COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 21.11.2003
COM(2003) 716 final

NO PUBLICAR

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo

[SEC(2003)1295]

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO,
AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO
Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo

RESUMEN 3

I. Introducción 4

II. Retos y objetivos del turismo sostenible 5

III. Situación actual 8

IV. Afrontar los retos: las opciones políticas 10

V. Llevar a la práctica la sostenibilidad del turismo: orientaciones básicas para un enfoque comunitario 12

1. Concepto general de actuación futura 12

2. Aportación comunitaria 14

a) En el contexto internacional 14

b) En Europa 14

3. Planes de la Comisión 15

4. Lo que pueden hacer las demás partes interesadas 19

VI. Conclusiones 23

ANEXO 1: Principales tendencias del turismo; situación futura del sector

ANEXO 2: Retos importantes y principales objetivos en materia de gobernanza privada y pública para la sostenibilidad del turismo europeo

ANEXO 3: Ejemplos de iniciativas y contribuciones de los agentes internacionales y europeos

ANEXO 4: Políticas e iniciativas comunitarias con repercusiones favorables en la sostenibilidad del turismo europeo

Les señalamos que todas las partes subrayadas en la versión impresa del texto están así por los hipervínculos de la versión electrónica y no tienen otro significado.

RESUMEN

Es fundamental garantizar la sostenibilidad económica, social y medioambiental del turismo europeo, tanto para contribuir al desarrollo sostenible a escala europea y mundial, como para la viabilidad, el crecimiento continuo, la competitividad y el éxito comercial de este sector de gran importancia económica. Los retos que debe afrontar un turismo europeo sostenible están relacionados tanto con los modelos de consumo, especialmente la estacionalidad y los viajes turísticos, como con los modelos productivos, es decir la oferta y los destinos turísticos. Un comportamiento turístico sostenible y una buena gobernanza pública y privada son fundamentales para modificar los modelos turísticos insostenibles.

Los agentes del sector han comenzado a preparar el terreno para ajustarse mejor a los requisitos en materia de sostenibilidad en el turismo y utilizar su potencial de desarrollo sostenible. Si bien no se dirige específicamente al sector turístico, la Comunidad Europea contribuye significativamente a estos esfuerzos mediante un amplio abanico de políticas y medidas en favor del desarrollo sostenible, en el marco de sus responsabilidades a nivel mundial y dentro de la Unión Europea.

La Comisión considera que el método adecuado para obtener la sostenibilidad del turismo europeo es reforzar el marco existente de actuación y utilizarlo de la mejor manera posible. Esto significa fundamentalmente aprovechar y mejorar los efectos positivos de las políticas y medidas comunitarias existentes, y basarse en las iniciativas en favor de la sostenibilidad del turismo emprendidas en este ámbito por otros responsables distintos de la Comunidad. Este enfoque se podría complementar con algunas medidas específicas en respuesta a ciertas carencias.

En el contexto internacional, el planteamiento comunitario es proseguir con la política de promoción de la sostenibilidad del turismo como cuestión comercial y de ayuda a los países en desarrollo. La Comunidad busca reforzar la cooperación en materia de turismo sostenible con los organismos de las Naciones Unidas y con otras organizaciones internacionales tanto a escala mundial como en Europa.

La Comisión prevé algunas medidas para reforzar la contribución comunitaria a la sostenibilidad del turismo europeo. El objetivo es incrementar los beneficios derivados de la gobernanza europea y de las diferentes políticas y medidas comunitarias que inciden en el turismo europeo y en su sostenibilidad. La Comisión también desea reforzar la cooperación con la Organización Mundial del Turismo y entre todos los responsables del sector turístico europeo.

La Comisión desea crear un *Grupo para la sostenibilidad del turismo* compuesto por representantes de las distintas partes interesadas. Este grupo tendría como tarea la redacción de un marco de acción, que asigne actividades específicas a los distintos responsables e incluya un calendario acordado de aplicación. La Comisión fomentará y apoyará la aplicación de las actividades definidas por el grupo.

Las iniciativas específicas abordarán una mejor supervisión e información sobre la sostenibilidad del turismo, las actividades que refuercen la adopción de modelos de consumo turístico sostenibles por parte de los ciudadanos europeos, y el fomento de la sostenibilidad en la oferta y los destinos turísticos. Estas iniciativas deberán verse sustentadas por el desarrollo y la utilización de herramientas y redes de información adecuadas.

La Comisión espera que otras partes interesadas europeas contribuyan notablemente a los esfuerzos para alcanzar un turismo sostenible. Se trata de los ciudadanos y turistas europeos, las empresas del sector privado, los destinos turísticos y las autoridades públicas, y la sociedad civil. La Comisión prevé informar periódicamente sobre los avances en la aplicación de estas orientaciones básicas.

I. INTRODUCCIÓN

El turismo es uno de los sectores más importantes y en plena expansión de la economía mundial, y de la UE. Puede contribuir en gran medida al logro de los objetivos de mantener unos niveles elevados y estables de crecimiento económico y de empleo, un progreso social que reconozca las necesidades de cada uno, una protección eficaz del entorno y un uso prudente de los recursos naturales. Para salvaguardar esta posición a escala mundial y de la UE, los agentes del sector deben cuidar la base sobre la que se sustenta el turismo.

Los recursos naturales, económicos, sociales y culturales que definen la sostenibilidad económica del sector, no resistirán a una expansión indefinida del turismo europeo. No obstante, mediante estrategias específicas, la actividad turística puede ajustarse para cumplir los requisitos en materia de sostenibilidad, afrontar los nuevos retos y necesidades derivados de las tendencias y las actividades turísticas en plena mutación (véase el anexo 1) y aumentar los ingresos.

El Plan de aplicación adoptado en la *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible* de Johannesburgo reclama centrarse en el desarrollo del turismo sostenible y señala medidas para cambiar los modelos insostenibles de consumo y de producción . En Europa existe una demanda creciente de identificación las orientaciones y las medidas estratégicas necesarias para lograr el desarrollo del turismo sostenible y unos modelos de desarrollo sostenible adecuados para cada tipo de destino turístico.

Así como el turismo es un fenómeno mundial con una base local, los problemas en materia de sostenibilidad van desde los mundiales, que deben resolverse a escala planetaria, hasta los locales, que deben resolverse sobre el terreno. Ahora bien, el turismo es un sector ante todo de carácter local y regional. Las medidas relacionadas con el turismo deben diseñarse y aplicarse fundamentalmente a escala local, para poder dar respuesta a las necesidades y limitaciones específicas existentes.

Por otro lado, muchas políticas comunitarias inciden notablemente en las distintas actividades del sector turístico tanto a nivel general como sobre el terreno.

El artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad europea indica que la promoción del desarrollo sostenible de las actividades económicas es una de las tareas comunitarias. El turismo posee un gran potencial para contribuir al logro de los objetivos de desarrollo sostenible, y en la letra u) del artículo 3 de Tratado se contemplan acciones comunitarias en forma de medidas en el ámbito del turismo para los objetivos establecidos en artículo 2. La sostenibilidad del turismo debe ajustarse a la orientación general sobre desarrollo sostenible en la UE que se define en la Estrategia europea para un desarrollo sostenible.

Desde mediados de los noventa, el desarrollo sostenible del turismo ha cobrado carácter prioritario para las instituciones comunitarias. En su Comunicación Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo, de noviembre de 2001, la Comisión propuso el *«fomento del desarrollo sostenible de las actividades turísticas en Europa mediante la definición y la*

aplicación de una Agenda 21». Esta cuestión contó con el pleno respaldo del Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones.

La presente Comunicación busca fomentar nuevos avances en la sostenibilidad del turismo en Europa y en el resto del mundo. Sus orientaciones básicas incluyen la aportación de la Comisión europea a un proceso dirigido hacia una Agenda 21 para el turismo sostenible en Europa. Se desea estimular los esfuerzos de todas las partes implicadas en este ámbito, a todos los niveles territoriales y administrativos, y se destaca la manera de mejorar la contribución de la Comunidad y de los demás participantes.

II. RETOS Y OBJETIVOS DEL TURISMO SOSTENIBLE

- **Reto principal: actividad y crecimiento sostenibles**

El mayor reto de la industria del turismo, sus empresas y destinos es saber gestionar la actividad turística en Europa y en el resto del mundo, así como el crecimiento previsto para las próximas décadas, respetando los límites de los recursos sobre los que se asienta y su capacidad de regeneración manteniendo su rentabilidad. Dado que el producto se basa fundamentalmente en la calidad medioambiental, cultural y social, si el sector no se gestiona de forma sostenible, corre el riesgo de deteriorar o incluso agotar su propia base de recursos generadores de ingresos, por lo que sería económica y socialmente insostenible.

El desarrollo del turismo sostenible depende más de un crecimiento cualitativo que cuantitativo. La sensibilización de los turistas acerca de la calidad también es un requisito previo para el desarrollo sostenible, y deben integrarse ambos conceptos de calidad y sostenibilidad. Son imprescindibles para la competitividad del sector turístico. La competitividad de las empresas y de los destinos turísticos requiere una eficacia que posibilite la sostenibilidad y un rendimiento sostenible óptimo. A su vez, la calidad de la mano de obra, el respeto de la sociedad local y un menor impacto medioambiental redundan en beneficio de la eficacia de recursos.

Los retos específicos fundamentales para la sostenibilidad del turismo (véase el anexo 2) se plantean tanto en Europa como en el resto del mundo, si bien su naturaleza e intensidad específicas pueden variar de un lugar a otro. En general son mayores cuando la actividad turística y la dependencia en el turismo son especialmente elevadas. Además, pueden existir retos adicionales y específicos en determinadas zonas geográficas como el Mediterráneo y los Alpes. El llamado turismo de masas puede gestionarse igualmente mediante métodos sostenibles, cuya identificación y aplicación constituyen un reto particular que promete representar, no obstante, la mayor aportación a la sostenibilidad del turismo.

- **Un enfoque equilibrado de los tres pilares de la sostenibilidad**

El turismo sostenible es un turismo viable económica y socialmente y que mantiene sus vínculos con el medio ambiente y la cultura locales. Esto implica unos resultados comerciales y económicos positivos; contención, preservación y desarrollo medioambientales; y la responsabilidad ante los valores sociales y culturales. Estas tres facetas son interdependientes.

La sostenibilidad del turismo abarca aspectos especialmente importantes como contar con empresas turísticas competitivas y socialmente responsables, la posibilidad de que todos los ciudadanos puedan acceder al turismo, la existencia de buenas oportunidades de empleo en el

sector y los beneficios que aportan las actividades turísticas a las comunidades locales. Esto supone la preservación de la integridad cultural, y la incorporación de las cuestiones medioambientales y de la protección de los recursos del patrimonio a través de las medidas turísticas.

El trabajo en común de de todas las partes y la gobernanza pueden favorecen el progreso de la industria y superar la falta de coherencia de la multiplicidad de prácticas existentes .

- **Modelos de consumo sostenibles**

Uno de los principales problemas del turismo de ocio en Europa es su concentración en determinados períodos del año, debido tanto a factores climáticos como al ritmo cultural y socioeconómico de la vida cotidiana. Esto supone una saturación temporal de la infraestructura de comunicaciones, de las instalaciones turísticas, y de la capacidad de acogida de los destinos en detrimento de su calidad.

Si bien es beneficioso para la recuperación de recursos y para la sociedad local, el funcionamiento en temporada baja supone un enorme exceso de capacidad. Requiere una elevada cantidad de mano de obra, con un empleo precario y en condiciones a menudo paupérrimas, lo que incide negativamente en los niveles de cualificación, la calidad del servicio y la competitividad comercial. Esto explica el hecho de que el sector no atraiga ni mantenga la suficiente mano de obra.

La segunda influencia fundamental en la sostenibilidad, especialmente desde el punto de vista medioambiental, radica en la necesidad del transporte para viajar. El boom turístico de los últimos cincuenta años se ha producido en gran medida merced a un transporte por carretera y aéreo menos respetuoso con el medio ambiente, que se ha facilitado y abaratado paulatinamente. Esto ha empujado el uso del coche para trayectos largos y ha producido un aumento vertiginoso del turismo por vía aérea, incluso para distancias cortas. En la actualidad, existe una creciente tensión entre el desarrollo de la infraestructura y de los servicios de transporte europeos, los requisitos en materia de movilidad del turismo en el contexto de las conexiones disponibles hacia los destinos, la capacidad para servirlos y los costes conexos.

