

LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES NO ESTATALES EN LA OMT: ¿UN MODELO PARA EL DESARROLLO DE ALIANZAS MULTIPARTES?

NON-STATE ACTORS' PARTICIPATION IN THE UNWTO: A MODEL FOR THE DEVELOPMENT OF MULTISTAKEHOLDER PARTNERSHIPS?

MILAGROS ÁLVAREZ-VERDUGO*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA TRANSFORMACIÓN DE LA UIOOT EN LA OMT. III. LEGITIMIDAD Y REPRESENTATIVIDAD DE LOS MIEMBROS AFILIADOS A LA OMT. IV. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS AFILIADOS A LA OMT. V. PARTICIPACIÓN DE LOS MIEMBROS AFILIADOS EN LAS FUNCIONES DE LA OMT. VI. CONCLUSIONES.

RESUMEN: El análisis de la caracterización jurídica-internacional de las ‘alianzas entre múltiples interesados’ (o alianzas multipartes) alentadas por la Agenda 2030 necesita contar con un conocimiento detallado de los mecanismos vigentes que permiten la participación de actores no estatales en las estructuras de cooperación internacional. Nuestro objeto de estudio, el estatuto de Miembro Afiliado en la Organización Mundial del Turismo (OMT), es un instrumento privilegiado a tal efecto: la OMT es la única organización del sistema de Naciones Unidas que incluye en su tratado constitutivo un estatuto de miembro para actores no estatales; el sector turismo cuenta con una significativa presencia de actores privados y subestatales y, además, la OMT ha culminado muy recientemente una reforma del marco jurídico de dicho estatuto de Afiliado que dice tener por finalidad reforzar la cooperación público-privada para la realización de la misión asignada a la Organización. En este contexto, el análisis desarrollado permite identificar las insuficiencias del estatuto de Miembro Afiliado a la OMT como modelo para el desarrollo de alianzas multipartes pero, también, las dificultades que subyacen a estas insuficiencias, bases sobre las cuales se formulan algunas propuestas que pueden contribuir a encauzar el modelo de cooperación internacional auspiciado por la Agenda 2030.

ABSTRACT: The analysis of the legal-international characterization of the multistakeholder partnerships encouraged by the 2030 Agenda requires a detailed understanding of the mechanisms currently allowing the participation of non-state actors in the international cooperation structures. Our object of study, the statute of Affiliate Member in the World Tourism Organization (UNWTO), is a privileged instrument for this purpose: it is the only organization in the United Nations system that includes a membership status for non-state actors in its constitutive treaty; the tourism sector has a significant presence of private and sub-state actors and, additionally, the UNWTO has very recently adopted a reform of the Affiliate statute legal

Fecha de recepción del trabajo: 5 de abril de 2022. Fecha de aceptación de la versión final: 26 de septiembre de 2022.

* Profesora titular de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona (malvarez@ub.edu), Secretaria del Observatorio de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas UB (www.ub.edu/oap/) y miembro del Grupo de investigación ‘Dret internacional i Dret de la Unió Europea’ (<http://didue.ub.edu/>).

framework intended, it is said, to strengthen public-private cooperation in order to carry out the Organization mission. In this context, the analysis developed allows for the identification of the insufficiencies of the UNWTO Affiliate Member status as a model for the development of multistakeholder partnerships, but also the difficulties that underline these insufficiencies. On this basis, we formulate some proposals that can contribute to channeling the international cooperation model sponsored by the 2030 Agenda.

PALABRAS CLAVE: Organización Mundial del Turismo - OMT, cooperación internacional, alianzas multipartes, actores no estatales

KEYWORDS: World Tourism Organization - UNWTO, international cooperation, multistakeholder partnerships, non-state actors.

I. INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 y sus 17 objetivos delimitan las necesidades y medios requeridos para la consecución del vigente programa de desarrollo sostenible de la comunidad internacional.¹ Su realización, como indica la resolución A/RES/70/1 y ha declarado expresamente el Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad de la Agenda 2030,² se sustenta en cinco pilares fundamentales (5P): personas, planeta, prosperidad, paz y partnerships o alianzas.

Por cuanto se refiere a estas últimas, el término alianzas alude por el momento a una noción amplia que engloba, según resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, “relaciones voluntarias y de colaboración entre varias partes, tanto públicas como privadas, en las que todos los participantes acuerdan trabajar juntos para lograr un

¹ Sus contenidos son objeto de numerosos estudios académicos, mayoritariamente centrados en sus diferentes ámbitos temáticos y en menor medida en las características e impacto de las modalidades de cooperación internacional auspiciadas para la consecución de los ODS, específicamente mencionadas en el ODS17. Entre otros, véase DÍAZ BARRADO, C.M., “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”, *Anuario español de derecho internacional*, núm. 32, 2016, pp. 9-48; CARDESA SALZMANN, A. y PIGRAU i SOLÉ, A., “Desarrollo sostenible y agenda 2030 - La agenda 2030 y los objetivos para el desarrollo sostenible. Una mirada crítica sobre su aportación a la gobernanza global en términos de justicia distributiva y sostenibilidad ambiental”, *Revista española de derecho internacional*, Vol. 69, núm. 1, 2017, pp. 279-285; BEISHEIM, M., ELLERSIEK, A. y LORCH, J., “INGOs and multi-stakeholder partnerships”, *The Oxford Handbook of Governance and Limited Statehood*, Oxford University Press, 2018, pp. 211-230; COOPER, N. y FRENCH, D., “SDG 17: partnerships for the goals—cooperation within the context of a voluntarist framework”, *Sustainable Development Goals*, Edward Elgar Publishing, 2018, pp. 271-304; VÁZQUEZ SERRANO, I., “De la Resolución 2625 a la «Agenda 2030»: Un nuevo modelo de cooperación internacional”, *Anuario español de derecho internacional*, núm. 37, 2021, pp. 279-318; ALONSO IBÁÑEZ, M.R. (dir.), VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B. (coord.), *Las relaciones entre el derecho y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)*, Thomson Reuters-Civitas, 2022. Para un análisis sistemático de los 17 ODS, en paralelo a la valoración de la aportación global de la Agenda 2030 y la significación de su impacto en el Derecho internacional, vid. DURÁN Y LALAGUNA, P., DÍAZ BARRADO, C. y FERNÁNDEZ LIESA, C. (eds.), *International Society and Sustainable Development Goals*, Aranzadi, 2016.

² Este Grupo es el órgano de seguimiento y medición del cumplimiento de los ODS (unstats.un.org/sdgs/hlg/).

propósito común o emprender una tarea específica y, según se acuerde mutuamente, compartir riesgos y responsabilidades, recursos y beneficios”³. Una noción que concreta muy limitadamente la fórmula de cooperación multinivel que se recoge en el propio ODS17: “Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente los países en desarrollo” y “Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas”.⁴

El análisis de la caracterización jurídica-internacional de las ‘alianzas entre múltiples interesados’ (o alianzas multipartes) necesita contar con un conocimiento detallado de los mecanismos vigentes que permiten la participación de actores no estatales en las estructuras de cooperación internacional. Esto permitirá identificar los posibles déficits de tales mecanismos para articular ‘relaciones voluntarias y de colaboración entre múltiples interesados a fin de lograr un propósito común o emprender una tarea específica, compartiendo a su vez riesgos y responsabilidades, recursos y beneficios’⁵ y diseñar, consiguientemente, propuestas de reforma.

A tal efecto, el estatuto de participación restringida como Miembro Afiliado en la Organización Mundial del Turismo (OMT) es un instrumento privilegiado. Por un lado, porque pertenece a un ámbito de la cooperación internacional de larga data en el que, de hecho, ya se han utilizado modalidades de colaboración que se asemejan a las actuales alianzas multipartes: la creación de la OMT se basa en antecedentes institucionalizados de colaboración internacional entre agentes públicos y privados del sector que incidieron en las características específicas de esta Organización, y que motivan que sea la única organización del sistema de Naciones Unidas que incluye en su tratado constitutivo un

³ Noción reiterada en diversas Resoluciones de la Asamblea General: 56/76, 58/129, 60/215, 62/211, 64/223, 66/223, 68/234, entre otras.

⁴ Los estudios doctrinales se han centrado hasta la fecha en el análisis de alianzas específicas y en ámbitos materiales determinados. Tres áreas muestran una especial emergencia del fenómeno de las alianzas - medioambiente, internet y salud - y centran por tanto la mayoría de trabajos realizados. Son ilustrativos BÄCKSTRAND, K.; “Multi-Stakeholder Partnerships for Sustainable Development: Rethinking Legitimacy, Accountability and Effectiveness”, *European Environment*, vol. 16, núm. 5, 2006, pp. 290-306; LUNDSGAARDE, E., *The Promises and Pitfalls of Global Multi-Stakeholder Initiatives*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2016; FRÍAS BARROSO, Z. y J. PÉREZ MARTÍNEZ, “Organizaciones multistakeholder para la gobernanza global”, *Economía industrial*, núm. 408, 2018, pp. 89-99; y BROWN, G.W.; “Safeguarding Deliberative Global Governance: The Case of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria”, *Review of International Studies*, vol. 36, núm. 2, 2010, pp. 511-530. Por lo que respecta al análisis jurídico, la atención se ha centrado en la problemática que plantea la responsabilidad y rendición de cuentas de las alianzas, la representatividad de sus miembros y la transparencia de su funcionamiento. Muestra de ello son las contribuciones recogidas en el volumen 6 núm. 2 de la *International Organizations Law Review*, publicado en 2009.

