



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
28 de enero de 2013
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Reunión de expertos sobre la contribución
del turismo al desarrollo sostenible
Ginebra, 14 y 15 de marzo de 2013
Tema 3 del programa provisional
Contribución del turismo al desarrollo sostenible

Turismo sostenible: contribución del turismo al crecimiento económico y al desarrollo sostenible

Nota temática preparada por la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Muchos países en desarrollo consideran que el turismo es importante para el progreso económico y la reducción de la pobreza. Sin embargo, también está claro que la relación entre el turismo y el crecimiento económico y la reducción de la pobreza no es automática, sino que depende de que el turismo genere oportunidades de empleo, cree eslabonamientos —en particular con la agricultura y los sectores proveedores de servicios— y estimule el desarrollo de la infraestructura básica, como carreteras e instalaciones portuarias y aeroportuarias, y la prestación de servicios financieros que benefician a la economía en su conjunto. También depende de que el desarrollo del turismo se guíe por una estrategia nacional que prevea políticas generales y marcos reguladores e institucionales con suficientes incentivos para estimular el desarrollo de la capacidad de oferta en los mercados nacionales. Igualmente importantes son la medida en que esa estrategia nacional limite las pérdidas financieras que perjudican a la economía nacional, eterno problema de muchos países en desarrollo, así como los esfuerzos realizados para reducir al mínimo los efectos negativos del turismo en el medio ambiente y en el patrimonio cultural. Si bien la contribución del turismo al progreso económico estructural y al desarrollo sostenible no es un tema nuevo en la agenda internacional, lograr que el turismo sea más sostenible y contribuya a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible de los países en desarrollo sigue siendo un reto que exige atención urgente.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción		3
I. Dimensiones e importancia relativa de la industria del turismo.....		3
A. Desde el punto de vista mundial		3
B. Desde el punto de vista nacional		6
II. La contribución potencial del turismo al crecimiento económico y la reducción de la pobreza.....		7
A. Eslabonamientos.....		7
B. Reducción de la pobreza.....		12
III. Problemas y riesgos asociados con el turismo		13
A. Cuanto más débiles los eslabonamientos mayores las pérdidas económicas.....		13
B. Problemas socioculturales		15
C. Deterioro ambiental y daños al patrimonio cultural		15
IV. Hacia un turismo sostenible		16
A. Una agenda de políticas para conseguir un turismo sostenible.....		17
B. Agrupamientos		19
C. Eslabonamientos con los proveedores locales de bienes y servicios		19
D. Desarrollo de las capacidades y los recursos humanos.....		19
E. Acceso a la financiación y la inversión		20
F. El marco institucional y la integración del turismo en las políticas nacionales.....		20
G. La promoción y la comercialización.....		21
H. La protección y la conservación del patrimonio cultural.....		21
V. Conclusiones		21

Introducción

1. En el desarrollo del sector turístico intervienen múltiples actores que van desde el Estado —que influye en el desarrollo del sector aplicando políticas y desarrollando las infraestructuras y la reglamentación— hasta las principales entidades del sector privado. Entre estas figuran las numerosas empresas, pequeñas o grandes, locales o extranjeras, que ofrecen bienes y prestan servicios, como los hoteles, los restaurantes, las empresas de transporte, los guías locales y los demás proveedores de servicios de ocio y entretenimiento. Esta diversidad es ambivalente, pues por una parte, muestra que, a diferencia de otros sectores que son, por naturaleza, enclaves, como el sector extractivo, el turismo crea vínculos intersectoriales en la economía y, por lo tanto, hay mayores posibilidades de que contribuya a la diversificación económica. Por otra, esa diversidad de actores y actividades dificulta la creación de un sector turístico sostenible, pues para ello es preciso que cada esfera o actividad sea sostenible. Se necesita toda una gama de políticas y reglamentos, inversiones y cursos de formación para dar sostenibilidad a todas las actividades relacionadas con el turismo y contribuir al desarrollo sostenible.

2. El objetivo del presente documento es determinar las principales cuestiones que han de abordarse al examinar la contribución del turismo al desarrollo sostenible. En el capítulo I se presentan la dimensión y la importancia relativa del sector turístico desde un punto de vista mundial y nacional. En el capítulo II se evalúan los efectos directos e indirectos que puede tener el turismo en las economías locales y su contribución potencial a la reducción de la pobreza y el crecimiento incluyente. En el capítulo III se analizan los aspectos perjudiciales del turismo, concretamente los posibles daños al medio ambiente y el patrimonio cultural. En el capítulo IV se examinan formas de aumentar la sostenibilidad del turismo y potenciar su contribución al desarrollo sostenible.

I. Dimensiones e importancia relativa de la industria del turismo

A. Desde el punto de vista mundial

3. En los últimos decenios, con la globalización y el aumento del ingreso disponible, el turismo¹ se ha convertido en una de las industrias más grandes y de crecimiento más rápido. Según las estimaciones, en 2011 el sector generó un 5% del producto interno bruto (PIB) mundial y entre el 6% y el 7% de los puestos de trabajo en todo el mundo². En vista del aumento de los ingresos de los hogares en las economías emergentes, que estimula las actividades de ocio, y el crecimiento del comercio internacional, con la consiguiente expansión de los viajes de negocios, cabe prever que la demanda no decaiga. Dadas sus dimensiones, el sector encierra un potencial considerable de crecimiento económico, diversificación y transformación estructural de las economías.

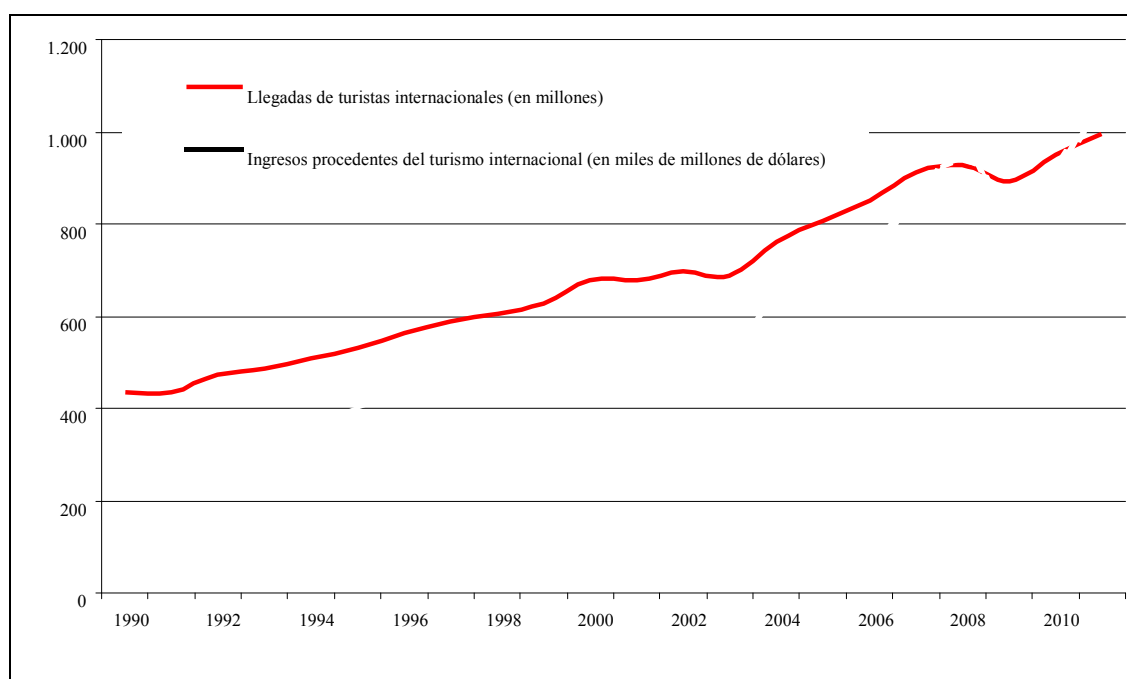
¹ En las *Recomendaciones internacionales para estadísticas de turismo 2008* figura una definición del turismo. ST/ESA/STAT/SER.M/83/Rev.1. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística. Publicación de las Naciones Unidas. Nº de venta E.08.XVII.28. Naciones Unidas, 2010. Nueva York.

² Organización Mundial del Turismo (OMT) (2012). *Panorama OMT del turismo internacional*, edición 2012. OMT. Madrid.