No obstante, en Europa se viajará aún más en el futuro. Los turistas se decantan de forma creciente por opciones más individuales, y gracias a los medios electrónicos confeccionan productos hechos a su medida mejorando la relación entre calidad y experiencia positiva, por un lado, y el precio del producto, por otro lado.

Junto al crecimiento notable del turismo, los cambios de la estructura demográfica causarán una demanda distinta sobre el tipo de turismo. Así, el mayor crecimiento se prevé en el caso del turismo relacionado con el patrimonio cultural y natural. No obstante, a escala del conjunto de la población turística, los grandes segmentos tradicionales, denominados turismo de masas, controlados en su inmensa mayoría por operadores internacionales de viajes, seguirán siendo los más importantes en términos cuantitativos.

Por añadidura, cada vez desean viajar más turistas con necesidades especiales que requieren ser atendidas para beneficiarse plenamente del turismo. Además del 10 % de la población con algún tipo de discapacidad oficialmente reconocida, cabe prever que un número creciente de turistas padecerán una movilidad reducida a consecuencia de una discapacidad temporal o por motivos de edad.

El comportamiento del consumidor ante el precio, la calidad y la imagen depende principalmente del interés individual. En la actualidad escasean los turistas interesados en la sostenibilidad. Ahora bien, con un empeño por informar correctamente a los consumidores mediante mensajes sencillos en los medios de amplia difusión del sector (folletos promocionales, catálogos y guías), incitar a los consumidores a pensar sobre la sostenibilidad, e influir y convencer a las personas mediante señales claras, es posible suscitar unos modelos de consumo sostenibles, y provocar cambios en el producto ofrecido. En este sentido, los jóvenes constituyen un grupo objetivo especialmente importante. Se debe aumentar la sensibilización acerca de la calidad como aspecto inherente al producto integrado, y adoptar nuevos enfoques para que los turistas capten el mensaje de que la calidad y el turismo sostenible tienen un precio.

- **Modelos de producción sostenible**

Oferta sostenible

Como ocurre con los consumidores, los proveedores turísticos aplican modelos comportamentales tradicionales, que se ciñen a menudo a estrechos imperativos económicos, y a una acusada interdependencia vertical entre las empresas turísticas que aportan los distintos componentes de un producto turístico extremadamente diverso y complejo y unas decisiones basadas en el precio.

La gestión de la oferta del turismo sostenible supone la existencia de empresas competitivas y de condiciones justas de competencia. Guarda relación con la gestión de la calidad en la producción de bienes y servicios. Para evitar que el beneficio económico no se produzca en detrimento de los aspectos sociales y medioambientales, el sector necesita asumir los costes socioeconómicos y medioambientales, adaptando sus precios en consecuencia, principalmente mediante el uso de sistemas de mercado adecuados.

El turismo sostenible también conlleva la optimización de los beneficios en materia de empleo y sociales, es decir, la aplicación por parte de las empresas del sector del concepto de responsabilidad social empresarial. Esto incluye oportunidades de aprendizaje y empleos de buena calidad para un personal cualificado y motivado que proporcione unos servicios turísticos de elevada calidad, unos sistemas de certificación para promover unos modelos de producción y de consumo sostenibles, y el uso de la innovación y de nuevas tecnologías cuando sea necesario. También es necesario reforzar el diálogo social y otorgar mayores poderes a los interlocutores sociales a todos los niveles de concepción y aplicación.

Desarrollo sostenible de destinos

Junto con los componentes de servicio individuales de la oferta, el destino, en su totalidad , constituye el producto turístico general. Por consiguiente, las actividades y políticas de los destinos que combinan los intereses públicos y privados son importantes para lograr una producción sostenible. En la mayor parte de Europa, el paisaje cultural tradicional proporciona el recurso natural y cultural adecuado que constituye uno de los requisitos previos del producto turístico. Los recursos patrimoniales, las infraestructuras de comunicaciones, la hospitalidad y las instalaciones turísticas son otros de los recursos básicos de un destino turístico. Un aprovechamiento racional del territorio constituye un factor crucial para el desarrollo sostenible de los destinos.

Los requisitos del turismo en este ámbito y su relación con la identidad cultural local y las necesidades de los residentes locales han generado, en determinados casos, tensiones a nivel de los destinos. El turismo competitivo de alta calidad tiene que respetar la capacidad de acogida de sus zonas naturales y culturales. Una serie de destinos, especialmente algunas zonas costeras e islas del sur de Europa, ciertas zonas montañosas y determinadas ciudades, han padecido los efectos negativos de un desarrollo turístico cuyos niveles rebasan su capacidad de acogida. Además, en los casos en que el desarrollo local de destinos con una base económica limitada, como las islas, se fundamenta notablemente en el turismo, existe el riesgo de que esa situación aboque a una «monoeconomía» frágil y excesivamente dependiente, carente de las repercusiones indirectas deseadas en otros aspectos de la economía local, como la agricultura y la artesanía.

A esta situación se añaden dos fenómenos regionales muy distintos estrechamente relacionados con el turismo: las residencias secundarias y de jubilados en muchos destinos turísticos europeos, y las visitas de un solo día que, en determinados destinos de fácil acceso desde las aglomeraciones urbanas, pueden superar con creces la actividad turística normal. A pesar de que, en la mayoría de los casos, ambas actividades generan un consumo relativamente escaso, pueden ayudar a mitigar los efectos negativos de la exigua demanda en temporada baja. Pero es mucho más probable que, además de alguna incidencia negativa permanente a nivel local, como el hecho de contribuir a la urbanización de parajes naturales de enorme belleza y el aumento de los precios de los terrenos y del coste de vida, el número elevado de visitantes de un solo día durante los fines de semana y días festivos con buen tiempo o con motivo de eventos especiales, durante la temporada alta, aumentará considerablemente la demanda y la presión sobre los recursos, las infraestructuras y los servicios de transportes utilizados por el turismo, a excepción del alojamiento.

Para que el turismo europeo tenga buenas perspectivas es necesario preservar su diversidad regional como ventaja competitiva, garantizar la calidad y tener en cuenta el bienestar de la comunidad residente en los destinos turísticos, conservar o recuperar las zonas costeras y montañosas europeas, las zonas protegidas y los lugares del patrimonio cultural como factor de base de atracción de un destino, proteger el medio ambiente y los recursos del patrimonio, y utilizarlos de manera racional, y promover la movilidad sostenible entre destinos y dentro de ellos. Depende igualmente de unas condiciones justas para los proveedores locales en relación con los que comercializan el producto turístico y exige que los beneficios generados por el turismo reviertan en favor de esos destinos.

III. SITUACIÓN ACTUAL

Muchas iniciativas

Muchas partes interesadas ya han empezado a responder a los desafíos (véase el anexo 3). Las orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo pueden aprovechar un gran volumen de trabajo y de documentos que destacan los procesos y principios importantes. Se está procediendo a la creación de redes para intercambiar y divulgar información útil y promover la adopción de las mejores prácticas.

Mediante una serie de medidas políticas, la Comunidad Europea también ha comenzado a contribuir a la sostenibilidad, incluida la del turismo, tanto en el contexto mundial como en el europeo (véase el anexo 4). A pesar de que estos elementos abordan principalmente las cuestiones de sostenibilidad de forma general, en los distintos sectores económicos, también pueden contribuir significativamente al desarrollo del turismo europeo.

A nivel mundial, los turistas europeos son los que presentan una mayor demanda, y las empresas europeas las que tienen la mayor cuota de inversiones internacionales en el sector turístico. En el ámbito público, con arreglo al trabajo actual a escala internacional, la ayuda de la UE al desarrollo del turismo supone un instrumento importante de lucha contra la pobreza y de mejora de las condiciones sociales, especialmente en los países más pobres del mundo. En 1998, la Comisión presentó una estrategia de apoyo al desarrollo de un turismo sostenible en los países en desarrollo para la Comunidad Europea como base política fundamental que el Consejo adoptó en una Resolución de 30 de noviembre de 1998.

La responsabilidad mundial de la Comunidad también se extiende al comercio de servicios sostenibles. Además de aplicar los compromisos existentes, la Comunidad desea liberalizar en mayor medida el sector del turismo en el marco del Acuerdo AGCS de la OMC. Los obstáculos al comercio pendientes en este sector deberán reducirse sustancialmente de una forma que sea compatible con otros acuerdos en favor de la sostenibilidad y que no incida negativamente en las condiciones de las comunidades locales y de sus derechos. Tampoco deberá mermarse el derecho de los gobiernos locales a determinar el desarrollo sostenible del turismo, el patrimonio natural y cultural local, la calidad de servicio, la defensa de los derechos de los consumidores y de los trabajadores o la seguridad pública.

La sostenibilidad del turismo en la cuenca mediterránea constituye un desafío especial que podría beneficiarse, en gran medida, de una versión mejorada de la Colaboración Euro-Mediterránea y de la ayuda comunitaria a la aplicación del programa MEDA, especialmente en los casos en que estén ya asociadas las autoridades regionales y otras categorías de participantes que sean importantes para el turismo. De igual modo, las zonas frágiles del norte de Europa podrían beneficiarse de una colaboración reforzada en esta región.

La Agencia Europea de Medio Ambiente ha elaborado algunos indicadores clave y trabaja en el desarrollo de un «Mecanismo de información sobre el turismo y el medio ambiente». Además, la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT) constituye una referencia para el desarrollo territorial en el ámbito turístico, al igual que el protocolo sobre turismo y actividades recreativas en el marco del Convenio Alpino. Con respecto a estas iniciativas, será importante la transposición a escala regional y local para poder progresar.

A escala nacional, algunos países están elaborando unas *Estrategias nacionales de desarrollo sostenible* que incluyen el turismo o planes nacionales más específicos para este sector. A escala regional, se están elaborando y ensayando diversos sistemas piloto de supervisión y de indicadores en el ámbito del turismo.

Avances lentos

A pesar de las numerosas y constantes iniciativas a todos los niveles, desde el internacional hasta el local, todavía no se ha observado una modificación significativa de los modelos de consumo y de producción insostenibles en el turismo europeo, que aún no se ha adaptado de manera fundamental a los requisitos en materia de sostenibilidad con respecto al transporte turístico, a la elevada estacionalidad del turismo de ocio y a sus efectos insostenibles desde el punto de vista económico, social y medioambiental. Asimismo, hasta la fecha no se ha incidido lo suficiente en la producción de la oferta del turismo ni en el desarrollo de los destinos turísticos.

Aparentemente, no existe ni información ni incentivos suficientes para poner en práctica estas iniciativas sobre el terreno, que es donde se materializa el turismo. Al no asumirse los costes socioeconómicos y medioambientales, se produce un efecto negativo. Por añadidura, el

comportamiento del consumo surge individualmente y el turismo se produce localmente, por lo que las políticas al respecto deben crearse y aplicarse a este nivel. En consecuencia, el éxito de las iniciativas y contribuciones para una producción sostenible se determina principalmente a nivel de las PYME y de los destinos locales.

Uno de los principales obstáculos para materializar las iniciativas en acciones concretas y exitosas por parte de la cúpula industrial es que los gestores deben afrontar muchos asuntos y sus prioridades vienen marcadas a nivel del mercado local. Además, existe una comunicación defectuosa desde la cúpula hasta las bases: los mensajes formulados en un lenguaje complejo en las altas esferas no llegan a los participantes a nivel local y regional, ni a los ciudadanos. La difusión de publicaciones y la divulgación por Internet se pierden sobre el terreno. Por lo general, los turistas no tienen acceso ni comprenden la complejidad de la información necesaria para valorar los aspectos de su comportamiento en términos de sostenibilidad. Por tanto, es necesario actuar para asociar, implicar y dirigirse a estos participantes de forma más directa y formular mensajes de fácil acceso y comprensión.

