



**Consejo de Administración del  
Programa de las Naciones Unidas  
para el Medio Ambiente**

Distr.: General  
27 de octubre de 2005

Español  
Original: Inglés



**Noveno período extraordinario de sesiones del  
Consejo de Administración/ Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial**  
Dubai, 7 a 9 de febrero de 2006  
Tema 5 c) del programa provisional\*

**Cuestiones de política: turismo y medio ambiente**

**Documentos de antecedentes para las consultas ministeriales  
sobre energía y medio ambiente para el desarrollo, la gestión de  
los productos químicos y el turismo y el medio ambiente**

**Documentos de debate presentados por el Director Ejecutivo**

**Adición**

**Documento de antecedentes sobre turismo y medio ambiente**

*Resumen*

El presente documento contiene información sobre el tema y tiene por objeto alentar los debates y poner de relieve cuestiones que son motivo de preocupación para los gobiernos y que deberán examinar los ministros y jefes de delegaciones en las consultas ministeriales sobre turismo y medio ambiente que se celebrarán durante el noveno período extraordinario de sesiones del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial.

\* UNEP/GCSS.IX/1.

K0583509 071205 261205

Para economizar recursos, sólo se ha impreso un número limitado de ejemplares del presente documento. Se ruega a los delegados que lleven sus propios ejemplares a las reuniones y eviten solicitar otros.

## Índice

I.	Las repercusiones del turismo y las oportunidades que ofrece .....	3
A.	El turismo como impulso para el cambio ambiental.....	3
B.	Principales repercusiones de turismo .....	3
C.	Las políticas que pueden ayudar a que el turismo sea más sostenible.....	4
D.	Principales actores y los obstáculos que es necesario superar .....	5
E.	La función de los gobiernos.....	6
II.	Soluciones: estructuras y herramientas .....	6
A.	Estructuras para la coordinación entre los distintos interesados directos.....	7
B.	Herramientas diversas.....	7
C.	Aplicación del concepto de sostenibilidad en el turismo a través de los acuerdos ambientales multilaterales .....	9
III.	Los principales desafíos.....	12
A.	El turismo y el cambio climático.....	12
B.	El turismo y la conservación de la diversidad biológica.....	13
C.	Participación del sector privado .....	14
D.	El turismo y el consumo sostenibles.....	15
IV.	Conclusiones.....	16
V.	Preguntas para las consultas ministeriales .....	16
Anexo	.....	17
	Resumen de las estadísticas sobre el crecimiento del turismo .....	17

## **I. Las repercusiones del turismo y las oportunidades que ofrece**

### **A. El turismo como impulso para el cambio ambiental**

1. El turismo constituye una importante fuerza socioeconómica en el mundo y la magnitud actual de esa fuerza y su probable crecimiento futuro afectan en gran medida el entorno del lugar y el medio ambiente mundial. En 2004 hubo 760 millones de turistas internacionales. La Organización Mundial del Turismo de las Naciones Unidas (OMT) prevé que en 2020 esa cifra será dos veces mayor (véase el anexo del presente documento). Estos datos corresponden solamente a los movimientos internacionales, y en la mayor parte de los países el turismo interno es significativamente mayor que el internacional. Se estima que, en la actualidad, el turismo da trabajo a 215 millones de personas (8,1% del total mundial).

2. Las tendencias recientes y los pronósticos indican que el turismo se expandirá a nuevos destinos. En términos proporcionales, en los próximos diez años el turismo aumentará a un ritmo más rápido en los países menos desarrollados que en los países desarrollados y la gente está teniendo más interés en hacer un turismo rural y de actividades que un turismo tradicional en lugares tradicionales. Si bien estos cambios tal vez traigan consigo oportunidades para el desarrollo económico y la mitigación de la pobreza, también comenzarán a dejar sus huellas en el medio ambiente en zonas que, hasta el momento, no se habían visto afectadas por el turismo.

3. Además de su crecimiento dinámico, otra razón para prestar una atención especial al turismo en el contexto de la política ambiental es la relación dual entre la industria del turismo y el medio ambiente. Contrariamente a la mayoría de las demás actividades económicas, la sanidad de la industria del turismo depende, en gran medida, de la sanidad del medio ambiente. Los turistas buscan cada vez más lugares atractivos y no contaminados y la participación de las poblaciones locales en la industria del turismo puede hacer que comiencen a adquirir más conciencia de la necesidad de conservar el medio ambiente. Como un entorno de gran calidad es un ingrediente fundamental del producto turístico, el turismo puede ser un aliado, y una fuerza económica y política de apoyo, de la conservación.

### **B. Principales repercusiones de turismo**

4. Las repercusiones negativas del turismo en el medio ambiente incluyen:

a) La emisión de gases de efecto invernadero y otros contaminantes, que contribuyen al calentamiento mundial y al cambio climático y afectan la calidad del aire local. Este fenómeno se debe principalmente al uso del transporte aéreo y vial para el turismo. Se calcula que el turismo produce hasta el 5,3% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero de origen antropógeno, y que el transporte corresponde al 90% de estas emisiones<sup>1</sup>;

b) La construcción de instalaciones turísticas en entornos frágiles, que producen una degradación física de la tierra, daños a los hábitats y pérdida de diversidad biológica, y la destrucción de los paisajes naturales. Los daños pueden tener lugar durante el proceso de construcción y también por cambios en el uso de la tierra. La pérdida de los medios costeros naturales es una de las consecuencias más graves del desarrollo del turismo;

c) La operación de establecimientos turísticos, para los cuales se usan recursos no renovables o recursos preciosos, tales como agua dulce y combustibles fósiles, y como resultado de la cual se generan contaminantes y desechos. Estos últimos incluyen la descarga de aguas servidas y la generación de desechos sólidos.

5. El turismo también puede tener repercusiones sociales negativas con importantes consecuencias para la gestión de los recursos ambientales. En muchas comunidades la escasez de agua dulce es un problema muy importante que se puede ver exacerbado en gran medida con el desarrollo del turismo. En algunos lugares los turistas consumen entre 10 y 15 veces más agua dulce per cápita por día que los residentes. Los embotellamientos de tránsito causados por el turismo pueden tener graves consecuencias en la calidad de vida local y para solucionar ese problema hace falta una gestión eficaz de la cuestión. Lo mismo puede decirse de la pérdida que sufre la población local de los atractivos físicos del lugar o de los daños que se infligen a éstos.

---

<sup>1</sup> Gossling, S. (2002). Global environmental consequences of tourism. *Global Environmental Change* 12, 283-302.

6. El turismo también puede contribuir de muchos modos en forma positiva al medio ambiente, sobre todo influyendo en la sociedad y la economía del lugar. El turismo puede contribuir, entre otras cosas:

a) Proporcionando una fuente directa de ingresos para la conservación. En muchos países el apoyo financiero que los parques y las reservas de vida silvestre nacionales reciben del gobierno no es suficiente y en muchos casos para poder llevar a cabo actividades de conservación éstos dependen de los ingresos que generan los visitantes con el pago de la entrada y con las compras que hacen en el lugar. También pueden ser de ayuda las donaciones de visitantes y el patrocinio de la industria;

b) Proporcionando una fuente de ingresos para las comunidades locales derivada de las actividades turísticas, como, por ejemplo, los servicios de restauración, alojamiento, guías turísticos y venta de productos artesanales, que es menos nociva para el medio ambiente que otras fuentes de subsistencia, tales como la agricultura de quema y tala o la industria de la extracción o actividades que producen contaminación;

c) Aumentando la concienciación sobre la calidad ambiental y sus valores sociales, culturales y económicos, tanto de los visitantes como de las comunidades locales, creando así un mayor interés y apoyo.