4. Las llegadas de turistas internacionales han registrado un crecimiento prácticamente ininterrumpido y pasaron de 25 millones en 1950 a 435 millones en 1990, 675 millones en 2000 y 940 millones en 2010 (véase el gráfico 1). Según las estimaciones, en 2012 realizaron viajes internacionales 1.000 millones de turistas. El período 2008-2009 fue el único en que el número de turistas internacionales acusó un retroceso significativo. Según la OMT, el sector turístico está entre los primeros en dar señales de rápida recuperación tras la reciente crisis financiera y económica mundial. Con una tasa de crecimiento estimada de entre el 3% y el 4% en 2012, las llegadas de turistas internacionales han resultado ser sumamente resistentes, aunque sensibles, a la inestabilidad económica. Se prevé que la recuperación se mantendrá a largo plazo con un 4% de crecimiento anual de las llegadas de turistas internacionales proyectado hasta 2020, cuando se alcanzarían en principio los 1.600 millones de turistas, casi un 60% por encima del nivel actual. Se prevé que las tres regiones receptoras principales serán Europa, Asia Oriental y el Pacífico y las Américas, seguidas por África, Oriente Medio y Asia Meridional³.

Gráfico 1

Turismo receptor, 1990-2011



Fuente: OMT.

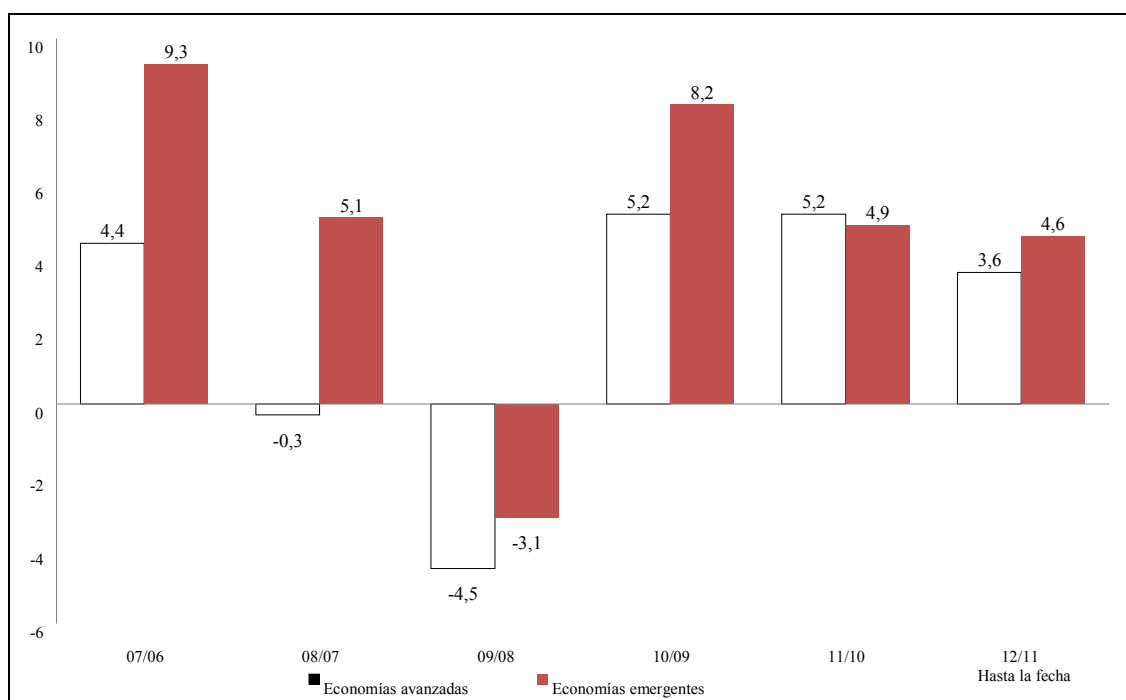
5. Aunque Europa y América del Norte siguen siendo los destinos principales, la cuota de mercado de las economías emergentes aumentó considerablemente y pasó del 30% en 1980 al 47% en 2010. Como los viajes hacia destinos en economías emergentes están aumentando más rápidamente que los viajes hacia destinos en economías avanzadas, cabe prever que la cuota de mercado de los primeros seguirá aumentando (véase el gráfico 2). En cuanto a los mercados emisores, en general, unas tres cuartas partes de los turistas internacionales son de países desarrollados.

³ *Ibid.*

Gráfico 2

Llegadas de turistas internacionales, 2006-2012, por tipo de economía

(Variación, en porcentaje)



Fuente: OMT.

6. Además, las cifras correspondientes a 2008 indican que cerca del 51% de los viajes de turistas internacionales corresponden a turismo recreativo; el 15% a viajes de negocios; el 27% a otros motivos, como visitas a familiares, peregrinación religiosa, turismo de salud o estudios; y el 7% restante a motivos no especificados⁴. Más de la mitad de esos viajeros llegan a su destino por transporte aéreo (52%) y el resto por transporte de superficie (48%).

7. El número de llegadas de turistas internacionales —cerca de 1.000 millones— es relativamente pequeño, si se lo compara con la cifra anual de turistas nacionales, estimada en casi 4.000 millones. El turismo interno es importante para la creación de empleos y las cadenas de valor internas, especialmente en las economías desarrolladas. Sin embargo, el potencial de desarrollo económico del sector turístico suele relacionarse con el turismo internacional por su capacidad de generar divisas y posibilitar las transferencias de capitales y conocimientos.

8. El turismo internacional es una importantísima fuente de divisas y por lo tanto aporta una contribución esencial a la balanza de pagos y a la estabilidad macroeconómica, especialmente en los países en desarrollo. Como puede verse en el gráfico 1, en 2011 las exportaciones del turismo, medidas en función de los ingresos procedentes del turismo internacional, alcanzaron un nivel récord de 1,03 billones de dólares, o sea unos 1.000 dólares por turista internacional. Si a ello se suma el valor del transporte internacional de pasajeros, en 2011 los ingresos totales generados por los viajes y el turismo internacionales superaron los 1,2 billones de dólares.

⁴ OMT (2009). Panorama OMT del turismo internacional, edición 2009. OMT. Madrid.

9. En 2011, el sector turístico se situó en el cuarto lugar de las exportaciones mundiales, pues le correspondía el 30% de las exportaciones mundiales de servicios y el 6% de las exportaciones totales⁵.

10. Otra característica saliente del sector turístico es que las mujeres constituyen entre el 60% y el 70% de la mano de obra del sector y que la mitad de los trabajadores tienen menos de 25 años⁶. Además, es un sector en que es relativamente fácil encontrar trabajo para los trabajadores migrantes. Para muchos países en desarrollo los servicios de turismo prestados por sus ciudadanos que trabajan en el extranjero generan un importante flujo de remesas. Los países receptores de esa mano de obra también se benefician de las exportaciones de servicios de viaje y de turismo generadas por los gastos que efectúan los trabajadores migratorios en sus economías.

11. El tipo de empleo en la industria turística suscita preocupación por el carácter estacional y temporal de muchos empleos y la proporción relativamente elevada de empleos no calificados y semicalificados y, en algunos casos, condiciones de empleo deficientes. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y varias organizaciones no gubernamentales procuran concienciar a la opinión pública acerca de las condiciones de trabajo deficientes en el sector y sensibilizar a los empleadores y los funcionarios competentes acerca de la importancia de promover empleos y sueldos dignos en el sector turístico.

12. Según estimaciones de la OIT sobre la capacidad de generación de empleo del sector, cada empleo en la industria crea unos 1,5 empleos adicionales o indirectos en actividades económicas relacionadas con el turismo. La mayoría de las empresas relacionadas con el turismo en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados (PMA), son pymes o microempresas y muchas de ellas operan en la economía informal.

B. Desde el punto de vista nacional

13. Naturalmente, ese panorama mundial oculta grandes diferencias entre países. La contribución directa del sector al PIB, al empleo, a los ingresos y a las entradas de divisas es mayor en los países en desarrollo que dependen en gran medida del turismo, como muchos pequeños Estados insulares en desarrollo. Ahora bien, en términos absolutos, las repercusiones del turismo en la economía son mayores en economías grandes y diversificadas como los Estados Unidos de América, China, el Japón, Francia, el Brasil, España e Italia. Según estimaciones de la OMT, en las economías avanzadas y diversificadas, la contribución del turismo al PIB varía entre un 2% en los países en que el turismo es un sector relativamente pequeño y más del 10% en países en los que el turismo constituye un pilar importante de la economía⁷.

14. En los dos últimos decenios, el sector creció mucho más rápidamente en los países en desarrollo que en las economías desarrolladas, en parte debido al aumento del ingreso disponible y al hecho de que viajar es ahora relativamente más barato y más fácil. Hoy en día los países en desarrollo reciben a más del 45% de los turistas internacionales y más del 35% de los ingresos mundiales procedentes del turismo. La tendencia al aumento de los viajes intrarregionales también ha contribuido al crecimiento del sector turístico en muchos países en desarrollo.

15. Según estimaciones del World Travel & Tourism Council, los diez países en que el sector de viajes y turismo registró la mayor tasa de crecimiento en 2011 eran todos países

⁵ Véase la nota 2, *supra*.