IV. AFRONTAR LOS RETOS: LAS OPCIONES POLÍTICAS

La lentitud observada da a entender que la sostenibilidad económica, social y medioambiental del turismo europeo como contribución al desarrollo sostenible de Europa y del mundo y como condición para la viabilidad, el crecimiento, la competitividad, y el éxito comercial del sector requiere un enfoque reforzado que abarque las distintas cuestiones de forma coherente. Este enfoque debe basarse en la participación y en la plena contribución activa de todas las partes interesadas, a todos los niveles, y centrándose en los siguientes aspectos:

- los méritos de la subsidiariedad y del enfoque «de abajo hacia arriba» para resolver los problemas;

- la necesidad de considerar individualmente cada componente, subsector, ámbito y aspecto, y los problemas particulares inherentes a éstos, en vez de tratar el turismo y su sostenibilidad como un problema único;

- la información al consumidor para garantizar la intervención de las fuerzas del mercado en la promoción de modelos de consumo y de producción sostenibles;

- la necesidad de reconocer la naturaleza específica de las PYME y de las microempresas;

- la necesidad de garantizar la viabilidad social y económica, así como la sostenibilidad medioambiental, de las comunidades rurales y costeras.

Estas consideraciones deberán tenerse en cuenta a la hora de elegir la opción política de la Comunidad europea para afrontar los desafíos que supone la sostenibilidad turística . Una evaluación ampliada del impacto de las posibles opciones políticas y la consulta pública muestran que conviene descartar tanto una auténtica política comunitaria global, como la total renuncia a las actividades comunitarias en este contexto (véase SEC(2003) 1295). En cambio, deberá reforzarse el actual marco de acción y utilizarse de la mejor forma posible.

Reacciones acerca de los comentarios recibidos durante la consulta pública

Esta información tiene también en cuenta la mayoría de los comentarios recibidos durante la consulta pública realizada como preparación de la presente Comunicación (véanse SEC(2003) 1295, capítulo 7 y apéndice). Ahora bien, algunos de los comentarios se salían claramente del ámbito debatido, apuntando a cuestiones generales y globales de sostenibilidad o representando opiniones radicales, por lo que no fue posible o no procedió comentarlos en este contexto.

A raíz de la consulta pública, la Comisión confirma que existen muchos modelos para conseguir un desarrollo del turismo sostenible, que el turismo y su sostenibilidad dependen fundamentalmente de los consumidores, y que el éxito económico es fundamental para lograr la sostenibilidad. Esto requiere un enfoque que incluya al mayor número posible de participantes con objeto de facilitar el consenso. La consulta también ha supuesto un mayor reconocimiento de que la dimensión territorial (uso de los suelos) y las cuestiones relativas a los cambios climáticos son importantes para el turismo sostenible. Si bien, en cierta medida, la estacionalidad turística es una de las cuestiones que afectan a la sostenibilidad del turismo y que resultan difíciles de tratar, supone un reto importante que deberá considerarse en un contexto europeo.

La Comisión no privilegia la idea de introducir instrumentos reguladores a pesar del escaso éxito registrado hasta la fecha por los instrumentos voluntarios desarrollados para el turismo sostenible. A pesar de todo, en algunos casos excepcionales, no puede excluirse la regulación si forma parte de una política comunitaria reconocida. Sobre los comentarios que hacían referencia a la coordinación y la integración de las distintas políticas comunitarias existentes que afectan a la sostenibilidad del turismo, y también en lo que se refiere a la liberalización, la Comisión confirma su intención de reforzar la integración de las preocupaciones en materia de sostenibilidad en las políticas e iniciativas comunitarias que afectan al turismo europeo y de mejorar su efecto en este sector en aras de la sostenibilidad. Tal intención se ajusta al principio de abordar todos los aspectos de la sostenibilidad y no sólo algunos aspectos selectivos.

Si bien estas orientaciones básicas prevén la gradual creación de medidas a lo largo del proceso pendiente, son lo más concretas posibles con respecto a las medidas específicas. Por lo general, los comentarios respaldaron mayoritariamente las medidas propuestas, y añadieron nuevos detalles o precisiones. Algunos de estos comentarios reclamaban la ampliación del número de acciones y de la contribución de la Comunidad, pidiendo en su mayoría, de una u otra forma, la financiación comunitaria específica del turismo sostenible o la adopción de medidas que supondrían un importante compromiso financiero. En esta fase estas solicitudes quedan descartadas.

En cuanto al Grupo de sostenibilidad para el turismo, algunos comentarios cuestionan su utilidad, mientras que otros confirman que el Grupo tiene una importancia crucial para el éxito de los esfuerzos. Si bien la idea de que las autoridades locales y regionales también tienen que estar representadas en este grupo contó con un fuerte respaldo, hubo oposición a que el grupo fuera liderado por la industria del turismo, incluso por parte de la propia industria. En efecto, la creación y la labor de este Grupo se consideran una medida crucial, y se tienen en cuenta los comentarios recibidos. El Capítulo V.3 también integra en buena parte los comentarios con respecto a las demás medidas, que se definirán en detalle y cuya aplicación se estudiará a lo largo del proceso pendiente.

En cuanto a la contribución de las demás partes interesadas, los comentarios recibidos han aportado información útil y hacen especial hincapié en los consumidores y en la importancia de la educación en esta materia. Se destacó especialmente el papel fundamental de los participantes que actúan sobre el terreno, mientras que se formularon reservas con respecto al de los participantes internacionales. En su mayoría, estos comentarios fueron utilizados para enriquecer, revisar y perfeccionar el Capítulo V.4. Pero también mostraron la necesidad de debatir con mayor profundidad las cuestiones polémicas, como la sostenibilidad del llamado turismo de masas, el posible dominio del mercado por los grandes operadores turísticos y la utilidad de los impuestos medioambientales, especialmente en los destinos turísticos.

La mejor vía para afrontar los retos debe basarse en dos elementos fundamentales:

- la aplicación efectiva de las iniciativas existentes y los esfuerzos reforzados por parte de las partes implicadas, distintas de la Comunidad, y activas en este ámbito; y

- actividades comunitarias, entre las que pueden distinguirse dos tipos, a saber:

  – las dirigidas a optimizar el efecto de las políticas y medidas comunitarias sobre la sostenibilidad del turismo europeo, y

  – las que se basan en definir y ejecutar medidas complementarias específicas en el ámbito del turismo con el fin de fomentar la sostenibilidad en toda la Comunidad, destinadas especialmente a apoyar las iniciativas de otras partes y participar en éstas y que suplan las carencias de las políticas y medidas comunitarias en materia de turismo.

La Comisión considera que este **enfoque multilateral cooperativo y proactivo**, que también busca salvar las distancias que separan a la Comunidad de los agentes sobre el terreno, es la manera más correcta de ***alcanzar la sostenibilidad del turismo europeo.***

V. LLEVAR A LA PRÁCTICA LA SOSTENIBILIDAD DEL TURISMO: ORIENTACIONES BÁSICAS PARA UN ENFOQUE COMUNITARIO

1. Concepto general de actuación futura

Tanto dentro de Europa como fuera de sus fronteras, la sostenibilidad del turismo europeo requiere medidas políticas a todos los niveles, desde el global hasta el local, que aborden los modelos de consumo y de producción en la oferta del turismo. Las partes implicadas en el turismo (empresas, trabajadores y destinos, administraciones nacionales, regionales y locales) son las principales responsables de definir los marcos políticos del turismo y las medidas de aplicación. La autorregulación en varios subsectores y a niveles adecuados, y la labor de organismos internacionales europeos especializados, incluidas las organizaciones de normalización, podrían aportar avances en materia de aplicación.

Mientras que las acciones centradas en cuestiones relativas a la concentración estacional de los viajes turísticos sostenibles deben tratarse por lo general en instancias superiores a los niveles local y regional, las autoridades locales y el sector turístico privado son, no obstante, las principales partes interesadas en la sostenibilidad de la producción turística. Ambos han de formular su propia Agenda 21 local o por subsectores. Para ello, necesitan las pautas y orientaciones políticas específicas derivadas de un proceso voluntario basado en gran medida en la participación de los agentes regionales, locales y no públicos, pero aprobado a escala

europea. Los organismos que representan a la industria del turismo, las autoridades regionales y locales y los intereses de la sociedad civil han de comprometerse en este proceso, contribuir con sus conocimientos, su experiencia y sus opiniones y transmitir el mensaje a los agentes públicos y privados de todos los ámbitos territoriales.

El enfoque general de la Comunidad europea se basará fundamentalmente en iniciativas propuestas por las partes especializadas y directamente responsables, así como en actividades realizadas en virtud de políticas comunitarias que afectan a la sostenibilidad del turismo europeo. Su aplicación deberá reflejar el hecho de que el nivel de la actividad turística y de la dependencia en el turismo varía en el vasto y diverso territorio europeo, al igual que lo hace la intensidad y naturaleza específica de los retos para la industria del turismo y su sostenibilidad.

La gran diversidad del turismo europeo, el principio de subsidiariedad y la falta de competencias específicas en este ámbito hacen que la propia Comunidad Europea sólo pueda efectuar actividades complementarias, e incitar a las partes a llevar a la práctica medidas políticas, entre las cuales figuran las siguientes:

- fomento de la contribución coherente y eficaz de políticas comunitarias y de medidas complementarias en materia de turismo;

- participación activa en procesos internacionales y mundiales, vinculación con organismos internacionales gubernamentales y agrupación de las actividades de los principales agentes internacionales;

- práctica y fomento de los principios de buena gobernanza a través de las siguientes medidas:

    - un análisis de impacto adecuado de cualquier medida o iniciativa comunitaria de importancia,

    - una mayor coherencia de las políticas nacionales respecto de las actividades comunitarias, y entre las políticas de los distintos Estados miembros,

    - contactos, consultas y cooperación con organismos internacionales y europeos no públicos que representan a la industria del turismo y los intereses de otros agentes, y

    - fomento de la buena gobernanza a todos los niveles e invitación a las distintas partes implicadas, y a sus organismos representativos, a encontrar enfoques conjuntos de sostenibilidad en los distintos subsectores turísticos;

- apoyo a los agentes nacionales, regionales y locales, tanto públicos como privados, a la hora de asumir sus responsabilidades en materia de sostenibilidad de la producción turística, especialmente a través de las siguientes acciones:

    - uso de los instrumentos comunitarios disponibles,

    - fomento del intercambio de buenas prácticas y difusión de información, cooperación, asociación y creación de redes flexibles en Europa entre todos los agentes, y

    - agrupación de conocimientos sobre cuestiones escasamente abordadas para contribuir a la orientación de las partes interesadas.

2. Aportación de la Comunidad europea

a) En el contexto internacional

La Comunidad continuará con su política actual en relación con el comercio sostenible de servicios (incluidas las consideraciones de carácter medioambiental), con la gestión internacional del medio ambiente y con las sinergias positivas entre la liberalización comercial, el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y el desarrollo social, utilizando la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad (EIS).

La Comunidad estudiará cómo plasmar mejor en sus políticas de desarrollo y programas de ayuda el interés que el *Plan de aplicación* de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible muestra en el progreso del turismo sostenible como contribución al desarrollo social, económico y de las infraestructuras y al desarrollo sostenible en los países en desarrollo, y como medio de proteger y gestionar la base de los recursos naturales del avance económico y social. Seguirá garantizando que las medidas pertinentes se atengan a la *estrategia de apoyo al desarrollo de un turismo sostenible en los países en desarrollo para la Comunidad Europea* que la Comisión elaboró en 1998, así como la subsiguiente Resolución del Consejo de 30 de noviembre de 1998.

Otra forma de hacer un mayor hincapié en el progreso del turismo sostenible en los países en desarrollo sería aunar esfuerzos con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y la Organización Mundial del Turismo (OMT), con objeto de avanzar en su iniciativa especial sobre el turismo sostenible para eliminar la pobreza (ST-EP). La Comunidad también pretende reforzar su cooperación en otras iniciativas pertinentes emprendidas por organismos internacionales, como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la OMC, y el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI).

b) En Europa

En lo que respecta a un enfoque orientado hacia la demanda y con objeto de mejorar la oferta y el desarrollo de destinos, se pueden distinguir los siguientes ámbitos centrales:

- sensibilización orientada hacia el consumidor;
- asociaciones y redes de todas las partes interesadas;
- gobernanza e integración de la política en cada nivel;
- desarrollo de capacidades, buenas prácticas y compromiso de los interesados para la sostenibilidad; y
- sistemas de supervisión e información de todas las partes interesadas.

