

más de la dificultad de medir las actitudes humanas implicadas, nos encontramos con el problema adicional de que las percepciones pueden cambiar en el tiempo, es decir, ser diferentes según la etapa del ciclo de vida del destino turístico.

La aproximación a la resolución del problema de asegurar la sostenibilidad de la actividad turística tomando como criterio la capacidad de carga es comparable a la resolución del problema de la contaminación atmosférica tomando como criterio los valores de inmisión de contaminantes por parte de la población. Es muy difícil relacionar los valores de inmisión en determinadas áreas con los valores de emisión de contaminantes por parte de diferentes fuentes en lugares y tiempos diferentes y, a partir de dicha relación, establecer políticas de restricción y control de las fuentes emisoras. Un caso paradigmático de lo anteriormente expuesto es el control de las emisiones de CO₂. Es difícil encontrar áreas de investigación donde últimamente se hayan puesto más esfuerzos científicos, técnicos y políticos para su resolución. Sin embargo, no se ha logrado encontrar modelos sobre los que pueda construirse suficiente consenso. La decisión ha sido simplemente reducir las emisiones de tal modo que no superen un determinado y arbitrario límite, basado en las emisiones de un año concreto: 1990.

Por otra parte, a pesar de los grandes esfuerzos puestos en la reducción del impacto ambiental y social de las actividades productivas, éste sigue aumentando exponencialmente, motivado por el aumento global también exponencial de la comercialización de productos y servicios. Esto es debido principalmente a tres factores que se multiplican: la población aumenta continuamente, hay mercados latentes que empiezan a consumir (China, Asia, la India, África, etc.), y los viejos mercados consumidores cada vez consumen más. Un desarrollo sostenible desde el punto de vista de la generación o emisión de problemas ambientales o sociales pasa por reducir el impacto ambiental o social asociado a los productos o servicios producidos y comercializados, de tal manera que esta reducción compense, al menos, el aumento de la producción. Por ejemplo, si, debido a los tres factores anteriormente descritos, hubiera un aumento anual del número de productos y servicios comercializados del 37 %, entonces el impacto ambiental y social por unidad de producto o servicio debería disminuir un 37 % anual para que la carga total ambiental y social emitida se mantuviera constante, sin llegar a saber si se está sobrepasando la capacidad de carga. Según este criterio, estaríamos basando nuestra estrategia hacia la sostenibilidad en el mantenimiento del impacto asociado a las emisiones, en lugar de basarlo en la capacidad de admisión de un determinado nivel de inmisión.

Los datos de producción de los diferentes productos y servicios son fácilmente accesibles y el impacto ambiental asociado a los mismos es también cuantificable usando lo

metodología del análisis del ciclo de vida,¹⁴ herramienta consensuada y normalizada a nivel internacional en la norma ISO 14040. En el sector turístico se aplica el análisis del ciclo de vida de forma experimental a los destinos turísticos.¹⁵ Por lo tanto, los servicios turísticos podrían ser planificados y controlados según este segundo criterio de sostenibilidad basado en la emisión de impacto. Suponiendo que la situación actual de oferta de servicios turísticos fuera sostenible (afirmación harto contestable), el gradiente de reducción de su impacto debería ser por lo menos igual al incremento de la oferta.

2.3.3 Estrategias de un turismo sostenible

Los conceptos de desarrollo sostenible y turismo sostenible, aunque carentes de criterios objetivos en los que basar su puesta en práctica y, por tanto, con una carga importante de subjetividad, han fomentado una mayor consideración por parte de los promotores de la actividad turística de la importancia de los recursos socioculturales y medioambientales en el desarrollo turístico. Desde diversos foros se han discutido los compromisos respecto al desarrollo sostenible del turismo: gobiernos, comunidades locales, industria turística, turistas y ONG. En la tabla 2.7, se enumeran las iniciativas internacionales más importantes que han llevado a declaraciones sobre turismo sostenible y que a continuación referimos brevemente las principales.¹⁶