⁵ La redacción es nuestra y resume los elementos esenciales de la noción ‘alianzas multipartes’.

estatuto de miembro para actores no estatales.⁶ Por otro lado, porque se trata de un ámbito material en el que intervienen y tienen una presencia muy importante actores privados y subestatales (por razones económicas, sociales e incluso de distribución interna de las competencias estatales) de los que depende en la práctica el desarrollo de las actividades de turismo. Por último, porque la OMT ha culminado muy recientemente una reforma del marco jurídico del estatuto de Miembro Afiliado que, sin alterar los términos establecidos en su tratado constitutivo, dice tener por finalidad reforzar la cooperación público-privada para la realización de la misión asignada a la Organización. Las razones mencionadas justifican el interés de nuestro objeto de estudio, sin excluir por ello la necesidad – pendiente – de un análisis comparativo sobre la participación de los actores no estatales en las Organizaciones internacionales y sobre la incidencia del ODS17 en esos esquemas de participación. La multiplicidad de factores que deben tomarse en cuenta a tales efectos y el alcance de dicho análisis excede el objetivo de este trabajo.

En ese contexto, esta contribución persigue tres objetivos: determinar la posible utilidad del estatuto de Miembro Afiliado a la OMT como modelo para el desarrollo de las alianzas multipartes, identificar las lecciones que puedan derivarse a efectos de la colaboración público-privada y multipartes auspiciada por la Agenda 2030 y delimitar opciones de reforma para la superación de sus posibles carencias. A tal efecto, abordaremos el análisis de tres aspectos. Por un lado, los criterios que rigen la legitimidad y representatividad de los actores que acceden al estatuto de Miembro Afiliado. Por otro, los derechos y obligaciones inherentes a dicho estatuto. Y por último, la incidencia de estos miembros en el desarrollo de las funciones asignadas a la OMT. Marco necesario para la comprensión de estos aspectos son los antecedentes que rodean la creación de esta Organización, que presentaremos en primer lugar, y que como veremos evidencian la influencia del contexto socio-histórico en el fenómeno de la cooperación internacional. Como desarrollamos en el apartado de conclusiones, las actuales características de nuestro objeto de estudio muestran limitaciones importantes a la participación de los

⁶ Previsión que diferencia a la OMT de otros organismos especializados, al margen de la práctica desarrollada por muchos de ellos para el reconocimiento de un estatuto consultivo a ciertos actores no estatales y/o el establecimiento de otras fórmulas de colaboración con estos. Es el caso, por ejemplo, de las normas internas adoptadas por la Organización Marítima Mundial que articulan un estatus consultivo para las organizaciones internacionales no gubernamentales que tengan la capacidad de realizar una contribución sustancial a la labor de la OMI. Interesa subrayar que esas normas internas exigen que la organización demuestre que es “verdaderamente internacional” en su membresía, es decir, que tiene una gama de miembros que cubren un amplio ámbito geográfico y, por lo general, más de una región. Vid. www.imo.org/en/OurWork/ERO/Pages/NGOs.aspx. Otros organismos especializados habilitan la invitación a actores no estatales como observadores asignando para ello competencia a alguno de sus órganos, pero sin establecer criterios determinantes que deban tenerse en cuenta. Es el caso de las Reglas de procedimiento del Consejo de Administración de la Unión Postal Universal, que facultan a su Presidente a invitar a sus reuniones, como ‘observadores ad hoc’, a cualquier empresa o asociación que “pueda ser de interés para la UPU” (vid. Artículo 2 de las Reglas de procedimiento www.upu.int/UPU/media/upu/files/membersCentre/usefulDocuments/councilOfAdministration/rulesOfProcedureOfTheCouncilOfAdministrationEn.pdf). Un régimen particular establece el artículo 19 del Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, que posibilita la participación de empresas y otras entidades privadas en las actividades de la UIT (vid. ITUPublications, *Conjunto de textos fundamentales adoptados por la Conferencia de Plenipotenciarios 2019*, pp. 121-125, www.itu.int/dms_pub/itu-s/opb/conf/S-CONF-PLEN-2019-PDF-S.pdf).

actores no estatales en la OMT motivadas no por razón de su tratado constitutivo, sino por dificultades propias del sistema de cooperación internacional para integrar a ese tipo de actores. Sobre esa base, formulamos algunas propuestas que podrían reforzar dicha participación y, con ello, encauzar el eventual desarrollo del modelo de alianzas multipartes.

II. LA TRANSFORMACIÓN DE LA UIOOT EN LA OMT

La Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UIOOT) fue una asociación de derecho privado constituida en 1946 en base al Derecho suizo y que desarrolló sus actividades hasta 1974, fecha de su sustitución por la actual OMT.⁷ Su naturaleza jurídica no impide advertir que la UIOOT no era un fenómeno ajeno a la cooperación interestatal, como refleja la expresión ‘organismos oficiales’ incluida en su denominación, y permite recordar la no necesaria equivalencia entre cooperación internacional e instrumentos jurídicos propios del Derecho internacional. Dicho eso, la composición y funciones de la UIOOT aportan algunas explicaciones a la utilización del derecho privado interno para su constitución. Mayoritariamente, sus participantes eran organismos gubernamentales, con la excepción de ciertos países turísticamente importantes, especialmente de Europa ‘occidental’, en los que la gestión del sector correspondía a entidades de carácter privado y/o mixto. Consecuentemente, la UIOOT optó por acoger esta múltiple realidad, concretamente mediante el reconocimiento de dos tipos de miembros pero con idénticos derechos de participación:⁸ los Miembros efectivos, esto es, Estados miembros de la Unión representados cada uno por su organismo nacional y oficial de turismo, y los Miembros asociados, denominación reservada para las empresas y entidades privadas de turismo. Respecto a las funciones de la UIOOT, estas eran de carácter técnico, vía el intercambio de informaciones y la realización de estudios especializados, y tenían por objetivo eliminar las barreras al desarrollo del turismo internacional.⁹

Los motivos que conducen a la transformación de la UIOOT en una organización intergubernamental revelan la concepción de la cooperación internacional de la época y, por tanto, las expectativas y reticencias de los Estados a ese tipo de estructuras. Así, la propuesta de crear una organización internacional intergubernamental se sustentaba en la necesidad de abordar a escala mundial los problemas relativos al desarrollo del turismo, en general, y de establecer líneas de cooperación efectiva con otros organismos internacionales, muy especialmente con las organizaciones integrantes del sistema de Naciones Unidas y, entre ellas, con el PNUD. De hecho, y según opinión del ECOSOC, el carácter no gubernamental de la UIOOT era un obstáculo para que ésta pudiera ser

⁷ CASTAÑEDA, J., “Une nouvelle méthode pour la création d'organismes internationaux. Le cas récent de l'U.I.O.O.T.”, *Annuaire français de droit international*, vol. 16, 1970, pp. 625-632, p. 625. La UIOOT pasó de 19 miembros originarios a algo más de 100 en los años finales de su existencia.

⁸ Ambos tipos de miembros tenían idénticos derechos de representación y de voto en el seno de la Asamblea General de la UIOOT, órgano plenario y soberano de la Unión. Vid. “Qu'est-ce que l'U.I.O.O.T?”, *World Travel - Tourisme Mondial*, n. 9 (October - Octobre 1954), pp. 8-11, (www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/worldtravel.1954.4.9.1)

⁹ *Ibid.*, pp. 8-9.

reconocida por Naciones Unidas como instrumento principal para la promoción del turismo y como agencia de ejecución y participante del PNUD (impedimentos que la práctica posterior de la ONU ha puesto, no obstante, en entredicho).¹⁰

Los objetivos mencionados, defendidos especialmente por los países en vías de desarrollo, se contraponían a las objeciones planteadas por un significativo grupo de países desarrollados: la transformación en organización intergubernamental significaba perder, afirmaban, la flexibilidad y autonomía de la que gozaba la UIOOT; implicaba un incremento de sus costes de funcionamiento y riesgos de burocratización, así como la desaparición del apoyo de los profesionales del sector turístico, que eran miembros de la Unión y motor principal de la misma (sector que, además, en la mayoría de países desarrollados estaba integrado fundamentalmente por actores privados).¹¹ Adicionalmente, el progresivo interés del turismo con elemento de desarrollo económico hacía temer a estos países que una organización intergubernamental universal en la materia incrementase la demanda de transferencia de recursos hacia los países menos desarrollados y, por tanto, afectara negativamente a los presupuestos de los Estados más avanzados. Todo ello en un contexto en el que países como Estados Unidos se manifestaban contrarios a la proliferación de organizaciones internacionales, también por las consecuencias financieras que eso implicaba.

