

Recomendaciones en cuanto a Políticas para el Desarrollo del Turismo Sostenible

Aprobado por la Grupo Internacional de Trabajo para el Desarrollo del Turismo Sostenible - Marrakech, 21 de Abril de 2009

La Grupo Internacional de Trabajo para el Desarrollo del Turismo Sostenible [International Task Force on Sustainable Tourism Development] es una iniciativa voluntaria liderada por Francia. Su objetivo principal es fomentar la realización de acciones que promuevan la sostenibilidad en el turismo por medio del desarrollo de herramientas que respalden a las diferentes partes interesadas en el alcance de este objetivo. El Grupo de Trabajo también presenta y divulga iniciativas existentes para inspirar la réplica de proyectos piloto y las buenas prácticas en el turismo sostenible. La Grupo de Trabajo está compuesta por miembros de 18 países, tanto en vías de desarrollo como desarrollados, nueve organizaciones internacionales, siete organizaciones no gubernamentales, y siete asociaciones comerciales internacionales.

Las recomendaciones serán presentadas durante las preparaciones para la 18va Sesión de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en 2010, donde se discutirá el desarrollo del Marco de 10 años de Programas (10YFP, por sus siglas en inglés)

sobre el Consumo y la Producción Sostenibles (CPS). También fueran reconocidas por la Organización Mundial de Turismo (OMT) en la Asamblea General de octubre de 2009. Los miembros del Grupo de Trabajo recomendaron que este documento sea distribuido a todos los interesados relevantes que tengan responsabilidades en cuanto al desarrollo del turismo sostenible.

Se elaborará una versión más corta de este documento para efectos de comunicación. Las recomendaciones en cuanto a políticas están dirigidas a interesados claves, como gobiernos, incluyendo autoridades locales, comunidades indígenas y locales, organizaciones internacionales, el sector privado, las ONG y los consumidores. Estas recomendaciones se fundamentan en los proyectos de la Grupo de Trabajo Internacional para el Desarrollo del Turismo Sostenible, y en las lecciones aprendidas en la promoción del turismo sostenible.

I – Introducción

El turismo es una de las industrias de más rápido crecimiento en el mundo y una fuente importante de inversión extranjera y de empleo para muchos países en vías de desarrollo. Según las estadísticas de la OMT, 903 millones de turistas internacionales viajaron en el 2007, con un aumento anual promedio de más del cuatro por ciento desde el año 2000. A pesar de la

crisis económica y financiera del 2008, la cual ha continuado en el 2009, las mismas estadísticas indican que la cifra global llegará a mil millones de turistas internacionales hacia el final de esta década y a 1600 millones para el año 2020. Estos millones de personas ya están consumiendo y seguirán demandando cantidades enormes de energía, de agua, y de

otros recursos naturales para soportar sus actividades turísticas. Los turistas domésticos también se unen a la huella ambiental de este sector. Por un lado, el turismo traerá ingresos extra a las comunidades locales y aumentará el empleo directo e indirecto en este nivel. Por otra parte, la creciente demanda de bienes y de servicios básicos de los turistas a menudo provoca aumentos de precios que afectan negativamente a los residentes locales, cuyos ingresos no aumentan proporcionalmente.

Debido a que es una industria grande y creciente, el turismo a menudo es analizado en términos de su impacto sobre el ambiente, la economía, la cultura y las sociedades. Algunos estudios destacan el poder del turismo para contribuir con el crecimiento económico, mientras que otros enfatizan en los efectos negativos sobre los ecosistemas, las sociedades indígenas y el patrimonio cultural. Está claro entonces que el turismo puede tener impactos positivos o negativos, según la manera en que sea planificado, desarrollado y gestionado. El desarrollo del 'turismo sostenible' significa que hay estrategias establecidas para promover los efectos positivos y minimizar los negativos.

El concepto del turismo sostenible es aplicable a todas las formas de turismo, en todos los tipos de destinos, incluyendo el turismo de masas y los diferentes segmentos nicho de turismo. Los principios de la sostenibilidad se refieren a los aspectos ambientales, económicos y socioculturales del desarrollo del turismo. El turismo sostenible requiere del establecimiento de un adecuado equilibrio entre estas tres dimensiones para garantizar la sostenibilidad del desarrollo del turismo a largo plazo.