Tabla 2.7 Declaraciones internacionales sobre turismo sostenible

1980	Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial (OMT)
1982	Documentos de Acapulco sobre los Derechos a las Vacaciones (OMT)
1985	Declaración de Derechos del Turismo y Código del Turista, Sofía (OMT)
1989	Declaración de La Haya sobre Turismo (OMT)
1995	Carta del Turismo Sostenible de la Conferencia Mundial del Turismo Sostenible de Lanzarote (OMT, PNUMA, UNESCO, Unión Europea) Guías para un Turismo Ambientalmente Responsable (PNUMA) Declaración del Cairo sobre la Prevención de Turismo Sexual Organizado (OMT)
1996	Agenda 21 para la Industria de Viajes y Turismo (OMT, WFTC, EC)
1997	Declaración de Berlín sobre Diversidad Biológica y Turismo Sostenible Declaración de Calviá sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en el Mediterráneo Declaración de Manila sobre el Impacto Social del Turismo (OMT)
1998	Declaración de las ONG del Mediterráneo sobre Turismo Sostenible y Participación de la Sociedad Civil (Med Forum)
1999	Decisión de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible «Turismo y Desarrollo Sostenible» (ONU) Código Ético Mundial para el Turismo (OMT)
2001	Carta de Rimini de la Conferencia Internacional sobre Turismo Sostenible en Rimini

En abril de 1995 se celebró en la isla de Lanzarote la primera Conferencia Mundial del Turismo Sostenible, auspiciada por organizaciones internacionales (OMT, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA, UNESCO, Unión Europea) y distintas administraciones del Estado español. Uno de los principales logros fue la promulgación de la *Carta del Turismo Sostenible*, compuesta por 18 principios, donde se apuesta por la sostenibilidad a nivel local (véase el apéndice A.1 en la página 137)¹⁷ La Carta elaborada considera el *desarrollo sostenible* como «un proceso orientado que contempla una gestión global de los recursos con el fin de asegurar su durabilidad, permitiendo conservar el capital natural y cultural». La Carta insiste en la necesidad de preservar el entorno y prevenir una evolución aceptable respecto a la incidencia del turismo sobre los recursos naturales, la biodiversidad y la capacidad de asimilación de los impactos y residuos producidos.

La *Agenda 21 para la Industria de Viajes y Turismo*, publicada en septiembre de 1996 por la OMT, el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC, World Travel and Tourism Council) y el Consejo de la Tierra (EC, Earth Council), es el primer plan de acción sectorial tras la Conferencia de Río.^{18,19} En este documento se determina una serie de aspectos básicos para la integración del turismo y el medio ambiente, de manera que el turismo no sólo sea sostenible en sí mismo, sino que garantice la sostenibilidad local (véase el apéndice en la página 140). La Agenda señala las medidas prácticas que pueden tomar los gobiernos y las empresas turísticas privadas para alcanzar los objetivos fijados en la Cumbre de la Tierra. A principios de enero de 2001 se preparó una edición revisada y ampliada con estudios de casos para cada acción prioritaria.¹

En el seno de las Naciones Unidas se creó un Comité de Turismo Sostenible que se reunió por primera vez en el marco de la séptima sesión de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CSD, Commission on Sustainable Development) en abril 1999. El objetivo era generar un diálogo entre gobiernos y representantes de los principales grupos de interés implicados, e identificar directrices políticas que refuercen los impactos positivos del turismo respecto al desarrollo sostenible. Se adoptó una resolución que refleja los resultados de las discusiones mantenidas.²⁰

- Los gobiernos deben consultar y trabajar en sociedad con todos los principales grupos, incluyendo los pueblos indígenas y las comunidades locales para facilitar su participación activa a todo nivel dentro del proceso de desarrollo turístico.
- Los gobiernos deben maximizar el potencial del turismo para erradicar la pobreza.
- La industria turística debe desarrollar tipos de turismo que sean compatibles en materia ambiental, social y cultural.