⁶ Bolwell D. y Weinz W. (2008). Guide for social dialogue in the tourism industry. Sectoral Activities Programme. Working Paper N° 265. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra. Octubre.

⁷ Véase la nota 2, *supra*.

en desarrollo. Entre ellos figuran Uganda (17,2%), Tailandia (15,7%), el Uruguay (15,1%), Hong Kong, China (14,4%), Namibia (13,4%), Turquía (13,4%), la República Democrática Popular Lao (12,2%), Singapur (11,6%), Tonga (11,5%) y Malí (10,7%).

16. En lo que respecta a su contribución al PIB y al empleo, el turismo ocupa un lugar particularmente importante en los pequeños Estados insulares en desarrollo, algunos de los cuales también son PMA. En algunos de ellos, el turismo representa más del 25% del PIB. De hecho, el turismo es la primera o segunda fuente de ingresos de exportación en 20 de los 49 PMA del mundo y la principal fuente de ingresos de exportación en 10 de esos países. Si se consideran los países en desarrollo en su conjunto, el turismo representa entre el 12% y el 15% de los ingresos procedentes de la exportación.

17. El sector turístico ha adquirido una importancia considerable a nivel mundial y nacional como fuente de crecimiento económico y de generación de empleos. De ahí que los gobiernos presten cada vez mayor atención al desarrollo del sector, con la esperanza de que ayude a generar empleos y mayores ingresos y, de ese modo, contribuya a reducir la pobreza.

II. La contribución potencial del turismo al crecimiento económico y la reducción de la pobreza

18. La contribución del sector turístico al crecimiento económico, la generación de empleos, el fomento de la capacidad nacional y la reducción de la pobreza depende de los factores siguientes:

a) La medida en que el sector turístico se integra en la economía nacional mediante eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás con otros sectores y su integración en las cadenas de valor regionales y mundiales;

b) La medida en que los ingresos procedentes del turismo, incluidas las divisas, se utilizan para financiar el desarrollo de las infraestructuras, apoyar a las empresas locales, en particular las pymes, y para desarrollar las aptitudes y las instituciones necesarias para crear una economía local dinámica;

c) Las políticas y estrategias adoptadas por los gobiernos y la medida en que fomentan las inversiones nacionales y extranjeras en el turismo y las transferencias de tecnología y conocimientos tecnoprácticos; favorecen las actividades intensivas en mano de obra; y atienden a las regiones en que viven y trabajan los pobres;

d) Los esfuerzos nacionales para que las actividades turísticas se realicen de forma sostenible y se ajusten a objetivos económicos, sociales y ambientales.

A. Eslabonamientos

19. Un rasgo destacado del turismo es su potencial para crear eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás sólidos y diversos. De hecho, un estudio de Geloso y otros de los sectores turísticos de la India, el Brasil e Indonesia determinó que el sector turístico establecía eslabonamientos mucho más sólidos (tanto hacia atrás como hacia adelante) con otras actividades que la mayoría de los demás sectores, lo cual confirmó que el turismo podía tener un efecto estimulante en toda la economía⁸. En efecto, una estrecha vinculación intersectorial produce un efecto multiplicador que puede generar amplios beneficios económicos a nivel nacional, crear oportunidades de empleo *in situ* y reducir la pobreza a nivel local.

⁸ Geloso Grosso M., Leshner M. y Pinali E. (2007). *Services Trade Liberalization and Tourism Development*. OCDE, Trade Policy Working Paper N° 57. JT03235678. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. París.

20. Como puede observarse en el gráfico 3, la cadena de valor del turismo puede englobar a muchos sectores económicos. Para promover el turismo es preciso construir y poner en funcionamiento hoteles, restaurantes y otros servicios relacionados con el turismo, estableciendo eslabonamientos hacia atrás y desarrollando servicios básicos de infraestructura, como los relativos a la energía, las telecomunicaciones y los servicios ambientales, la agricultura, las manufacturas y otros servicios de apoyo. La promoción del turismo también puede crear una amplia gama de eslabonamientos hacia adelante con los sectores que prestan servicios que los turistas consumen. Entre estos figuran los servicios financieros, las telecomunicaciones, la venta al por menor, los servicios recreativos, culturales, personales, los servicios de hostelería, de seguridad y de atención de la salud. Además, los países que deseen fortalecer su sector turístico han de desarrollar las demás infraestructuras de apoyo al turismo, como aeropuertos, buenas carreteras, puertos, hospitales y bancos, esenciales para prestar servicios de alta calidad y crear destinos turísticos competitivos.

21. Sin embargo, la formación de eslabonamientos intersectoriales requiere una estrategia nacional eficaz que incluya políticas especiales, marcos reguladores e institucionales e incentivos suficientes para estimular la inversión privada y el desarrollo de una capacidad de oferta nacional. Es particularmente importante tener una estrategia nacional, aunque también lo es que el Estado participe activamente en el desarrollo de infraestructuras básicas. Los países en desarrollo que más éxito han tenido en el desarrollo del sector turístico son aquellos en que se ha formulado una estrategia clara para la participación de los sectores público y privado en la inversión y el desarrollo de infraestructuras esenciales de apoyo al turismo.

22. Ahora bien, en muchos países en desarrollo, los eslabonamientos entre el sector turístico y los demás sectores siguen siendo débiles y no se aprovechan lo suficiente. En consecuencia, la mayor parte del valor añadido creado por el sector turístico suele ir a parar a manos de inversores extranjeros, operadores turísticos internacionales y compañías aéreas extranjeras, y son muy pocas las ganancias que llegan a los pobres. Por ejemplo, Mitchell y Ashley indican que, en el mejor de los casos, entre una quinta y una tercera parte de los gastos de los turistas en destino llega a los pobres en forma de ganancias directas y a través de las cadenas de suministro⁹. De ahí las preocupaciones sobre las pérdidas que se exponen más adelante.

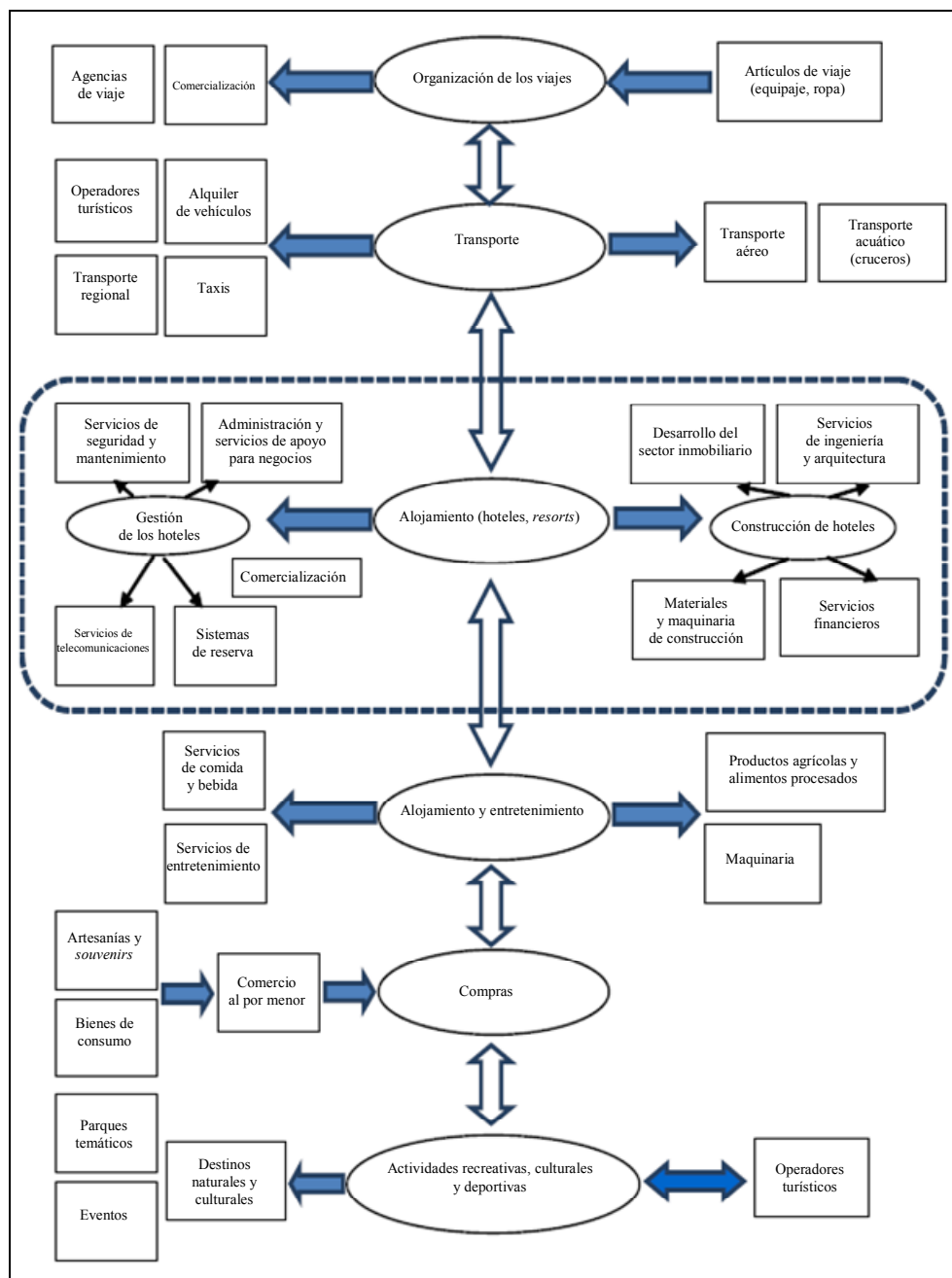
23. Por consiguiente, es preciso que, al formular estrategias para fomentar el turismo sostenible, las autoridades evalúen e identifiquen los eslabonamientos posibles o las cadenas de valor relacionadas con el turismo en la economía. Por ejemplo, la agricultura es un sector clave, con el que el turismo establece sólidos eslabonamientos hacia atrás, puesto que los hoteles y los restaurantes necesitan un suministro estable de gran cantidad de alimentos y bebidas. Según Telfer y otros, los turistas dedican cerca de una tercera parte de sus gastos a la comida¹⁰. Ahora bien, en general, para abastecer de alimentos y bebidas a la industria turística es preciso cumplir toda una serie de requisitos en cuanto a la confiabilidad, la cantidad y la calidad del suministro (por ejemplo, hay que ajustarse a normas sanitarias y fitosanitarias). Los acuerdos contractuales directos entre los productores y los hoteles son una forma de facilitar la integración de productores locales en la cadena de valor. Esos contratos ofrecen a los productores una oportunidad de negociar los precios con antelación y de planificar la producción y les aseguran un ingreso más estable, gracias a lo cual pueden invertir en tecnologías mejores. Muchos hoteles invierten además en la prestación de servicios de extensión y formación con vistas a contribuir a la mejora de la calidad de los

