrollo de Actividad Turística, decretará las Zonas de Reserva Turística –con potencial turístico, pero necesaria protección estatal– y las Zonas de Desarrollo Turístico (Villena, 2012).

El incremento del turismo a finales de la década era un hecho innegable. Sin embargo, el contexto político, con redes de corrupción y fraude electoral dieron fin al mandado de Fujimori, siendo sucedido en el cargo de presidente interino Valentín Paniagua (2000–2001). Su prioridad fue confrontar la fuerte crisis constitucional que enfrentaba el país, por lo que apenas se realizarán medidas o acciones turísticas, aunque se creó el Comité Especial para la Privatización (CEPRI) que buscaba descubrir nuevos destinos por medio de la inversión en proyectos de desarrollo turísticos.

Tras unas esperadas elecciones presidenciales, resultó elegido Alejandro Toledo (2001-2006) que, junto a un segundo mandato de Alan García (2006-2010) compondrían el gobierno de esta década. Ambos coincidieron con un periodo de crecimiento turístico, marcado por el número de llegadas internacionales y un peso del turismo en el PIB sin precedentes el país (Tabla 4).

Tabla 4. Llegadas internacionales, años 2000 - 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Turistas (miles)	793,1	792,4	859,3	881	1.244	1.296	1.347	1.540	1.822	1.754
Divisas (mill. \$)	911	788	801	923	1.142	1.308	1.383	1.854	2.380	2.015
PIB (%)	3,89	3,97	3,80	4,10	4,01	3,99	3,79	3,84	3,75	3,70

Fuente: Marsano (2016).

Este período de recuperación económica bajo la presidencia de Alejandro Toledo se basó en las exportaciones, las inversiones privadas y los tratados de libre comercio. Su gobierno, además, no estuvo carente de nuevos casos de corrupción y clientelismo y de una nueva recentralización del poder político. No obstante, en el ámbito turístico se creó el Viceministerio de Turismo, perteneciente a un nuevo Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). El nuevo ente aglutina funciones como el análisis de estadísticas e indicadores, la calidad y reglamentación de los servicios turísticos, y el fomento de una cultura y seguridad turística. También enfatiza una promoción turística interna y exterior, esta última a través de la vinculación del turismo a la Marca País.

MINCENTUR integró diferentes instituciones como Cenfutur o Promperú, lo que supuso que esta última equiparaba las funciones turísticas respecto a las exportaciones, articulando una nueva imagen turística unitaria –PeruTravel– con un importante sistema de información y estadísticas. Una nueva Ley en 2002, la Nro. 27889 establece el Fondo e Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional, que captará fondos privados y públicos para la promoción exterior (80%) y proyectos de desarrollo turístico (20%) (MINCETUR, 2003).

Sea como fuere, el sector seguía arrastrando graves problemas, especialmente respecto a la planificación de destinos, en tanto que los municipios y entidades regionales acusaban problemas de gestión y ejecución de inversiones turísticas (OTP, 2009). Los sistemas de acogida de visitantes, como el de Machu Picchu resultaban ineficaces, y los enclaves de la zona acusaban una alta saturación turística.

Según Farré (2015), esta situación proviene del intento de descentralización territorial de la anterior década, al generar una dispersión de la gestión turística sin una normativa articuladora nacional. Para resolver este problema se elaboró el primer Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) (2005–2015) proponiendo una coordinación de actores públicos y privados en varias escalas, así como la ordenación del turismo a partir de una nueva distribución territorial,

con tres nuevas zonas turísticas¹⁰. Para cada una de estableció un Organismo mixto de Gestión de Destinos (OGD) adscrito al gobierno central, lo que permitió multiplicar los estudios y planes estratégicos zonales. El PENTUR también pasa a promover la diversificación de la oferta y la inclusión de la sostenibilidad en el sector.