La respuesta del sector turismo a la actual y excepcional crisis económica debe incluir elementos que consoliden los parámetros de sostenibilidad en la planificación y en la gestión del turismo. Los grandes desafíos presentan grandes oportunidades. El turismo puede contribuir a su propia resiliencia y a la recuperación económica global por medio de la

búsqueda de una estrategia neutral al clima, así como la innovación en el uso de energía más limpia y un uso más eficiente de los recursos. La combinación de estas estrategias y métodos contribuye a la reducción de la pobreza y al desarrollo social y económico dentro de las capacidades de persistencia de los ecosistemas. Son necesarios un sólido liderazgo y un objetivo común para dirigir la identificación y la realización de estas oportunidades. Este documento pretende proporcionar una serie de recomendaciones de políticas para conseguir este objetivo.

II – Una visión del desarrollo del turismo sostenible

Considerando el importante pero relativamente inexplorado potencial del turismo para contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (especialmente en los países en desarrollo y en los menos desarrollados), a las organizaciones internacionales, los gobiernos, autoridades locales, al sector privado, a los consumidores y a la sociedad civil se les solicita impulsar patrones de consumo y de producción sostenibles (CPS) para el turismo, con los siguientes objetivos generales:

- El turismo sigue siendo un sector económico importante capaz de atraer inversiones extranjeras directas y de dar soporte al desarrollo económico sostenible, a la producción de riqueza equitativamente distribuida, a la creación de oportunidades de empleo y a la mitigación de la pobreza, especialmente en los países en vías de desarrollo y en los menos desarrollados.
- La sociedad y el ambiente local del destino pueden absorber y beneficiarse de los efectos positivos del turismo, y tal desarrollo del turismo sostenible también ofrece formas de proteger y de

enriquecer el conocimiento de la cultura local y autóctona.

Estas ventajas económicas del sector turismo pueden desequilibrarse por causa de impactos ambientales y socioculturales negativos, los cuales deben ser abordados y reducidos por medio de la planificación, de políticas y de regulaciones. Mecanismos voluntarios, acceso a la formación, el fomento de la comunicación para transmitir el conocimiento, acceso a mecanismos financieros, así como consultas con comunidades locales basadas en parámetros de sostenibilidad; todos juegan un papel clave en la construcción de estas soluciones.

Para que todas las formas del turismo se tornen más sostenibles, debe impulsarse la aplicación sistemática de objetivos y criterios de sostenibilidad a infraestructuras y servicios, tanto nuevos como existentes. Esto también incluye una gobernabilidad mejorada, el replanteamiento de la infraestructura existente en los destinos, especialmente con la ayuda de operadores públicos y privados relevantes, identificando formas innovadoras de viajar, y consolidando el desarrollo de varios segmentos 'nicho' del turismo (como el ecoturismo, turismo comunitario o rural, turismo de patrimonio o cultural) para convertirse en una participación más significativa del mercado y en una forma principal de turismo para algunos países.

Dadas las características intersectoriales de la industria del turismo, las referencias de este documento al sector privado cubren el transporte hacia y desde los destinos turísticos, las agencias de viajes, las cadenas de hoteleras y de alojamiento, y todas las actividades económicas que generan recursos, productos y servicios en todos los puntos de la cadena de valor del turismo.

III - Abordaje Recomendado

Reconociendo que la realización de esta visión requerirá de un proceso integrado sin límites determinados que involucre a los gobiernos en todos los niveles, organizaciones internacionales, empresas, ONG y consumidores, las recomendaciones están estructuradas en torno a un ciclo de vida simplificado de la cadena de valor del turismo, que incluye:

- Planificación del turismo
- Operaciones y gestión turística
- Inversión en turismo
- Promoción y mercadotecnia del turismo
- Desarrollo de las capacidades
- Consumo de productos y servicios turísticos
- Control y evaluación del desarrollo del turismo

III.1 – Planificación del turismo

Es necesario integrar el plan de turismo sostenible en los planes de desarrollo nacional y regional con el fin de consolidar la acción y desarrollar las destrezas y los recursos necesarios para aplicarlos de manera eficaz. Las políticas públicas, los mecanismos de gobernabilidad y la participación de las partes interesadas deben incorporarse en el marco delineado en el plan de desarrollo nacional y regional. Los planificadores deben identificar y utilizar regímenes legales y fiscales, información, conocimiento, instrumentos de evaluación, y procesos cooperativos entre profesionales y la sociedad civil.