El conjunto de posiciones señaladas está en la base de la peculiar vía jurídica elegida para la creación de la OMT. Así, la aprobación de los Estatutos de la OMT correspondió a la Asamblea General de la UIOOT, mediante el procedimiento formal de modificación de los Estatutos de la propia Unión, en su sesión extraordinaria celebrada en Méjico los días 17 a 28 de septiembre de 1970, pero la entrada en vigor de los ‘nuevos Estatutos’ se hizo depender de la comunicación de al menos 51 Estados miembros efectivos de la UIOOT, manifestando oficialmente el depósito provisional de la aprobación de dichos Estatutos y la aceptación de sus obligaciones como miembros de la nueva Organización (art. 36 Estatutos OMT)¹². Si con esta articulación jurídica se daba respuesta a una de las condiciones exigidas por Estados Unidos (no incrementar el número de organizaciones existentes), las reticencias de fondo expresadas por los países desarrollados (fundamentalmente, evitar la creación de un organismo más de ayuda a los países en desarrollo) encontraron un parcial acomodo en la delimitación de las competencias de la

¹⁰ Resolución del ECOSOC 1471(XLVII): Establecimiento de una organización intergubernamental de turismo, de 18 de noviembre de 1969 (en E/4735/Add.1). En ella se afirma que la capacidad operacional de la Unión en la esfera del turismo se ha visto limitada por su condición jurídica de organización no gubernamental, muestra la preferencia del ECOSOC por convertir la UIOOT en una organización intergubernamental y, hecho esto, la celebración de un acuerdo con Naciones Unidas que le permita funcionar como organismo de ejecución del PNUD. La posición del ECOSOC fue respaldada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2529(XXIV) de 5 de diciembre de 1969.

¹¹ Los países desarrollados más contrarios a la transformación de la UIOOT en organización intergubernamental eran Estados Unidos, Reino Unido, Suiza, Austria, Australia, Suecia, Países Bajos y Alemania. Vid. CASTAÑEDA, J., *op. cit.*, p. 626.

¹² El origen de la OMT se recoge expresamente en el artículo 1 de sus Estatutos: “La Organización Mundial de Turismo, que en adelante se denominará «la Organización», es una organización de carácter intergubernamental procedente de la transformación de la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UIOOT) por la entrada en vigor de los presentes Estatutos”. Vid. Estatutos de la Organización Mundial de Turismo; *BOE* núm. 289, de 3 de diciembre de 1974.

nueva Organización, cosa que sin embargo no impidió una ‘lenta’ incorporación de los países industrializados a la OMT.¹³

Antes de abordar otras cuestiones de interés, nuestro objeto de estudio exige algunos comentarios previos. Interesa subrayar el contraste entre los argumentos a favor de la creación de la OMT y la concepción actual, recogida en la Agenda 2030, de la tipología de entidades que debe estar involucrada directamente en la cooperación internacional. Contraste que, ya entonces, no excluía el énfasis de los países desarrollados sobre la importancia de la presencia de los actores privados en el ámbito material que nos ocupa, con una argumentación que bien podría interpretarse como el reflejo del modelo socio-económico sobre los formatos de preferencia para la cooperación internacional. En cualquier caso, la transformación de la UIOOT en la OMT implicó una disminución del estatus de dichos actores privados, que abordaremos con detalle más adelante, y que no afectaba por igual a todos los Estados. Así, los Estados cuyos ‘organismos oficiales’ ya pertenecían a la UIOOT pudieron integrar sus representaciones permanentes ante la OMT con responsables procedentes de dichos organismos, mientras que los Estados en que la gestión del turismo correspondía a empresas y/o entidades privadas, hasta entonces miembros de la UIOOT, debieron ‘duplicar’ su representación ante la OMT: por un lado, la representación diplomática permanente como Estado miembro (o Miembros Efectivos) y, por otro, la de las empresas y entidades competentes del sector turístico en sus territorios, representación que se vio transformada - y ‘disminuida’- a un estatuto de participación restringida en la OMT bajo la denominación de Miembro Afiliado.¹⁴

La estructura institucional de la OMT ofrece una primera visión del grado de participación de los Miembros Afiliados en la Organización, que también interesa mencionar en este momento. Así, se trata de una estructura tripartita característica de las organizaciones internacionales de cooperación, con un órgano plenario, otro restringido y una secretaría.¹⁵ La Asamblea General es el órgano supremo de la OMT y se compone de los delegados representantes de los Miembros efectivos (únicos con derecho a voto), aunque a sus sesiones pueden asistir representantes de los miembros afiliados y asociados. El

¹³ Vid. KLEIN, L., “L’Organisation mondiale du Tourisme”, *Annuaire français de droit international*, vol. 20, 1974, pp. 659-660. Sobre las cuestiones que centraron los debates en la Asamblea General Extraordinaria de la UIOOT que acordó su transformación en OMT, vid. “De la UIOOT a la OMT”, *World Travel - Tourisme Mondial*, n. 97/98 (Oct. – Dec. 1970), pp. 14-17 (www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/worldtravel.1970.20.97.1). La membresía en la OMT nunca ha incluido, sin embargo, a todos los Estados del globo: nunca han formado parte Irlanda, Chipre, Nueva Zelanda, Luxemburgo, Noruega, Suecia o Finlandia, entre otros. Más recientemente, un significativo número de Estados decidieron retirarse de la OMT: Estados Unidos (en 1995), Bélgica (en 1997), Reino Unido (en 2009), Canadá (en 2012) y Australia (en 2014). Los motivos aducidos – montante de las contribuciones requeridas – esconden sin embargo razones de fondo que cuestionan la utilidad de la OMT como foro de referencia para la gestión internacional del sector. Vid. FORRAY, D., “L’Organisation mondiale du tourisme sert-elle à rien?”, *Revue Espaces*, núm. 365, Septiembre 2021, pp. 1-14, pp. 7-8.

¹⁴ Vid. artículos 4 a 7 de los Estatutos de la OMT. Junto a los dos mencionados, la OMT contempla un tercer estatuto, el de Miembro Asociado, para los territorios o grupos de territorios no responsables de sus relaciones exteriores. Sobre la tipología de miembros de las Organizaciones internacionales, vid. PHILIP, C., “Une typologie des statuts de membres dans les organisations internationales”, *Rev. québécoise de droit int’l*, 1984, pp. 45-68.

¹⁵ La estructura orgánica de la OMT se regula en los artículos 8 a 24 de sus Estatutos.

Consejo Ejecutivo, órgano restringido, está formado por los Miembros efectivos elegidos por la Asamblea, a razón de un miembro por cada cinco Miembros efectivos, más un representante de los Miembros asociados y otro del Comité de Miembros Afiliados (estos dos últimos sin derecho a voto). Finalmente, la Secretaría está integrada por el Secretario General (nombrado cada cuatro años por una mayoría de dos tercios de sólo los Miembros efectivos presentes y votantes) y por el personal de la OMT. A esta estructura principal se añaden órganos subsidiarios y comités creados tanto por la Asamblea como por el Consejo Ejecutivo. Uno de ellos, expresamente previsto en los Estatutos de la OMT, es el ya mencionado Comité de Miembros Afiliados, que se concibe como la ‘vía’ de participación de este tipo de miembros en la Organización: puede estar representado en todas sus reuniones, solicitar la inscripción de asuntos en el orden del día y formular recomendaciones.¹⁶ Abordaremos sus detalles en el apartado V de este trabajo.

III. LEGITIMIDAD Y REPRESENTATIVIDAD DE LOS MIEMBROS AFILIADOS A LA OMT

Según los Estatutos de la OMT, “las Entidades internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales, ocupadas de intereses especializados en turismo y ... las Entidades y Asociaciones comerciales cuyas actividades estén relacionadas con los objetivos de la Organización o que son de su competencia” pueden acceder a la condición de Miembros Afiliados de la Organización (artículo 7.1). Junto a la peculiaridad de que se trate de un estatuto previsto para entes de muy distinta naturaleza jurídica,¹⁷ nuestro interés se centra en identificar los criterios utilizados por la OMT para fundamentar la legitimidad y representatividad de un candidato a este estatuto.¹⁸

En primer lugar, la OMT es claramente tributaria de la preexistencia de la UIOOT y reconoce a los que ya eran Miembros Asociados de la Unión el derecho a convertirse en Miembros Afiliados de la OMT (derecho que pudieron ejercitar vía una declaración expresa aceptando las obligaciones inherentes a este estatuto; art. 7.2 Estatutos OMT). Se trata por tanto de una legitimidad y representatividad preestablecida, reconocida a dichas entidades por razón de su previa participación en la UIOOT, de la que se deduce el interés,

¹⁶ Artículo 7, apartados 5 y 6, de los Estatutos de la OMT. Este Comité establece su propio Reglamento, aunque su aprobación definitiva corresponde a la Asamblea General de la OMT.

¹⁷ Esto es, aplicable tanto a sujetos de derecho internacional (Organizaciones internacionales) como a sujetos de derecho interno (organizaciones internacionales no gubernamentales, empresas y asociaciones comerciales).

¹⁸ La participación de entidades no gubernamentales en las Organizaciones internacionales no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de la OMT, aunque sí lo es la previsión de esa participación en su tratado constitutivo a través de un estatuto de participación restringida que se califica como ‘miembro’ de la organización. Estudios sobre la presencia de los actores no estatales en las estructuras internacionales de cooperación, vid. MARTENS, J., *Multistakeholder partnerships: future models of multilateralism?*, Vol. 29, Berlín: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007; HACHEZ, N. "The Relations between the United Nations and Civil Society: Past, Present, and Future." *International Organizations Law Review*, vol. 5, núm. 1, 2008, pp. 49-84 y AZIZ, D., "Global Public-Private Partnerships in International Law"; *Asian Journal of International Law*, Vol. 2, Issue 2, July 2012, pp. 339-374.

competencia y presencia de estas en el sector del turismo y su relación/conexión con el ámbito competencial de la OMT.