En el 2006, se produjo un cambio de gobierno, siendo presidente por segunda vez el aprista Alan García (2006–2010). Éste, de tendencia liberal, prosiguió con el fomento de la inversión privada, manteniendo un crecimiento económico sostenido, aunque, como el anterior ejecutivo, debió afrontar numerosas revueltas sociales y casos de corrupción.

En el ámbito turístico, los lineamientos generales se mantuvieron, prosiguiendo con un ordenamiento territorial de la oferta turística, para poder definir nuevos atractivos y tipologías. En el año 2008, se produce una actualización del PENTUR, que intenta reajustar el modelo hacia una mayor descentralización, para mejorar la gestión, la planificación y el desarrollo sostenible (MINCETUR, 2008). En la búsqueda de nuevas tipologías, se incluye el turismo comunitario, que posteriormente, a partir de 2012, será integrado dentro del paraguas del turismo rural.

De igual manera, durante este periodo se realiza una nueva Ley General del Turismo –Nro. 29408–, y que considera al sector como de interés prioritario para el país, por lo que debe coordinarse con todas las políticas públicas estatales, regionales y municipales. Así, se siguen incidiendo sobre la seguridad y la calidad turística, creando para esto último el Plan Nacional de Calidad Turística (CALTUR) que, como el PENTUR, se irá actualizando continuamente.

Sea como fuere, en 2011, el exmilitar Ollanta Humala (2011–2016), en representación de una aparente posición progresista, resulta triunfador de las elecciones presidenciales. Su “gran transformación” generó unas expectativas nacionales e internacionales que finalmente no fueron correspondidas. Aunque no hubo un cambio de modelo económico, fueron numerosas las propuestas de índole comunitario, así como la inversión en obras públicas, con el inicio del esperado aeropuerto internacional de Chinchero. Al igual que sus predecesores, durante el periodo también tuvo que hacer frente a numerosos conflictos sociales y al incremento de la inseguridad y la delincuencia.

En el turismo, y tras una década de crecimiento, la imagen de Perú se había recuperado. No obstante, durante este mandato se sigue incidiendo en crear una imagen unitaria a nivel internacional, por lo que se unirá el turismo, las exportaciones y las inversiones bajo una misma estrategia de promoción. Además, MINCETUR prosiguió en su empeño de diversificar la oferta turística,

¹⁰ 1) Circuito Norte – Nororiental que incluye Tumbes, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca y el área amazónica, con Kuelap y Gran Pajatén; 2) Circuito Centro, con el desarrollo de Chavín y Caral, y 3) Circuito Sur con Arequipa, Valle del Colca, Machu Picchu, Ollantaytambo, Titicaca y Puno.

prestando atención a la inserción de los productores locales en la cadena de valor turística, especialmente en el ámbito artesanal, con iniciativa como “Al turismo, lo nuestro” o “De mi tierra, un producto” (MINCETUR, 2015). Otra tipología abordada fue el turismo de negocios, mediante el acuerdo de crear un nuevo Centro de Convenciones en Lima. Igualmente, se intentó proseguir en la puesta en valor de destinos menos conocidos, como es la revitalización del área de Pucallpa. Finalmente, el viceministerio decidió abordar una nueva actualización del inventario de recursos turísticos del país.

En el año 2016, y durante solo dos años, Pedro Pablo Kuczynski asume la presidencia de Perú, en un breve pero nuevo periodo de inestabilidad política, en el que las relaciones entre instituciones públicas se volvieron tensas, y en las que se destaparon escándalos políticos como Odebrecht o el indulto a Fujimori. Todo ello desembocó en una crisis política y social que supuso que su vicepresidente, Martín Vizcarra, asumiese el poder desde 2018 y hasta la actualidad. No obstante, el viceministerio de Turismo ha seguido actuando en los mismos lineamientos de la década, verificando un incremento constante del flujo de visitantes internacionales y divisas, así como una mayor participación del turismo en el PIB nacional (Tabla 5)¹¹.