7. De todos modos, el turismo es una industria que depende de la diversidad biológica y también se ve afectada por la variabilidad del clima y el cambio ambiental. El modo en que el cambio ambiental, y sobre todo la variabilidad del clima, puede afectar los destinos turísticos y las vacaciones queda ilustrado con las olas de calor (como las que ocurrieron en el verano europeo de 2003), los cambios en la intensidad de las tormentas tropicales (como el huracán Katrina), la degradación de importantes recursos turísticos, como los arrecifes de coral (por ejemplo, su blanqueamiento, como ocurrió en 1998), la falta de nevadas, los incendios forestales (como los que tuvieron lugar en Portugal en 2005), y las restricciones en el uso del agua. El turismo depende de un ecosistema intacto y, habida cuenta de la vulnerabilidad de muchos de los destinos turísticos a los desastres naturales (tsunamis, etc.), la preparación para casos de desastres ambientales, y su gestión, revisten una importancia especial.

### C. Las políticas que pueden ayudar a que el turismo sea más sostenible

8. Los organismos internacionales (en el documento UNEP/GCSS.IX/INF/12 figura información sobre las actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en la esfera del turismo), los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades locales y las empresas turísticas del sector privado deben, en forma conjunta, tener en cuenta las repercusiones del turismo en el medio ambiente mencionadas anteriormente.

9. Cada vez se reconoce más que las repercusiones del turismo y el medio ambiente deben considerarse no en forma aislada sino en el contexto más amplio del desarrollo sostenible y se debe prestar la misma atención a la sostenibilidad ambiental, a la social y a la económica.

10. Los conceptos de sostenibilidad económica, social y ambiental pueden recogerse en 12 metas específicas que podrían servir de base para formular una política para el desarrollo y la gestión del turismo. Esas metas específicas son:

a) *Viabilidad económica:* Asegurar la viabilidad y competitividad de los destinos y empresas turísticos para que puedan prosperar y producir beneficios a largo plazo;

b) *Prosperidad a nivel local:* Hacer que el turismo contribuya en la mayor medida de lo posible a la prosperidad de las comunidades locales, entre otras cosas con la proporción del dinero que gastan los visitantes que queda en manos de esas comunidades;

c) *Calidad del empleo:* Fortalecer la cantidad y calidad de los trabajos creados a nivel local y sustentados por el turismo, incluido el nivel de paga, las condiciones de servicio y la disponibilidad para todos, sin discriminación basada en el género, la raza, las incapacidades u otros criterios de esa índole;

d) *Igualdad social:* Promover la distribución generalizada de los beneficios económicos y sociales derivados del turismo en todas las comunidades locales, con inclusión del mejoramiento de oportunidades, ingresos y servicios disponibles para los pobres;

e) *Disfrute de los visitantes:* Hacer que los visitantes, en su conjunto y sin discriminación basada en el género, la raza, las incapacidades u otros criterios de esa índole, puedan disfrutar de una experiencia agradable, satisfactoria y sin peligros;

- f) *Control local*: Hacer que las comunidades locales participen y tengan voz y voto en la planificación y la adopción de decisiones sobre la gestión y el desarrollo futuro del turismo en sus áreas, en consulta con otros interesados directos;
- g) *Bienestar de la comunidad*: Mantener y mejorar la calidad de vida de las comunidades locales, incluidas las estructuras sociales y el acceso a los recursos, a los servicios de esparcimiento y a los sistemas de soporte de vida, evitando toda forma de degradación social o explotación;
- h) *Riqueza cultural*: Respetar y dar más lugar al patrimonio histórico, la cultura auténtica, las tradiciones y las características distintivas de las comunidades locales;
- i) *Integridad física*: Mantener y mejorar la calidad de los paisajes, tanto urbanos como rurales, y evitar la degradación física y visual del medio ambiente;
- j) *Diversidad biológica*: Apoyar la conservación de las zonas naturales, los hábitats y la vida silvestre y reducir a un mínimo los daños que se les infligen;
- k) *Eficiencia en la utilización de recursos*: Reducir a un mínimo el uso de recursos escasos y no renovables en el desarrollo y el funcionamiento de las instalaciones y servicios turísticos;
- l) *Pureza ambiental*: Reducir a un mínimo la contaminación del aire, el agua y la tierra y la generación de desechos por las empresas turísticas y los visitantes.

#### **D. Principales actores y los obstáculos que es necesario superar**

11. Cuando se consideran los principales obstáculos que es necesario superar para integrar los principios y criterios de sostenibilidad al desarrollo y la gestión del turismo, conviene tener en cuenta la posición de los tres tipos principales de actores o interesados directos: los turistas, las empresas turísticas del sector privado, y los gobiernos.

12. De hecho, el turismo no podrá pasar a ser una actividad más sostenible a menos que los consumidores (es decir, los turistas) elijan sistemáticamente destinos y actividades más sostenibles a la hora de tomar sus decisiones. Esto se debe a que, en general, la industria se rige por las oportunidades del mercado. Ha habido algunos signos alentadores a las respuestas del mercado: a la mayoría de los turistas les preocupa la calidad del medio ambiente en los destinos en los que esta calidad puede llegar a afectar la experiencia que tengan en el lugar y hay una mayor conciencia de los turistas con respecto a las repercusiones que tiene el turismo en los entornos y las comunidades locales. En algunas de las encuestas realizadas se descubrió que la mitad de los turistas que respondieron estarían dispuestos a pagar más dinero en beneficio de los entornos y las comunidades de los lugares que visitan. De todos modos, es probable que sea más difícil generar una responsabilidad ambiental más general (que no sea la del interés propio o la que se puede notar a nivel local) de los turistas, por ejemplo en relación con el impacto total del turismo en las emisiones de gases de efecto invernadero. Uno de los desafíos será lograr que la gente, atendiendo a sus propias preocupaciones, cambie el tipo de vacaciones que elige y el comportamiento que tiene durante esas vacaciones, usando promociones, información y precios que generen un cambio efectivo y también asegurándose de que la industria se mantiene alerta a nuevas motivaciones, como el ecoturismo o el turismo dedicado a visitar patrimonios culturales, en vez de presuponer que a la mayoría de los turistas no les interesa la calidad del medio ambiente ni el impacto ambiental.

13. Un problema importante es el hecho de que más que las consideraciones sociales y ambientales la fuerza motriz dominante que orienta el desarrollo del turismo, así como sus políticas y su promoción, en especial en los países en desarrollo y los países con economías en transición, es lo económico. El impacto ambiental del turismo está muy influido por las decisiones que adoptan los agentes de empresas turísticas y los inversores del sector privado. Al igual que en la mayoría de las industrias, en el sector del turismo se reconoce cada vez más el concepto de responsabilidad social corporativa, que algunos órganos de esa industria promueven tanto a nivel internacional como nacional. No obstante, aparentemente sólo unas pocas empresas de gran escala aplican sistemáticamente este criterio, con inclusión de medidas como los sistemas de gestión ambiental o informes con triple cuenta de resultados. Un desafío especial es que las empresas medianas y pequeñas, así como las microempresas, que constituyen la vasta mayoría de las empresas de turismo, se comprometan a tener en cuenta las cuestiones ambientales. La proporción de empresas que se sabe fehacientemente que respetan los criterios establecidos de buenas prácticas ambientales, como la participación en programas de ecoetiquetado, es muy baja.

14. Para lograr una mayor sostenibilidad en la industria del turismo es necesario el apoyo de las autoridades gubernamentales. Algunos de los obstáculos son la falta de entendimiento de lo que

representa la sostenibilidad por parte de los diversos sectores y niveles de gobierno relacionados con el turismo, y la falta de adhesión a esa sostenibilidad. La influencia de la paz y la estabilidad o de los conflictos militares y el terrorismo en el turismo es considerable: las dos primeras promueven el desarrollo del sector y los dos últimos lo obstaculizan. Es necesario, entre otras cosas, obtener un mayor apoyo político, aumentar la transparencia y difundir conocimientos. Hace falta integrar el turismo a los planes de desarrollo nacionales y fortalecer tanto las herramientas con que cuentan los gobiernos para influir en las actividades que se llevan a cabo sobre el terreno, como las aptitudes y recursos para aplicar esas herramientas en forma efectiva.