En segundo lugar, los Estatutos de la OMT regulan condiciones distintas para la incorporación de organizaciones, entidades y asociaciones comerciales que no fueran ya miembros de la UIOOT. Por un lado, las “Entidades internacionales intergubernamentales y no gubernamentales” pueden acceder a la condición de Miembro Afiliado previa solicitud escrita al Secretario General de la OMT y votación favorable en el seno de la Asamblea General de dicha organización.¹⁹ Por otro lado, “las Entidades y Asociaciones comerciales cuyas actividades estén relacionadas con los objetivos de la Organización o que son de su competencia” pueden acceder a dicho estatuto de Afiliado con tres condiciones: presentar por escrito su solicitud de ingreso al Secretario general, tener el respaldo del Estado donde esté ubicada su sede, y obtener el voto favorable de la Asamblea de la OMT.²⁰

La diferenciación entre ‘entidades y asociaciones comerciales’ y las ‘entidades internacionales no gubernamentales’ plantea interrogantes de interés, porque de ella depende la necesidad o no de contar con el respaldo del Estado donde tengan la sede. La ausencia de un estatuto jurídico universalmente reconocido a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y/o específicamente a las de carácter internacional, obliga a recurrir a los derechos internos como fundamento de constitución de estas entidades. El recurso tiene problemas evidentes, porque no todas las legislaciones internas regulan un estatuto específico sobre ONGs internacionales, lo que significaría otorgar prerrogativas de calificación jurídica con relevancia internacional a los Estados que sí lo hacen. Pero además, y en última instancia, las diferencias sustantivas entre ‘entidad o asociación comercial’ y ‘entidad internacional no gubernamental’²¹ no eliminan la identidad jurídica de ambas categorías: personas jurídicas de derecho interno.

Sin que la OMT haya clarificado los criterios en virtud de los cuales reconoce la existencia de una ‘entidad internacional no gubernamental’, la práctica evidencia, sin embargo, la aplicación del tratamiento procedimental diferenciado que se regula en los artículos 7.3 y 7.4 de sus Estatutos y, por ejemplo, entidades como European Federation for Farm and Village Tourism EuroGites o la International Congress & Convention Association (ICCA) son consideradas ‘organizaciones internacionales no gubernamentales’ y han obtenido la condición de Miembro Afiliado sobre la base del artículo 7.3, que no exige el respaldo del Estado donde tienen su sede.²²

¹⁹ Por una mayoría de dos tercios de los Miembros efectivos (Estados miembros de la OMT) presentes y votantes, a reserva de que dicha mayoría incluya por lo menos la mayoría de los Miembros efectivos de la Organización (art. 7.3 Estatutos OMT).

²⁰ Por idéntica mayoría que en el caso anterior.

²¹ Cabría entender que las primeras están motivadas por el ‘ánimo de lucro’ de sus integrantes, mientras que las segundas no tienen, en principio, esta finalidad.

²² La primera constituida como ONG en Bélgica (www.eurogites.org/) y la segunda en Holanda (www.iccaworld.org/abouticca/). Además de ellas, obtuvieron la condición de Afiliado en esa misma fecha y sobre la misma base jurídica las siguientes entidades: Hotels, Restaurants & Café in Europe (HOTREC), Meeting Professionals International, y World Leisure And Recreation Association. Vid. Resolutions

Las dificultades apuntadas habrían desaparecido con la entrada en vigor de la enmienda a los Estatutos de la OMT adoptada por su Asamblea General en 2005,²³ cosa que hasta la fecha no se ha producido.²⁴ En el tema que nos ocupa, la enmienda actualizaba la tipología de entidades a la que abría el estatuto de Afiliado²⁵ y unificaba las condiciones requeridas a todas ellas, incluidas las ONGs internacionales, exigiendo en todos los casos el respaldo del Estado donde tuvieran ubicada su sede.²⁶

La insuficiente voluntad de los Estados miembros de la OMT para modificar su Estatuto constitutivo condujo a la puesta en marcha de un proceso alternativo que ha culminado a finales del 2021, con la adopción por la Asamblea General de la OMT de la reforma del marco jurídico del estatuto de Miembro Afiliado.²⁷ La reforma incluye la modificación

adopted by the General Assembly at its Sixteenth Session; Dakar, Senegal, 28 November - 2 December 2005 (A/16/RES), p. 15 (en webunwto.s3-eu-west-1.amazonaws.com/imported_images/45192/16res%2Bcorr.pdf).

²³ A/RES/511(XVI): Amendments to the Statutes; pp. 55-59 (en webunwto.s3-eu-west-1.amazonaws.com/imported_images/45192/16res%2Bcorr.pdf).

²⁴ La entrada en vigor de las enmiendas a los Estatutos de la OMT requiere la aprobación de 2/3 de sus Estados miembros (art. 33 Estatutos OMT), lo que equivale a 106 de los 159 Estados actualmente miembros. Según la información que consta al depositario de este tratado, el gobierno de España, sólo 26 Estados han aprobado/ratificado las enmiendas a los artículos 4 a 7 de los Estatutos de la OMT adoptadas por la Asamblea General en su resolución A/RES/511(XVI). Vid. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/TratadosInternacionales/Paginas/OMT.aspx.

²⁵ Estatuto cuya denominación se sustituía por la de Asociado e incluía “organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, organismos de turismo sin competencia política subordinados a entidades territoriales, organizaciones profesionales y laborales, instituciones académicas, educativas, de formación profesional y de investigación así como empresas y asociaciones comerciales cuyas actividades estén relacionadas a los fines de la Organización o sean de su competencia”. Por lo que respecta a la participación de todas esas entidades en la gestión del turismo, la enmienda mantenía una nítida diferenciación: “la participación de los Miembros Asociados en los trabajos de la Organización será de carácter técnico, y las decisiones y votaciones son prerrogativa exclusiva de los Estados Miembros”. Vid. A/RES/511(XVI), *doc. cit.*, p. 57.

²⁶ La misma enmienda preveía que las Organizaciones Internacionales también podían acceder al estatuto de Miembro Asociado, si bien a ellas, por razones obvias, no les exigía respaldo de ningún Estado. Por otro lado, y aunque no relacionado con el objeto de esta contribución, conviene señalar que la enmienda eliminaba el actual estatuto de Miembro Asociado y con ello la posibilidad de participación en la OMT de los territorios no responsables de sus relaciones exteriores.

²⁷ En virtud de la resolución A/RES/749(XXIV) adoptada en su 24ª sesión, celebrada en Madrid del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 2021. El texto y contenidos de la reforma son los que se incluyen en la propuesta elaborada por el Grupo de Trabajo encargado de la cuestión (A/24/17(b) de 28 de agosto de 2021). Todo ello en www.unwto.org/event/general-assembly-twenty-fourth-session.

La aprobación de esta reforma ha coincidido en el tiempo (aunque no se ha visto afectada) con una importante crisis institucional de la OMT, motivada por razón de las críticas sobre la escasa eficacia de la organización para ayudar al sector en el contexto de la pandemia Covid-19 y, muy especialmente, por ‘los procedimientos’ seguidos para la – finalmente – reelección de su Secretario General, Z. Pololikashvili (cambios en los plazos para la presentación de candidaturas, denuncias de malas prácticas por parte del candidato a la reelección, dudas sobre la integridad de las cuentas financieras de la OMT, etc.). La excepcionalidad de la situación llevó incluso a la publicación de una carta por parte de los dos anteriores Secretarios Generales, dirigida a los 159 Estados miembros. Una situación a la que se añadieron, durante 2021, movimientos políticos significativos para la apertura de oficinas regionales de la OMT en lugares del globo siquiera cuestionables (caso de Arabia Saudí) y que generaron un clima de aparente cuestionamiento

de las actuales Normas de Procedimiento del Comité de Miembros Afiliados y la adopción de un nuevo acto normativo interno: la Carta de Miembro Afiliado.

Este nuevo marco jurídico ofrece una descripción más clara de las categorías de entidades que pueden optar al estatuto de Afiliado: organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales;²⁸ organizaciones de gestión de destinos y de promoción turística, organismos dependientes de entidades territoriales sin competencia política; colegios profesionales, fundaciones y organizaciones laborales; instituciones académicas, educativas, de formación profesional y de investigación, y entidades y asociaciones comerciales.²⁹ El listado recoge la práctica ya seguida por la OMT y se sitúa – nominalmente – en la línea de la cooperación multinivel que inspira la noción de ‘alianzas de múltiples partes interesadas’, propia de la Agenda 2030 y del Objetivo de Desarrollo Sostenible núm. 17.