⁹ Mitchell J. y Ashley C. (2007), *Can tourism offer pro-poor pathways to prosperity? Examining evidence on the impact of tourism on poverty*. Briefing Paper 22. Overseas Development Institute (ODI). Junio. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/110.pdf>.

¹⁰ Telfer D. J. y Wall G. (1996). *Linkages between tourism and food production*. *Annals of Tourism Research*. 23(3): 635-653.

productos. Si bien esas iniciativas benefician a los proveedores, también permiten que los hoteles influyan en el volumen, la calidad y la variedad de la producción. Además, el aumento de la demanda de productos agrícolas genera efectos indirectos en actividades rurales distintas de la agricultura, puesto que, por ejemplo, estimula el desarrollo de la agroindustria y la demanda de servicios de transporte rural, almacenaje y comercio.

Gráfico 3

Cadena de valor del turismo

Fuente: CEPAL, adaptado de Gollub J., Hosier A. y Woo G. (2003). *Using Cluster-Based Economic Strategy to Minimize Tourism Leverages*.

Nota: Las actividades enmarcadas por líneas punteadas son las actividades fundamentales del sector.

24. En muchos países en desarrollo, en particular en los PMA, sigue siendo problemático abastecerse en productos agrícolas a nivel local. Algunas de las dificultades que se plantean son conocidas (tienen que ver con deficiencias de calidad o la poca confiabilidad del suministro) y pueden verse exacerbadas por las deficiencias del transporte y la falta de comunicación e información entre los proveedores y los compradores. Es preciso prestar más atención a las estrategias necesarias para superar esas dificultades y otros problemas de ejecución que enfrentan los países en desarrollo, así como al papel de los organismos internacionales en el fortalecimiento de los eslabonamientos de la cadena de suministro que unen la agricultura y el turismo. En el recuadro siguiente se expone un ejemplo de colaboración gracias al cual se ha logrado integrar a pequeños agricultores en la cadena de valor del turismo.

Gambia is Good

En Gambia, el turismo es una importante fuente de ingresos. A pesar de que les interesaría abastecerse localmente, los hoteles y restaurantes suelen importar fruta y verduras, pues la oferta local suele ser poco confiable, de calidad variable e insuficiente en los períodos de mayor demanda. La asociación Gambia is Good (Gambia está muy bien) (GiG) se creó con financiación del fondo Business Linkages Challenge Fund, del Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido. Participan en la asociación Concern Universal, una organización no gubernamental internacional, Haygrove Ltd., empresa británica líder del sector de la horticultura, y productores locales. La asociación compra productos hortícolas frescos a pequeños agricultores y los vende a los hoteles y restaurantes turísticos, reemplazando de ese modo a los intermediarios entre los productores y los compradores. GiG ofrece apoyo a la comercialización y formación para la producción y facilita la adquisición de insumos. Más concretamente, traduce las necesidades de los hoteles, restaurantes y supermercados en planes de producción detallados para los agricultores, negocia precios justos, mantiene una tienda de semillas y un sistema de calificación de los productos, ayuda a poner en funcionamiento sistemas de irrigación y a diversificar los cultivos para ampliar la producción durante todo el año. El resultado es que se compran productos a cerca de 1.000 agricultores, de los que el 90% son mujeres. Durante la temporada turística los agricultores proveen cerca de 20 t de productos mensuales a más de 40 hoteles y restaurantes.

Fuente: UNCTAD, sobre la base de información disponible en Internet.

25. El potencial del sector turístico para estimular y facilitar el crecimiento y el desarrollo en los sectores manufacturero, de la construcción y del transporte también ha sido objeto de muchos debates. El sector podría tener considerables efectos directos en la demanda de productos manufacturados, desde productos simples como ropa de cama, toallas, jabón y muebles, hasta productos manufacturados de alta tecnología o alta densidad de capital, que el sector de la construcción y el transporte necesitan para prestar servicios turísticos de alta calidad y competitivos. La expansión del sector suele impulsar la demanda de construcción de instalaciones turísticas como hoteles, puertos, carreteras e instalaciones aeroportuarias modernas y el suministro de vehículos y otros medios de transporte a los sitios turísticos. Esto, a su vez, genera efectos multiplicadores a lo largo de la cadena de valor y en sectores tan diversos como la minería, la energía, el suministro de agua y las manufacturas de productos con mayor contenido de conocimientos, como insumos para los sectores de la construcción y el transporte. Además, la construcción de infraestructuras de transporte no solo beneficia al turismo sino que también facilita el comercio. En los países en que los sitios turísticos están en zonas aisladas, la construcción de una red de transportes

puede tener un efecto positivo en el desarrollo rural. Ahora bien, dados el escaso desarrollo industrial y la debilidad de la estructura de producción en todos los sectores de muchos países en desarrollo, en particular los PMA, los eslabonamientos entre el turismo y sectores clave como la agricultura, el transporte y el sector manufacturero son por lo general muy débiles. Por consiguiente, es frecuente que se importe gran parte de los insumos necesarios para construir la infraestructura básica y promover el turismo.

26. Para atraer a mayor número de turistas y mantenerse competitivo, el sector turístico debe tener acceso a servicios básicos confiables y eficientes como electricidad, agua potable y servicios de saneamiento modernos. Estos son, por supuesto, servicios básicos que los países deben desarrollar para el bienestar de su población, independientemente de las consideraciones relativas al turismo. Sin embargo, las medidas públicas destinadas a promover el sector turístico darán un impulso adicional al desarrollo de esos servicios esenciales. La industria turística de hoy crea una demanda adicional de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), abriendo otra oportunidad de establecer eslabonamientos. En un estudio reciente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se afirmaba lo siguiente:

La existencia de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) ha contribuido a la productividad y competitividad de la industria y ha permitido una mayor accesibilidad de los servicios turísticos —reservas de billetes de avión, habitaciones de hotel, entre otros— a los potenciales viajeros. Internet ha cambiado de manera radical la industria del turismo internacional, reduciendo la distancia entre los clientes y los proveedores de servicios turísticos. El cambio tiene esencialmente dos dimensiones. En primer lugar, todo tipo de empresas, grandes o pequeñas, desde cualquier lugar en la cadena de valor, ahora pueden comunicarse directamente con sus clientes finales. En segundo término, el consumidor ya no está fuera de la cadena de valor, sino en el corazón de la misma. Del mismo modo que los proveedores pueden llegar directamente al consumidor, el cliente tiene acceso directo a la oferta¹¹.