Se utilizan varias recomendaciones, pautas y principios paraguas para enmarcar la planificación como un proceso continuo. Éstos incluyen:

III.1.1 – Los principios del Código Mundial de Ética para el Turismo adoptado por la OMT y respaldado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y las recomendaciones y pautas provistas por Acuerdos Ambientales Multilaterales y convenciones como apropiadas, incluyendo la Convención de Diversidad Biológica (CDB), la Convención del Patrimonio Mundial, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés), la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación (UNCCD, por sus siglas en inglés) y el Código de Conducta para la protección de los niños contra la explotación sexual en los viajes y el turismo:

- La planificación del turismo en los niveles nacionales y subregionales debe coordinar y relacionarse con el nivel local.
- La planificación debe estar estrechamente relacionada con políticas para el desarrollo sostenible, es decir, estrategias nacionales de desarrollo sostenibles, estrategias de reducción de la pobreza y la Agenda 21 local.

Las instituciones y organizaciones públicas y privadas involucradas en la planificación del turismo, incluyendo los planes turísticos maestros, deben hacer uso de métodos científicos creíbles e instrumentos que comprenden abordajes económicos, ambientales y sociales y evaluaciones para el desarrollo sostenible, que ayuden a las partes interesadas a identificarse con diferentes componentes de la cadena de valor y a comprender su impacto ambiental y sociocultural. Ellos, entonces, deben trabajar para maximizar los beneficios y reducir los impactos negativos.

III.1.2 – La experiencia ha mostrado que un plan es más eficaz cuando es producido por un proceso participativo de planificación de las partes interesadas (ONG, autoridades locales,

organizaciones basadas en la comunidad, empresas, expertos y Organizaciones de Gestión de Destinos, etc.), así como por medio del desarrollo de sociedades a niveles locales, nacionales, regionales e internacionales. El establecimiento de estructuras que hagan posible este proceso participativo asegura que las diferentes partes interesadas, en especial las comunidades locales, tengan una posición en cuanto a la manera en que se desarrolla y se gestiona el turismo. A su vez, se les insta a reflexionar sobre las prioridades acordadas para el turismo en su propio trabajo. Esto es, entonces, un proceso de doble sentido.

De esta manera, la eficacia de las políticas se optimizará por medio del establecimiento de estructuras que permitirían la coordinación de todas las partes interesadas y la adopción de una combinación equilibrada de herramientas, incluyendo instrumentos económicos y legislativos y Evaluaciones Ambientales Estratégicas. Las estructuras que promueven la implementación de las disposiciones de acuerdos ambientales multilaterales con relación a las obligaciones para la conservación y protección del medio ambiente, prevención y control de la contaminación, y una sólida gestión de los recursos naturales también contribuirán con la planificación del desarrollo del turismo sostenible.

Dentro de este marco, los abordajes recomendados para la planificación del turismo son los siguientes:

- La planificación define una visión para el turismo y otros desarrollos y gestiones de utilidad pública. Esto incluye a los sistemas de división por zonas, con experiencias para los visitantes que sean apropiadas y estén de acuerdo con la zona.
- Las condiciones deseadas sirven de fundamento para la planificación y para el desarrollo del producto. Las descripciones de las condiciones deseadas se basan en valores locales, regionales y nacionales, en la legislación

nacional existente, y en las metas y objetivos de autoridades de gestión. Es recomendable consultar con las zonas distritales relevantes a la hora de formular las condiciones deseadas.