Es necesario seguir desarrollando información, herramientas políticas y mejores prácticas sobre turismo sostenible. Se precisan de forma urgente técnicas viables de análisis de la capacidad de acogida, mecanismos de información sobre sostenibilidad fáciles de manejar para los usuarios, y mejores sistemas estadísticos de supervisión e indicadores que proporcionen información para gestionar la oferta y la demanda del sector turístico. Tales herramientas deberán diseñarse de modo que se adapten de la mejor manera posible a las condiciones locales.

3. Planes de la Comisión

La Comisión prevé una serie de disposiciones que concretarán la futuras aportaciones de la Comunidad europea para aplicar la sostenibilidad del turismo.

a) En primer lugar, la Comisión utilizará las disposiciones adecuadas que favorezcan la contribución de las políticas comunitarias a la sostenibilidad del turismo europeo.

La Comisión utilizará la herramienta de evaluación del impacto para integrar las exigencias de la sostenibilidad en políticas e iniciativas comunitarias relacionadas con el turismo europeo.

Las evaluaciones del impacto realizadas en la preparación del programa legislativo y de trabajo anual de la Comisión y durante su aplicación ayudan a identificar con antelación las iniciativas que probablemente afectarán al turismo. Deberían permitir que se evalúe la posible contribución de estas iniciativas a la mejora de la sostenibilidad del turismo. Una consulta y un diálogo reforzados, tanto con las partes interesadas como dentro de la Comisión, permiten que puedan tomarse en consideración las preocupaciones de todos los agentes del sector.

La Comisión elaborará y aplicará un programa interno de trabajo para aumentar el efecto de las distintas políticas comunitarias sobre el turismo europeo con objeto de apoyar la sostenibilidad del sector.

Con respecto a los ámbitos de la política comunitaria que afectan al gran número de retos que deben abordarse, este programa de trabajo buscará mejorar la eficacia de los instrumentos legislativos y no legislativos existentes, y definir iniciativas adicionales cuando proceda. Con arreglo a un análisis pormenorizado de las distintas políticas comunitarias, se tratará de un esfuerzo de cooperación conjunta y abierta entre las partes interesadas y los servicios de la Comisión pertinentes. Una guía informará sobre la ayuda comunitaria disponible para la sostenibilidad del turismo.

Las políticas relacionadas con el espíritu empresarial y la competitividad, el empleo, el aprendizaje y la mano de obra cualificada, los buenos resultados medioambientales y los recursos naturales y el patrimonio cultural son ejemplos de asuntos que requieren especial atención. No obstante, esta labor también abordará la cuestión de cómo puede ayudar la Comunidad a mejorar los datos e indicadores de sostenibilidad del turismo europeo. Sobre la base de un trabajo metodológico realizado en el ámbito de la investigación y de las estadísticas sobre turismo y medio ambiente, Eurostat desea elaborar un manual metodológico para medir el desarrollo sostenible del turismo y ensayar un número seleccionado de indicadores con su ayuda. Se prevé que, a resultas de este trabajo, puedan obtenerse recomendaciones sobre la forma de recoger datos estadísticos acerca de la sostenibilidad del turismo.

b) En segundo lugar, la Comisión fomentará las sinergias y la cooperación entre los agentes del sector

La Comisión elaborará un acuerdo de cooperación con la Organización Mundial del Turismo (OMT) en materia de turismo sostenible.

El objetivo del acuerdo es identificar los ámbitos y las medidas de cooperación en dos aspectos: 1) disposiciones específicas en las iniciativas de la OMT sobre el turismo sostenible

centradas especialmente en Europa; y 2) cooperación técnica de la Comunidad Europea y ayuda a las iniciativas globales de la OMT en favor del turismo sostenible y de su aplicación en Europa. Cabe incluir actividades en los países en desarrollo a fin de favorecer el progreso del turismo sostenible da cara a la reducción de la pobreza, conjuntamente con la iniciativa ST-EP antes mencionada.

Para la elaboración y aplicación del acuerdo, la Comisión fomenta la participación de los Estados miembros de la UE (en calidad de miembros de la OMT), de la industria turística, de los grupos de la sociedad civil implicados y de cualquier otro agente pertinente .

La Comisión creará un Grupo para la sostenibilidad del turismo compuesto por representantes de los distintos grupos de agentes del sector, con la tarea de dirigir y supervisar la aplicación coherente de actividades específicas que deberán realizar estos grupos.

En aras de la eficacia, fundamental para la sostenibilidad del sector turístico, el grupo deberá funcionar con el esfuerzo conjunto de todos los agentes implicados, mediante el método de coordinación abierta. La Comisión definirá la representación inicial en estrecha colaboración con los distintos representantes de las partes interesadas. En cooperación con agentes públicos de distintos niveles y organizaciones de la sociedad civil, los distintos protagonistas de la industria turística europea deberán demostrar empeño y dedicación en las tareas de este grupo.

Una primera tarea de este grupo será redactar, debatir y presentar un marco de acción detallado que asigne actividades específicas a cada grupo de partes interesadas, y que incluirá un calendario de aplicación acordado. Esto constituye una contribución adicional muy importante para el proceso europeo ampliado relativo a la Agenda 21 para el desarrollo sostenible. La Comisión estaría dispuesta a contribuir a los esfuerzos multilaterales mediante actividades que se indican más adelante en la letra c).

El grupo también deberá evaluar periódicamente la aplicación de las medidas previstas en el marco de acción. Se le pedirá la creación y gestión de un sistema a escala europea de vigilancia de la sostenibilidad del sector turístico, lo que también permitirá informar periódicamente sobre los avances en este campo. Con este fin, y como herramienta para cumplir los compromisos asumidos por la Comunidad en el contexto internacional, la Comisión, junto con otros agentes públicos y privados, continuará el trabajo llevado a cabo en el ámbito de los indicadores de desarrollo sostenible.

El Grupo de sostenibilidad del turismo también debe ayudar a los agentes sobre el terreno. Puede orientar sobre la utilización de la herramienta Agenda 21 local en los destinos turísticos, y acerca de la preparación de un modelo de sistemas de indicadores y de supervisión de los destinos locales para garantizar que estos últimos apliquen principios convergentes de supervisión y arrojen resultados comparables. También podrá fomentar el desarrollo «de abajo a arriba» de herramientas y de buenos ejemplos de sostenibilidad del turismo, adaptados a las condiciones locales.

c) En tercer lugar, la Comisión podría colaborar en la promoción de modelos de consumo y de producción turísticos sostenibles, y en una mejor transferencia de enfoques, iniciativas, instrumentos y buenas prácticas a los agentes sobre el terreno.

Se centrará en la promoción y el fortalecimiento de esfuerzos voluntarios y de cambios en el ámbito de actuación de los distintos agentes, la consolidación de la capacidad, y el intercambio e integración de buenas prácticas.

- En lo que respecta al consumo del turismo sostenible en Europa, la Comisión propugna una iniciativa que implique a todos los participantes y que se centre en dos problemas fundamentales relacionados con las opciones sostenibles del consumidor en el turismo de ocio, es decir, una estacionalidad adecuada y un transporte turístico sostenible. Los agentes más influyentes o con mayores conocimientos en el tema deberían encontrarse periódicamente para abordar el problema del carácter estacional del turismo. Deberían evaluar la evolución de la estacionalidad, sus consecuencias y los factores que influyen en ella, y desarrollar ideas para mejorarla y paliar sus efectos negativos.

  En cuanto al transporte turístico sostenible, la Comisión está lanzando una acción específica europea que busca la participación de todos los grupos de interesados en el sector. Una vez superada la fase preparatoria actual, esta medida, basada en información sólida sobre el comportamiento de los turistas europeos en sus viajes, examinará si es posible generar un modelo cuantitativo y una evaluación del impacto asociado al transporte dentro del turismo europeo actual orientada a los interesados. Posteriormente, se podría convocar un concurso de enfoques innovadores y modelos de producción y consumo sostenibles en el sector del turismo europeo.

  Además, la Comisión examinará la manera de fomentar iniciativas eficaces de los agentes del sector orientadas a los consumidores, incluidas las procedentes de los medios de comunicación. Estas iniciativas tienen como objeto sensibilizar y desarrollar una conciencia sobre la sostenibilidad en lo que respecta a las actividades turísticas. Deben aportar a los consumidores la información transparente necesaria como, por ejemplo, acerca de las ventajas e inconvenientes que tienen los productos turísticos específicos en términos de sostenibilidad, lo que podrá favorecer unas actitudes de consumo turístico sostenibles, cambiar paulatinamente los modelos de turismo insostenibles e incentivar la sostenibilidad. Algunas de las cuestiones tratadas serán una mejor comprensión de los modelos de consumo de los turistas, la aportación de mensajes de acceso fácil en un lenguaje simple (por ejemplo, en forma de una Carta de derechos y obligaciones de los turistas) y el aumento de la educación de los jóvenes en materia de sostenibilidad del turismo.

- En cuanto a las iniciativas para fomentar el desarrollo y adopción de buenas prácticas en la producción sostenible en todo el sector turístico europeo y entre sus agentes, la Comisión favorece especialmente la promoción de los principios de buena gobernanza y el fomento de las prácticas en materia de responsabilidad social de las empresas (RSE) como una iniciativa concreta dentro del foro europeo de participación múltiple sobre la responsabilidad social de las empresas. Esta medida se centra en las empresas con ofertas sostenibles, en especial las PYME y las microempresas, y, para su aplicación, será necesaria la participación de intermediarios adecuados que puedan establecer contacto con estas empresas.

  Entre las actividades concretas a las que podría contribuir la Comisión figuran:

  - la cooperación con la iniciativa sobre operadores turísticos coordinada por el PNUMA y en los esfuerzos para ampliar este enfoque a otras ramas del turismo y a las PYME del sector;

- unas plataformas en las que estén representados numerosos agentes del sector para fomentar los distintos elementos y herramientas destinados a aplicar prácticas en materia de RSE entre las empresas europeas del sector; y

- esfuerzos por parte de todas las partes interesadas para la sostenibilidad de la oferta turística, especialmente en materia de sensibilización, comunicación eficaz y difusión de conocimientos, y promoción sobre el terreno de la RSE y de sus elementos, como el aprendizaje, las condiciones laborales y sociales, los productos sostenibles y la elaboración de informes y la transparencia en materia de sostenibilidad.

- Del mismo modo, las actividades deberán abordar específicamente los destinos turísticos, promoviendo su desarrollo y gestión sostenibles, y una capacidad reforzada de los agentes locales para tener mejor en cuenta la dimensión espacial y la ordenación territorial del turismo. La Comisión podría prestar su ayuda, colaborando y apoyando, por ejemplo:

  - iniciativas de envergadura para lograr una utilización generalizada del instrumento de la Agenda 21 local en los destinos turísticos europeos, como herramienta central de desarrollo y gestión de los destinos turísticos sostenibles, y las correspondientes medidas de fomento;

  - el desarrollo, perfeccionamiento y la utilización de técnicas viables y adaptables localmente de análisis, gestión y fortalecimiento de la capacidad de acogida del turismo sostenible y de sus distintos elementos, incluida una evaluación de los impactos mutuos entre el turismo y el patrimonio cultural, que requiere proseguir con la investigación del patrimonio cultural y tener en cuenta su posible aportación al turismo sostenible;

  - intercambio e información entre destinos turísticos europeos para analizar las cuestiones relacionadas con el desarrollo y la gestión sostenibles, incluido el uso de instrumentos de mercado, la aplicación del concepto de capacidad de acogida, la gestión integrada de calidad y de las zonas y sitios sensibles, y la supervisión y elaboración de informes sobre la sostenibilidad de los destinos turísticos;

  - un enfoque «de abajo a arriba» para definir y aplicar, junto con los Estados miembros, las autoridades regionales y locales y sus organismos de representación, así como los organismos representantes de los destinos turísticos europeos, campañas de sensibilización, y comunicar y difundir eficazmente conocimientos sobre estas cuestiones de desarrollo y gestión de destinos turísticos sostenibles; y

  - desarrollo y difusión de buenas prácticas.