27. Además, las ventajas de las infraestructuras de TIC crean amplias oportunidades fuera del sector turístico. Por ejemplo, los enlaces de telecomunicaciones, como las instalaciones de telefonía móvil y la cobertura de Internet, benefician a los pobres porque dan acceso o facilitan el acceso a información esencial para su subsistencia, como por ejemplo los precios de las cosechas.

28. El sector tiene además la capacidad de integrar en su cadena de valor a un gran número de empresarios locales, como los artesanos o los guías locales. Una proporción importante de los gastos directos de los turistas corresponden a la compra de artesanías y obras de arte locales y estos gastos por lo general constituyen un ingreso directo para las comunidades locales. Además, el intercambio entre los turistas y los empresarios locales refuerza la imagen positiva del destino.

29. Además de los beneficios inmediatos que puede generar, el turismo trae aparejado otro activo valioso: la transferencia de conocimientos y tecnologías. En una industria dinámica en que las preferencias de los clientes suelen ser muy diversas, la adquisición de ciertos conocimientos intangibles —el conocimiento de las necesidades de los consumidores, el acceso a los sistemas de reservas, las marcas y las formas de organización empresarial— se convierte en una gran ventaja competitiva y es esencial para captar la demanda mundial. En este sentido, las empresas transnacionales (ETN) desempeñan un papel importante al facilitar la transmisión de conocimientos, ya sea por conducto de la

¹¹ CEPAL (2009). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe – 2008*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta E.09.II.G.24. Santiago.

inversión extranjera directa (IED) o de otras modalidades de inversión, como la concesión de licencias o franquicias, que son una manera común de entrar en la industria del turismo¹². La captación de IED sigue siendo una de las prioridades del sector turístico de los países en desarrollo en que los recursos internos son limitados. Las necesidades de inversión se centran en las instalaciones principales, como los hoteles y las instalaciones recreativas, así como en la infraestructura física de apoyo y los servicios básicos. Ahora bien, captar IED también puede ser un reto para los países deseosos de obtener una proporción mayor de los beneficios procedentes del turismo. La cuestión de la pérdida de parte de los ingresos procedentes del turismo, que se analiza más adelante, es una preocupación importante para los países en desarrollo y podría comprometer seriamente los efectos positivos de esa actividad en el desarrollo.

B. Reducción de la pobreza

30. El turismo quizá no baste, por sí solo, para eliminar la pobreza, pero puede contribuir significativamente a reducirla. Ahora bien, esa contribución depende de toda una serie de factores. Depende, por ejemplo, del tipo de turismo de que se trate, en particular de si es turismo de masas o turismo especializado o exclusivo. El turismo de masas suele generar más empleo, en particular para trabajadores semicalificados, y es una oportunidad para que los pobres o las pequeñas empresas vendan directamente sus bienes y servicios a los visitantes. Sin embargo, el turismo de masas no está exento de problemas, pues ejerce presión en los recursos internos, el medio ambiente y la protección del patrimonio cultural; por consiguiente es preciso tener una estrategia para mitigar los efectos negativos que pueda tener.

31. La contribución del turismo a la reducción de la pobreza también depende del nivel de gastos directos que los turistas realizan o se ven alentados a realizar en un destino. Esto es importante porque, por lo general, los pobres se benefician en una proporción mucho mayor de los gastos de consumo final directos (a menudo por conducto de la economía informal) que de las partidas importantes de gastos, como las correspondientes al hospedaje, los operadores turísticos y los viajes internacionales. Según un estudio de la ODI, entre un 25% y un 50% de lo que gastan los turistas en restaurantes (especialmente cuando se abastecen localmente), compras (especialmente artesanías), y transporte y excursiones locales llega a los pobres¹³.

32. Como se indicó anteriormente, los eslabonamientos con la producción y la oferta local de alimentos también son importantes. La cadena de suministro de la agricultura para el sector turístico suele dar sustento a más hogares pobres que el empleo en hoteles y restaurantes. De igual manera, el nivel de los salarios determina la medida en que el turismo beneficia a los pobres; cuanto más altos los salarios, mayor será la reducción de la pobreza derivada del turismo, siempre que los pobres tengan acceso al empleo. El turismo estimula las inversiones en infraestructuras, en servicios básicos, en la red de transporte, etc. que también pueden beneficiar a los pobres a nivel local, ya sea directamente o indirectamente mediante el apoyo prestado a otros sectores.

¹² UNCTAD (2007, 2012). Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2007: Empresas transnacionales, industrias extractivas y desarrollo. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta E.07.II.D.9. Nueva York y Ginebra. Informe sobre las inversiones en el mundo, 2012: hacia una nueva generación de políticas de inversión. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta E.12.II.D.3. Nueva York y Ginebra.

¹³ ODI (2007). Assessing how tourism revenues reach the poor. Briefing Paper 21. ODI. Londres. Junio. http://www.sarpn.org/documents/d0002767/ODI_tourism_briefing-paper_Jun2007.pdf.

33. Así pues, la medida en que el turismo beneficia a los pobres no depende únicamente, ni principalmente, de las dimensiones del sector (es decir el número de llegadas de turistas o la tasa de crecimiento del turismo), sino de la forma en que los pobres estén integrados en la cadena de valor del turismo o puedan participar en ella.

34. La generación de empleos es esencial para la reducción de la pobreza. Caracterizada por su gran densidad de mano de obra, la economía del turismo suele crear numerosas oportunidades de empleo y perspectivas de carrera para los trabajadores semicalificados y poco calificados, especialmente los trabajadores pobres, las mujeres y los jóvenes. El sector turístico puede ser una importante fuente de empleo para muchas personas que hayan quedado desempleadas durante la crisis financiera o para los que acaban de entrar en el mercado laboral.

III. Problemas y riesgos asociados con el turismo

35. Al desarrollar su sector turístico, los países, en particular los países en desarrollo de renta baja, tropiezan con toda una serie de obstáculos y limitaciones. Algunas de estas dificultades dependen de factores externos sobre los cuales los actores nacionales o las autoridades del país no tienen ningún control. Por ejemplo, el volumen del turismo es sensible a las condiciones económicas reinantes a nivel mundial y regional (es decir los periodos de crecimiento y de recesión) y a acontecimientos negativos como las catástrofes naturales, las pandemias, los disturbios políticos y el terrorismo. Esos factores pueden tener una influencia significativa en las decisiones de viaje de los turistas. No obstante, además de estos factores, también se plantean problemas derivados de las políticas nacionales o de la falta de políticas nacionales. Entre ellos figuran la escasa capacidad o la incapacidad de estimular los eslabonamientos con otros sectores, que puede ocasionar pérdidas financieras, las tensiones socioculturales y los daños ambientales resultantes de las actividades relacionadas con el turismo.

A. Cuanto más débiles los eslabonamientos mayores las pérdidas económicas

36. El turismo inyecta grandes cantidades de ingresos en la economía local y también en la internacional. La mayoría de las economías pobres cuyo desarrollo depende del turismo se ven constantemente confrontadas con el reto de captar una proporción mayor de esos ingresos. La proporción de esos ingresos que la economía local no logra retener —las pérdidas— limita los efectos multiplicadores del sector y por consiguiente reduce sus efectos económicos positivos y su posible contribución al desarrollo. Se producen pérdidas cuando los bienes y servicios relacionados con el turismo deben comprarse en el extranjero. Las pérdidas pueden consistir en las ganancias y los ingresos que perciben en el extranjero los operadores turísticos internacionales, el costo de los bienes y servicios importados o el pago de intereses sobre una deuda. El promedio de esas pérdidas en la mayoría de los países en desarrollo es de entre 40% y 50% de los ingresos brutos del turismo y entre 10% y 20% en los países desarrollados y los países en desarrollo más diversificados.

37. En los países en desarrollo caracterizados por una escasa diversificación económica, en particular los países de renta baja, las pérdidas siguen siendo un grave problema irresuelto. Ciertos estudios de investigación indican que, en el mejor de los casos, entre una quinta y una tercera parte de los gastos de los turistas en destino llega a los pobres en forma de ganancias directas o mediante las cadenas de suministro. Si bien la captación de porcentajes de los gastos turísticos, por pequeños que sean, puede tener efectos positivos para los pobres, y es preferible a la completa inexistencia de esa actividad, debe hacerse todo lo posible por reducir esas pérdidas a fin de aumentar los beneficios del turismo para

los países. Ahora bien, no es intención del presente informe sostener que todos los bienes y servicios deberían comprarse en el mercado nacional¹⁴, sino recomendar que se minimicen las pérdidas reforzando los eslabonamientos locales y mejorando la cadena de valor del turismo, en particular fomentando la capacidad nacional y propiciando los eslabonamientos entre inversores extranjeros y empresas nacionales. La magnitud de las pérdidas puede estar asociada al nivel de desarrollo del país de que se trate. Según Geloso y otros, "en las primeras etapas del desarrollo, cuando se realizan inversiones en la infraestructura y los servicios, las pérdidas suelen ser cuantiosas. Posteriormente, pueden disminuir, conforme vaya aumentando la capacidad del país de satisfacer sus necesidades de inversión, servicios y bienes con recursos internos y con la aplicación de políticas adecuadas de fomento de la capacidad local"¹⁵.