También se precisan y refuerzan los criterios de elegibilidad de los candidatos. Todos ellos deben contar con el respaldo del Estado donde tengan ubicada su sede,³⁰ y ese respaldo debe otorgarse de conformidad con las directrices acordadas en 2017 por el Consejo Ejecutivo de la OMT.³¹ De este modo, la Carta no sólo refuerza la eficacia de un documento preexistente sino que, como indica expresamente, asigna a los Estados la responsabilidad de verificar la conformidad del candidato con las condiciones de elegibilidad establecidas en tales directrices, y que son las siguientes:

- primera, sobre las actividades de la entidad avalada, que deberán estar directa o indirectamente conectadas con turismo, relacionadas con la misión y objetivos de la OMT o incluidas en su ámbito de competencias.
- segunda, sobre la conformidad del comportamiento de la entidad con los principios de Naciones Unidas, dada la pertenencia de la OMT al sistema: así, se entiende que el Estado

de la propia sede de la Organización, en Madrid. Vid. FORRAY, D., *op. cit.*, pp. 1-14 y WEIN, A.J., “Escándalos y fraude se ciernen sobre la OMT”, *Tourism Review*, 14 Diciembre 2020 (www.tourism-review.es/secretario-general-de-la-omt-acusado-de-malas-practicas-news11811).

²⁸ Esta distinción puede permitir superar los interrogantes que plantea la distinción entre ‘entidades y asociaciones comerciales’ y ‘entidades internacionales no gubernamentales’ recogida en el artículo 7 de los Estatutos de la OMT, y que hemos comentado anteriormente.

²⁹ Art. 1.2 de la Carta de Miembro Afiliado. Se trata de una lista abierta pues, como indica el art. 1.3 de la misma, otras entidades que estén directa o indirectamente relacionados con el turismo, con la misión y los objetivos de la Organización o que entren dentro de su competencia pueden optar también al estatuto de Afiliado.

³⁰ La práctica evidencia que la ubicación de estas sedes no necesariamente coincide con el Estado de constitución de la entidad, y de cuyo derecho interno dependen sus propias características, lo que significa optar por un criterio que prima el factor ‘poder de decisión’ en detrimento del fundamento jurídico de las mismas a la hora de elegir al Estado responsable de verificar los criterios de elegibilidad de tales entidades.

³¹ Directrices adoptadas por el Consejo Ejecutivo de la OMT en su 105ª sesión. Vid. Affiliate Members: (b) Guidelines for States on criteria for endorsement of candidates to affiliate membership; CE/105/8(b), Madrid, 7 April 2017. A diferencia de lo que ocurría hasta la reforma de 2021, los candidatos no deben adjuntar a su solicitud el aval del Estado, sino que será la propia Secretaría de la OMT la que lo solicitará al Estado en cuestión, a partir de la información contenida en la solicitud presentada por el candidato a Afiliado. Vid. art. 3.2 de la Carta de Miembro Afiliado.

garantiza con su aval que, “a su leal saber y entender”, la entidad no es cómplice de abusos a los derechos humanos, no tolera el trabajo forzoso u obligatorio o el trabajo infantil, no participa en la venta o fabricación de minas antipersonas o de bombas racimo, o que de otro modo no cumple con las obligaciones o responsabilidades requeridas por Naciones Unidas.

- tercera, sobre la situación jurídica y financiera de la entidad, esto es, su cumplimiento de las normas y regulaciones de derecho interno y de los pagos de impuestos y cargas de seguridad social.

- cuarta, de identificación del interlocutor válido de la entidad, asegurándose de que el representante de la entidad esté legalmente facultado, en virtud de la legislación nacional, para representar a dicha entidad.

Desde la perspectiva orgánica y procedimental, la reforma de 2021 sustituye el órgano encargado hasta entonces de revisar las solicitudes de adhesión de los candidatos a miembro afiliado por otro órgano, también subsidiario del Consejo Ejecutivo, denominado Comité para Asuntos Relacionados con el Estatuto de Afiliado (CAREA).³² Sus funciones incluyen la evaluación de las candidaturas presentadas, la recomendación al Consejo Ejecutivo de la OMT sobre la admisión o no del candidato, y es el encargado del seguimiento del estatus de este tipo de miembros, debiendo informar al Comité Ejecutivo de cualquier cambio, incluida la eventual suspensión de un miembro afiliado. Además, el CAREA interviene en los procesos de participación de los Afiliados en la OMT, muy especialmente mediante el establecimiento de la estrategia anual y principales objetivos de este colectivo de miembros en la Organización. Según indica la resolución de la Asamblea de la OMT que adoptó la reforma de 2021, la creación del CAREA persigue reforzar la integración de los miembros afiliados en la estructura de la OMT, ofreciéndoles un canal “efectivo e institucional para la interacción con los Estados miembros”.³³ Sin embargo, si ponemos en relación las funciones del CAREA con su propia composición, cabe afirmar que esa interacción no opera igual en los dos sentidos: el CAREA está integrado por nueve Estados miembros más un representante de los miembros Asociados y otro de los Afiliados, y aunque su funcionamiento está presidido por la regla del consenso, en su ausencia las decisiones se adoptan por mayoría de Estados miembros presentes y votantes.³⁴

A modo de conclusión preliminar, podemos sostener que la adquisición de la condición de Afiliado a la OMT pasa por un conjunto de exigencias cuya verificación depende de un mecanismo descentralizado de control previo (los Estados), que se explica por ser estos y sus legislaciones internas el fundamento de la existencia de este tipo de entidades y estar sometidas a su jurisdicción y fiscalización, en tanto que personas jurídicas de derecho interno. Esta lógica remite a los Estados la apreciación de la legitimidad y representatividad de un eventual candidato, aunque limita su margen de discrecionalidad mediante el establecimiento por la OMT de los criterios que deben tomarse en cuenta.

³² La regulación del CAREA se contiene en los artículos 5 a 11 de la Carta de Miembro Afiliado.

³³ Vid. A/24/17(b), *doc. cit.*, p. 4, párrafo 14.

³⁴ Artículos 7 y 11.4 de la Carta de Miembro Afiliado.

Interesa subrayar a este respecto la significación de la exigencia de conformidad con los principios de Naciones Unidas que, no por obvios, imponen a los actores no estatales parámetros de comportamiento propios de Derecho Internacional como condición inexcusable para su participación en una estructura de cooperación internacional como la OMT. Principios a los que se añaden otras obligaciones de comportamiento, de distinta naturaleza jurídica, que por el momento no son condiciones sine qua non para la incorporación de un Estado como miembro de pleno derecho de la OMT.

A este ‘control previo’ de los Estados, se suma posteriormente la voluntad de la Organización, a través de la recomendación de admisión por parte del CAREA, la decisión de admisión provisional por el Consejo Ejecutivo y la aprobación definitiva por la Asamblea General de la OMT de la condición de Afiliado.³⁵ El procedimiento formaliza, consecuentemente, la incorporación voluntaria de actores no estatales a una estructura para la cooperación internacional entre ‘múltiples partes interesadas’, sometiendo la determinación de la legitimidad y representatividad de cada una de ellas a condiciones sustantivas y procedimentales específicas por razón de su distinto fundamento jurídico pero que, sorprendentemente, son más estrictas cuando se trata de admitir una participación restringida en la OMT que en el caso de un estatuto de pleno derecho. La distinción, como veremos en los siguientes apartados, incide en el alcance de su participación en la propia OMT.

IV. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS AFILIADOS A LA OMT

Uno de los resultados obtenidos con la reforma de 2021 del marco jurídico del estatuto de Miembro Afiliado ha sido la diferenciación entre la regulación de dicho estatuto (definición, procedimiento de admisión y de retirada, derechos y obligaciones, etc.) y la de la estructura de la OMT diseñada para articular la presencia de este tipo de miembros en la Organización (el Comité de Miembros Afiliados), aspectos todos ellos que hasta la fecha se incluían en un único instrumento, las Normas de Procedimiento del Comité de Miembros Afiliados.³⁶ Desde la perspectiva de técnica jurídica, este tratamiento único era incorrecto, pues regulaba cuestiones que según los Estatutos de la OMT son competencia exclusiva de los Estados miembros, junto con otras en las que los órganos del citado Comité tienen derecho a formular propuestas de modificación.³⁷

La nueva diferenciación facilita la identificación de los derechos y obligaciones inherentes a la condición de Afiliado a la OMT y la delimitación de las bases que

³⁵ Sin embargo, las directrices de 2017 y la propia Carta de Miembro Afiliado olvidan esta ‘segunda voluntad’ cuando un Estado decide retirar su aval a una entidad que ya participa en la OMT: según el artículo 4.3 de la Carta, la retirada de dicho aval se interpreta como la pérdida de una de las condiciones de elegibilidad y, por tanto, como causa de terminación de la condición de Miembro Afiliado.

³⁶ Cuya última versión, pre-reforma, fue adoptada por la Asamblea General de la OMT en su resolución 702(XXII) de septiembre de 2017.

³⁷ Por este motivo, sólo el texto revisado de las Normas de Procedimiento ha sido objeto de aprobación previa por el plenario del Comité de Miembros Afiliados, antes de su aprobación final por la Asamblea General de la OMT el 2 de diciembre de 2021, mientras que la Carta de Miembro Afiliado no ha seguido tal procedimiento y fue sometida a aprobación directa de la Asamblea en esa misma fecha.

sustentan su participación en las actividades y desarrollo de las funciones de la Organización.³⁸ Ahora bien, a tal efecto sigue siendo necesaria la lectura y análisis conjunto de los dos nuevos actos vigentes (Carta del Estatuto de Miembro Afiliado y Normas de procedimiento del Comité de Miembros Afiliados) pues ciertas disposiciones de las Normas de procedimiento permiten apreciar el alcance de esos derechos y obligaciones.