## **E. La función de los gobiernos**

15. En lo que hace, más específicamente, a la función que deben desempeñar los gobiernos para que el turismo sea más sostenible, las responsabilidades incluyen:

- a) Servir de modelo y de coordinador: Esto es fundamental, debido a que el sector privado está integrado por muchos miles de empresas; al hecho de que son muchos los aspectos de un país y de los destinos locales que afectan la experiencia que tendrán los visitantes; y a las consecuencias del turismo para la sociedad y el medio ambiente;
- b) Establecer la estrategia para un turismo sostenible: Los gobiernos deberían colaborar con otros interesados directos para delinear claramente el camino que debería tomar el turismo basándose en los principios de sostenibilidad y las metas presentadas anteriormente;
- c) Desarrollar y gestionar la infraestructura y los recursos de dominio público: En muchos países la infraestructura de que depende el turismo (por ejemplo, los caminos, el transporte público, el abastecimiento de agua, el tratamiento de desechos, el suministro de energía, etc.) es responsabilidad del gobierno. A veces esta responsabilidad también abarca zonas naturales y lugares de patrimonio cultural. La prestación de servicios y su gestión tienen un profundo efecto en la sostenibilidad del turismo;
- d) Proporcionando un marco reglamentario: Muchos de los instrumentos que pueden utilizarse para influir en la sostenibilidad del turismo, tales como los controles de la planificación, la concesión de licencias y las reglamentaciones laborales, requieren una intervención del gobierno, desde la legislación, hasta la aplicación y observancia;
- e) Promover y facilitar otras maneras de influir en las empresas y visitantes: Pueden utilizarse diversos instrumentos económicos, de carácter voluntario y de apoyo para que el turismo sea más sostenible. Si bien tal vez no sea necesario que los gobiernos sean los responsables de poner a disposición todos esos instrumentos, su apoyo con frecuencia es crítico para que se los emplee en la práctica;
- f) Difundir conocimientos: Los gobiernos suelen ocupar un lugar preferencial para dar comienzo o apoyar investigaciones de los impactos y la sostenibilidad del turismo y difundir buenas prácticas.

16. Los gobiernos deben desempeñar su función en los niveles nacional y local.

## **II. Soluciones: estructuras y herramientas**

17. Una integración efectiva y sólida de la sostenibilidad en las políticas relacionadas con el turismo debe basarse en la elaboración de medidas específicas y la utilización de herramientas en las que se tengan en cuenta:

- a) La magnitud y el tipo general de turismo, incluidas cuestiones de escala, capacidad, distribución en el espacio y en el tiempo y los tipos de productos y de mercados a los que está dirigido;
- b) La construcción de instalaciones turísticas y el desarrollo de actividades, incluidas cuestiones relacionadas con la ubicación, el diseño y la infraestructura conexas;
- c) La operación de empresas de turismo y la prestación de servicios, incluidas cuestiones como la prestación de servicios de calidad, la gestión ambiental, el desarrollo de los recursos humanos, la gestión de la cadena de suministros y la integración con otras actividades;
- d) El comportamiento de los turistas, incluida la elección del tipo de vacaciones, la selección de los medios de transporte y de otros servicios y la conciencia de las cuestiones de conservación y comunitarias en los lugares visitados.

18. Con respecto a la coordinación con otros sectores, las políticas relacionadas con la sostenibilidad del turismo pueden apoyarse haciendo que las estrategias para el turismo se correspondan estrechamente con otras estrategias nacionales de alto nivel, como las que se aplican al desarrollo sostenible en su conjunto, a la reducción de la pobreza o a la gestión ambiental a nivel global. En los países en desarrollo y los países con economías en transición, las estrategias de mitigación de la pobreza están ocupando un lugar cada más preponderante en las medidas que adoptan los gobiernos en relación con el desarrollo de los distintos sectores y también en las prioridades para la financiación establecidas por los organismos internacionales de asistencia para el desarrollo. Se está procurando que el turismo pase a ser una de las herramientas de estas estrategias de mitigación de la pobreza y también se da la oportunidad de tener en cuenta el aspecto ambiental del turismo en estas actividades.

19. La respuesta de los gobiernos a la sostenibilidad del turismo suele ser más firme a nivel regional o local que a nivel nacional. Cada vez se reconoce más que la planificación integrada del desarrollo del turismo, vinculada a la gestión ambiental, dará más frutos dentro de zonas turísticas locales claramente identificadas. Muchos países han puesto en práctica el concepto de organizaciones de gestión de los destinos, que se están convirtiendo en protagonistas en la escena del turismo y en las que participan las autoridades locales colaborando con otros interesados directos locales.

20. Las políticas serán más efectivas si se crean estructuras que permitan la coordinación entre todos los interesados directos y el empleo de una variedad equilibrada de herramientas.

### **A. Estructuras para la coordinación entre los distintos interesados directos**

21. La experiencia de diversos países del mundo entero ha demostrado que es mucho más probable que las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad se tengan en cuenta si se reúnen a interesados directos con distintos intereses económicos, sociales y ambientales para elaborar y poner en práctica una política para el turismo. Al establecerse estructuras que permiten interactuar de esa manera se garantiza que los distintos interesados directos pueden opinar sobre la manera en que el turismo se desarrolla y gestiona y, a su vez, están incentivados para reflejar en su propia labor las prioridades acordadas en relación con el turismo. Se trata de un proceso recíproco.

22. Como primera medida, debe establecerse una excelente comunicación entre todos los ministerios de gobierno cuyas esferas de responsabilidad influyen en el turismo o están influidas por éste. Se trata, en particular, de los ministerios de turismo, medio ambiente, desarrollo económico y transporte, y también, de los que tienen a su cargo las cuestiones de cultura, seguridad interna, agricultura, comercio, etc. Debería establecerse un proceso formal y una estructura para la cooperación interministerial relacionada con el turismo.

23. En segundo lugar, podría establecerse un foro permanente para el turismo en el que participen las partes con distintos intereses, incluidos los departamentos y organismos de gobierno pertinentes, las autoridades regionales y locales, los diversos segmentos de la industria del turismo, la industria de viajes internacional, el sector del transporte, organizaciones no gubernamentales ambientales y comunitarias, órganos encargados del patrimonio cultural, parques nacionales y otras zonas protegidas, grupos de usuarios de áreas turísticas y de recreación, la sociedad civil, universidades y otros órganos que se ocupan de la educación y la formación en la esfera del turismo, asociaciones gremiales, etc.

24. También deberían existir a nivel local estructuras de múltiples interesados directos. Es importante garantizar que las organizaciones de gestión de los destinos incluyan representantes de intereses ambientales y comunitarios locales. En algunos países y lugares es especialmente importante establecer procesos en los que participen las distintas comunidades en la planificación del turismo y en los que se tengan en cuenta las estructuras sociales tradicionales, especialmente las de los grupos indígenas.

25. Uno de los fines principales de esas estructuras es formular estrategias comunes para el turismo que se basen en las metas y principios de la sostenibilidad, y supervisar su aplicación. Esas estrategias deberían desarrollarse a partir de un análisis de situación de todos los aspectos del impacto del turismo y de una consulta estrecha con los interesados directos.