38. La presencia de empresas transnacionales (ETN) en el sector turístico, junto con las entradas de IED, da lugar a pérdidas financieras. Si bien esa IED es fuente de importantes cantidades de capital, las ETN repatrian sus ganancias, suelen estar verticalmente integradas con proveedores exteriores a la economía local y a menudo reservan los puestos directivos a personal internacional muy calificado. Esto es preocupante porque puede limitar las posibilidades de acumulación de capital, de integración de los proveedores locales, de transferencia de tecnología y conocimientos y las posibilidades del personal local de perfeccionar sus conocimientos y aspirar a empleos con mayor valor añadido. Según una publicación reciente de la UNCTAD, "en muchos casos, el principal beneficio que se puede esperar de las inversiones en el turismo, no depende de la cuantía del capital invertido, sino que consiste en la formación impartida, la modernización de los procesos de gestión y los eslabonamientos con las cadenas de valor internacionales"¹⁶.

39. La solución al problema de las pérdidas consiste en promover el establecimiento de eslabonamientos sólidos entre el turismo y los demás sectores, tal como se indicó anteriormente. Como ya se ha observado, para ello es preciso adoptar una estrategia nacional efectiva.

40. También es importante analizar las prácticas comerciales anticompetitivas que limitan el desarrollo del sector turístico al aumentar los costos de las actividades comerciales realizadas en el país y comprometer la calidad de los bienes y servicios locales. La falta de mercados competitivos puede obstaculizar considerablemente el desarrollo de eslabonamientos entre el turismo y los demás sectores. Por ejemplo, la presencia de monopolios en el sector de las telecomunicaciones o de la energía puede provocar un aumento de los precios y una prestación de servicios irregular y de mala calidad. La falta de competencia en el sector de servicios financieros encarece el crédito y por ende aumenta los costos de inversión para los proveedores locales de servicios turísticos. La ausencia de un sector competitivo de aerolíneas o de transporte interno aumenta el costo de los billetes de avión y de los viajes en el interior del país. Los problemas derivados de las prácticas anticompetitivas se han de subsanar mediante una legislación y un marco de políticas de competencia elaborados conjuntamente por la autoridad de la competencia, el Estado y los sectores económicos con el fin de promover la competencia.

¹⁴ Si el país no presenta ventajas competitivas, puede ser más eficiente abastecerse en el extranjero (por ejemplo en el caso de productos de renombre internacional, como el *champagne*).

¹⁵ Véase la nota N° 8.

¹⁶ UNCTAD (2010). *Promoting foreign investment in tourism. Investment Advisory Series*. Serie A, N° 5. UNCTAD/DIAE/PCB/2009/16. Nueva York y Ginebra.

B. Problemas socioculturales

41. El turismo pone en contacto a poblaciones con valores, culturas, nivel de ingresos y estilos de vida diferentes. Si bien este intercambio puede ser muy valioso en muchos sentidos, también puede crear fricciones o ser una amenaza para los valores y las culturas establecidas. Algunos observadores sostienen incluso que el turismo puede empobrecer la cultura y perturbar a las comunidades del país de destino, perjudicando en particular a las mujeres y a las poblaciones indígenas vulnerables, y puede crear resentimientos y hasta sentimientos de rechazo hacia los turistas extranjeros en los residentes locales.

42. En un informe reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se indica lo siguiente:

"Se han dado casos de comunidades invadidas por grandes cantidades de visitantes, de comercialización de las tradiciones y de amenazas a la supervivencia cultural derivadas de un turismo descontrolado y desordenado. Algunas veces los destinos turísticos son contruidos por forasteros (por lo general con aval del Gobierno) en zonas que las comunidades indígenas o tradicionales consideran suyas y en que ese desarrollo no deseado tampoco se ha validado localmente. Estas situaciones pueden crear conflictos que hacen prácticamente imposible la cooperación y la consecución de resultados mutuamente beneficiosos y crean una animosidad que afecta negativamente a las comunidades locales y al destino turístico en cuestión. En países en que los recursos son limitados y las comunidades son vulnerables a los choques externos, las cuestiones culturales pueden sumarse a los problemas ambientales y las dificultades de acceso al agua, a los recursos costeros y a la fauna y la flora silvestres o incluso agravarse a causa de ellos."¹⁷

C. Deterioro ambiental y daños al patrimonio cultural

43. El efecto más negativo del turismo es probablemente el que afecta al medio ambiente. Como el turismo consume energía y agua, produce grandes cantidades de desechos y afecta al patrimonio cultural al atraer a grandes multitudes de personas a esos sitios, puede causar daños considerables en el medio ambiente y el patrimonio cultural.

44. En el estudio antes mencionado del PNUMA se advierte que "el consumo energético creciente del sector, especialmente en lo que respecta a los viajes y el hospedaje, y su dependencia de los combustibles fósiles, tiene importantes consecuencias en las emisiones de gases de efecto invernadero y el cambio climático, así como en las perspectivas de crecimiento para las empresas". Los factores que contribuyen al aumento del consumo energético son el número creciente de llegadas de turistas internacionales y nacionales, la utilización preferente de medios de transporte con alta densidad de energía y la tendencia a hacer viajes más largos por períodos más cortos. Según estimaciones del PNUMA, el turismo ocasiona un 5% del total de emisiones de gases de efecto invernadero, sobre todo el transporte turístico (75%) y el hospedaje (21%).

45. En muchos destinos turísticos, el agua es un recurso cada vez más escaso. Si bien el turismo consume mucha menos agua que la agricultura, por ejemplo, en algunas zonas puede ser el principal consumidor de ese recurso. Se han dado muchos casos en que tal situación ha dado pie a una desigualdad con respecto al acceso al agua entre los turistas y las comunidades vecinas, desigualdad que compromete la subsistencia de las comunidades locales. Según Gössling y Hall, en los centros turísticos de lujo de una isla de África

¹⁷ PNUMA (2011). *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication – A Synthesis for Policy Makers*. PNUMA. www.unep.org/greeneconomy.

Oriental, cada turista consume hasta 2.000 l de agua diarios, casi 70 veces más que lo que consumen en promedio los lugareños¹⁸.

46. Los desechos y los sistemas de gestión de desechos, o su inexistencia, son otros factores que tienen efectos nocivos en el medio ambiente. En primer lugar, el turismo genera cantidades relativamente grandes de desechos. En segundo lugar, es frecuente que el tratamiento de las aguas residuales sea muy deficiente y que los hoteles viertan aguas negras directamente en el mar. Se estima que en el Mediterráneo europeo, solo el 30% de las aguas residuales municipales de las ciudades costeras son tratadas antes de ser vertidas al medio natural¹⁹.

47. El turismo ha tenido ya enormes repercusiones en la biodiversidad. Hay muchos ejemplos de los efectos perjudiciales del turismo de masas en la biodiversidad, incluidos los arrecifes coralinos, los humedales costeros, las selvas tropicales húmedas, los ecosistemas áridos y semiáridos y las zonas montañosas²⁰. Según el PNUMA, "si se planifican los destinos turísticos y se deciden las inversiones sin consideración por la biodiversidad, se causarán efectos perjudiciales en el ambiente natural, se intensificarán los conflictos con las comunidades locales y se reducirá el potencial de creación de valor tanto para el destino como para los inversores (en particular porque el interés por un turismo ecológico está aumentando rápidamente en todo el mundo)"²¹. Sin embargo, también cabe mencionar que, en varios países, el turismo ha sensibilizado a la población acerca del valor de la biodiversidad y la necesidad de preservarla.

IV. Hacia un turismo sostenible

48. En los dos capítulos anteriores se abordó la ambivalencia del desarrollo turístico: por un lado, la industria turística brinda numerosas posibilidades de crear eslabonamientos hacia atrás y hacia delante en la economía, y permite la obtención de divisas, la diversificación económica, el aumento de los ingresos, el empleo y la reducción de la pobreza. Por otro lado, el turismo podría entrañar riesgos para la conservación de la cultura y los recursos ambientales, que son dos elementos fundamentales para atraer a los turistas. ¿Es posible conciliar esas dinámicas contrapuestas? En otras palabras, ¿es posible lograr que el sector sea sostenible y contribuya así al desarrollo económico, el empleo y la reducción de la pobreza sin destruir la cultura y dañar el medio ambiente? Se va extendiendo el consenso acerca de la viabilidad del turismo sostenible. No obstante, este requiere la adopción de una estrategia que tenga en cuenta los factores económicos, ambientales, sociales y culturales. Según la Organización Mundial del Turismo dicha estrategia debe²²:

a) Hacer un uso óptimo de los recursos ambientales que constituyen un elemento clave en el desarrollo turístico, manteniendo los equilibrios ecológicos esenciales y ayudando a conservar el patrimonio natural y la diversidad biológica;

¹⁸ Gössling S. y Hall C. M., eds. (2006). *Tourism and Global Environmental Change: Ecological, Social and Political Interrelationships*. Routledge. Londres.