Estas iniciativas también deben destacar el vínculo positivo entre la sostenibilidad y la calidad del turismo, ya sea desde el punto de vista del consumo o de la producción. La sostenibilidad forma parte de la calidad del producto, de la oferta y de los destinos. Los turistas han de saber que la calidad sostenible tiene un precio y ser conscientes de que merece la pena pagarlo.

Para lograr algunos de los objetivos antes expuestos, la Comisión estudiará la posibilidad de recurrir a acuerdos tripartitos por objetivos, o disposiciones similares, en los casos en que, además de los organismos públicos, intervengan otros agentes.

- Además, la Comisión apoya la creación y utilización de herramientas y redes de información destinadas a los distintos tipos de agentes, para la buena gobernanza tanto en los destinos como en las empresas, y la difusión de buenas prácticas. Esto incluye el pleno aprovechamiento de la posibilidad de mejorar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que puede facilitar el diálogo directo entre los distintos agentes, ayudar a desarrollarlo entre turistas y operadores turísticos, y puede utilizarse con regularidad para evaluar el progreso alcanzado en el camino hacia la sostenibilidad del turismo europeo.
  El tema, la naturaleza y el origen de las herramientas, redes y agentes podrían ser lo más amplios posible, siempre y cuando tratasen con suficiente profundidad aspectos pertinentes para la sostenibilidad del turismo europeo. En este contexto, la Comisión podría buscar también una solución que garantizara la viabilidad a largo plazo, la actualización y un amplio uso de herramientas y redes útiles que ya han sido creadas con al apoyo financiero de la Comunidad.

4. Lo que podrían hacer las demás partes interesadas

La Comisión espera que las partes interesadas se impliquen en estas medidas y contribuyan en todo lo posible al éxito de las mismas. A la vez que destaca la interrelación entre las contribuciones de los gobiernos nacionales, los destinos turísticos y las autoridades locales, así como las empresas privadas, la Comisión atribuye las siguientes funciones a los distintos agentes:

- *Ciudadanos y turistas europeos*

Para que el turismo sea sostenible, los ciudadanos europeos deben convertirse en turistas cada vez más responsables y comprometidos con la sostenibilidad, y los profesionales del sector han de defenderla. Conviene que todas las partes busquen, y reciban activamente, información más exhaustiva sobre el turismo sostenible, y que estén dispuestas a realizar sus compras y a elegir sus viajes de forma responsable.

Para que el turismo sostenible tenga éxito, los consumidores deben comprar sus productos. Una información clara, la sensibilización, y la presentación que hacen los medios de comunicación son fundamentales, tanto para el turista y su comportamiento como para el ciudadano residente en el destino turístico. Con la ayuda de unos medios coherentes y fiables para identificar productos y servicios del turismo sostenible, los ciudadanos podrán elegir con criterio los productos que compran y dónde lo hacen, con quién viajan y qué empresas merecen su fidelidad.

- *Empresas del sector privado e interlocutores sociales*

En el turismo, al igual que en otros sectores, una mejor utilización de la amplia gama de instrumentos y herramientas pertinentes ayuda a desarrollar productos que respondan tanto a los nuevos mercados en plena evolución, como a los mensajes comerciales en favor de la sostenibilidad y las exigencias cada vez mayores a este respecto. La industria del turismo puede incidir en los modelos de consumo turístico en lo referente a la estacionalidad, el transporte y los productos sostenibles, por ejemplo, mediante la información y la fijación de precios.

Fijar precios adecuados significa reconocer los costes y las oportunidades de poner en práctica modelos sostenibles de producción y consumo, hacer que los consumidores y productores paguen los costes totales sociales y medioambientales de sus actividades, y tener en cuenta los

costes y los efectos económicos, medioambientales y sociales más generales. En este sentido, para lograr la sostenibilidad, el sector turístico debería desarrollar y proponer soluciones factibles en un contexto de bajos márgenes de beneficio y de gasto reducido por parte de los turistas.

La gobernanza abierta exige a las empresas tener mayor responsabilidad a la hora de realizar sus propias operaciones de una forma económicamente viable que tenga en cuenta cuestiones medioambientales y sociales. Esto supone aplicar plenamente prácticas adecuadas en materia de RSE en los servicios y empresas de cualquier clase y tamaño que conforman la oferta turística, centrarse en los métodos y productos sostenibles, y utilizar un sistema de evaluación y de presentación de informes de gestión que incluya no sólo los aspectos financieros, sino también las consideraciones de tipo social y medioambiental.

Una información transparente sobre los productos, por ejemplo a través de guías, ayuda a cambiar los modelos de consumo, y la elección por los consumidores de estilos de vida sostenibles proporciona ventajas comerciales. La utilización de instrumentos y de sistemas reconocidos de gestión, auditoría, certificación, y etiquetado de productos ayudan a la visibilidad de los esfuerzos y atrae a los consumidores sensibles al tema de la sostenibilidad. La consolidación de la capacidad, los programas de formación del personal y la mejora de la capacidad del comercio electrónico facilitan la adaptación a las nuevas realidades empresariales.

La participación en procedimientos como la Agenda 21 local, la gestión integrada de calidad de los destinos, y la preservación y el mantenimiento del patrimonio constituyen cualidades importantes de una empresa gestionada de forma sostenible en la economía del turismo, y evitan posibles conflictos y sanciones. Una actitud responsable ante el desarrollo de destinos y la prestación del servicio también significa implicar a las comunidades locales y a los pueblos autóctonos en el enfoque del desarrollo mediante el debate sobre las políticas y decisiones empresariales con los agentes locales.

La economía turística debe reconocer que la población local y sus autoridades tienen derecho a controlar el desarrollo social y cultural local y los paisajes. Esto implica decisiones empresariales que beneficien a los residentes locales, a los turistas y al paisaje, especialmente cuando el producto esté basado en culturas y territorios autóctonos. Las empresas que operan en el campo de los servicios turísticos y en el desarrollo del turismo deberían participar en valoraciones de la capacidad de acogida y en la aplicación de los distintos mecanismos empleados para respetar los requisitos sociales y medioambientales.

Los demás interlocutores sociales, es decir, los trabajadores y los sindicatos del ramo podrán contribuir a un aumento de las oportunidades laborales y de la calidad de las condiciones de trabajo. El empleo en actividades múltiples, el trabajo a tiempo parcial equitativo, la mejora de la oportunidades de formación y paquetes integrados de trabajo-desempleo-educación pueden garantizar oportunidades laborales a más largo plazo. Esto está relacionado con las cuestiones de flexibilidad, de niveles más elevados de formación y de cualificaciones por parte de los trabajadores, así como de un enfoque del empleo basado en una mayor movilidad sectorial y geográfica.

La Comisión considera que los sindicatos y otros organismos que representan los intereses de las partes interesadas necesitan iniciar, a todos los niveles, un amplio debate con sus miembros sobre la sostenibilidad del sector y sus actividades, lo que incluye información y medidas de sensibilización sobre la sostenibilidad, y unas disposiciones eficaces de

autorregulación. También deberán aportar datos relativos a las tendencias e información sectorial para una mejor elaboración de las políticas en materia de sostenibilidad del turismo.

- *Destinos turísticos y autoridades públicas europeos*

El proceso de la Agenda 21 local constituye un medio importante para aumentar la sostenibilidad de los destinos turísticos. Los gobiernos locales desempeñan un papel clave como líderes, promotores políticos e impulsores de este proceso, al garantizar una supervisión y valoración transparentes con suficientes datos comparables. En su condición de responsables políticos y de agentes idóneos entre diversos intereses, pueden combinar un amplio conocimiento de la situación y de los agentes locales y una responsabilidad y un poder elevados, y como difusores pueden alcanzar a la práctica totalidad de los agentes locales.

Para realizar mejor la tarea de ofrecer un producto turístico sostenible, los destinos y los organismos públicos de todos los niveles de gobierno deberían adoptar los siguientes principios de buena gobernanza: apertura y transparencia, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, así como el uso de enfoques interdisciplinarios e integrados. Deberían activar colaboraciones entre autoridades públicas, empresas privadas y otros grupos de la sociedad civil que, conjuntamente, podrían contribuir de forma directa a estos procesos de gobernanza mediante asociaciones con la participación en foros adecuados de las partes interesadas.

Una economía local diversificada ayuda a evitar los efectos negativos de un desarrollo que depende excesivamente del turismo y proporciona oportunidades laborales en actividades múltiples. Las autoridades públicas locales también necesitan crear políticas que les permitan afrontar el impacto en su destino turístico de las residencias secundarias y de jubilados y de los visitantes de un día, y las cuestiones relacionadas con el ciclo de vida de los destinos. En el caso de estos últimos, una gestión interdisciplinaria del uso del suelo en el ámbito regional y local es fundamental para el proceso de integración de factores sectoriales y temáticos. Los procedimientos de evaluación del impacto y los sistemas de supervisión e indicadores como mecanismos de apoyo a la toma de decisiones deberían ayudar en el proceso de integración de políticas y en un desarrollo eficaz de las mismas, también a escala regional y local.

Las autoridades regionales y locales desempeñan un papel importante en la creación de instrumentos prácticos que obliguen a los responsables de los costes sociales y medioambientales a pagar por tal motivo, algo que también permite desahogar los presupuestos públicos. También son indispensables a la hora de utilizar los Fondos Estructurales comunitarios para el fomento de la sostenibilidad de los destinos turísticos y de informar al respecto. Los destinos y las autoridades públicas deberían evaluar si la gestión pública sirve para equilibrar el desarrollo económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente, y también utilizar sistemas de elaboración de informes anuales que incluyan no sólo una evaluación financiera, sino también social y medioambiental.

La mayoría de los destinos turísticos y organismos públicos necesitan mejorar la sostenibilidad. Pueden participar en el desarrollo, fomento y uso de instrumentos de mercado, acuerdos voluntarios y sistemas de etiquetado y certificación. Pueden influir en los modelos de consumo de los turistas en cuanto a la estacionalidad, los transportes y productos sostenibles, especialmente a través de medidas de tipo organizativo, promocional y mediante incentivos.

El rendimiento y el desarrollo de los destinos turísticos deberían guiarse por factores de calidad y capacidad de acogida. Las autoridades locales y regionales, junto con el resto de los

agentes públicos y privados que desarrollan su actividad en la zona, deberían poner en marcha sistemas educativos y de formación adecuados para los profesionales del sector, con vistas a crear «espacios de profesionalización» en el sector turístico.

Los gestores de los destinos y otros organismos públicos deberían estar familiarizados con la documentación fundamental sobre turismo sostenible. Convendría que la mejora de sus conocimientos y de sus cualificaciones sobre sostenibilidad se centrase en ámbitos importantes desde el punto de vista estratégico para el desarrollo del turismo sostenible, como el trabajo en equipo interdisciplinario, la supervisión y los informes, el uso de nuevas tecnologías, los mecanismos de creación de redes y las cuestiones de recursos humanos.

Los gobiernos locales y regionales y los organismos que les representan tienen un papel fundamental en los cambios y esfuerzos necesarios para mejorar la capacidad institucional necesaria a fin de avanzar hacia la sostenibilidad de los destinos y mejorar unas disposiciones eficaces en materia de autorregulación.

- *Organizaciones internacionales y gobiernos nacionales*

Las organizaciones y organismos internacionales más importantes deberán continuar y ampliar sus esfuerzos en materia de turismo sostenible para que la Comunidad europea pueda reforzar su cooperación y aunar esfuerzos con dichos organismos en este ámbito, al mismo tiempo que se beneficia de la experiencia global y el intercambio de ideas, y contribuye a ellos de una forma mucho más eficaz.

No obstante, la ejecución eficaz del sinfín de actividades internacionales y europeas necesita la realización de esfuerzos importantes por parte de los gobiernos nacionales y de las autoridades de turismo. Los Estados miembros deberán participar activamente en las iniciativas de las organizaciones y organismos internacionales pertinentes, y apoyar las medidas destinadas a promocionar la sostenibilidad del turismo en todos sus ámbitos de influencia. La Comisión les insta a conceder especial importancia a la sostenibilidad del turismo, incluidas disposiciones para lograr el mayor escalonamiento posible de las vacaciones en toda Europa y convertir los modelos de consumo del sector del turismo en una disciplina de estudio.