- La industria turística debe brindar información a los turistas con relación a los valores ecológicos y culturales en las regiones destino.
- Las actividades turísticas (incluyendo su publicidad) no deben comprender acciones ilegales, abusivas o de explotación de tipo alguno.
- La ONU y la OMT deben promover el desarrollo del turismo sostenible, con el propósito de incrementar los beneficios provenientes de los recursos turísticos para la población de las comunidades receptoras, al igual que con el objeto de mantener la integridad ambiental y cultural de estas comunidades.
- La ONU y la OMT deben reconocer el potencial de integrar las Agendas 21 Locales con la Agenda 21 para la industria turística y de viajes.

En la actualidad, la Unión Europea está preparando una Agenda 21 Europea para el Turismo con el objetivo de presentar esta estrategia en la Cumbre Mundial de Johannesburgo en el año 2002. De acuerdo con la estrategia del desarrollo sostenible de la Unión Europea, este documento pretenderá formular los principios y las recomendaciones para las áreas de protección de los recursos naturales, integración del medio ambiente y la erradicación de la pobreza, orientación de la globalización para el desarrollo sostenible y mejora de la gobernabilidad y la participación.

En España, el 23 de abril de 1998 el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Medio Ambiente firmaron un Plan de Turismo Sostenible para acercar las políticas de medio ambiente y turismo. Este Plan de Turismo Sostenible tiene por objeto proteger los espacios naturales, incrementar la competitividad del sector turístico español y reducir la estacionalidad de la actual oferta turística española. El Plan Nacional de Turismo Sostenible contiene varios programas específicos:²¹

- *Turismo y planificación* para coordinar las actuaciones de abastecimiento y saneamiento de las poblaciones de interés turístico, estableciendo objetivos que mejoren la garantía en el suministro de agua y en la depuración y reutilización de aguas residuales.
- *Turismo y gestión medioambiental* para fomentar la incorporación por parte de la industria de sistemas de gestión ambiental, con medidas encaminadas a una mayor eficiencia ambiental de las instalaciones.
- *Turismo y espacios naturales protegidos* para conseguir el posible equilibrio entre el desarrollo turístico y la conservación de la naturaleza.
- *Formación en turismo sostenible* para promocionar la formación en turismo y gestión medioambiental de los profesionales que van a asumir funciones de respon-

sabilidad en la planificación de los espacios turísticos, en el diseño de los productos turísticos y en su comercialización.

- *Relaciones internacionales* para trabajar conjuntamente en el campo de las relaciones internacionales, y de la presencia de España en diversos foros relacionados con el turismo.

El Plan Nacional de Turismo Sostenible no solamente coordina las inversiones en infraestructuras que se realizan en los destinos (depuradoras, redes de saneamiento, acondicionamiento de cauces o rehabilitación de frentes marítimos), sino que también pretende proporcionar actuaciones integrales mediante la implantación de Planes de Excelencia Turística (para destinos maduros de sol y playa y ciudad) y Planes de Dinamización Turística (para destinos emergentes). Se fomenta también la puesta en marcha de Agenda 21 Locales.

Entre las estrategias adoptadas por las diferentes comunidades autónomas, cabe destacar la iniciativa ECOTUR del Gobierno de las Islas Baleares para la integración del sector turístico y el medio ambiente en 1997. Se trataba del primer programa de estas características y entre sus objetivos está el apoyo al sector turístico en la implantación de la gestión medioambiental en cada uno de sus productos, la integración de la variable ambiental en el diseño, construcción y uso de las actividades turísticas, y la formación de gestores de la actividad turística especializados en los aspectos ambientales de su sector.²¹ En el ámbito provincial destaca la Estrategia «Lanzarote en la Biosfera» lanzada por el Cabildo Insular de Lanzarote en 1997, y que cuenta en la actualidad con un amplio apoyo social y la aprobación del Consejo de la Biosfera. Propone varias líneas de acción, la más importante de las cuales es la limitación de nuevas plazas en los próximos 10 años, para frenar el ritmo de crecimiento turístico a niveles asimilables por el sistema insular y dar tiempo a la población para definir y orientar de forma sostenible el futuro de la isla.