Por lo que respecta a derechos, el artículo 2.1 de la Carta reconoce a los Afiliados el derecho a obtener y compartir información, conocimientos y buenas prácticas con otros miembros; a utilizar el nombre, sigla y emblema de la Organización (en los términos acordados por ésta o previa autorización escrita del Secretario General); a recibir los beneficios y servicios técnicos e institucionales que en cada momento brinde la OMT, y a presentar candidaturas y participar en la elección de los órganos del Comité de Miembros Afiliados.³⁹ También contempla el derecho de estos a participar en las actividades y en los trabajos de los órganos de la OMT y a contribuir a la preparación del Programa general de Trabajo de la Organización, esto sí, de conformidad con las reglas específicas previstas en los Estatutos y otras normas de la OMT. Se trata por tanto de un derecho ‘modulado’ ya en origen y que, como veremos en el siguiente apartado, su ejercicio se configura principalmente como un derecho de carácter colectivo que contrasta con la diversidad que caracteriza a la tipología de entidades englobadas bajo la categoría de Miembros Afiliados.

Por lo que hace a las obligaciones de los Afiliados, y junto a disposiciones que se sitúan en la línea del comportamiento leal respecto a los principios, valores y decisiones adoptadas por la OMT o el respeto de los marcos normativos de los que depende el ejercicio de algunos de sus derechos,⁴⁰ el artículo 2.2 de la Carta establece tres obligaciones específicas⁴¹: el pago de las contribuciones a la OMT, la comunicación a la Organización de cualquier cambio en la información contenida en su solicitud de adhesión y la obligación de respetar y observar el Código Ético Mundial para el Turismo

³⁸ Aspectos cuya regulación en los Estatutos de la OMT queda muy abierta. Según el artículo 7.6, “los Miembros Afiliados pueden participar en las actividades de la Organización individualmente o agrupados en el Comité de Miembros Afiliados”. El artículo 25 establece que el presupuesto de la OMT estará financiado por las contribuciones de los Miembros efectivos, asociados y afiliados, según la escala de valoración aceptada por la Asamblea y otras normas sobre financiación de la OMT.

³⁹ Art. 2.1 de la Carta de Miembro Afiliado. Este artículo reproduce los derechos hasta ahora enunciados en el art. 2.1 de las Normas de procedimiento del Comité de Miembros Afiliados, menos uno: estas Normas reconocían el derecho individual de los miembros afiliados a acceder al Informe Financiero de la OMT y a sus auditorías financieras. La referencia al acceso a estos documentos ha desaparecido con la reforma de 2021.

⁴⁰ Art. 2.2, apartados a, b y d de la Carta de Miembro Afiliado: Respetar, observar y difundir los fines, principios, valores, normas y políticas de la Organización; Respetar y observar las normas, políticas, acuerdos y decisiones adoptadas por los órganos de los Miembros Afiliados así como por los órganos de gobierno de la Organización; y Respetar y observar los lineamientos, términos y condiciones para el uso de los rótulos de la Organización y obtener las autorizaciones previas que correspondan.

⁴¹ Apartados c, e y f del art. 2.2 de la Carta de Miembro Afiliado. El artículo 2.2 reproduce las obligaciones antes enunciadas en el apartado 2 del artículo 2 de las Normas de procedimiento del Comité de Miembros Afiliados (*doc. cit.*).

adoptado por la Asamblea General de la OMT en 1999.⁴² A semejanza de lo que ocurría con alguno de los criterios de elegibilidad de la candidatura a miembro afiliado (conformidad con los principios de Naciones Unidas), esta última obligación extiende a estas entidades parámetros de comportamiento acordados internacionalmente pero, a diferencia de aquel, transforma en vinculante un texto (el Código Ético) carente en origen de esa naturaleza jurídica. Como mencionábamos en la introducción de esta nota, es evidente el protagonismo de las entidades privadas en el desarrollo efectivo de un turismo sostenible, y por tanto la conveniencia que sus comportamientos se ajusten a cierto tipo de parámetros, pero esto no hace menos sorprendente la transformación jurídica del Código Ético⁴³ y, como resultado, la aplicación selectiva de esa transformación a sólo miembros con estatuto de participación restringida en la OMT. La relevancia de la cuestión tiene en el artículo 4 de la Carta una manifestación propia, pues contempla la suspensión de los derechos y privilegios de un miembro afiliado que conduzca o persista en políticas y prácticas contrarias a las obligaciones enumeradas en su artículo 2.⁴⁴

La excepcionalidad del Derecho internacional en el establecimiento de obligaciones jurídicas sobre las empresas y otros actores privados es el marco que permite apreciar la particularidad de la obligación de respeto del Código Ético Mundial para el Turismo que se impone a los Miembros Afiliados de la OMT. Ciertamente, son muchas las iniciativas internacionales para el establecimiento de deberes exigibles a las empresas en relación con los derechos humanos y el medio ambiente,⁴⁵ todas ellas motivadas por la convicción sobre la necesidad de regular y, en la medida de lo posible, eliminar los efectos negativos

⁴² Vid. *Código Ético Mundial para el turismo. Por un turismo responsable* (doc. OMT A/RES/406(XIII)). El Código se adoptó sobre la base jurídica del art. 1.3 de los Estatutos de la OMT y carece de naturaleza jurídica vinculante. Respecto a su contenido, el texto formaliza por primera vez la noción ‘turismo responsable’, vincula esa noción con la de ‘turismo sostenible’ y subraya el papel de los diferentes agentes públicos y privados implicados en su desarrollo, así como el de “las comunidades receptoras, la prensa y los propios turistas (que) ejercen responsabilidades diferenciadas pero interdependientes en la valorización individual y social del turismo”. Consecuentemente, el Código define una serie de ‘obligaciones’ de los agentes del desarrollo turístico, públicos y privados, e incluso recoge el reconocimiento de un derecho al turismo y de la libertad de desplazamiento turístico (sic), con las consiguientes responsabilidades. Para facilitar su aplicación e interpretación, el texto incluye el establecimiento de un Comité Mundial de Ética del Turismo como órgano imparcial de conciliación.

⁴³ La obligación de respeto del Código Ético no es fruto de la reforma de 2021 y ya figuraba en el artículo 2.2 de las Normas de procedimiento del Comité de Miembros Afiliados desde el 10 de octubre de 2011, en virtud de las modificaciones a dichas Normas adoptadas por la Asamblea General de la OMT en su resolución [A/RES/602\(XIX\)](#) (en webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/imported_images/25282/a19_res_e.pdf)

⁴⁴ La disposición ya aparecía en el artículo 4.1 de las Normas de procedimiento del CMA. La decisión de suspensión corresponde a la Asamblea General de la OMT, por mayoría de dos tercios de los Miembros efectivos presentes y votantes (art. 34 de los Estatutos de la Organización). Este artículo 34 asigna a la Asamblea General la competencia para suspender a un Miembro de la OMT, sin distinguir entre miembros efectivos, asociados y afiliados, si considera que este “persiste en proseguir una política contraria al objetivo fundamental de la Organización”. El objetivo de la OMT se define en el artículo 3 de sus Estatutos y en él no se menciona el Código Ético de 1999.

⁴⁵ Caso del Pacto Mundial de 2005 o de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, aprobados en 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (A/HRC/RES/17/4). Para un estudio detallado de la cuestión, vid. SÁNCHEZ PATRÓN, J.M., “Responsabilidad medioambiental y derechos humanos: Los deberes de las empresas en el Derecho Internacional”, *REEI*, núm. 32, diciembre de 2016.

de sus posibles comportamientos, pero también, por la posibilidad de abrir con ello una nueva vía para el efectivo cumplimiento de los derechos fundamentales, convirtiendo específicamente a las empresas en ‘agentes aliados’ en la tarea de asegurar la observancia de tales derechos.⁴⁶ Sin embargo, y por el momento,⁴⁷ los instrumentos internacionales adoptados carecen de efectos jurídicos vinculantes y su observancia voluntaria está sujeta, en el mejor de los casos, a laxos mecanismos de seguimiento. En este contexto, los contenidos del Código Ético Mundial para el Turismo no sólo son en muchas ocasiones vagos e imprecisos, sino que, además, enuncian principios dirigidos a gobiernos, sector turístico, comunidades receptoras y turistas, destinatarios que no se corresponden sólo con la tipología de actores no estatales susceptibles de acceder a la condición de Miembro Afiliado a la OMT.⁴⁸ La vinculación de dichos Miembros Afiliados con el Código Ético exige, así, una labor de interpretación y selección para la que tampoco queda claro cuál puede ser el órgano competente ni la relación que, en su caso, deba tener con el Comité designado por el propio Código Ético como órgano de aplicación e interpretación. Todas estas debilidades no impiden apreciar la diferencia en las obligaciones exigidas por la OMT a sus miembros, estableciendo sólo en el caso de Miembro Afiliado el deber de respetar unos estándares – mínimos e imprecisos – en materia de derechos humanos. En el objetivo que nos ocupa en esta nota, la configuración de alianzas multipartes público-privadas debería ser capaz de superar esa diferencia de trato, siquiera porque la garantía del cumplimiento de los derechos fundamentales exige reforzar simultáneamente el deber de respeto de esos derechos (también por parte de los actores no estatales) y, muy importante, el deber de protección de los mismos que corresponde a los Estados.