Tabla 5. Llegadas internacionales, años 2010 - actualidad

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Turistas (miles)	1.949	2.242	2.528	2.742	2.824	3.229	3.325	3.425	3.528	3.634
Divisas (mill. \$)	2.242	2.695	3.240	3.514	3.621	4.139	4.292	4.450	4.614	4.785
PIB (%)	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75				

Fuente: Marsano (2016).

De acuerdo con lo anterior, en el año 2016 se planteó la última actualización del Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR, 2016-2025) que sigue buscando un mayor posicionamiento internacional y un reconocimiento como destino diverso y sostenible. No obstante, la apuesta sobre el ecoturismo, el termalismo o el turismo rural contrastan con los resultados, que indican que el país sigue siendo mayoritariamente visitado por un turismo cultural –arqueológico, concentrado en regiones como Lima, Arequipa, Puno y Cuzco.

¹¹ Desde el año 2016, se corresponde con proyecciones realizadas por el Observatorio Turístico del Perú.

5. Conclusiones

Aunque los informes señalen la mejora de la estabilidad política peruana, la historia del país en los últimos 200 años evidencia una sucesión de cambios de gobiernos, en los que han destacado numerosos golpes de estado o, en los últimos años, numerosos casos de corrupción. Además, durante los años 80 y principios de los 90, el país afrontó un periodo de violencia y terrorismo de los más significativos de todo América Latina (Ríos, 2019; Krujit, Rey y Martín, 2020). En cualquier caso, y al contrario que otros países latinoamericanos, donde hechos similares han llegado a impedir que se origine el turismo –especialmente en algunos territorios– en el caso peruano, los factores políticos han tenido una incidencia menor o temporal, que ha afectado, principalmente a las llegadas internacionales, pero no tanto a los flujos internos.

De hecho, puede llegar a afirmarse que más que los cambios de gobiernos y la inestabilidad política que conllevan, lo que verdaderamente ha perjudicado al desarrollo del turismo en el país ha sido la falta de continuidad de políticas públicas en sector. Así, a lo largo del artículo se ha podido dar cuenta de cómo la mayor parte de los gobiernos peruanos no han considerado la potencialidad del sector, aun cuando los datos aportados por éste –respecto al número de llegadas, desarrollo de la planta turística, infraestructura– demandaban una mayor atención.

Además, se ha apreciado una tendencia a la centralización, tanto a nivel institucional como por parte de los actores intervinientes. En el primer caso, se puede sostener que el origen del turismo en el siglo XIX, realizado principalmente por las elites capitalinas y su predilección por Lima y sus proximidades, y el desarrollo del ferrocarril en el área surandina han tenido una influencia clave en el resto del devenir turístico del país. Vinculado a ello, el primer organismo con un enfoque turístico, el TCP, será una institución privada vinculada con el transporte y con la promoción de éste, lo que implicará que los primeros destinos desarrollados y su promoción se dejen en manos de actores privados que contaron con el beneplácito del gobierno. Lo anterior, dada su incapacidad para invertir en infraestructuras terrestres y marcar una primera planificación del sector.

Como se señalaba con anterioridad, los cambios de gobierno han paralizado en numerosas ocasiones los lineamientos turísticos marcados con anterioridad. No obstante, se puede señalar tres periodos de continuidad. El primero, desde 1933 hasta 1948, coincidente con el primer periodo de institucionalización y agremiación, es la primera vez en la que el turismo tiene asignado un presupuesto público a través de la Corporación Nacional de Turismo. El segundo, desde 1956 hasta 1968, cuando pese a las tensiones políticas se creará la Corporación de Turismo del Perú y, finalmente, el tercero bajo los gobiernos militares de

1968–1980, que son los primeros en entender al turismo como un instrumento de desarrollo y establecer una política turística central, pero con un mayor peso de los entes regionales.