### **B. Herramientas diversas**

26. La aplicación de políticas de turismo sostenible se apoya en la adopción y uso de un conjunto de herramientas diversas que se pueden agrupar de la siguiente manera:

a) *Instrumentos de medición*: Para poder identificar los niveles del impacto del turismo y mantenerse al día con los cambios:

- i) *Indicadores y vigilancia de la sostenibilidad:* Los indicadores se pueden utilizar para establecer metas para las políticas y para medir el éxito logrado en alcanzarlas. Pueden abarcar los niveles del turismo (por ej., volúmenes y distribución de los visitantes en el país), repercusiones (por ej. el uso de la energía y el agua), las actividades de gestión (por ej., los niveles de financiación para iniciativas específicas) y resultados (por ejemplo, el porcentaje de turistas que utiliza transporte público). La vigilancia se puede llevar a cabo principalmente haciendo mediciones del estado del medio ambiente y las condiciones de la sociedad y encuestas periódicas a visitantes, empresas de turismo y comunidades locales. La única manera de que algunos de los destinos se mantengan en buen estado es haciendo que las comunidades reciban una parte equitativa del gasto de los turistas. También habría que vigilar este aspecto;
  - ii) *Identificación de los límites del turismo:* Los conceptos y modelos de la capacidad de absorción o los límites de cambio aceptables pueden resultar herramientas muy útiles para determinar las políticas relativas al volumen, la naturaleza y la distribución del turismo en un lugar de destino y para garantizar una aceptación generalizada de esas reglamentaciones;
- b) *Instrumentos de comando y de control:* Para que los gobiernos puedan ejercer un control oficial estricto sobre ciertos aspectos del desarrollo y la operación del turismo:
- i) *Legislación, reglamentación y concesión de licencias:* Algunos de los aspectos más fundamentales de la sostenibilidad del turismo, tales como los derechos de los empleados, la seguridad de los visitantes y las descargas peligrosas, deben estar controlados por la ley. También en ciertos casos se aplicarán reglamentaciones adicionales en lugares específicos. Las leyes aplicadas específicamente al turismo pueden ser de ayuda al poner de relieve y crear un entorno conducente para la promoción de la sostenibilidad en el sector, pero igual importancia revisten la armonización y la difusión de otras leyes que afectan al turismo, como las leyes laborales y ambientales. Los procesos de concesión de licencias pueden ayudar a identificar a las empresas que cumplen las leyes y a disuadir a las que no lo hacen;
  - ii) *Planificación del uso de la tierra y control de la edificación:* Estos instrumentos, en forma combinada, son críticos para aumentar la sostenibilidad de los nuevos emprendimientos de edificación turística. La planificación del turismo debe reflejar las tendencias recientes hacia una planificación espacial y comunitaria más integrada y consultiva, con inclusión de procesos tales como la gestión integrada de las zonas costeras. El proceso de control de la edificación, destinado a garantizar el cumplimiento de los planes, puede resultar más eficaz si se utilizan instrumentos específicos, como, por ejemplo, la preparación de expedientes sobre planificación para sitios determinados y claros requisitos para la evaluación del impacto ambiental;
- c) *Instrumentos económicos:* Para influir en el comportamiento y el impacto por la vía financiera y también enviando señales a través del mercado:
- i) *Impuestos y tarifas:* Estos pueden utilizarse para modificar el comportamiento de los turistas y de las empresas, por ejemplo, aumentando los precios, y también para generar ingresos de éstos y utilizarlos en proyectos de conservación o sociales. Los impuestos y las tarifas pueden aplicarse en general al sector, mediante un impuesto a la ocupación de camas o impuestos de entrada y salida, a productos básicos específicos, por ejemplo, el combustible, a productos derivados, por ejemplo las descargas, o al uso de servicios de recreación, por ejemplo la entrada a parques nacionales;
  - ii) *Incentivos financieros y acuerdos:* Se puede dar a las empresas un incentivo para que adopten prácticas más racionales imponiendo condiciones específicas a la concesión de préstamos y subvenciones, el otorgamiento de concesiones para poder operar o la creación de asociaciones público-privadas. También se puede ofrecer asistencia financiera directamente para inversiones concretas, como, por ejemplo, para instalaciones o materiales de aislamiento o tecnologías menos contaminantes;

- d) *Instrumentos de carácter voluntario*: Para contar con marcos o procesos que alientan la adhesión voluntaria de los interesados directos a enfoques y prácticas sostenibles:
- i) *Directrices y códigos de conducta*: Un método simple y de bajo costo para influir en el comportamiento de los turistas y de las empresas es enunciar claramente los comportamientos aceptables y los inaceptables;
  - ii) *Presentación de informes y auditorías*: Se puede estimular la adopción de medidas para mejorar la sostenibilidad mediante el compromiso de las empresas del sector privado y de los gobiernos de presentar periódicamente informes sobre las actividades que están llevando a cabo y los resultados logrados. Las auditorías sistemáticas pueden ser de ayuda cuando se utiliza este método. Los gobiernos puedan alentar el proceso actuando de modelo y recomendando un calendario para la presentación de informes y auditorías dentro del sector del turismo;
  - iii) *Certificación voluntaria*: Para esta certificación se realizan inspecciones objetivas de las empresas de turismo sobre la base de criterios convenidos y se reconoce con etiquetas a aquellas que respetan esos criterios. Los planes pueden incluir criterios de sostenibilidad ambiental y social junto a normas de calidad más tradicionales, y ser puestos en marcha o administrados por lo gobiernos, o simplemente recibir el apoyo de éstos;
  - iv) *Contribuciones voluntarias*: Esta actividad reside en alentar a las empresas de turismo y a los visitantes a apoyar los proyectos sociales y de conservación mediante donaciones financieras voluntarias o ayuda en especie de otro tipo;
- e) *Instrumentos de apoyo*: Que los gobiernos pueden utilizar para prestar apoyo a las empresas y a los turistas para que sus operaciones y actividades sean más sostenibles:
- i) *Suministro de infraestructura y gestión*: El nivel y la naturaleza de las inversiones que hacen lo gobiernos en la infraestructura y en los servicios esenciales para el turismo puede afectar directamente la sostenibilidad del sector. Esta infraestructura incluye, por ejemplo, la del transporte (carreteras); servicios de transporte público; servicios públicos, como el suministro de agua y el tratamiento de desechos; y servicios de seguridad y de emergencia;
  - ii) *Creación de la capacidad*: En la capacitación sobre el turismo y los servicios de asesoramiento a empresas y comunidades se pueden tratar todas las cuestiones relativas a la sostenibilidad. Los gobiernos pueden prestar esos servicios directamente o dar su apoyo para que se los preste. Además, se los puede fortalecer alentando a las empresas a colaborar en redes y mediante varias técnicas, como la difusión de guías y sitios en la web sobre buenas prácticas;
  - iii) *Promoción de productos y servicios de información*: Estas actividades, que tradicionalmente son responsabilidad de los gobiernos en asociación con el sector privado, pueden aprovecharse para promover ciertas formas de turismo o empresas específicas que son más sostenibles y también para alentar a los visitantes a saber elegir y facilitar esa elección.

27. Estas herramientas no se excluyen mutuamente y los resultados suelen ser mejores si se aplican varias al mismo tiempo.

### C. Aplicación del concepto de sostenibilidad en el turismo a través de los acuerdos ambientales multilaterales

28. La aplicación del concepto de sostenibilidad en el turismo también se puede apoyar con una aplicación efectiva de los acuerdos ambientales multilaterales, cuyo objetivo es hacer frente a los problemas ambientales a nivel mundial, así como con actividades que podrían tener efectos ambientales transfronterizos. Los acuerdos ambientales multilaterales abarcan muchas cuestiones que revisten importancia para el turismo, y también lo afectan, incluidas cuestiones mundiales tales como la conservación de la diversidad biológica y la prevención del cambio climático, así como las repercusiones en los recursos transfronterizos, como por ejemplo, las especies migratorias y la calidad del agua.