Existe una amplia gama de instrumentos políticos para dirigir a los diferentes actores turísticos hacia un turismo más sostenible en el ámbito local o regional (tabla 2.8). Estos instrumentos incluyen tanto la regulación coactiva tradicional (instrumentos obligatorios), como la autorregulación del propio sector (instrumentos voluntarios). En los capítulos sucesivos se analizarán en profundidad los instrumentos voluntarios para las empresas turísticas y para los destinos turísticos y los turistas.

Ejemplos de regulación directa son la Ley de Costas, de 28 de julio de 1988, que regula las playas y territorios adyacentes, estipulando los requisitos y limitaciones urbanísticas, así como las servidumbres a acatar, o el Plan de Ordenación de la Oferta Turística

Tabla 2.8 Instrumentos políticos de gestión turística

	Empresas	Administraciones	Turistas
Instrumentos obligatorios	<ul style="list-style-type: none"> •Regulación directa (p.e., evaluación del impacto ambiental) •Permisos y cuotas (p.e., moratorias) 	<ul style="list-style-type: none"> •Regulación directa (p.e., normativa de ordenación territorial) •Evaluación del impacto ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> •Regulación directa (p.e., comportamiento en espacios protegidos) •Tasas
Instrumentos voluntarios	<ul style="list-style-type: none"> •Códigos de conducta •Guías de buenas prácticas •Premios •Ecoetiquetas •Auditorías •Sistemas de gestión ambiental •Indicadores •<i>Benchmarking</i> 	<ul style="list-style-type: none"> •Códigos de conducta •Guías de buenas prácticas •Premios •Ecoetiquetas •Auditorías •Sistemas de gestión ambiental •Indicadores •Agenda 21 Local 	<ul style="list-style-type: none"> •Códigos de conducta

de Mallorca, aprobado por el Gobierno Balear el 23 de febrero de 1989, que tiene como objetivo encauzar el desarrollo turístico según criterios de una planificación integral del territorio y conectar la ordenación turística con la urbanística, para evitar problemas de saturación, falta de infraestructuras y degradación del paisaje. Gran controversia ha suscitado últimamente la introducción de una ecotasa turística en las Islas Baleares. Esta tasa ambiental gravará las estancias de los turistas en hoteles y apartamentos con un impuesto diario de 0,25 a 2 euros y recaudará más de 72 120 euros al año para mejorar las zonas turísticas y recuperar los espacios rurales o naturales.

Asimismo, frente a los citados instrumentos políticos directos existen instrumentos indirectos que pretenden orientar a los actores turísticos sobre el comportamiento correcto a adoptar. Las iniciativas de educación e información, tales como campañas de sensibilización, pueden aumentar la concienciación de los empresarios, los turistas y la población en general sobre los problemas ambientales asociados a la actividad turística y las formas de colaborar en su reducción. Las subvenciones o ayudas en financiación pueden servir, por ejemplo, para estimular a las empresas a que apliquen los instrumentos voluntarios que están a su alcance, como sistemas de gestión ambiental, ecoetiquetas, etc. Por último, los acuerdos voluntarios entre el sector público y el privado son compromisos por ambas partes para facilitar actuaciones comunes. Un buen ejemplo es el convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y Paradores de Turismo de España, S.A. con acciones como la creación de itinerarios conjuntos que conecten los Paradores de Turismo con la red de itinerarios existentes en los Parques Nacionales y la elaboración conjunta de un programa de ahorro energético que incluya recomendaciones a los usuarios de Paradores.²¹