No obstante, la descentralización del turismo no siempre ha sido efectiva, como muestran las direcciones departamentales del gobierno de Alan García, al carecer de funciones y presupuestos realistas. Los gobiernos marcadamente liberales de Odría, entre 1948 y 1956, y los desarrollados a partir de la década de los 90 han terminado por marcar diferentes tipos de liderazgo público, aunque coincidentes en una acentuada privatización del sector.

El segundo mandato de Belaunde, en los años 80, dotó al turismo con un viceministerio, sin bien, la irrupción de la violencia supeditó este ámbito a otras prioridades nacionales. Respecto a esta época, y la relación entre turismo y violencia, se han podido verificar tres aspectos fundamentales que difuminan su incidencia. En primer lugar, Sendero Luminoso no tuvo intención expresa de atacar directamente al sector o a los visitantes, y esta circunstancia solamente se dio en el periodo en que Lima fue objeto de mayores ofensivas. Seguidamente, el conflicto se concentró espacialmente, y el Trapecio Andino, la zona de mayor intensidad del conflicto, no era un espacio de afluencia turística, con la excepción de Huamanga, en donde efectivamente el turismo disminuyó drásticamente. Por el contrario, el área surandina que, sí concentraba el mayor flujo de visitantes internacionales, no llegó a sufrir el conflicto de manera tan contundente. En tercer lugar, a la concentración espacial se le une la limitación temporal del propio conflicto, sobre todo, en torno al periodo de tiempo que transcurre entre 1980 y 1992.

En cualquier caso, el conflicto si incidió en la percepción de inseguridad del turista, lo que justifica la bajada de flujos internacionales durante esos años. Como se señalaba al principio, el mensaje transmitido por los medios de comunicación, embajadas y turoperadores repercutió sobre la imagen de un país, en un contexto, además, de fuerte inestabilidad en la región andina. La imagen de Perú, por otro lado, ha sido un elemento recurrente en la historia del turismo en el país, e incluso podría decirse que durante mucho tiempo fue la acción prioritaria del Estado. En los años posteriores al conflicto peruano, esto resulta aún más evidente, dado que el turismo se vincula con las exportaciones favorecidas por las políticas económica liberales.

En este aspecto, se puede señalar que el Estado ha dirigido esfuerzos hacia la calidad y especialmente hacia la seguridad turística –tan vinculada con la inestabilidad y el conflicto-, y, en los últimos años, hacia una mejora del liderazgo respecto a la necesario coordinación regional y local como intersectorial. La búsqueda de un modelo turístico propio, de una diversificación de destinos y productos turísticos y la vinculación entre informalidad, delincuencia y turismo son los problemas a los que enfrenta el turismo en un país que todavía en la actualidad presenta elevadas dosis de inestabilidad política.

Referencias bibliográficas:

- Acerenza, M.A. (2006). *Conceptualización, origen y evolución del turismo*. México: Editorial Trillas.
- Alneng, V. (2002). What the Fuck is a Vietnam? Touristic Phantasms and the Popcolonization of (the) Vietnam (war). *Critique of Anthropology*, 22(4), 461-489.
- Altinay, L. y Bowen, D. (2006). Politics and tourism interface: The Case of Cyprus. *Annals of Tourism Research*, 33(4), 939-956.
- Anson, C. (1999). Planning for peace: the role of tourism in the aftermath of violence. *Journal of Travel Research*, 38, 57-61.
- Armas, F. (2018). *Una historia del turismo en el Perú. El estado, los visitantes y los empresarios (1800–2000)*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.
- Basadre, J. (1983). *Historia de la República del Perú*. Lima: Editorial Universitaria.
- Beirman, D. (2002). Marketing of tourism destinations during a prolonged crisis: Israel and the Middle East. *Journal of Vacation Marketing*, 8(2), 167-176.
- Burns, P.M. y Novelli, M. (2008). *Tourism and Mobilities. Local – Global Connections*. Oxfordshire: CAB International.
- CANATUR – BID (1999). *Programa de Desarrollo Integrado del Turismo en el Perú (PRODITUR)*.
- Causevic, S. y Lynch, P.A. (2013). Political (in)stability and its influence on tourism development. *Tourism Management*, 34, 145-157.
- Cavlek, N. (2002). Tour operators and destination safety. *Annals of Tourism Research*, 29 (2), 478-496.
- Cuéllar, L. (2004). Territorios en papel: las guías de forasteros en Hispanoamérica (1760 - 1897). *Fronteras de la Historia*, 19(2), 176-201.
- Drakos, K. y Kutun, A. M. (2003). Regional Effects of Terrorism on Tourism in Three Mediterranean Countries. *Journal of Conflict Resolution*, 47(5), 621-641.
- Fajardo, J. C. (2009). *Organización y participación política en el Perú, antes y durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado*. Lima: Universidad Ricardo Palma.
- Farré, M. (2016). *El impacto del turismo en Perú: análisis histórico de los impactos económico, social, medioambiental y cultural*. Tesis inédita.
- FOPTUR (1981). *Compendio de la legislación turística peruana*. Lima: Fondo de Promoción Turística.

- Fuchs, G. y Pizam, A. (2011) "The importance of safety and security for tourism destination". En Wang, Y. y Pizam, A. (Eds.). *Destination Marketing and Management. Theories and Applications* (300-311). Oxfordshire: CAB International.
- Fuller, N. (2009). *Turismo y cultura. Entre el entusiasmo y el recelo*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Holguín, O. (2013). *Cafés y fondas en Lima ilustrada y romántica*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.
- Hurwitz, L. (1973). Contemporary approaches to political stability. *Comparative Politics*, 5(3), 449-46.
- Isaac, R.K. (2012). Moving from a pilgrimage to dark tourism: leveraging tourism in Palestine. *Tourism, Culture & Communication*, 11, 149-164.
- Issa, I.A. y Altinay, E. (2006). Impacts of Political Instability on Tourism Planning and Development: The Case of Lebanon. *Tourism Economics*, 12(3), 361-381.
- Khatchikian, M. (2000). *Historia del Turismo*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.
- Korstanje, M. (2012). ¿Se puede ponderar la seguridad turística? Un ensayo conceptual. *Turismo e Sociedade*, 5(2), 368-390.
- Krujit, D., Rey, E. y Martín, A. (2020). *Latin American Guerrilla Movements. Origins, Evolution, Outcomes*. Londres: Routledge.
- La Serna, J.C. (2016). *Religiosidad, folclore e identidad en el altiplano. Una historia de los universos festivos de la Mamita Candelaria de Puno*. Lima: Ministerio de Cultura.
- Leiper, N. (1979). The framework of tourism. *Annals of Tourism Research*, 6, 390-407.
- Lepp, A.; Gibson, H. (2003). Tourist Roles, Perceived Risk and International Tourism. *Annals of Tourism Research*, 30 (3), 606-624.
- Li, G.; Song, H. y Witt, S.F. (2005). Recent Developments in Econometric Modeling and Forecasting. *Journal of Travel Research*, 44(1), 82-99.
- Markham, C. R. (2001). *Cuzco and Lima*. Lima: Petroperú-Markham College.
- Marsano, J. (2016). *El impacto económico del turismo en el Perú 1990-2016*. Lima: Observatorio Turístico de Perú.
- MICTI (1980). *Perú: Evolución del Turismo 1970 - 1979. Análisis estadístico*. Lima: Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración.
- Menchero, M. (2018). Colombia en postconflicto: ¿turismo para la paz o paz para el turismo? *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 20 (39), 415-438.
- Monnier, M. (2005). *De los Andes hasta Pará. Ecuador – Perú – Amazonas*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos-Banco Central de Reserva del Perú.