29. Los acuerdos ambientales multilaterales existentes no se ocupan específicamente de cuestiones relacionadas con el turismo<sup>2</sup>, pero proporcionan un marco en el que se pueden tratar las cuestiones del turismo en relación con la protección ambiental y la conservación. La coordinación entre los acuerdos ambientales multilaterales que se ocupan de cuestiones similares o yuxtapuestas (por ejemplo, entre acuerdos ambientales multilaterales que centran sus actividades en la conservación de las especies y los que se ocupan de la conservación en general en un nivel de ecosistemas) también pueden servir para coordinar la labor sobre el turismo entre los distintos acuerdos ambientales multilaterales. Los informes nacionales que se preparan en cumplimiento de las disposiciones de los distintos acuerdos ambientales multilaterales dan a las Partes la posibilidad de informar sobre cuestiones pertinentes relacionadas con el turismo<sup>3</sup> y, por consiguiente, podrían utilizarse como medio para determinar si es necesario ocuparse en mayor medida de cuestiones referentes a ese sector.

30. Más concretamente, los acuerdos ambientales multilaterales podrían ocuparse de tratar cuestiones relacionadas con el turismo de las tres maneras siguientes:

- a) Mediante las disposiciones generales incluidas en esos acuerdos ambientales multilaterales que pueden aplicarse al turismo, particularmente disposiciones sobre la aplicación de sistemas de planificación y requisitos para las evaluaciones del impacto ambiental;
- b) Elaborando instrumentos complementarios, tales como directrices, destinadas específicamente al turismo o a actividades relacionadas con éste;
- c) A través de actividades auxiliares, como proyectos específicos destinados a adoptar medidas prácticas para aplicar algunos de los aspectos de los acuerdos ambientales multilaterales al turismo o a actividades relacionadas con éste.

## 1. Disposiciones generales aplicables al turismo en los acuerdos ambientales multilaterales

31. Las disposiciones de los acuerdos ambientales multilaterales incluyen obligaciones para la conservación y la protección del medio ambiente, la prevención y el control de la contaminación y la gestión racional de los recursos naturales. Muchos acuerdos de ese tipo, y en particular las convenciones de mares regionales, exigen que las Partes empleen instrumentos de planificación, como las evaluaciones del impacto ambiental, para hacer frente a las repercusiones perjudiciales en el medio ambiente y se sirvan de sus sistemas de planificación para promover los objetivos de los acuerdos ambientales multilaterales en los que son Partes. Estas disposiciones generales, y toda directriz conexa, son válidas tanto para el turismo como para otros sectores económicos, y su aplicación en el sector del turismo puede fortalecerse con orientación adicional dedicada específicamente a él.

## 2. Adopción de directrices sobre el turismo

32. Varios acuerdos ambientales multilaterales han adoptado directrices que se centran en el turismo para apoyar su aplicación en los casos en que el turismo constituye un factor importante.

33. Las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobaron las Directrices internacionales sobre la diversidad biológica y el turismo en 2004. Estas directrices se elaboraron mediante un proceso internacional para el cual se realizaron consultadas en las que estuvieron representadas equitativamente las distintas regiones del mundo. Si bien las directrices se elaboraron para zonas protegidas y ecosistemas vulnerables, se pueden aplicar en forma general al turismo en cualquier ecosistema y al turismo en relación con la conservación de determinadas especies. En las directrices se establece un marco de gestión que incluye la evaluación del impacto y la gestión del impacto y la necesidad de aplicar un criterio planificado al turismo en el que se logre un equilibrio entre los objetivos y los requisitos de la conservación por un lado y la demanda del turismo por el otro, por ejemplo, mediante la zonificación y aplicando medidas de otra índole. El marco de gestión se aplica para decidir si en un emplazamiento determinado se puede desarrollar el turismo, en qué lugar y de qué manera y, así, se elaboran normas para el turismo y medidas de gestión del impacto mediante la

---

<sup>2</sup> La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación incluye, sin embargo, una referencia al turismo en su anexo IV (Anexo de Aplicación Regional para el Mediterráneo Norte), párrafo g) del artículo 2. El objetivo 4 del Plan de Acción para el Pacífico Noroccidental (NOWPAP) también se refiere específicamente al turismo y este tema también se menciona en decisiones, recomendaciones y planes aprobados por las Partes en otros acuerdos ambientales multilaterales.

<sup>3</sup> Los requisitos de presentación de información del Acuerdo de conservación de aves acuáticas de África y Eurasia (AEWA), establecido en el marco de la Convención sobre las Especies Migratorias, y de la Convención de Helsinki, incluyen disposiciones específicas para presentar información sobre cuestiones pertinentes relacionadas con el turismo.

aplicación del marco de gestión. En las directrices también se pone de relieve la importancia de que en la planificación del turismo y en la conservación participen las comunidades locales e indígenas, el sector del turismo y administradores y organizaciones dedicadas a la conservación.

34. El Convenio sobre la Diversidad Biológica cuenta con 156 signatarios y el apoyo político que se da a sus directrices hace que pueda desempeñar una función importante y efectiva como acuerdo ambiental multilateral en la reglamentación del turismo, junto con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Es importante fomentar ese apoyo con proyectos prácticos que se realizan a nivel nacional para poner en práctica las directrices del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

35. En 2000, las Partes en la Convención de Helsinki aprobaron directrices para un turismo sostenible y no perjudicial para el medio ambiente en las zonas costeras del Mar Báltico. Estas directrices, que son compatibles con las aprobadas por el Convenio sobre la Diversidad Biológica, establecen principios generales que las Partes aplicarán al proceso de desarrollo del turismo, incluida la planificación y la evaluación, y la necesidad de gestionar el turismo.

36. La Convención sobre las Especies Migratorias y sus acuerdos conexos y también el Plan de Acción para los Mamíferos Marinos, han elaborado directrices para el avistaje de ballenas y los acuarios (para los mamíferos marinos en cautiverio), que constituyen, ambos, importantes atracciones en algunas zonas. En especial, el avistaje de ballenas se ha convertido en una gran atracción turística y en una fuente de ingresos para ciertas comunidades, muchas de las cuales se encuentran en lugares remotos y desfavorecidos. La popularidad del avistaje de ballenas (y el avistaje de otros cetáceos) puede ayudar a aumentar la concienciación de la necesidad de conservar esas especies pero, al mismo tiempo, si esa actividad no se gestiona adecuadamente, puede traer consigo el riesgo de que las especies se vean perjudicadas por una perturbación excesiva.

37. El Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra, un acuerdo no vinculante concertado por 108 países y la Unión Europea, se ocupa del turismo en el marco de su Programa de alteración física y destrucción de los hábitats. En el programa se reconoce que un turismo no controlado y no planificado adecuadamente degrada en forma significativa el medio costero. Además, las consecuencias más graves del turismo derivan de su infraestructura y de las actividades de construcción que traen consigo más que de las actividades de recreación en sí.

38. Teniendo en cuenta la naturaleza dinámica de la industria, la gravedad de las consecuencias de un desarrollo incompatible y el potencial de obtener beneficios ambientales y sociales a partir de un desarrollo planificado, la Oficina de Coordinación del Programa de Acción Mundial, a través de una serie de consultas con diversos interesados directos, elaboró un conjunto de principios clave con listas de verificación. Estos principios tienen por objeto ayudar a los gobiernos, la industria del turismo y todos los interesados directos a adoptar una actitud de compromiso y poner en práctica una variedad de estrategias de gestión para modelar y orientar a la industria para que sea ambientalmente sostenible. Una de las premisas fundamentales de los principios clave es que, en la orientación del desarrollo del turismo, es probable que la reglamentación aplicada por la propia industria sea más efectiva que una reglamentación impuesta por el gobierno, ya que es más probable que la industria se haga responsable y se identifique con una reglamentación que ha surgido de sí misma. Los principios clave se elaboraron para aumentar la concienciación y proporcionar una orientación práctica a los interesados directos clave con miras a promover la planificación de un turismo sostenible y han recibido el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) (un importante agente en la esfera del desarrollo del turismo), y en la actualidad se los está utilizando para desarrollar un turismo sostenible en las zonas costeras de África.