- Los proyectos se desarrollan de tal manera que conserven los valores del destino, estructurando procesos para supervisar el cambio, evaluar amenazas y oportunidades, y permitir a líderes públicos y privados responder a valores claves con el fin de mantener el sentido de localidad del destino.
- La planificación también puede ocuparse de los potenciales impactos negativos de extensas operaciones de turismo sobre los precios de la tierra y de las propiedades y de la consiguiente evolución de modelos de propiedad, así como sobre los bienes locales, como el valor estético de los paisajes.
- La planificación es un proceso que proporciona oportunidades importantes para desarrollar el involucramiento de las zonas distritales y de las comunidades, para un mejor entendimiento del cambio en las expectativas y de las condiciones ambientales y sociales, y para respaldar los valores locales. Involucrando a las zonas distritales en el proceso de planificación, se pueden resolver los conflictos y las zonas desarrollan el sentido de responsabilidad y de propiedad necesarios para la realización de los proyectos. El establecimiento de un consejo compuesto por esas zonas distritales, incluyendo la industria del turismo, ayuda a entender y a reflejar los diversos valores vinculados al turismo y sus resultados. Además, el involucramiento de la industria del turismo es importante en el desarrollo y en la realización de los proyectos. La perspectiva de la cadena de valor mejoraría de esta manera el entendimiento de los diversos papeles de los diferentes actores del turismo y

mejoraría las oportunidades de cooperación y de colaboración.

- La planificación facilita la cooperación y la colaboración entre los ministerios de turismo y agencias similares, y los ministerios de cultura, los departamentos de conservación y ministerios del medio ambiente.
- La planificación es considerada como un mecanismo para desarrollar las capacidades técnicas y habilidades de la gestión en instituciones públicas y agencias de conservación. Es esencial desarrollar la capacidad de un especialista o coordinador dentro de la agencia que esté a cargo de la planificación del turismo.
- El personal público a nivel local desarrolla un plan y lo pone en práctica. Durante la fase de desarrollo del plan, un asesor externo puede asistir al planificador local. Sin embargo, los profesionales locales deben involucrarse en la producción del plan. Esto contribuye al sentido de propiedad de los administradores, comunidades locales u otras zonas distritales; así, los instrumentos, métodos y programas recomendados se adaptan mejor a la capacidad técnica, financiera y de gobernabilidad de la gestión.
- Por lo general, la coordinación entre destinos dentro de una región mejora la planificación. La consideración de los vínculos entre los bienes y las atracciones regionales durante la fase de planificación creará oportunidades para unir todas las atracciones regionales de un destino. Si se planifica apropiadamente, también puede disminuir la presión sobre ciertas atracciones. También puede ayudar a maximizar los papeles complementarios de diversas agencias y organizaciones en cuestiones de gestión y de desarrollo económico.
- Los gobiernos y todas las partes interesadas deben considerar el

promover abordajes regionales y/o sub-regionales al desarrollo del turismo sostenible.

III.2 – Operaciones y gestión turística

III.2.1 - Las empresas de turismo y los organismos públicos responsables por el turismo deben adoptar una tecnología innovadora y adecuada para mejorar la eficacia del uso de recursos (principalmente la tierra, la energía y el agua), abordar los desafíos del cambio climático, minimizar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y la producción de desechos, a la vez que se protege la biodiversidad.

III.2.2 - Las operaciones y la gestión de turismo deben respetar los objetivos legislados y/o planificados relacionados con el desarrollo y la gestión del turismo, como lo plantean las autoridades locales y nacionales; esto incluye las condiciones relacionadas con las consideraciones ambientales, económicas y socioculturales.

III.2.3 - Las operaciones deben utilizar normas reconocidas a nivel internacional para el turismo sostenible.

III.2.4 - Los actores en el turismo deben participar activamente en las iniciativas y en los procesos establecidos o soportados por la Grupo Internacional de Trabajo para el Desarrollo del Turismo Sostenible, como el 'Proceso Davos', en el cambio climático y el turismo, la Red de Inversión y Finanzas Sostenibles en el Turismo (SIFT, por sus siglas en inglés), el Consejo de Administración para el Turismo Sostenible (STSC, por sus siglas en inglés) etc., y utilizar las herramientas desarrolladas por los proyectos de la Grupo Internacional de Trabajo y otras iniciativas voluntarias relevantes.

III.2.5 - Los turistas pueden optar por alternativas más sostenibles si se hacen esfuerzos para ofrecer información clara en las etiquetas que afirman sostenibilidad. En este respecto, son necesarios dos desarrollos estratégicos: una mejor consistencia entre dichas etiquetas y una clara validación del contenido de las etiquetas. Una amplia variedad de técnicas y afirmaciones de comunicación (basadas en sólidos datos subyacentes) también puede asegurar que el público reciba la mejor información posible, entregada del modo más apropiado, lo cual les permitirá hacer las elecciones más sostenibles en sus opciones de turismo.