Una de las cuestiones importantes de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible debería ser el turismo, dejando margen suficiente para iniciativas regionales y locales. Además, los gobiernos nacionales tienen una responsabilidad especial en la promoción generalizada de los principios de buena gobernanza y la utilización de procedimientos de evaluación de impacto y de sistemas de supervisión e indicadores para ayudar en el proceso de integración de políticas y en un desarrollo eficaz de las mismas.

Incumbe a los gobiernos nacionales y a las autoridades regionales otorgar la importancia necesaria al desarrollo sostenible del turismo y de sus infraestructuras y apoyar las iniciativas en el ámbito de la sostenibilidad y de la consolidación de la capacidad de los demás agentes turísticos, tanto al utilizar sus propios fondos como los procedentes de la Comunidad Europea. La planificación de la utilización de forma integrada y una ordenación territorial eficaz son elementos esenciales para avanzar hacia el turismo sostenible.

Los Estados miembros y las regiones deberán compartir las buenas prácticas en cuestiones como las conexiones de transportes sostenibles, el diseño de nuevos desarrollos y las técnicas de gestión de visitantes a gran escala. Junto con las organizaciones internacionales, tienen una función fundamental en el suministro e intercambio de datos sobre tendencias y

conocimientos estadísticos globales y coordinados para dar forma, supervisar y actualizar los esfuerzos en pos del turismo sostenible, y en la evaluación coherente de su impacto y de la situación.

- *Grupos de la sociedad civil*

Como protagonistas del proceso de aplicación del desarrollo sostenible, los grupos de la sociedad civil pueden utilizar su mayor aceptación social y en los medios de comunicación para privilegiar el aumento de la sensibilización de los consumidores y del conocimiento de la sostenibilidad por parte de los profesionales del turismo. Pueden constituir un nexo inestimable entre ciudadanos, autoridades y el sector privado.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) medioambientales y de otro tipo pueden contribuir de forma constructiva, buscando soluciones para ayudar a los agentes públicos y empresariales, y proporcionando enfoques innovadores, conocimientos específicos orientados a la resolución de problemas y la experiencia cosechada de los proyectos piloto. Esto debería combinarse con una participación más intensa en el proceso de desarrollo de políticas de turismo sostenible, así como con el aprovechamiento de las medidas que permiten continuar con el desarrollo de capacidades. Las ONG deberían desarrollar su tarea en el ámbito regional y local, con el fin de que las asociaciones representativas pudieran interactuar con los destinos turísticos y las autoridades públicas en los foros adecuados.

VI. CONCLUSIONES

La Comisión espera que otras partes interesadas europeas, en particular los ciudadanos y los turistas europeos, las empresas del sector privado, los destinos turísticos europeos, las autoridades públicas y las partes interesadas de la sociedad civil, contribuyan a los esfuerzos para lograr un turismo sostenible.

Desearía comenzar en 2004 la aplicación gradual de las medidas aceptadas. Pretende hacerlo en cooperación con el Consejo, las demás instituciones comunitarias y los organismos internacionales pertinentes, además de contar con la participación activa de los representantes del sector turístico y de la sociedad civil.

La Comisión prevé volver a informar en otoño de 2005 al Consejo y a otras instituciones comunitarias sobre los avances en la aplicación de una forma lo suficientemente detallada para permitir la preparación de una Agenda 21 para el turismo europeo a más tardar en 2007. Esto también puede servir como contribución específica sobre un sector destinada al programa de apoyo a las iniciativas europeas con vistas a acelerar el paso al consumo y la producción sostenibles, tal como prevé el Plan de aplicación aprobado en la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible.

ANEXO 1

Principales tendencias del turismo: situación futura del sector

El turismo europeo en la actualidad

El turismo y su crecimiento siguen siendo uno de los principales fenómenos económicos y sociales de nuestro tiempo con una dimensión mundial. Abarca una gran variedad de productos y destinos, con muchos agentes públicos y privados que tienen competencias sumamente descentralizadas a menudo a escala regional y local. El turismo constituye actualmente una parte importante de la economía mundial y la principal industria europea, con perspectivas permanentes de creación de empleo. Su desarrollo depende en especial de los transportes, como factor dinámico, y de las políticas asociadas.

Desde 1980, el boom turístico ha duplicado las llegadas internacionales a destinos europeos. Europa es la región turística más visitada del mundo, y representa actualmente cerca del 60 % de la actividad turística internacional en todo el mundo. Existen indicios de que el crecimiento seguirá, a pesar de la fuerte competitividad del mercado global. Se prevé que las cifras mantendrán un aumento considerable en Europa y que este continente seguirá siendo uno de los principales mercados turísticos para otras partes del mundo.

El turismo actual en la Comunidad europea es principalmente interior. Sólo el 13 % de la actividad registrada en este sector procede de visitantes de países terceros. En cuanto al turismo de los ciudadanos de la UE, en los últimos tiempos las tres cuartas partes se quedó en el territorio de la UE. Cerca de cuatro quintas partes del turismo europeo corresponde al turismo de ocio, lo que supone que la elección del destino es relativamente discrecional . El turismo restante se realiza por otros motivos que, en general, no permiten escoger libremente el destino.

En la UE actual, toda esta actividad implica a más de 2 millones de empresas turísticas que emplean a 7,7 millones de personas, una cifra que se prevé aumente en cerca del 15 % en los próximos diez años. En 2001, la industria turística fue responsable de cerca del 5 % del PIB de la UE, si bien este porcentaje aumenta por encima del 12% si se tiene en cuenta la economía del turismo en sentido más amplio. Cerca del 99 % de las empresas turísticas europeas son PYME. No obstante, algunas empresas generan una proporción significativa del volumen de negocios, sobre todo a nivel internacional.

A pesar de las elevadas cifras del turismo europeo, que se espera aumenten considerablemente, el rendimiento generado es problemático, especialmente en los últimos tiempos. No obstante, el turismo sigue siendo uno de los sectores de la economía europea con mejores perspectivas.

Circunstancias actuales a nivel mundial

Las recientes crisis de seguridad y alarmas sanitarias, protagonistas de una atención generalizada de los medios de comunicación y causantes de reacciones confusas por parte de los gobiernos, han generado cambios en los modelos de turismo y en la demanda turística que también reflejan el actual parón del crecimiento económico mundial. Las empresas, en particular, están recortando sus gastos de viaje. El desempleo, los temores en materia de seguridad, unas medidas de seguridad más severas que dificultan los viajes, y el aumento de los precios son factores que retraen a los viajeros. También existe algún rechazo a visitar determinados destinos por motivos políticos y de seguridad.

Como resultado, los turistas están volviendo a los mercados de sus países y a destinos de corta distancia, y reducen sus gastos de vacaciones. Para Europa, esto supone una disminución del turismo procedente del extranjero y de los viajes de los europeos al resto del mundo, quedándose más cerca de casa. La capacidad de las compañías aéreas se ha reducido significativamente, por lo que será difícil satisfacer cualquier aumento rápido de la demanda en caso de que las pautas turísticas volvieran a la situación anterior.

Cambios en términos demográficos y sociales a medio y largo plazo

Los cambios demográficos tendrán una incidencia importante en las tendencias y demanda turísticas. El porcentaje de personas con más de 60 años de edad en los países desarrollados pasará del 20% a un tercio en los próximos 50 años. Es probable que mantengan su autonomía durante más tiempo, y el turismo de salud, termal, y para «mantenerse en forma» es uno de los segmentos que más se beneficiará de este hecho. Las personas con más de 60 años pasan cada vez más tiempo en destinos turísticos considerados agradables para vivir, especialmente en el Sur y en temporada baja. Muchas de estas personas cambian de residencia de forma más o menos permanente, desplazándose a regiones que son destinos turísticos importantes o en ciernes.

Este cambio, y el crecimiento de grupos minoritarios en las sociedades desarrolladas, generarán una nueva demanda de productos. No obstante, los más jóvenes seguirán solicitando productos de «viajes para jóvenes» y, cada vez más, las personas se consideran todavía «jóvenes» incluso una vez iniciada la treintena. Un número creciente de hogares con menos elementos, una mayor renta disponible y unos modelos laborales más flexibles conducirán a que las vacaciones sean cada vez más de tipo corto y que aumente la demanda de servicios de mayor calidad. La mayor libertad de circulación y la cultura del aprendizaje a lo largo de la vida deberían fomentar el deseo de viajar y vivir nuevas experiencias, sin limitarse al mero turismo de ocio.

Cambios de actitudes políticas y aumento de las presiones económicas

A la vez que se prevé una disminución de la ayuda gubernamental al turismo, la mayor sensibilización medioambiental puede llevar a la adopción de nuevas normas destinadas a proteger el medio ambiente, lo que afectará sobre todo al turismo de aventura. La perspectiva de un aumento impositivo, de las tasas y de los precios para controlar las presiones medioambientales, el aumento de los costes asociados a una mayor protección de los consumidores, el coste de la mejora de los accesos para las personas discapacitadas y el aumento de las primas de seguros aumentarán, en su conjunto, las dificultades del sector privado para ofrecer sus productos al precio que espera el consumidor. Se incrementará la competencia entre los destinos y las empresas del sector privado, en un sector de integración vertical. Las empresas reaccionarán con un contacto más estrecho, más directo, con sus mercados y clientes (potenciales), tanto en Europa como internacionalmente, mediante una mayor utilización cooperativa de las nuevas tecnologías con vistas a una promoción, comercialización y suministro de información más rentables.

Cambios en el sector de transportes

El crecimiento continuo de las compañías aéreas de tarifas baratas que utilizan aeropuertos regionales favorecerán los destinos elegidos por aquéllas, especialmente en servicio directo, y el crecimiento del segmento de vacaciones de tipo corto. Las nuevas estructuras tarifarias y el mercado electrónico modificarán el comportamiento a nivel de las reservas y privilegiarán los productos creados por el propio consumidor y «no estándar» frente a los paquetes turísticos,

tanto en trayectos cortos como largos. La aplicación a los cruceros de estructuras tarifarias semejantes podría generar productos más flexibles, especialmente en la zona mediterránea. Tanto las compañías aéreas de vuelos regulares como las de vuelos chárter, cuyos límites cada vez son más borrosos, limitarán aún más su flota para lograr la capacidad que les augure un mayor rendimiento. Esto reduce su capacidad para afrontar aumentos y picos repentinos de demanda. Seguirán afrontando el problema potencial de la falta de combustible y del aumento de su precio por problemas políticos.

Es poco probable que se mantenga el nivel de crecimiento actual del transporte por carretera del turismo individual. La incomodidad de utilizar el coche, por encima del aumento del coste, será lo que desanime a utilizar este transporte para el turismo. De cara a la gestión de la capacidad limitada de acogida de las infraestructuras de destinos urbanos importantes, el éxito de la tasa de circulación para combatir la congestión del tráfico en Londres podría conducir a su aplicación en otras ciudades, acompañada de limitaciones del movimiento de autocares de turismo y de un aumento de la utilización de los transportes públicos. Los esfuerzos gubernamentales por reducir la congestión y la contaminación ocasionadas por el transporte por carretera se reflejarán en un aumento del viaje por ferrocarril, si recibe ayuda financiera estatal, a medida que vaya disminuyendo la ventaja relativa del uso en el turismo de vehículos privados.