### **3. Coordinación de actividades y proyectos de aplicación**

39. Las secretarías de algunos acuerdos ambientales multilaterales también participan en el establecimiento y la coordinación de actividades y proyectos de aplicación específicos. Se trata, especialmente, del caso de acuerdos como los de algunos de los convenios de mares regionales, que se aplican por conducto de las dependencias de coordinación regional o los centros de actividades regionales, que desempeñan las funciones de secretaría de varios acuerdos ambientales multilaterales en una región en particular, y que también tienen a su cargo varias otras actividades destinadas a promover la protección ambiental y la conservación. Esto hace que las dependencias de coordinación y centros de actividades regionales puedan adoptar un criterio integrado para solucionar algunos problemas regionales específicos, tales como la contaminación derivada del turismo y los efectos del turismo en la diversidad biológica, a través de proyectos prácticos.

40. Para aumentar el potencial de una aplicación eficaz de los principios de la sostenibilidad en el turismo a través de los acuerdos ambientales multilaterales, los gobiernos podrían considerar la posibilidad de:
- a) Examinar más a fondo los arreglos específicos empleados para aplicar los acuerdos ambientales multilaterales en relación con el turismo y determinar las maneras en que se los podría fortalecer;
  - b) Promover la aplicación de las directrices existentes relacionadas con el turismo, a través de todos los acuerdos ambientales multilaterales con los que están vinculadas, y elaborar orientación adicional para los casos en que se hayan detectado lagunas;
  - c) Evaluar las necesidades de creación de capacidad relacionadas con el turismo, la protección ambiental y la conservación;
  - d) Establecer un equivalente a las dependencias de coordinación o centros de actividades, encargado del turismo, para ayudar en la aplicación de los diversos acuerdos ambientales multilaterales en relación con el turismo, tal vez aprovechando la experiencia adquirida con los mares regionales, en los casos en que se pueden elaborar programas que integran los objetivos de varios acuerdos ambientales multilaterales.

### **III. Los principales desafíos**

#### **A. El turismo y el cambio climático**

41. Las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas del turismo tienen su origen en los sectores del transporte, la energía y la construcción (así también como del cambio en las costumbres alimentarias y en el uso de la tierra). Toda política destinada a limitar el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas del turismo deberá estar dirigida a todas esas esferas. Esas políticas incluyen:
- a) Desarrollo de mecanismos del Protocolo de Kyoto, de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que afecten el turismo: intercambio de derechos de emisión (por ej., para la aviación a partir del año 2013); un mecanismo de desarrollo limpio; aplicación conjunta;
  - b) Cargas impositivas (a las emisiones o al uso de combustible para la aviación);
  - c) Introducción del comercio de derechos de emisión de dióxido de carbono para el transporte aéreo en el mercado mundial multisectorial;
  - d) Gestión de la demanda para reducir el uso, por parte de los consumidores, a través de medidas de aumento de la eficiencia energética, de conservación o de cambios estructurales;
  - e) Aliento y apoyo financiero al desarrollo de tecnologías de energía renovable y sistemas de transporte que no emitan en forma neta dióxido de carbono;
  - f) Políticas para las adquisiciones gubernamentales.
42. En los últimos años se ha registrado una proliferación de planes para compensar las emisiones de dióxido de carbono, específicamente diseñados tanto para los turistas independientes como para los que viajan con paquetes turísticos. En estos planes se indica que compensarán la carga de gases de efecto invernadero generada por el viaje con inversiones en proyectos de plantación de árboles, o apoyando las iniciativas locales para que se comiencen a aplicar planes de eficiencia energética o de energía renovable. De todos modos, se trata de programas de pequeña escala y muy localizados y es poco probable que con ellos se logre una reducción significativa de las emisiones de gases de efecto invernadero.
43. La adaptación a la variabilidad del clima será la única manera de que muchos de los lugares que actualmente son populares destinos turísticos puedan seguir siéndolo también en el futuro. Por consiguiente, es necesario elaborar herramientas de evaluación de los riesgos para determinar las vulnerabilidades ocasionadas por el cambio climático (por ej., un mayor riesgo de inundaciones, aumento del nivel del mar, blanqueamiento de los corales, intensificación de las tormentas tropicales, más vulnerabilidad a los incendios) y para aplicar sistemas de vigilancia que ayuden a registrar los cambios que están ocurriendo como resultado de la variabilidad del clima (por ej., cambios en el medio ambiente y el clima de un destino, cambios en la disponibilidad de recursos, mayor frecuencia de

fenómenos climáticos problemáticos, etc.). Las medidas de adaptación incluirán la protección y medidas correctivas que garantizaran la viabilidad futura del lugar.

## **B. El turismo y la conservación de la diversidad biológica**

44. La planificación del uso de la tierra y el control del desarrollo del turismo son fundamentales para evitar la pérdida de diversidad biológica. El Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobó en su Conferencia de las Partes celebrada en 2004 las Directrices sobre la diversidad biológica y el desarrollo del turismo, en las que se propone un criterio sistemático para evaluar los emprendimientos turísticos en zonas delicadas. Estas directrices deberían aplicarse en la evaluación y la propuesta de medidas de mitigación para cualquier nuevo emprendimiento turístico en zonas con una alta diversidad biológica, dentro o fuera de áreas protegidas.

45. Las políticas destinadas a ejercer influencia en el comportamiento de los turistas podrían centrarse en mejorar las medidas de gestión de los visitantes (específicas con respecto a cada emplazamiento), actividades educativas, la elaboración de códigos de conducta y reglamentaciones, cuando proceda.

46. Los gobiernos también podrían influir en la manera en que el turismo contribuye a la misión de conservación de todos los tipos de zonas protegidas de la siguiente manera:

- a) Definiendo directrices nacionales para el desarrollo del turismo en zonas protegidas;
- b) Integrando a las comunidades locales, en particular a las que habitan dentro de los límites de las zonas protegidas, en las decisiones sobre el desarrollo del turismo;
- c) Garantizando que los ingresos derivados del turismo se utilizan para la conservación de las zonas protegidas;
- d) Elaborando instrumentos jurídicos para compartir la gestión de las instalaciones y servicios turísticos, tales como concesiones y licencias;
- e) Creando redes de zonas protegidas que podrían recibir beneficios del turismo y de una denominación que las caracterice.

47. Además, el nivel de contribución del turismo a la conservación de las zonas protegidas también depende de la aptitud que tienen las personas encargadas de gestionar esas zonas para establecer relaciones fructíferas con el sector privado. Estas relaciones podrían incluir, por ejemplo, que la zona protegida sea uno de los destinos de las excursiones y los paquetes turísticos, la sensibilización de los turistas antes de su arribo al lugar y una contribución financiera directa. Ahora bien, las empresas turísticas suponen que los servicios de las zonas protegidas serán de un nivel de calidad y confiabilidad determinado. Así pues, las políticas gubernamentales podrían centrarse en impartir capacitación a las personas encargadas de la gestión de las zonas protegidas en temas tales como la manera de idear servicios turísticos que conjuguen la calidad y los aspectos ambientales, programas de interpretación, estrategias y herramientas para la gestión de la congestión del tránsito, establecimiento de sistemas efectivos de cobro de entrada, etc.