¹⁹ Véase la nota 17.

²⁰ OMT (2010). *Tourism and Biodiversity: Achieving Common Goals towards Sustainability*. OMT. Madrid.

²¹ Véase la nota 17.

²² Varias instituciones y autores han dado definiciones del turismo sostenible. Si bien las propuestas presentan focos de atención o grados de precisión diversos, comparten la opinión de que el concepto incluye consideraciones de orden económico, medioambiental, social y cultural.

b) Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades receptoras, conservar su patrimonio cultural vivo y material y sus valores tradicionales, y contribuir a la comprensión intercultural y la tolerancia;

c) Asegurar la existencia de operaciones económicas viables y de largo plazo, procurando la distribución equitativa de los beneficios socioeconómicos entre todos los interesados, lo que incluye el empleo estable, las oportunidades de obtener ingresos y los servicios sociales a las comunidades receptoras, y contribuyendo a la reducción de la pobreza.

49. Habida cuenta de los posibles efectos negativos del turismo, se ha agudizado la necesidad de promover el turismo sostenible para asegurar beneficios futuros y minimizar la posible repercusión negativa en el medio ambiente y las culturas. Ello, a su vez, ha hecho a los responsables de las políticas, los turistas y los operadores turísticos más conscientes de lo necesario y valioso que resulta conservar los activos naturales, sociales y culturales únicos de cada destino turístico. Los turistas son cada vez más exigentes con respecto a la calidad medioambiental de los destinos. Por su parte, los destinos turísticos tienen incentivos para conservar y mejorar el medio ambiente, no solo en su propio interés, sino también para crear valor²³. De hecho, la sostenibilidad y la creación de un sector turístico favorable a los pobres y respetuoso del medio ambiente son hoy argumentos comerciales importantes y pueden dar ventaja competitiva a los proveedores de servicios turísticos.

A. Una agenda de políticas para conseguir un turismo sostenible

50. Hay distintas formas en que los gobiernos y los agentes del sector privado pueden hacer que el turismo resulte más sostenible. Como se ha indicado, las perspectivas a largo plazo de crecimiento del sector dependen del establecimiento de infraestructura y cadenas de suministro adecuadas, así como del fortalecimiento de las políticas e instituciones para velar por que las actividades turísticas se realicen de manera sostenible, y se puedan alcanzar los objetivos económicos, sociales y ambientales. A medida que el sector madura, también adquieren importancia la planificación nacional, las normas ambientales y las iniciativas de protección de la cultura. Sin embargo, a corto plazo, algunos de los principales requisitos para lograr un desarrollo sostenible del turismo son:

a) Dar a conocer la forma en que los daños ambientales pueden reducir el atractivo de los destinos turísticos;

b) Promover el conocimiento de los principios y métodos de la gestión ambiental, en particular las estrategias de conservación de los recursos hídricos y energéticos;

c) Dotar a las empresas turísticas de acceso a información sobre los mercados y a recursos financieros;

d) Mejorar la coordinación entre las dependencias estatales encargadas del turismo y el medio ambiente y los inversores privados del sector turístico;

e) Mejorar la infraestructura de los sitios turísticos alejados adonde es poco probable que llegue la inversión privada.

51. Se están haciendo esfuerzos a nivel nacional e internacional para aplicar algunos de estos requisitos o principios básicos. A nivel internacional, por iniciativa de la OMT, se creó el Comité Director de Turismo para el Desarrollo, que reúne la experiencia y la

²³ Véase la nota 16.

especialización en materia de turismo de nueve organismos y programas internacionales²⁴. El Comité Director tiene por principal objetivo generar sinergias para prestar a los países en desarrollo una asistencia técnica en materia turística más coordinada, eficaz y eficiente.

52. Otra iniciativa que incluye al sector privado es el Consejo Global de Turismo Sostenible. Este ha definido una serie de criterios para localizar y vigilar las actividades turísticas y la gestión de los hoteles, los operadores turísticos y los destinos para evaluar su sostenibilidad. Se establecieron criterios en cuatro ámbitos, a saber: la gestión sostenible y los efectos socioeconómicos, culturales y ambientales (incluidos el consumo de recursos, la reducción de la contaminación y la conservación de la biodiversidad y los paisajes). Mediante ese marco se pretende mejorar el conocimiento y la comprensión de las prácticas turísticas sostenibles, promover la adopción de principios universales de turismo sostenible y crear demanda de viajes sostenibles.

53. Se espera que una mayor conciencia ambiental genere mayor demanda de destinos sostenibles, lo que a su vez creará incentivos para transformar el sector aumentando su sostenibilidad. Varios gobiernos, organizaciones internacionales, grupos de consumidores y organizaciones de defensa del medio ambiente ya han pedido que en las políticas públicas y las prioridades de las empresas se integren consideraciones de calidad ambiental y de sostenibilidad de las materias primas.

54. La mayor concienciación con respecto al cambio climático y sus repercusiones negativas ha acrecentado la voluntad de invertir en productos y servicios inocuos para el medio ambiente. Sin embargo, la conciencia respecto al cambio climático puede ser un arma de doble filo. Por una parte, alentará a desarrollar nuevos productos turísticos con bajas emisiones de carbono, pero, por otra parte, podría afectar negativamente las corrientes turísticas hacia ciertos destinos si, por ejemplo, se perciben tasas de carbono por los vuelos de larga distancia que encarezcan el precio de los billetes.

55. En cuanto a las políticas públicas, es necesario diseñar y aplicar políticas de tasas y subvenciones que inciten a invertir en actividades turísticas sostenibles y a evitar el turismo insostenible. Cuando los gobiernos invierten, por ejemplo, en zonas protegidas, bienes culturales o la gestión del agua y los desechos, envían una señal a los inversores privados, que supone un incentivo para invertir con criterios más ecológicos.

56. La promoción del turismo sostenible tiene gran alcance y engloba una amplia gama de actividades, que van desde la adaptación de nuevas tecnologías y prácticas para mejorar la eficiencia de los sistemas de gestión de energía, agua y desechos, hasta la aplicación de políticas para restablecer la biodiversidad. Ello puede generar, entre otras cosas, aumentos de la eficiencia energética en el transporte y el alojamiento, reducir los riesgos para la salud o incrementar el atractivo de un destino. Para lograr que los interesados adopten una forma de turismo más sostenible, es necesario adoptar o considerar muchos elementos, que podrían consistir en:

- a) Agrupamientos;
- b) Eslabonamientos con los proveedores locales de bienes y servicios;
- c) Desarrollo de las capacidades y los recursos humanos;
- d) Acceso a la financiación y la inversión;

²⁴ Organización Internacional del Trabajo, Centro de Comercio Internacional, UNCTAD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Organización Mundial del Turismo y Organización Mundial del Comercio.

- e) El marco institucional y la integración del turismo en las políticas nacionales;
- f) La promoción y la comercialización;
- g) La protección y la conservación del patrimonio cultural.

B. Agrupamientos

57. La calidad del medio ambiente no es solo una preocupación fundamental de las comunidades locales, sino el activo más valioso de los destinos turísticos que compiten en belleza y atracciones naturales. Así pues las autoridades, las empresas y las organizaciones comunitarias tienen un interés común en proteger y conservar el medio ambiente. Agrupándose, los interesados pueden promover más eficazmente una gestión ambiental razonable (por ejemplo, la elaboración y la aplicación de normas), lograr economías de escala (por ejemplo, compartir el costo de modernización de una carretera), y obtener beneficios para las comunidades (por ejemplo, el establecimiento de la eliminación de desechos). Ello refuerza la competitividad del conjunto de los interesados.

C. Eslabonamientos con los proveedores locales de bienes y servicios

58. Como se indicó en el capítulo II, el turismo presenta un potencial importante de creación de eslabonamientos hacia atrás y hacia delante en la economía nacional. Para hacer que las explotaciones turísticas sean sostenibles, las políticas de sostenibilidad no deben limitarse exclusivamente al propio turismo, sino que deben incluir consideraciones de sostenibilidad en todos los ámbitos que guardan relación con el sector turístico. Por ejemplo, en la agricultura, ello puede conllevar políticas que fomenten el uso de sistemas de riego con un drenaje adecuado, o prácticas que no dañen la calidad del suelo a largo plazo. Los vínculos económicos sólidos que generen empleo, ingresos y faciliten la adquisición de conocimientos propiciarán actividades económicas viables a largo plazo y la reducción de la pobreza.