ANEXO 2

Retos importantes y principales objetivos en materia de gobernanza privada y pública para la sostenibilidad del turismo europeo

Retos de importancia capital para la sostenibilidad del turismo:

- la falta de mano de obra cualificada para determinados puestos de trabajo, y las condiciones sociales y laborales difíciles del sector;

- la evolución de los transportes y su incidencia en los flujos de tráfico: dado que el turismo depende necesariamente del transporte, este sector merece especial atención también en lo relativo a la sostenibilidad, en particular con la limitación de su impacto medioambiental, incluida la cuestión del cambio climático;

- las posibles repercusiones del desarrollo del turismo en las condiciones económicas y sociales de la población local, como el aumento de precios y del coste de vida, y el riesgo de disociar la cultura de su contexto local y de separarla de su función para la sociedad local, y de perder la autenticidad local de las expresiones socioculturales como consecuencia del desarrollo y la inversión en un turismo globalizado;

- la utilización de recursos patrimoniales, la necesidad de proteger el medio ambiente y el aumento de la exposición a riesgos naturales y provocados por el hombre;

- los cambios posibles en la elección de destinos, durante la temporada alta o fuera de ella, debido a grandes tendencias de consumo y a factores exteriores, como las variaciones del clima regional y unas condiciones climáticas extremas;

- el posible aumento de la tendencia hacia la concentración, reforzando la integración vertical de los servicios turísticos; y

- la adopción e integración de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como un factor de competitividad.

Principales objetivos en materia de buena gobernanza pública y privada para un turismo sostenible:

- la integración del desarrollo del turismo sostenible en las estrategias generales de desarrollo económico, social y medioambiental;

- unas políticas sectoriales integradas y una coherencia general a todos los niveles;

- unos acuerdos medioambientales multilaterales y políticas comerciales internacionales sostenibles;

- el desarrollo y la adopción de la elaboración de informes sobre la responsabilidad de las empresas y la contabilidad sostenible, tanto en el sector privado como en el público;

- la utilización específica de la Agenda 21 local para destinos turísticos, incluso a escala regional;

- el recurso específico a sistemas de supervisión e indicadores en el ámbito de la oferta y del desarrollo en los destinos; y

- la participación de los ciudadanos, tanto como consumidores como en el lugar de trabajo.

ANEXO 3

Ejemplos de iniciativas y contribuciones de los agentes internacionales y europeos

El proceso global de la Agenda 21 y el Plan de aplicación adoptado en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS) de 2002 son de capital importancia para el sector turístico. En 1999, la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (CDS) aprobó una decisión sobre *Turismo y desarrollo sostenible*, que incluye un programa de trabajo internacional sobre desarrollo del turismo sostenible. Las orientaciones que se ofrecen en dicho plan con vistas a cambiar una serie de modelos insostenibles de consumo y producción (puntos 13 a 22) son de enorme importancia para el sector, donde pueden aplicarse directamente. Asimismo, se habla concretamente de fomentar el desarrollo de un turismo sostenible como forma de proteger y gestionar los recursos naturales que constituyen la base del desarrollo económico y social, del turismo sostenible que contribuye al desarrollo social, económico y de las infraestructuras, y del desarrollo sostenible en los países en desarrollo (puntos 41, 52 (g) y 64).

En cuanto a las iniciativas turísticas acometidas a escala mundial, en 1996 el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC), la Organización Mundial del Turismo (OMT) y el Consejo de la Tierra elaboraron una *Agenda 21 para la industria de viajes y turismo*. En 1999, la Asamblea General de la OMT adoptó el *Código Ético mundial para el turismo*, un documento global por el que el sector turístico se compromete con los principios de sostenibilidad. La OMT también publicó la *Guía para Administraciones Locales: Desarrollo Turístico Sostenible* y una *Declaración sobre turismo y cambios climáticos*.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica han elaborado unas *Directrices internacionales para el turismo sostenible* (directrices para actividades relacionadas con el desarrollo del turismo sostenible en ecosistemas terrestres, marinos o costeros vulnerables). EL PNUMA coordina también la *Iniciativa de operadores turísticos* para desarrollar directrices voluntarias para empresas responsables y contribuye a la *Iniciativa GRI* (Global Reporting Initiative). Pese a que ambas se centran en empresas grandes, el sector del turismo requiere que las PYME sean también completamente conscientes de cómo llevar a cabo la actividad empresarial de modo más responsable.

El *Informe sobre la industria del turismo*, elaborado por diversos agentes con motivo de la CMDS celebrada en 2002, enumera las iniciativas con las que dicha industria y algunos de sus grupos de agentes más importantes han respondido a la necesidad de un desarrollo turístico sostenible, haciendo hincapié en la importancia fundamental de la creación de asociaciones fuertes entre las distintas partes. En esa misma ocasión, la OMT presentó varias contribuciones sobre el turismo, incluida una publicación sobre turismo y reducción de la pobreza, a raíz de la cual desarrolló, junto con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), la iniciativa especial ST-EP (Turismo Sostenible para Eliminar la Pobreza). Además, el WTTC publicó un documento sobre *Liderazgo social de las empresas en la industria de viajes y turística* como respuesta de las empresas al reto del desarrollo sostenible.

Las Organizaciones No Gubernamentales internacionales también trabajaron a este respecto en los ámbitos cultural y de la naturaleza. La *Carta internacional del turismo cultural* presentada por el Consejo internacional de monumentos y sitios elabora principios y orientaciones de gestión del turismo en lugares de importancia cultural y patrimonial. Los

Amigos internacionales de la naturaleza publicaron *Ten Guidelines for a Sustainable Development of Tourism* (Diez directrices para un desarrollo sostenible del turismo).

Existen otras medidas e intercambios de mejores prácticas, especialmente centrados en Europa, como una Carta del turismo sostenible presentada recientemente por la Red de empresarios privados europeos del sector turístico (NET), y la *Carta europea para el turismo sostenible en áreas protegidas.* El *Convenio Europeo del Paisaje* del Consejo de Europa ofrece aclaraciones acerca del enfoque adecuado para garantizar la conservación de la diversidad regional en Europa como una de las piedras angulares de un turismo europeo sostenible. En lo que se refiere a una amplia zona geográfica de importancia especial para el turismo europeo, el Convenio Alpino contiene un Protocolo sobre turismo y recreo que aborda especialmente las cuestiones en materia de sostenibilidad.

En el plano local, el proceso de la *Agenda 21 local* de las Naciones Unidas es de la mayor importancia. Se ha considerado un instrumento clave para gestionar un proceso de turismo sostenible, pues ofrece una serie de directrices para una gestión territorial local, es decir, en los destinos turísticos, consagrando el uso de sistemas de control y de indicadores para garantizar la calidad de un desarrollo sostenible. Varios municipios participan en su aplicación, fomentada fundamentalmente por el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI), una asociación internacional de gobiernos locales que llevan a la práctica el desarrollo sostenible, y su Secretaría Europea. Recientemente (en 2003), el PNUMA ha publicado estudios tipo y las primeras conclusiones acerca del *Turismo y Agenda 21 local - función de las autoridades locales en el turismo sostenible*.

Numerosas iniciativas se están concentrando en la elaboración de indicadores a varios niveles. La OMT ha trabajado en la metodología para la identificación y la aplicación de indicadores de sostenibilidad en el sector turístico. En 1997 publicó una guía práctica (Lo que todo gestor turístico debe saber) para el desarrollo y el uso de dichos indicadores. Hace poco creó un nuevo grupo operativo, con la participación de la Agencia Europea de Medio Ambiente, para redactar una serie de orientaciones destinadas a la definición y aplicación de indicadores de sostenibilidad en el turismo. La Agencia Europea de Medio Ambiente también coopera en el desarrollo de unos «Indicadores europeos para un desarrollo sostenible en los destinos» que miden los resultados institucionales, medioambientales, socioculturales y económicos en el marco del proyecto comunitario VISIT (Iniciativas voluntarias para un turismo sostenible), dirigido principalmente por la sociedad civil y que la Comisión Europea apoya dentro del instrumento financiero para el medio ambiente Life. En 2001, la Agencia federal alemana de medio ambiente publicó un documento sobre *Indicadores de desarrollo sostenible del turismo en la región del Mar Báltico*.

En todos los niveles se están poniendo en marcha diversas iniciativas importantes dirigidas al desarrollo de herramientas de información que fomenten modelos de producción y consumo sostenibles en el sector turístico. Una publicación reciente (2002) de la OMT sobre iniciativas voluntarias para el turismo sostenible muestra hasta qué punto los productos y servicios europeos han liderado iniciativas relativas a un etiquetado ecológico voluntario. Existen alrededor de 40 etiquetas ecológicas regionales, nacionales e internacionales para el turismo en Europa, por lo que estos programas son tan abundantes que incluso se podría poner en tela de juicio el hecho de que los turistas obtengan de ellos directrices fiables en lo que respecta a un consumo sostenible. El proyecto VISIT antes mencionado también ha empezado a desarrollar una norma que permite identificar las etiquetas turísticas ecológicas europeas de gran calidad medioambiental.

Junto con estas iniciativas, el conjunto de normas ISO 9000 sobre sistemas de gestión de calidad y el conjunto ISO 4000 sobre la gestión medioambiental son especialmente importantes para el sector turístico. Diversas empresas del sector ya las están aplicando.

ANEXO 4

Políticas e iniciativas comunitarias con repercusiones favorables en la sostenibilidad del turismo europeo

– Gobernanza, legislar mejor y política de integración

Los informes sobre gobernanza europea y legislar mejor ofrecen enfoques e instrumentos que apoyan la vía hacia un turismo sostenible. La integración transversal de la formulación política sectorial y su aplicación garantizan una consideración adecuada de las exigencias sobre sostenibilidad en una industria intersectorial como el turismo. La evaluación del impacto contribuye enormemente a dicha integración y mejora la calidad y la coherencia de la formulación política. Más allá de las aplicaciones piloto previstas, puede que los *acuerdos tripartitos*, como instrumentos de responsabilidad voluntaria que no conllevan compromisos jurídicos vinculantes, ayuden también a fomentar la sostenibilidad del turismo.

El artículo 6 del Tratado CE establece la integración de la protección medioambiental. El Consejo ha adoptado resoluciones, conclusiones o estrategias para la consecución de la integración medioambiental y el desarrollo sostenible en determinados ámbitos políticos, algunos de ellos importantes para el desarrollo del turismo sostenible.

La Estrategia comunitaria de gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) y la respectiva Recomendación, que marcan la vía de fomento de la GIZC, son especialmente importantes para las actividades y los destinos turísticos. Para la primavera de 2006, los Estados miembros han de desarrollar estrategias nacionales de GIZC. Las publicaciones de la Comisión identifican y fomentan las mejores prácticas en materia de gestión integrada de la calidad de los destinos turísticos.

– Un espíritu empresarial sostenible, la práctica empresarial y el empleo

La estrategia en materia de política empresarial de la UE y las medidas relacionadas, como la simplificación del entorno de las empresas, la Carta Europea de la Pequeña Empresa y el Observatorio Europeo para las PYME, pueden contribuir a la sostenibilidad del sector turístico europeo. La acción comunitaria para fomentar el espíritu empresarial y apoyar a las PYME, como la puesta en práctica de medidas de apoyo a las empresas y de redes empresariales, el acceso a la financiación y las medidas en favor de las pequeñas empresas y de una serie de grupos destinatarios específicos pueden contribuir al fomento de las empresas que operan en el sector del turismo de forma sostenible.

La sostenibilidad del turismo se puede beneficiar especialmente del esfuerzo conjunto de todos los interlocutores que participan en él con el fin de fomentar y desarrollar la responsabilidad social de las empresas (RSE). La Comunicación de la Comisión relativa a la RSE proporciona el punto de referencia para un mayor desarrollo de dicha responsabilidad, también en el sector turístico. Uno de los elementos importantes es la invitación dirigida a las empresas que cuentan con una plantilla de al menos 500 empleados para que publiquen en sus informes anuales una «contabilidad basada en tres parámetros» que mida sus resultados en materia económica, medioambiental y social, así como el reconocimiento, la medición y la publicación de las cuestiones medioambientales en las cuentas anuales y los informes anuales de las empresas.

La política de competencia europea garantiza la existencia de redes empresariales económicamente sostenibles, así como el adecuado equilibrio en las condiciones de competencia en lo que respecta al sector del turismo. Favorece la integración de una serie de

consideraciones medioambientales en las políticas comunitarias. El control de las operaciones de concentración vela por garantizar que la concentración constante de los intermediarios, combinada con una integración vertical y un poder adquisitivo cada vez mayor de los organizadores de viajes, no conduce a un deterioro de la competencia existente en el mercado, con las consiguientes repercusiones negativas en los proveedores locales, los pequeños operadores y los consumidores finales. Las directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente exploran nuevas formas de suministro de ayuda a favor del medio ambiente como medio de fomentar un desarrollo sostenible en aplicación del principio «quien contamina, paga», al mismo tiempo que se evita cualquier tipo de conflicto con el principio de internalización de los costes.