48. Teniendo en cuenta que se proyecta un crecimiento del turismo y que, como consecuencia de ello, serán necesarias nuevas instalaciones y servicios, resulta crucial que a la hora de decidir dónde se las emplazará, de diseñarlas y de construirlas, se tengan en cuenta y reduzcan a un mínimo los posibles impactos negativos en el funcionamiento efectivo de los ecosistemas y la pérdida potencial de fauna y flora.

49. En respuesta a este problema de surgimiento reciente, nueve de las principales empresas hoteleras del mundo se han reunido, en el Foro Internacional de Líderes del Comercio, y en colaboración con Conservation International, están tratando la cuestión del emplazamiento, diseño y construcción para una hotelería sostenible. Estas compañías dieron su firme apoyo a la elaboración de principios de orientación para el emplazamiento, diseño y construcción para una hotelería sostenible, en las que se tienen en cuenta todas las etapas de los emprendimientos hoteleros, desde su concepción hasta su puesta en servicio. Las directrices se prepararon como un recurso práctico para planificadores, inversores, propietarios de hoteles y empresas de diseño y construcción que participan en el proceso de planificación o construcción de hoteles y se apoyan en los conocimientos generales y especializados de los expertos internacionales de la industria hotelera y especialistas en el diseño de edificios sostenibles.

50. Se debería alentar al sector privado a:

- a) Incluir zonas protegidas en sus itinerarios turísticos y dar a los clientes información sobre las características naturales y culturales de los sitios visitados y su función en la conservación de los ecosistemas locales;
- b) Limitar en forma voluntaria el tamaño de los grupos de turistas o dividir los grupos grandes en más pequeños cuando se visitan zonas protegidas o zonas generalmente delicadas desde el punto de vista de la diversidad biológica;
- c) Informar de las visitas con anticipación a los encargados de las zonas protegidas y determinar los modos de reducir el impacto de los visitantes;
- d) Integrar los principios de sostenibilidad a los criterios de selección y los acuerdos de prestación de servicios de los proveedores y elegir proveedores que operan a nivel local y cuyas empresas sean propiedad de gente del lugar;
- e) Hacer contribuciones financieras a proyectos de conservación y de desarrollo;
- f) Dar a los clientes la oportunidad de apoyar en forma efectiva las zonas protegidas y los proyectos de conservación;
- g) Orientar a los clientes sobre la manera de evitar afectar negativamente el lugar cuando visitan zonas delicadas, por ejemplo, no acercándose demasiado a los animales silvestres, no saliéndose de los senderos para evitar así la erosión o el pisoteo de plantas y reduciendo el uso de agua y de energía para evitar perjudicar en otros aspectos al medio ambiente.

### C. Participación del sector privado

51. Las asociaciones de la industria del turismo están desempeñando una función importante en hacer que también participen las empresas turísticas en general. Cabe citar como ejemplos los de la Iniciativa Internacional de Hoteles y Restaurantes, la Asociación de Viajes de Asia y el Pacífico, la Federación Internacional de Operadores de Turismo y la Alianza del Caribe para el Turismo Sostenible (parte de la Asociación de Hoteles del Caribe). Además, hay redes no oficiales, como la Iniciativa de Operadores Turísticos, que también están comenzando a ocupar un papel más protagónico en las actividades destinadas a encontrar respuestas concertadas a muchas de las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad y a elaborar herramientas para el sector.
52. Además de su función en la planificación del uso de la tierra y de los recursos naturales y el suministro de servicios públicos, que resultan esenciales para complementar las iniciativas del sector privado en la gestión de desechos, el uso de los recursos naturales (energía y agua) y la prevención de la contaminación, los gobiernos también pueden desempeñar un papel fundamental en la creación de capacidad del sector privado. Esta actividad es de particular importancia en los lugares en que predominan las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Con las actividades de creación de la capacidad se podrían también crear sinergias entre campos más tradicionales, como el desarrollo empresarial, y las cuestiones relativas a la sostenibilidad. Algunos de los instrumentos que se pueden utilizar para aumentar la capacidad de las empresas privadas a fin de que tengan en cuenta la sostenibilidad en su funcionamiento diario, son la prestación de asesoramiento directo, la organización de cursos de capacitación específicos o la elaboración de manuales de asesoramiento.
53. La elaboración de directrices y de códigos de conducta establecería expectativas claras e indicadores del desempeño para la industria. La promoción de presentación de informes periódicos y transparentes sobre el desempeño relacionado con la sostenibilidad también puede crear un entorno conducente para mejoras continuas. Estos informes también pueden ser el producto de una actividad colectiva de un destino en su totalidad, realizado bajo la dirección de las autoridades locales y basado en un conjunto definido de indicadores de sostenibilidad para ese lugar.
54. Entre los distintos instrumentos de uso voluntario que se pueden emplear para ese fin, el de la certificación es el que más se utiliza en el sector del turismo. La certificación es un mecanismo para garantizar que una actividad (o producto) se ajusta a ciertas normas predeterminadas que pueden haber sido establecidas por el gobierno, el sector privado, o por ambos en forma conjunta. Las ventajas que presenta la certificación son, entre otras, su potencial para distinguir claramente a las empresas que han logrado un muy buen desempeño (según las normas). Sin embargo, a pesar de la proliferación de los planes de certificación, no se ha logrado mucho en términos cuantitativos como para crear una masa crítica de empresas que se hayan certificado. De todos modos, las empresas que sí lo han hecho, en general han tenido resultados muy positivos (tanto desde el punto de vista ambiental como comercial). Se han establecido redes de sistemas de certificación para crear economías de escala en la organización

de cursos de capacitación para distintos clientes y para las actividades de comercialización (sobre la base de la armonización de los procesos y criterios de certificación).

55. A nivel internacional ha habido intensos debates con respecto a la creación de un sistema de acreditación, el Consejo de Acreditación para el Turismo Sostenible, que acreditaría los diversos planes internacionales, regionales, nacionales y subnacionales. Los gobiernos podrían beneficiarse con los planes de certificación como una herramienta para movilizar más iniciativas del sector privado ya que ofrece costos de reglamentación potencialmente menores y beneficios potenciales derivados de la imagen que eso daría al país en su conjunto. La función de los gobiernos en la certificación es vital: podría tratarse de una asistencia financiera parcial o de un apoyo figurativo o, lo que es más importante, del suministro de herramientas complementarias que generarían más incentivos para que otras empresas adhieran al plan (por ejemplo, descuentos impositivos, subsidios para la adopción de medidas específicas, ventajitas de comercialización a través de la dirección nacional de turismo).

#### **D. El turismo y el consumo sostenibles**

56. Uno de los términos de la ecuación del turismo sostenible es la demanda, y su movilización es imprescindible. De hecho, el turismo es una industria que se rige más que nada por la demanda y está caracterizada por una gran vulnerabilidad a factores externos tales como riesgos naturales, amenazas a la salud y la seguridad o una simple cuestión de moda. Se dice que la demanda de sostenibilidad en los servicios turísticos es el eslabón perdido y que si esa demanda existiera la industria adoptaría medidas para lograr la sostenibilidad de un modo más creíble, sistemático y efectivo. El consumo sostenible en el turismo significa que los turistas tienen en cuenta la cuestión de la sostenibilidad cuando eligen los destinos y los proveedores de servicios y también en la forma en que se comportan durante sus estancias en el lugar de destino. Así pues, el aumento de la demanda de un turismo sostenible se lograría con medidas dirigidas a crear una mayor conciencia de los turistas con respecto a la repercusión de sus actos en los lugares de destino y dirigidas también a fomentar una elección responsable en sus adquisiciones.

57. La mayor parte de las actividades realizadas por las asociaciones de consumidores, organizaciones no gubernamentales y autoridades públicas nacionales y locales se ha centrado en orientar el comportamiento de los turistas cuando están de vacaciones, a través de información específica sobre el comercio ilícito de artículos de recuerdo, información general incluida en las advertencias oficiales gubernamentales para viajes, o códigos de conducta que reciben apoyo de las organizaciones no gubernamentales.