- OMT (1980). *Declaración de Manila*. Madrid: Organización Mundial del Turismo.
- OMT (2013). *Turismo en las Américas - Edición 2013*. Madrid: Organización Mundial del Turismo.
- OMT (2018). *Panorama OMT del turismo internacional. Edición 2018*. Madrid: Organización Mundial del Turismo.
- Pizam, A. (2002) Editorial: Tourism and terrorism. *International Journal of Hospitality Management*, 21, 1-3.
- Pizam, A. and Mansfeld, Y. (2006) "Towards a theory of tourism security". Mansfeld, Y. y Pizam, A. (Eds). *Tourism, Security and Safety: From Theory to Practice* (1–27). Burlington: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Promperú (2016). *PENTUR. Plan Estratégico Nacional de Turismo 2025*. Lima: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- Rice, M. (2018). *Making Machu Picchu. The Politics of Tourism in Twentieth-Century Peru*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Ríos J. y Sánchez, M. (2018). *Breve historia de Sendero Luminoso*. Lima: Revuelta-La Catarata.
- Ríos, J (2019). "Narratives about Political Violence and Reconciliation in Peru". *Latin American Perspectives*, 46(5), 44-58.
- Ríos, J. y García de las Heras, M. (2019). "Experiencias sobre el terrorismo de estado en Perú". *Revista Universitaria de Historia Militar*, 8(17), 71-96.
- Richter, L. (1992). "Political Instability and Tourism in the Third World". Harrison, D. (Ed.) *Tourism and the Less Developed Countries* (35-46). Oxfordshire: CAB International.
- Richter, L.K. y Waugh, W.L. (1986). Terrorism and tourism as logical companions. *Tourism Management*, 7(4), 230–238.
- Ritchie, B. (2004). Chaos, crises and disasters: a strategic approach to crisis management in the tourism industry. *Tourism Management*, 25(6), 669-683.
- Saha, S. y Yap, G. (2013). The moderation effects of political instability and terrorism on tourism development: a cross-country panel analysis. *Journal of Travel Research*, 53(4), 509-521.
- Sönmez, S. (1998). Influence of terrorism risk on foreign tourism decisions. Tourism, Terrorism and political instability. *Annals of Tourism Research*, 25(2), 416-456.
- Steele, A. (1999). Risk management within tourism and travel. *Turizam*, 47(1) 13-18.
- Tarlow, P.E. (2006). "Crime and tourism". Wilks, J., Pendergast, D. y Leggat, P. (Eds.) *Tourism in Turbulent Times: Toward Safe Experiences for visitors* (94-105). Oxford: Elsevier.

- Teye, V.B. (1988). Coups D'etat and African Tourism: A Study of Ghana. *Annals of Tourism Research*, 15(3), 329-56.
- Timothy, D.J. (2001). *Tourism and Political Boundaries*. Londres: Routledge.
- Timothy, D.J., Prideaux, B. y Kim, S.S. (2004). "Tourism at borders of conflict and (de)militarized zones". Singh, T. (Ed.) *New Horizons in Tourism: Strange Experiences and Stranger Practices* (83-94). Wallingford: CAB International.
- Tosun, C. (2000). Limits to community participation in the tourism development process in developing countries. *Tourism management*, 21(6), 613-633.
- Valcárcel, L. E. (1981). *Memorias*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Villena, C. (2012). *Introducción al Turismo, teoría y realidad peruana*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú.
- Vukonic, B. (1997). *Tourism in the Whirlwind of war*. Zagreb: Golden.
- Wahab, S. (1996). Tourism development: Competitive strategies and implications. *Progress in Tourism and Hospitality Research*, 2(3-4), 351-364.
- World Economic Forum (2019). *The Travel & Tourism Competitiveness Report*. Ginebra: Suiza.
- Yasarata, M. *et al* (2010). Politics and sustainable tourism development – Can they co-exist? Voices from North Cyprus. *Tourism Management*, 31(3), 345-356.