59. Un número creciente de países en desarrollo ha establecido programas específicos de eslabonamientos en el sector turístico, que definen las actuaciones necesarias para ampliar dichos eslabonamientos, como por ejemplo la India o Jamaica. Es necesario implantar programas similares para reforzar los eslabonamientos en los PMA y en los pequeños Estados insulares en desarrollo. Entre las actividades propuestas por la UNCTAD para catalizar el desarrollo de las cadenas de valor locales están:

- a) El fortalecimiento de la productividad del sector agrícola y sus eslabonamientos con el sector turístico;
- b) La concesión de subvenciones a las pequeñas empresas para que inicien una actividad, la educación y capacitación, así como préstamos con intereses bajos para estimular el desarrollo de las empresas pequeñas y medianas;
- c) La introducción de incentivos para que los hoteles y los restaurantes adquieran insumos locales;
- d) La flexibilización de los requisitos relacionados con la ordenación territorial y la concesión de licencias a fin de que las pequeñas empresas puedan participar en las fases finales de la cadena de valor de la industria turística.

D. Desarrollo de las capacidades y los recursos humanos

60. Aunque el sector turístico emplea una proporción relativamente alta de trabajadores sin calificación o poco calificados, también necesita profesionales especializados. La

expansión de los mercados turísticos incrementa la necesidad de formación especializada, por ejemplo en gestión y dirección, tecnología de la información e idiomas. Para adoptar tecnologías más respetuosas del medio ambiente y gestionar las instalaciones turísticas de modo acorde con las normas de sostenibilidad, es necesario que la base de conocimientos sea compatible con los objetivos de sostenibilidad. Ello requiere invertir en el desarrollo de los recursos humanos, de manera que las personas puedan adquirir esos conocimientos, y participar además en actividades de mayor valor añadido.

E. Acceso a la financiación y la inversión

61. La calidad de las infraestructuras turísticas depende en gran medida de que se disponga de financiación para realizar inversiones públicas y privadas. En muchos países en desarrollo, el acceso al crédito resulta sumamente costoso, y el gasto público en la construcción y la modernización de infraestructuras suele ser muy limitado. Así pues, las políticas deben facilitar el acceso al crédito, especialmente a las pymes, que son la espina dorsal de la industria turística. Ello obliga a que los bancos reconsideren su manera de evaluar las inversiones ecológicamente racionales. Aunque tales inversiones conlleven un costo, sus períodos de amortización pueden ser relativamente cortos y generar ahorros que las hagan viables económicamente y atractivas.

62. Además, las políticas deben alentar la inversión nacional junto con la participación del capital extranjero (ETN/IED, asistencia para el desarrollo y cooperación triangular). Como se explicó anteriormente, el beneficio de la inversión extranjera es mucho más amplio que la inyección de capital. Es importante destacar que algunas experiencias nacionales han mostrado que los gobiernos son capaces de negociar con las ETN las condiciones de participación en sus economías y hacer que las ETN se adapten a las políticas nacionales, y, por ejemplo, lograr que los inversores participen en la financiación de infraestructuras y la explotación de servicios²⁵. Además, al intercambiar información y coordinar las negociaciones con los inversores extranjeros y los operadores turísticos, las empresas turísticas nacionales pueden aumentar el volumen y los márgenes en favor de los bienes y servicios turísticos de producción nacional.

F. El marco institucional y la integración del turismo en las políticas nacionales

63. En calidad de industria con un alto grado de interconexiones, para aprovechar al máximo el potencial del turismo es preciso disponer de marcos de política coherentes y globales. Esos marcos deben garantizar que el turismo sostenible se integre en las políticas económicas, sociales y ambientales generales del país. La integración de múltiples esferas y actores de las políticas requiere un grado elevado de capacidad institucional. También es preciso que existan instituciones de turismo sólidas, capaces de establecer coordinación con las demás instituciones públicas y con los interesados, como las autoridades locales, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. Ello supone un reto, dada la fragmentación del sector que cuenta con numerosas empresas, en particular pymes y microempresas.

64. Puede ser útil que los responsables de las políticas y las empresas dispongan de directrices que indiquen las medidas con las que pueden contribuir al turismo sostenible. La

²⁵ Para más información, véase UNCTAD (2012). *Investment Policy Framework for Sustainable Development*. UNCTAD/DIAE/PCB/2012/5. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2012d6_en.pdf.

UNCTAD propuso una serie de orientaciones sobre consideraciones económicas, sociales y ambientales que pueden reforzar los efectos positivos del turismo²⁶:

- a) Directrices económicas. Evaluar las repercusiones económicas antes de desarrollar el turismo, maximizar los beneficios locales promoviendo los eslabonamientos y reduciendo las fugas, velar por que las comunidades participen y se beneficien del turismo, ayudar a la comercialización y el desarrollo de productos a nivel local, y promover las prácticas empresariales equitativas y pagar precios justos.
- b) Directrices sociales. Incluir a las comunidades locales en la planificación y las decisiones, evaluar los efectos sociales de las actividades turísticas, respetar la diversidad social y cultural, y tener en cuenta la cultura nacional.
- c) Directrices ambientales. Reducir el impacto ambiental negativo al desarrollar el turismo, utilizar los recursos naturales de manera sostenible y conservar la biodiversidad.

G. La promoción y la comercialización

65. La promoción y la comercialización de los destinos turísticos exigen un planteamiento coordinado desarrollado en colaboración con el sector privado. Los organismos de promoción de la inversión pueden cumplir un papel importante para llegar a los inversores extranjeros, orientarlos hacia el desarrollo sostenible, y dirigirlos hacia proyectos sostenibles desde el punto de vista económico, social y ambiental.

66. A nivel de empresa, varios grupos hoteleros importantes han adoptado códigos relativos al turismo sostenible y la protección ambiental, y los utilizan como medios de promoción y de control de calidad.

H. La protección y la conservación del patrimonio cultural

67. El patrimonio cultural es uno de los principales impulsores del turismo, pero las masas de visitantes pueden suponer un grave riesgo para la conservación de esos sitios turísticos. Al promover destinos del patrimonio cultural, es fundamental asociarse con las comunidades locales para poder evaluar y gestionar los efectos del turismo en sus comunidades.

68. El desarrollo turístico puede favorecer la toma de conciencia acerca del patrimonio natural y cultural y el aumento de los recursos destinados a la protección y la conservación del patrimonio. Es posible incluso que contribuya a mantener, revivir y potenciar las tradiciones. Sin embargo, las comunidades locales pueden verse afectadas negativamente por la actividad turística. Cuando se llevan adelante proyectos, es importante prever medidas económicas para compensar y corregir los efectos inevitables.

V. Conclusiones

69. El turismo puede coadyuvar al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza, en particular en los países en desarrollo de bajos ingresos. La capacidad del sector para generar empleo e ingresos, debido a sus eslabonamientos hacia atrás y hacia delante, hace de él un importante factor de diversificación económica y crecimiento. Sin embargo, no hay que pasar por alto las repercusiones negativas que puede acarrear para el medio ambiente y las culturas. A fin de asegurarse de que el turismo genere oportunidades de

²⁶ Véase la nota 16.

empleo e ingresos en el largo plazo y contribuya al desarrollo sostenible, también debe ser sostenible su explotación, incluidas las actividades que están vinculadas con el sector. Según se indica en la nota temática, para ello se necesitan estrategias y programas de políticas ambiciosos.

70. En ese sentido, la reunión de expertos brinda una oportunidad de abordar las cuestiones fundamentales que plantea la contribución del turismo al crecimiento económico y al desarrollo sostenible. Esas cuestiones son:

a) ¿Cuáles son los rasgos singulares del turismo que hacen que sea pertinente para la creación de capacidad y el desarrollo económico del país y que revista una especial importancia en la reducción de la pobreza?

b) ¿Cuáles son los aspectos negativos del turismo que obligan a las autoridades a prestarles una atención especial al formular políticas y estrategias de fomento del turismo?

c) ¿Cómo pueden los gobiernos captar un nivel de inversión adecuado que les permita aumentar la capacidad de la oferta, instaurar vínculos efectivos entre el turismo y otros sectores y, al mismo tiempo, tratar de evitar las fugas de ingresos y las prácticas de restricción de la competencia en el sector turístico?

d) Dado que las actividades relacionadas con el turismo dependen del desarrollo de la infraestructura, la conservación del medio ambiente y los lugares del patrimonio cultural, y el abastecimiento de energía y agua, así como de otros factores, ¿cómo puede lograrse que el turismo como actividad económica sea sostenible?

e) ¿Cuáles son las políticas y estrategias que los gobiernos tienen que aplicar para promover un turismo sostenible y conseguir que este contribuya al desarrollo sostenible?