III.2.6 - También es necesario informar, educar y trabajar de manera colaborativa con la industria del turismo para integrar la sostenibilidad en sus políticas y prácticas de gestión, y asegurar su participación activa en el desarrollo del turismo sostenible.

III.3 – Inversión en el Turismo

III.3.1 - El financiamiento de organizaciones nacionales e internacionales (públicas y privadas) que tienen que ver con inversiones en la infraestructura pública relacionada con el turismo o con las inversiones en negocios de turismo privados deben hacer una estimación de sus impactos sociales y ambientales y adoptar medidas económicas para compensar y contrarrestar los impactos que son inevitables.

III.3.2 - Los instrumentos regulatorios con criterios ambientales y sociales totalmente integrados deben ser aplicados en los procedimientos de licitación, de concesión de licencias y de aprobación de permisos. Estos instrumentos también deben incluir y apoyar la aplicación de herramientas, como por ejemplo las Evaluaciones Estratégicas de Impacto Ambiental, Evaluaciones de Impacto Ambiental y Social, y procesos relacionados de ejecución y de supervisión. Además, los instrumentos regulatorios que contribuyen a la sostenibilidad

deben ser diseñados de manera que ayuden a los gobiernos a construir la capacidad institucional y a desarrollar procedimientos modernizados y coordinados para este fin.

III.3.3 - El cálculo de los beneficios esperados del desarrollo del turismo sobre la base del 'Valor Económico Total' que incluye servicios de ecosistema y beneficios de contabilidad social debe considerarse en la toma de decisiones con respecto a las inversiones. Se debe dar especial énfasis a la inclusión de los impactos en las sociedades y comunidades locales.

III.3.4 - Las empresas deben adoptar los principios de responsabilidad social y ambiental empresarial (RSAE) en sus inversiones de turismo. Se debe invitar a inversionistas tradicionales a reforzar sus compromisos para con las inversiones responsables, porque ellos están entre los actores claves que son actualmente capaces de promover prácticas sostenibles.

III.3.5 - Los métodos y los instrumentos basados en nuevos abordajes económicos y financieros pueden ayudar a los tomadores de decisiones a identificar y a hacer inversiones sostenibles, incluyendo métodos desarrollados por medio de la economía ambiental que calcula el Retorno esperado sobre la Inversión (ROI, por sus siglas en inglés) y la Tasa Interna de Retorno (TIR).

III.3.6 - Los criterios para las inversiones sostenibles en el sector turismo deben adoptarse dentro del espíritu de los "Principios del Ecuador". Los criterios deben también priorizar las inversiones en proyectos desarrollados por Micro, Pequeñas y Medianas y Empresas (MIPYMES) que dirigen procesos sostenibles de consumo y de producción en negocios de turismo, a fin de facilitar el acceso a fondos específicos o recursos financieros por parte de los micro y pequeños inversionistas. Se debe promover la creación de nuevas herramientas o mecanismos financieros y de

inversión para apoyar a las MIPYMES que apuntan a la sostenibilidad.

III.3.7 - La inversión en la infraestructura sostenible tiene importancia prioritaria en el desarrollo exitoso del turismo.

III.4 – Promoción y mercadotecnia del turismo

III.4.1 - Las estrategias de mercadeo deben promover la idea y la necesidad de la sostenibilidad. La promoción y los canales de distribución existentes deben hacer énfasis en la sostenibilidad como opción primaria para el desarrollo del turismo y para incidir en las opciones del consumidor.

III.4.2 - Se debe instar a los gobiernos, a las empresas y a las organizaciones de la sociedad civil a que hagan todas sus reuniones, incentivos, conferencias y giras (MICE, por sus siglas en inglés) tan sostenibles como sea posible, usando herramientas tanto políticas como técnicas para asegurar una ejecución responsable de estas actividades.