V. PARTICIPACIÓN DE LOS MIEMBROS AFILIADOS EN LAS FUNCIONES DE LA OMT

La OMT es una organización internacional de cooperación intergubernamental para la “promoción y desarrollo del turismo con vistas a contribuir al desarrollo económico, la comprensión internacional, la paz, la prosperidad y el respeto universal, y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión”.⁴⁹ Consecuentemente, sus órganos carecen de competencias para

⁴⁶ En este sentido, vid. SÁNCHEZ PATRÓN, J.M., *op. cit.*, p. 4.

⁴⁷ El “grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos”, del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, trabaja en la elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante sobre las actividades empresariales y los Derechos Humanos. A este respecto, vid. BOLLO AROCENA, M.D., “Violación de derechos humanos y empresas transnacionales. Hacia un tratado sobre empresas y derechos humanos (¿responsabilidad de quién, de qué tipo y ante qué tribunales?)”, *REEI*, núm. 42, diciembre de 2021.

⁴⁸ Sobre el contenido y naturaleza jurídica internacional del Código Ético, vid. FAURE, M. G. y ARSIKA, I., “Settling disputes in the tourism industry: The global code of ethics for tourism and the world committee on tourism ethics”, *Santa Clara Journal of International Law*, vol. 13, núm. 2, 2015, pp. 375-415.

⁴⁹ Vid. Artículo 3 de los Estatutos de la OMT. Esta disposición requiere así mismo que, al perseguir este objetivo, la Organización preste particular atención a los intereses de los países en vías de desarrollo, e insiste en que la Organización establecerá y mantendrá una colaboración efectiva con los órganos adecuados de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, muy especialmente con el Programa

la adopción de decisiones vinculantes (salvo por lo que respecta al funcionamiento interno de la propia organización) y el ejercicio de sus funciones se sustenta en poderes de recomendación, fundamentalmente a través de las resoluciones que puede adoptar la Asamblea General.⁵⁰

En este contexto, y sobre la base de los extremos hasta aquí analizados, el punto de partida de la participación de los Afiliados en el desarrollo de las funciones de la OMT lo establece el artículo 7.6 de sus Estatutos, donde se prevé que pueden participar individualmente o agrupados en el Comité de Miembros Afiliados (CMA) en las actividades de la Organización. Como veremos a continuación, las normas internas de la OMT han convertido en prioritaria la opción de participación colectiva.

A título individual, cualquier Afiliado puede asistir a las sesiones de la Asamblea General, esto sí en calidad de observador, y sólo pueden intervenir en los debates previa invitación del Presidente.⁵¹ En el Consejo Ejecutivo la participación es conjunta, vía un representante elegido por el CMA sin derecho a voto, pero se prevé la posibilidad de autorizar la intervención de un Afiliado en un punto del orden del día de la sesión, bien a requerimiento del propio Consejo o previa petición por escrita de dicho Afiliado y autorización del Presidente del Consejo Ejecutivo.⁵² Estas disposiciones no permiten afirmar que los más de 500 Miembros Afiliados actuales de la OMT cuenten con sustantivas posibilidades de trasladar a la Organización sus respectivos puntos de vista. La participación colectiva se regula, esencialmente, en las Normas de Procedimiento del CMA. Tanto en su redacción post reforma de 2021 como con anterioridad, estas articulan orgánica y procedimentalmente la concepción de la acción de los Miembros Afiliados en el ámbito de la cooperación internacional sobre turismo y su incidencia en las políticas e iniciativas impulsadas desde la OMT, con un tratamiento conjunto de la diversidad de realidades que acoge el estatuto de Afiliado. Concretamente, el CMA está formado por dos órganos: el Plenario (integrado por todos los miembros afiliados) y la Junta Directiva (órgano de representación de este colectivo compuesto de 23 miembros, elegidos por el Plenario cada cuatro años y que designan entre ellos a un Presidente y dos Vicepresidentes).⁵³ La acción de los Afiliados se planifica en un Programa de Trabajo, sobre cuyo contenido ambos órganos pueden formular propuestas y recomendaciones dirigidas al Secretario General, pues es este el que elabora la propuesta que será aprobada, en su caso, por la Asamblea General de la OMT.⁵⁴

de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como Organismo participante y encargado de la ejecución del Programa.

⁵⁰ Sus competencias se enumeran en el artículo 12 de los Estatutos de la OMT.

⁵¹ Vid. Rules of procedure of the General Assembly of the WTO, Rule 9.3 y Rule 25, en *UNWTO Basic Documents*, Volume I, June 2021, pp. 43 y ss. (www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284418268). Con esta misma lógica pueden participar en los órganos subsidiarios y comités de la Asamblea General.

⁵² Vid. Rules of procedure of the Executive Council of the WTO, Rule 1, apartados 3 y 5, en *UNWTO Basic Documents*, *op. cit.*, pp. 69 y ss.

⁵³ Vid. respectivamente, artículos 2.1 y 3.3 de las Normas de Procedimiento del CMA.

⁵⁴ Art. 2.2 y 3.2 de las Normas de Procedimiento del CMA. La Junta Directiva también puede formular recomendaciones y propuestas al CAREA sobre la estrategia anual y principales objetivos del estatuto de miembro Afiliado (art. 3.2.d)

Por lo que respecta a la incidencia de los Afiliados en el ejercicio de las funciones asignadas a los órganos principales de la OMT, las Normas de Procedimiento del CMA apuestan claramente por modalidades de incidencia colectiva que difieren sustantivamente de la que tienen los Estados miembros de la OMT. Así, en la elaboración del orden del día provisional de las sesiones del Consejo Ejecutivo, sólo el CMA puede proponer la inclusión de un tema, cuya incorporación decidirá en su caso el propio Consejo.⁵⁵ Esta capacidad ni siquiera se contempla respecto al orden del día de la Asamblea General (en ambos casos, los Estados miembros sí pueden individualmente inscribir un tema en el orden del día provisional de ambos órganos).⁵⁶ Durante el desarrollo de las sesiones, también se favorece la intervención de los Afiliados como ‘colectivo homogéneo’: como ya hemos mencionado, un representante del CMA participa en las reuniones del Consejo Ejecutivo sin derecho a voto y en las sesiones de la Asamblea General son tres los representantes del CMA que asisten como observadores, además del que puede designar cada Miembro Afiliado. Junto a las limitaciones que tienen todos estos observadores para intervenir en los debates, ya comentadas, hay que subrayar ahora que es la Asamblea General la que aprueba el Programa de trabajo de la OMT y específicamente el correspondiente a los miembros Afiliados (aprobación en la que sólo los Estados miembros tienen derecho a voto), y que es en su seno donde se producen los debates respecto a cualquier asunto incluido en las competencias de la Organización y donde se adoptan las resoluciones que deben encauzar la acción de ésta y de sus miembros; debates en los que los Afiliados carecen del derecho a intervenir.

La estructura y normas internas de la OMT posibilitan así una muy limitada participación de los Miembros Afiliados en el desarrollo de las funciones asignadas en su tratado constitutivo, que contrasta con la relevancia reconocida a este colectivo en la promoción y ejecución del denominado ‘turismo sostenible y responsable’.⁵⁷ Concretamente, uno de los objetivos estratégicos del Programa de Trabajo 2022-23 de la OMT es atraer nuevos miembros afiliados, a fin de incrementar las colaboraciones y alianzas estratégicas, la incorporación de nuevas empresas relevantes y la creación de sinergias más sólidas entre los Estados Miembros y los Afiliados, y entre las prioridades enunciadas en dicho Programa se incluyen también un conjunto significativo de medidas que implican la cooperación y colaboración con la tipología de entidades englobadas bajo la condición de Afiliado de la OMT.⁵⁸ Sin que este sea el lugar donde analizar cómo deben articularse en la práctica las relaciones entre los Estados y los actores no estatales, públicos y privados,

⁵⁵ Los Estados miembros sí pueden, individualmente, incluir un tema en ese orden del día provisional. Vid. Normas de procedimiento del Consejo Ejecutivo, *doc. cit.*, Rule 4, apartados c y g.

⁵⁶ Vid. Normas de procedimiento de la Asamblea General, *doc. cit.*, Rule 5.1 apartado (i).

⁵⁷ Noción gestada en el seno de la OMT, aunque con la participación de otras organizaciones internacionales y unidades del sistema de Naciones Unidas, y cuyo contenido tiene fundamentalmente tres documentos de referencia: la Carta Mundial del Turismo Sostenible, adoptada en Lanzarote en abril de 1995; la Declaración de Malé sobre Turismo sostenible, adoptada en 1997 por la Conferencia Ministerial de Asia y el Pacífico sobre Turismo y Medio Ambiente, y el ya mencionado Código Ético Mundial para el Turismo, adoptado en 1999.