58. Las empresas de turismo también se encuentran en una buena posición para ejercer influencia en los turistas para que observen una conducta responsable desde el punto de vista ambiental y social durante sus vacaciones (que reviste incluso más importancia cuando en esos lugares los contextos ambientales y sociales son muy distintos a los de su país de origen). Los gobiernos también comparten esta responsabilidad. Cuando elaboran sus campañas de comunicación, los gobiernos deberían aprovechar los conocimientos y la capacidad de difusión del sector del turismo, en especial para que esas campañas lleguen a los turistas independientes. Las campañas conjuntas sobre tráfico ilícito de artículos de recuerdo, códigos de conducta de avistaje de animales silvestres, y otras cuestiones, que incluyen las de naturaleza puramente social, podrían cobrar impulso con una asociación entre el sector público y privado.

59. Se ha puesto mucho menos esfuerzo en hacer que los consumidores elijan de motu propio productos de turismo sostenible. En este sentido, las políticas gubernamentales podrían desempeñar una importante función elaborando estrategias de comercialización que apoyen a las empresas con un historial demostrado de sostenibilidad. Estas medidas tendrán una influencia en la sostenibilidad, dado que ofrecerán un incentivo comercial para que las empresas adopten prácticas sostenibles (y así puedan acceder a las ventajas de comercialización ofrecidas), y también porque influirán en el comportamiento de los consumidores al hacer más conocidos esos productos. Los instrumentos de comercialización también se pueden utilizar para garantizar una sostenibilidad económica, al asegurar un acceso al mercado a las microempresas y empresas de base comunitaria que tienen recursos de comercialización limitados o directamente carecen de ellos.

60. Entre los canales de comercialización que resultan efectivos caben citar las organizaciones de gestión y las direcciones de turismo del lugar de destino, los operadores turísticos, las guías turísticas, los medios de difusión, los planes de certificación, las ferias de agentes de viajes, como las llamadas “de empresas a empresas” (B2B) y “de empresas a consumidores” (B2C), los vendedores al por menor por Internet, y las organizaciones de consumidores. Las políticas gubernamentales pueden alentar a que los canales de distribución turísticos opten por productos turísticos sostenibles impartiendo capacitación a las organizaciones de gestión y las direcciones de turismo de los lugares de destino, elaborando normas

que surjan de la propia industria y criterios de gestión de la cadena de proveedores, informando al público sobre los planes de certificación y promoviendo ferias de viajes que se centren en productos sostenibles.

#### **IV. Conclusiones**

61. Para lograr la sostenibilidad es necesario encontrar un equilibrio entre las aspiraciones socioeconómicas y ambientales de las generaciones actuales y futuras. El turismo florece en un entorno saludable y, por lo tanto, es un terreno perfecto para poner a prueba políticas innovadoras que favorezcan a todos.
62. La única manera de lograr la sostenibilidad en el sector del turismo es estableciendo una alianza entre el sector público y el privado orientada a la obtención de resultados. Dados los muchos aspectos que tiene la sostenibilidad en el turismo y lo complejo de la industria, es necesario un firme frente unido para definir y poner en práctica herramientas destinadas a garantizar la viabilidad económica a largo plazo del sector, apoyadas por un medio ambiente salubre y un contexto social sano.
63. Las estrategias y políticas para un turismo sostenible deberían elaborarse teniendo en cuenta las aspiraciones de todos los interesados. Las elecciones estratégicas deberían basarse en una evaluación sólida de las condiciones, problemas y oportunidades. Esas evaluaciones podrían a su vez basarse en el uso de indicadores de sostenibilidad, así como en encuestas hechas a la industria y a los turistas para conocer sus preferencias.
64. Posteriormente, deberían fijarse objetivos estratégicos, en consulta plena con todos los interesados directos, teniendo en cuenta los distintos aspectos de la sostenibilidad, (por ejemplo, las doce metas expuestas en este documento). Las elecciones estratégicas incluirán decisiones relacionadas con el tipo de turismo y la cantidad de personas a las que estarán dirigidas. Posteriormente, los gobiernos deberían elaborar políticas por medio de las cuales se apoyen los objetivos fijados y que además también ejerzan una influencia por igual en la elaboración de un criterio racional aplicado a las operaciones de los agentes de turismo y a las actividades de los visitantes.

#### **V. Preguntas para las consultas ministeriales**

65. Los ministros y jefes de delegación podrían considerar la posibilidad de responder a las siguientes preguntas:
1. ¿Que función deberían desempeñar los gobiernos para hacer frente a los retos descritos en este documento (en especial, la estructura de gobernanza y los instrumentos de aplicación de políticas)?
  2. Las zonas protegidas son cada vez más productos valiosos para el turismo: ¿que otras formas de protección serán necesarias para evitar que el turismo tenga efectos negativos también en estas zonas?
  3. ¿Que estrategias, instrumentos y actores deberían incluirse en la promoción de un consumo sostenible en el sector del turismo?
  4. ¿Cual puede ser la función que cumplan los instrumentos económicos para modificar las pautas de producción y consumo y obtener ingresos que se destinarán a la conservación?
  5. ¿Cómo pueden los gobiernos promover la producción y consumo sostenibles en el sector del turismo?
  6. ¿Cual es la función de la certificación en la promoción de la sostenibilidad en el turismo?
  7. ¿Cómo se pueden fortalecer las actividades del PNUMA en la esfera del turismo sostenible?

## Anexo

### Resumen de las estadísticas sobre el crecimiento del turismo<sup>4</sup>

1. En 2004 se registraron 760 millones de arribos internacionales, lo cual significó una entrada de dinero del orden de casi 622.000 millones de dólares, hecho que ubica al turismo en uno de los lugares más importantes de la actividad comercial mundial y lo convierte en un sector que ha crecido en un 25% en los últimos diez años.
2. Los índices proyectados de crecimiento siguen siendo altos y, si bien de año en año los patrones mundiales y regionales han fluctuado (más recientemente a causa del temor al terrorismo, a crisis sanitarias - por ej., SARS – y a los desastres naturales), el turismo ha demostrado ser muy capaz de recuperarse rápido. Cada vez más gente tiene deseos de viajar, y cuenta con la posibilidad de hacerlo, y según la Organización Mundial del Turismo en el año 2020 se registrarán 1.500 millones de arribos internacionales, es decir más del doble del nivel actual. El pronóstico hasta el año 2020 es de un crecimiento del sector en todas las regiones del mundo, sobre todo, en términos de crecimiento relativo, en partes del mundo en desarrollo. Si bien el 80% del total de arribos tendrá lugar en Europa, América y Asia oriental y el Pacífico, con lo cual seguirán siendo los principales receptores en términos de volumen, según las proyecciones los arribos de turistas internacionales a África se incrementarán en promedio en un 5,5% anual durante este período y los de Asia meridional en un 6%, mientras que el promedio mundial superará levemente el 4%.
3. Los viajes internacionales constituyen sólo uno de los aspectos del turismo. En muchos países el turismo interno supera los arribos internacionales en términos de volumen y de los ingresos generados. También se prevé que esta tendencia aumentará en gran medida.
4. El turismo también constituye una fuente importante de empleo y, según estimaciones del Consejo Mundial de Viajes y Turismo, da trabajo directamente a 74 millones de personas y a 215 millones (8,1% del total mundial) si se tienen en cuenta todos los efectos económicos indirectos del sector. El turismo genera 4,218 billones de dólares de PBI (10,4% del total mundial) y, al constituir más del 12% del total de las exportaciones, los viajes y el turismo representan una importante proporción del comercio internacional.

---

<sup>4</sup> Fuente: PNUMA y OMT (2005). Making tourism more sustainable: a guide for policy makers. París, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.