



Nº2

BOLETÍN de CANARI

sobre la política de desarrollo sostenible

Enero 2003

El Reparto Extensivo de los Beneficios del Turismo: Sugerencias para Mejorar el Proceso de Desarrollo de la Política del Sector

“No estamos promocionando destinos turísticos, estamos desarrollando países”.

Estas fueron las palabras de un participante del seminario regional que tuvo lugar en Santa Lucía en noviembre de 2001 sobre los requisitos políticos para el turismo de patrimonio de la comunidad de las Islas de Barlovento. En dicho seminario se revisaron las políticas turísticas existentes en la región y se analizó la manera de hacer extensivos los beneficios de una forma más amplia a sus interesados, especialmente a los del sector rural. En este encuentro se informó oportunamente de los cambios dramáticos que las Islas de Barlovento están sufriendo en la actualidad debido a las consecuencias socioeconómicas de la globalización. Estos cambios han afectado a una parte considerable de la población rural, más específicamente, a los granjeros, lo cual ha hecho que los gobiernos y las organizaciones de desarrollo busquen formas alternativas de sustento.

Los participantes provenían de cada una de las Islas de Barlovento, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago y representaban a una amplia sección del turismo tanto del sector privado como del gobierno y la sociedad civil.

Este boletín informativo resume y presenta las principales conclusiones del seminario para así proporcionar un modelo a los responsables de la política y a los afectados por el turismo de cómo los procesos y políticas del turismo pueden repartir entre todos los interesados (incluyendo a los pobres y a los marginados) mayores oportunidades para obtener mejoras en su sustento, ganancias económicas y propiedad.

La situación actual y el porqué es necesario un nuevo enfoque.

Las afirmaciones y actos de la política gubernamental en los últimos años reflejan una preocupación general por el hecho de que los beneficios del turismo no están llegando a aquellos que más lo necesitan. El mal estado de los principales mercados de exportación, principalmente de bananas, y otros efectos socioeconómicos producidos por la globalización financiera, comercial y cultural, apuntan la necesidad de nuevas direcciones de desarrollo, y las esperanzas de muchos países de la región están puestas en el turismo. No hay duda de que el turismo ha de ser un elemento fundamental para cualquier estrategia nacional que quiera acabar con la pobreza y dotar a las comunidades rurales y urbanas de una mayor capacidad de adaptación y desarrollo sostenible.

Hasta la fecha, la principal respuesta a la necesidad de hacer extensivo el reparto de los beneficios del turismo ha sido la promoción y desarrollo de productos bien situados como el ecoturismo y el turismo cultural, que parecen tener un alto potencial para aumentar las ganancias en el ámbito de la comunidad. La experiencia, sin embargo, nos indica que aunque estas nuevas estrategias de mercado pueden haber cambiado hasta cierto punto la imagen del turismo del Caribe, ello no ha proporcionado los beneficios locales esperados. Esto se debe en gran parte a que los beneficios han sido reinvertidos en la estructura integrada verticalmente de la industria, la cual ofrece pocas oportunidades para la entrada de nuevos participantes. Hasta ahora, sólo unos cuantos pequeños empresarios con los recursos y medios para desarrollar y llevar al mercado un producto único y de calidad han sido capaces de abrirse paso, a menudo, con una importante ayuda financiera y técnica.

Este boletín informativo fue producido por CANARI como parte del proyecto “Turismo comunitario para el desarrollo rural: prueba y difusión de nuevos enfoques en las Islas de Barlovento.” Este proyecto se realizó con la ayuda del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). CANARI se hace único responsable de las opiniones y puntos de vista aquí expresados.



El reto político.

El Caribe es ya la región del mundo que más depende del turismo, con las subsiguientes subidas y bajadas del sector que obviamente afectan a prácticamente todos los sectores de la sociedad. Sin embargo, a pesar de su importancia económica y vulnerabilidad frente a fuerzas externas, en la actualidad la planificación del turismo tiene lugar en gran parte aislada de los otros aspectos del plan nacional de desarrollo. En los últimos años, el modelo político de varios países ha hecho que el turismo juegue un mayor papel en el desarrollo rural, pero los mecanismos para llevar acabo estas políticas han sido generalmente débiles, pobremente concebidas o inexistentes. Del amplio espectro social que se ve afectado por el turismo, muy pocos están implicados a nivel político. Las políticas y planes existentes han sido desviados a favor de grandes operadores, a menudo, extranjeros. Las concesiones e incentivos han ignorado las necesidades de los pequeños empresarios locales y de la economía sumergida. Hay una continuada confianza en la inversión en el exterior, lo cual da como resultado una gran pérdida económica para la región mientras que los productos y servicios producidos localmente por las comunidades rurales y urbanas no se desarrollan para abastecer la industria turística. Los afectados inmediatos son los sectores pobres y marginados de la sociedad cuya subsistencia sufre. Los perdedores a corto o medio plazo son los países y el Caribe en su totalidad que están perdiendo la oportunidad de utilizar sus recursos turísticos de la forma más óptima.