El turismo sostenible se puede beneficiar de los enfoques e instrumentos explicados detenidamente en la Comunicación de la Comisión relativa a la integración de las cuestiones medioambientales en la política económica. Los instrumentos económicos, en concreto los instrumentos mercantiles necesarios para lograr el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios medioambientales, ofrecen una buena vía hacia la integración de políticas medioambientales y económicas en este sector. Los acuerdos negociados en lo que respecta a una zona geográfica o a un subsector, hacen que la industria sea muy flexible a la hora de conseguir objetivos negociados, siempre que la mayor parte de las empresas involucradas se encuentren representadas y quepa esperar que éstas se unan al acuerdo. Los impuestos medioambientales y de otro tipo pueden desempeñar una importante función en la internalización de los costes. Los impuestos medioambientales sobre el turismo pueden constituir un instrumento significativo para que paguen los que contaminan. Si fuera necesario, se podría proceder a imponer exacciones o a ofrecer primas que fijasen un precio a los recursos medioambientales, lo que también corresponde de forma adecuada a la diversidad del sector turístico.

Las líneas principales de la *Estrategia Europea de Empleo (EEE)*, las directrices anuales de la UE para el empleo en los Estados miembros, y las recomendaciones dirigidas en ese ámbito a cada Estado miembro se pueden ratificar para el sector turístico. Desarrollar el espíritu empresarial y la creación de empleo, mejorar las posibilidades de conseguir trabajo, fomentar la adaptación de las empresas y de sus empleados y reforzar las políticas de igualdad de oportunidades para los hombres y las mujeres constituyen ámbitos fundamentales que podrían ser consecuentemente sondeados en relación con el potencial del turismo de crear puestos de trabajo.

Un sector turístico socialmente sostenible y el atractivo que ejerce en una mano de obra preparada pueden beneficiarse de los esfuerzos y la labor de la Comunidad Europea ha realizado en relación con temas vinculados a unas condiciones laborales de calidad, como el diálogo y la consulta social, la cooperación social, las negociaciones y los convenios colectivos, la protección social y la información recíproca al respecto, la discapacidad, la política en materia de envejecimiento, la coordinación de los sistemas de seguridad social y la inclusión social. El compromiso de la Comisión por hacer realidad un espacio europeo de formación permanente también favorece al sector turístico, en particular para crear «espacios de profesionalización», de forma que la industria turística disponga de las cualidades necesarias para la innovación.

– Transporte y energía sostenibles

Tanto el Libro Blanco de la Comisión «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», como su Plan de Acción son de vital importancia para la sostenibilidad del turismo europeo.

El Libro Blanco explica cómo lograr un transporte de turistas más eficaz, sostenible y de mayor calidad. La estrategia y las medidas propuestas se han concebido para romper de forma gradual el vínculo entre un aumento constante del transporte y el crecimiento económico, con vistas a reducir la congestión existente y la presión que se produce sobre el medio ambiente, al mismo tiempo que se mantiene la competitividad económica de la UE y se desarrolla una política de transportes de calidad para los ciudadanos europeos. Las medidas propuestas sobre la seguridad de los transportes, una escasa congestión, una movilidad sostenible, el respeto de los derechos de los pasajeros, una mayor calidad de los servicios de transporte y la existencia de infraestructuras sostenibles corresponden a las preocupaciones de los turistas y las poblaciones locales, del mismo modo que afectan considerablemente al producto turístico y a la vida de los destinos.

El Libro Blanco hace hincapié en la importancia de un crecimiento equilibrado entre los diversos medios de transporte gracias a unas políticas adecuadas que favorecen la internalización de los costes externos del transporte junto con inversiones específicas en las redes de transporte que garantizan una competencia justa entre los diferentes medios de transporte. La eliminación de las barreras técnicas e institucionales del transporte entre los Estados miembros y la creación de un verdadero mercado común del transporte revertirán en el fomento de un transporte de turistas sostenible. La infraestructura de Redes Transeuropeas de Transporte (RTE-T) en lo que respecta a los diferentes medios de transporte también facilita el turismo y lo hará de acuerdo con los requisitos en materia de sostenibilidad.

Los logros y las medidas de la Comunidad en el ámbito de la energía favorecen el desarrollo de un turismo sostenible. El Libro Blanco *Energía para el futuro: fuentes de energía renovables* establece en forma de un Plan de Acción los objetivos, así como sus respectivos calendarios de acción respecto a los tipos de energía más importantes para el turismo. Las acciones clave de la *«Campaña de despegue»* del Libro Blanco se refieren de forma explícita a las aplicaciones relacionadas con el turismo.

– Una utilización y una gestión adecuadas de los recursos naturales y el patrimonio: zonas protegidas y patrimonio natural y cultural

Para respetar la biodiversidad, los valores y el patrimonio cultural, la Comisión estimula y promueve la evaluación de la capacidad de acogida de diferentes ecosistemas, hábitats y lugares en los que se practica el turismo, el intercambio de buenas prácticas entre intereses turísticos públicos y privados y el desarrollo de directrices internacionales para un turismo sostenible. Ha publicado unas orientaciones relativas al desarrollo del turismo sostenible dentro de zonas protegidas y tomando como base el patrimonio. Los objetivos y las medidas establecidas en la Estrategia de la Comunidad Europea en materia de Biodiversidad influyen directamente en un turismo sostenible, incluidas las medidas especiales de conservación y protección y una especial atención al impacto turístico en las zonas europeas Natura 2000.

Muchas de las medidas y los proyectos financiados por la Comunidad proporcionan las mejores prácticas sobre el grado en el que un turismo sostenible es capaz de crear oportunidades para hacer buen uso del patrimonio y conseguir que aumente el gran potencial de un turismo basado en el patrimonio cultural en un desarrollo económico sostenible y la creación de empleo. El Programa Cultura 2000, cuyo objetivo es el fomento de una zona cultural común caracterizada tanto por una diversidad cultural como por un patrimonio cultural común, así como otros programas europeos con una dimensión cultural, pueden contribuir a analizar estas oportunidades.

– Política medioambiental

La política medioambiental comunitaria tiene una importancia decisiva para la sostenibilidad del turismo europeo. Además de las medidas, los instrumentos y las herramientas mencionados respecto al uso y la gestión adecuados de la diversidad biológica y del patrimonio natural (véase más arriba) y la información, gestión y evaluación

medioambientales (véase más abajo), asuntos como el agua, las aguas residuales y el tratamiento de los residuos afectan directamente al sector.

La Directiva relativa a las aguas de baño de 1976 ha establecido normas obligatorias para este tipo de aguas en toda la Unión Europea, que en la actualidad se están revisando en una nueva directiva. El informe anual sobre aguas de baño y el 'Tourist Atlas' muestran la calidad de estas aguas. Los turistas consideran que un factor importante a la hora de elegir un destino es que existan aguas salubres en las que nadar o jugar; para los destinos, uno de los principales atractivos son unas aguas limpias.

En cuanto a las aguas residuales y los residuos, tanto las medidas comunitarias de prevención como las que abordan el tratamiento, la reutilización, el reciclado, la eliminación o la incineración afectan directamente al turismo y son fundamentales para su oferta y para los destinos turísticos sostenibles. Por su parte, la prevención y la lucha contra el ruido en las localidades presentan una gran importancia para la gestión sostenible de los destinos turísticos desde el punto de vista del medio ambiente.

– Apoyo económico para el desarrollo del turismo sostenible: fondos a favor de la cohesión económica y social.

Los Fondos Estructurales y sus iniciativas comunitarias, especialmente Interreg y LEADER+, el Programa Phare y el apoyo comunitario a las medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural (SAPARD), proporcionan una buena oportunidad para establecer medidas relacionadas con el turismo. El documento de la Comisión «Making the best use of the Structural Funds in the sector of Commerce and Tourism» (Hacer el mejor uso de los Fondos Estructurales en el sector del comercio y el turismo) fomenta todavía más este papel. La renovación y el desarrollo de pueblos y la protección y conservación del patrimonio rural, así como el fomento de actividades turísticas, son medidas subvencionables con arreglo al artículo 33 del actual Reglamento del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), fuera de las regiones del objetivo 1 del FEOGA-Garantía.

El Fondo de Cohesión y el instrumento de las políticas estructurales para la preadhesión financian respectivamente proyectos importantes en materia de medio ambiente e infraestructura de transportes que contribuyen a alcanzar los objetivos de la política medioambiental comunitaria y de las Redes Transeuropeas de Transporte y pueden tener una importancia capital para un mayor desarrollo del turismo en Europa.

– Aplicación de nuevas tecnologías

La Comisión ha subrayado los pasos que se habrán de dar para garantizar que las empresas europeas puedan aprovecharse al máximo de los beneficios de la economía electrónica, incluidas las empresas que operan en el sector turístico, para las que el impacto potencial de las tecnologías de la información y la comunicación es bastante elevado. El Plan de Acción de la Comisión eEurope 2005: una sociedad de la información para todos invita al sector privado a trabajar con la Comisión y los Estados miembros para lograr la consecución de los objetivos definidos por la iniciativa eEurope. En lo que se refiere explícitamente al turismo, el plan anuncia que la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, el sector privado y las autoridades regionales, definirá unos servicios electrónicos para promover Europa y ofrecer información pública de fácil utilización.

Por otra parte, la prioridad temática «tecnologías de la sociedad de la información» del sexto programa marco plurianual de la Comunidad Europea para acciones de investigación,

desarrollo tecnológico y demostración destinado a contribuir a la creación del espacio europeo de la investigación y a la innovación (2002-2006), ofrece buenas oportunidades para apoyar proyectos relacionados con el turismo.

– Instrumentos de información, gestión, observación y medida de alta calidad

Una mejor calidad y una información fácilmente accesible sobre el medio ambiente y asuntos prácticos contribuyen a conformar la opinión pública y, por lo tanto, las decisiones de cada uno de los turistas que apoyan la sostenibilidad. El sistema de etiquetado ecológico comunitario se ha extendido a los servicios, empezando por el subsector del alojamiento turístico, el primer sector de servicios en el que se desarrollaron programas ecológicos. Asimismo, se fomentará una amplia utilización del Sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales *(EMAS)* por parte del sector turístico, para evaluar, mejorar y realizar informes de los resultados obtenidos en materia de medio ambiente, junto con la elaboración de una serie de informes rigurosos y verificados por auditores independientes en materia de medio ambiente o desarrollo sostenible.

La legislación comunitaria establece que se realice una evaluación de impacto ambiental tanto a determinados proyectos de complejos turísticos y de ocio como a todos los planes y programas que establezcan el marco para la autorización en el futuro de determinados proyectos. La Política de Productos Integrada contribuye a minimizar el impacto medioambiental de los productos a lo largo de todas las fases de su ciclo vital. Los agentes que operan en el sector del turismo se pueden beneficiar de una serie de informaciones relativas a la industria y a las políticas que se aplican a los productos que ya se están desarrollando y cuya efectividad se está comprobando, como las ecoindustrias, así como de las posibilidades que ofrece la legislación comunitaria a los compradores públicos que desean integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública.

Una herramienta importante para garantizar la sostenibilidad durante todo el ciclo vital de los destinos turísticos es el uso de un «Sistema de detección precoz que señale destinos turísticos en declive y mejores prácticas de prevención», sobre el cual la Comisión ha publicado un documento específico. La Comisión está trabajando en una serie de criterios armonizados para una buena accesibilidad de los emplazamientos e infraestructuras turísticas para las personas discapacitadas. Se espera que dicho trabajo proporcione una información que se pueda utilizar para la observación y la medida de este aspecto de la sostenibilidad del turismo europeo.

Lo lógico a la hora de buscar indicadores turísticos fiables es identificar ámbito clave del turismo que puedan medirse directamente como resultado de la conducta de las empresas que operan en el sector y de los propios turistas en los diversos destinos. Eurostat está iniciando un trabajo preparatorio para elaborar un manual metodológico sobre la medida del desarrollo sostenible en el sector turístico.