⁵⁸ Muy especialmente, la prioridad 1 (sobre innovación y transformación digital), 2 (sobre inversiones ‘verdes’ y emprendimiento) y 3 (sobre educación y mercado laboral). Vid. Management Objectives and Priorities for 2022-2023, en Implementation of the General Programme of Work (A/24/5(a) rev.3), p. 23 y ss. (en www.unwto.org/event/general-assembly-twenty-fourth-session)

presentes en el sector turismo, parecería obvio que no es en el marco multilateral de la OMT donde se establecen estructuras que permitan una comunicación fluida de los diversos intereses en presencia y el establecimiento consensuado de parámetros de comportamiento, responsabilidades y/o compromisos,⁵⁹ lo que remite el establecimiento de dicho diálogo a otras estructuras – incluidas las de cada Estado - con las fortalezas y debilidades que puedan operar en cada caso.

VI. CONCLUSIONES

A la luz del análisis realizado, la pregunta que nos formulamos en el título de este trabajo tiene como respuesta ‘no, pero sí’. El estatuto de Miembro Afiliado a la OMT, no por razón del tratado constitutivo de esta Organización sino por la regulación establecida vía normas internas, no es un modelo de referencia para el desarrollo de las alianzas multipartes alentadas en la Agenda 2030 porque, aunque esta no presupone un marco determinado de derechos y obligaciones recíprocas entre sus participantes, sí apunta al reconocimiento de derechos y obligaciones coherentes con las responsabilidades asumidas por cada uno de ellos, cosa que no ocurre en el marco de la OMT. No obstante, el análisis y caracterización del estatuto de Miembro Afiliado permite apreciar cuáles son las principales dificultades que debe afrontar, en su caso, el desarrollo del modelo de alianzas multipartes y, por tanto, es útil a los efectos de identificar posibles vías para su superación.

La primera dificultad es la desconfianza de las estructuras de cooperación internacional y de los Estados hacia los actores no estatales. El sistema internacional vigente cuenta con criterios consensuados para el reconocimiento de algunos de sus participantes (los Estados y las Organizaciones internacionales) pero muestra una dificultad evidente para establecer esto mismo en relación con actores no estatales de relevancia internacional, de hecho, porque son ‘cuerpos extraños’ para el propio sistema. La categorización jurídica de esos actores (personas jurídicas de derecho interno) ha obligado a recurrir a las legislaciones estatales y al control estatal para determinar su legitimidad y representatividad, pero es obvio que la diversidad de criterios que esto implica casa mal con el interés de la cooperación internacional expresado en la Agenda 2030. Sin que debamos descartar una evolución que permita el establecimiento de criterios de aplicación general, mientras tanto, sería oportuno que las Organizaciones Internacionales profundizaran, cada una en su ámbito, en los criterios de aplicación para el reconocimiento del tipo de actores no estatales susceptibles de participar en sus estructuras internas; criterios que deberían formularse en términos menos dependientes de la valoración individual de cada Estado miembro y/o alternativos a dicha valoración individual.

⁵⁹ Se trata por tanto de un planteamiento que se aparta de la ‘universalidad’ característica de la Agenda 2030 y que, como subraya Paloma Durán, implica la responsabilidad compartida entre países y entre actores públicos y privados. Vid. DURÁN Y LALAGUNA, P., “The sustainable development goals: an introduction”, en DURÁN Y LALAGUNA, P., DÍAZ BARRADO, C. y FERNÁNDEZ LIESA, C. (eds.), *op. cit.*, pp. 40-42.

La concepción de los Estados como ‘propietarios’ de las OOII dificulta la viabilidad de esta propuesta, pero la misma puede ser una vía con la que superar la actual espiral de exigencias crecientes sobre los actores no estatales, no acompañada de derechos concretos, y progresivamente dispar de las condiciones exigidas para la adhesión de un Estado a la OMT. Es oportuno recordar que, según el marco jurídico del estatuto de Afiliado, Estados con débiles legislaciones sobre trabajo infantil o que no han ratificado los tratados sobre prohibición de bombas racimo o minas antipersonas deberán verificar que un candidato a Afiliado con sede en su territorio no está involucrado en comportamientos y acciones que ellos mismos no prohíben y en los que, quizás, colaboren o participen. El establecimiento de este tipo de exigencias confirma, sin duda, la existencia de valores y reglas inherentes al Derecho y a la sociedad internacional contemporáneas, lo que es positivo en sí mismo, pero una aplicación dispar de las mismas podría acabar conduciendo a una erosión de la legitimidad de tales exigencias y por tanto de sus contenidos.

Una segunda dificultad deriva del tratamiento conjunto de los actores no estatales, nominal y jurídicamente. En el caso analizado, entidades como la Asociación Internacional del Transporte Aéreo (IATA), la Agencia Vasca de Turismo, TRIPADVISOR y George Washington University, por citar sólo algunos ejemplos, tienen exactamente el mismo estatuto, cuando responden a realidades, características e intereses evidentemente distintos, y su participación en la OMT se vehicula a través de un único órgano (el CMA) que, al margen de sus limitaciones, no puede aspirar a sintetizar ‘una’ opinión de los Miembros Afiliados, por la diversidad de entes que engloba esta denominación. La ausencia de diferenciación jurídica entre dichas entidades no afecta a la distinta incidencia que cada uno de ellos puede ejercer sobre los procesos – reales – de toma de decisiones, pero impide en este caso a la OMT articular relaciones que permitan incorporar a su trabajo el valor añadido específico de cada tipo de actores no estatales. Consecuentemente, parecería imprescindible que los criterios para el reconocimiento de actores no estatales que sugeríamos antes atiendan, también, al previo establecimiento de categorías de dichos actores y que puedan modularse, en función del ámbito material de cooperación, las vías y grado de participación de cada una de ellas, así como sus derechos y obligaciones, en las estructuras que vehiculan la cooperación internacional.

Conectado con esto último, no parece coherente con la filosofía que inspira la realización de la Agenda 2030 limitar, del modo que lo hacen las normas de la OMT, la participación de los Miembros Afiliados en los debates de sus órganos. Sin entrar en los derechos de voto, las aportaciones argumentales de este tipo de miembros pueden contribuir, siquiera, a la comprensión de los distintos aspectos e intereses del sector turismo y su toma en consideración podría repercutir positivamente en los contenidos de las iniciativas y resoluciones finalmente adoptadas. Ciertamente, la actual presencia de más de 500 Afiliados hace que sea impracticable reconocer sin más a cada uno de ellos el derecho a intervenir en las sesiones. Precisamente esto aporta un motivo adicional a la necesidad de clarificar los tipos de actores no estatales cuya incorporación en la cooperación internacional es necesaria, mediante el establecimiento de criterios que garanticen de verdad su legitimidad y representatividad. En su defecto, y como mínimo, el caso de organizaciones como la OMT podría beneficiarse del establecimiento de subcategorías,

dentro de la condición genérica de Afiliados, y el reconocimiento a cada una de ellas del derecho a intervenir en los debates de los órganos con poder de decisión.

Las condiciones exigidas por la OMT para acceder a la condición de Afiliado y el limitado alcance de la participación de estos miembros en la Organización no han generado, que sepamos, críticas por parte de este tipo de entidades. El Grupo de Trabajo que preparó la reforma de 2021 sólo estaba integrado por Estados miembros de la OMT pero, según consta en su propuesta, contó con la opinión de los Miembros Afiliados, expresada a través de su representante institucional, el presidente de la Junta Ejecutiva del CMA.⁶⁰ Los actores privados del sector son ciertamente reacios a la regulación pública de sus actividades, actitud que podría explicar esta ausencia de críticas, en paralelo a una valoración generalizada de la OMT como institución escasamente determinante del marco de obligaciones a la que deben ajustar sus comportamientos, también como consecuencia de la ausencia en su seno de un significativo número de los países de origen de importantes empresas y organizaciones del sector. Así mismo, y durante los últimos años, se ha reforzado una práctica de convocatoria periódica de eventos que cuentan con el apoyo de la OMT, pero que se celebran al margen de sus estructuras y procedimientos, con formatos y contenidos que facilitan la presencia activa de los actores no estatales del sector y el intercambio de experiencias. Es el caso de FITUR y de otras iniciativas más recientes, como la Cumbre Mundial sobre el Futuro del Turismo celebrada en Barcelona en octubre de 2021,⁶¹ ejemplos que permitirían interpretar este tipo de foros como vías más eficaces, a juicio de los actores no estatales, para incidir en el tratamiento global de los aspectos del turismo que son de su interés.

Los Estados y las Organizaciones internacionales que estos han creado siguen contando con competencias esenciales para abordar los problemas que afronta la sociedad internacional pero simultáneamente, y con distintas intensidades según ámbitos, los actores no estatales muestran una capacidad notable para incidir en la resolución de esos problemas, con iniciativas paralelas y/o al margen de la acción gubernamental. El reto de la cooperación internacional del siglo XXI pasa, también, por integrar todo ello en beneficio de la comunidad internacional en su conjunto.

⁶⁰ Según se indica en la introducción de la propuesta presentada por dicho Grupo de Trabajo y cuyos contenidos son los aprobados por la Asamblea General de la OMT en 2021. Vid. Reform of the UNWTO Affiliate Membership Legal Framework, A/24/17(b), Madrid, 28 Agosto 2021.

⁶¹ La Cumbre fue organizada y convocada por la Fundación Advanced Leadership, la OMT y la Fundación INCYDE (<https://thefutureoftourism.org/ca/>).