III.4.3 - El 'éxito' de los destinos turísticos debe ser evaluado no sólo en términos de 'llegadas', sino también en términos de beneficios económicos y sociales que se quedan en el destino, y en términos de limitación de los impactos ambientales y sociales negativos.

III.4.4 - Debe fomentarse el desarrollo de una estrategia de comunicación relacionada con eventos, a fin de incorporar el mensaje de sostenibilidad en la tendencia prevaleciente, en especial fomentando el uso de los medios en eventos deportivos importantes para promover el turismo sostenible.

III.4.5 - Debe promoverse el uso de bienes y servicios locales en el sector del turismo, lo cual minimiza las fugas económicas. Estos productos y servicios tienen un fuerte papel en el apalancamiento de inversión local adicional,

creando el empleo para la fuerza laboral local y ayudando a estos actores a ser competitivos, a la vez que se ofrece oportunidades concretas para contribuir con la conservación del ambiente natural y cultural.

III.4.6 - Las oportunidades proporcionadas por las modernas Tecnologías de Comunicación y de la Información (TIC) para crear conciencia sobre el consumo y las operaciones sostenibles en el turismo deben ser parte de las actividades de mercadotecnia.

III.4.7 - Como parte de la sostenibilidad socioeconómica, las empresas de turismo deben ser promovidas por técnicas de mercadotecnia convencionales y modernas que aseguren el acceso adecuado de pequeñas y medianas empresas (PYMES) locales de turismo, comunidades locales y otros proveedores (sobre todo en los países en vías de desarrollo) a los mercados domésticos e internacionales.

III.5 – Desarrollo de las capacidades

III.5.1 - Se debe motivar a todas las partes interesadas a desarrollar las capacidades para el turismo sostenible y aplicar esta capacidad en sus operaciones internas, así como en incidir en la decisión de otras partes interesadas. Dentro de este marco, las capacidades de las comunidades locales y poblaciones indígenas deben optimizarse, a la vez que se respeta sus tradiciones, y se les permite desarrollar iniciativas sostenibles, basadas en la comunidad.

III.5.2 - Debe involucrarse a las organizaciones internacionales, las ONG, las instituciones educativas y los intermediarios del conocimiento para que apoyen la optimización de las capacidades de todas las partes interesadas, incluyendo gobiernos nacionales, para el logro de los objetivos del turismo sostenible.

III.6 – Consumo de productos y servicios turísticos

III.6.1 - Se debería instar a los consumidores a usar productos y servicios desarrollados localmente, que generen empleo local y apoyen las iniciativas para el desarrollo social y de infraestructura de la comunidad, incluyendo, entre otros, la educación, la salud, y la salubridad.

III.6.2 - Se debe estimular a los consumidores (personas, negocios y el sector público) de productos y servicios turísticos a que evalúen la huella ambiental y sociocultural y las consecuencias económicas de sus decisiones. También se les debe motivar a adquirir productos y servicios locales de turismo sostenible, incluyendo productos como artesanías, alimentos, etc.

III.6.3 - Se debe promover las pautas para el comportamiento de los turistas en los lugares de destino usando redes, los medios y otros canales de comunicación, tales como información de los proveedores de servicio y operadores a través de toda la cadena de valor del turismo.

III.7 – Supervisión y evaluación del desarrollo del turismo

III.7.1 - Los gobiernos y las empresas deben establecer una línea base y objetivos que se puedan medir, verificar el progreso e informar en cuanto al logro de los objetivos de turismo sostenible. Se debe usar la guía de la OMT sobre los 'Indicadores para el Turismo Sostenible' para ejemplos de aplicaciones prácticas.



III.7.2 - Considerando que una actividad puede ser aceptable en un contexto y muy perjudicial en otro, la supervisión y los métodos de evaluación deben adaptarse al contexto específico de cada destino local según los recursos, las formas y volúmenes del turismo, la capacidad de gestión, etc.

III.7.3 - El concepto de un 'Observatorio Global de Turismo Sostenible' puede ser considerado como una iniciativa para establecer una red de observatorios regionales, nacionales y locales. Su objetivo sería la promoción de una aplicación sistemática de técnicas de supervisión y de gestión de la información, así como procesos relacionados de comunicación y de generación de informes, dando soporte a la toma de decisiones informada en los asuntos referentes al turismo sostenible.