En los últimos diez años, un mayor número de individuos y agrupaciones, especialmente de las comunidades rurales, ha intentado entrar en la industria desarrollando lugares y atracciones tales como senderos y cataratas y, además, formándose como guías turísticos. Sin embargo, la mayoría de estas iniciativas han quedado marginadas. De forma que los responsables de esta iniciativa de la comunidad y del turismo rural, frustrados por su incapacidad para obtener ganancias significativas, han empezado a protestar y a reivindicar la necesidad de políticas y medidas efectivas para incrementar los beneficios directos de la población rural y marginada del turismo.

El reto se centra ahora en seguir avanzando tomando como base estas experiencias e indicaciones de gran interés

implicando a los interesados en un proceso de desarrollo de políticas turísticas que haga extensivos los beneficios del turismo a una mayor parte de la sociedad. Este reto político requiere una visión del turismo como una gran avenida que lleve no sólo al desarrollo económico, sino también al desarrollo social, la transformación rural y el desarrollo sostenible. Más que la creación de nuevos productos comerciales, lo que se requiere es un cambio completo de perspectiva.

La evolución de la política turística en la región.

En las décadas de los setenta y de los ochenta, las políticas e instituciones públicas se establecieron para guiar el crecimiento de la industria turística del Caribe. Las políticas estaban diseñadas para atraer la inversión extranjera en el sector hotelero y el énfasis estaba puesto en la creación de empleo en la construcción y hoteles más que en desarrollar una industria sostenible. En la década de los noventa hubo un cambio hacia un desarrollo turístico basado en proyectos de particulares a menudo dirigidos por agencias de desarrollo internacionales. Los proyectos tendían a incluir paquetes de actividades, recursos, acuerdos institucionales y legislación.

Aunque aquellos proyectos de los años 90 han ampliado las políticas turísticas un poco a través de consultas con algunos interesados, no ha habido un *proceso* real para involucrar a la gente en el desarrollo de las mismas. A menudo, las políticas y acuerdos institucionales se han visto predeterminados por las agencias financieras. Con frecuencia, los resultados de varios proyectos se superponen, están mal informados sobre los requisitos para un impacto local efectivo y no solucionan el problema de las pérdidas económicas. Sin la participación de los interesados del turismo local a pequeña escala en la política de desarrollo no habrá habido forma de que sus necesidades y prioridades sean incorporadas realmente a las políticas del sector.

Las condiciones y expectativas locales e internacionales del turismo han cambiado de forma significativa desde los primeros tiempos de la industria turística. Sin embargo, parece que hay una cierta incapacidad a nivel gubernamental para interpretar y traducir estos cambios en un aumento de los beneficios locales.

Una visión de futuro del turismo en el Caribe

Los elementos de esta visión de futuro para un nuevo enfoque del turismo fueron desarrollados por los participantes del seminario regional sobre los requisitos políticos para el turismo de patrimonio de la comunidad de las Islas de Barlovento. Éstos incluían:

- El desarrollo de productos que hagan extensivos sus beneficios a la vez que conserven los recursos naturales y culturales.
- La creación de espacios y caminos para una mayor participación en la industria y en su propiedad.
- El aumento de las ganancias y beneficios del turismo.
- Una mayor equidad en la distribución de los impactos, tanto positivos como negativos, con sistemas para medirlos.
- El fomento de aquellas formas de gestión y actitudes que apoyan este cambio.
- La creación de enlaces con otros motores de desarrollo económico y social.

Implicaciones de la política turística

Las políticas turísticas del Caribe deben emplazarse dentro de un marco de política nacional de desarrollo económico y social, reducción de la pobreza, desarrollo sostenible y conservación del patrimonio nacional. Las posturas y puntos de vista deben ser reorientados para reflejar tal cambio político. El producto turístico en su totalidad y su promoción en el mercado global tienen que ser constantemente refinados y mejorados para asegurar su competitividad, calidad y sostenimiento. Algunos de los asuntos que deben ser abordados en el proceso político son los siguientes:

Identificación de los interesados.

A fin de que se puedan desarrollar medidas para hacer extensivos los beneficios del turismo, es necesario saber quiénes son los interesados, cómo se ven afectados en la actualidad por la industria, las maneras en las que ésta podría contribuir a su subsistencia y cómo pueden ayudar a que ésto ocurra. Un análisis pormenorizado también revelará la relación existente entre los interesados y la manera en la que los actos de cada grupo afectan las vidas y actividades del resto.

La reestructuración de la industria.

Los líderes deben promover una nueva visión y una nueva forma de pensar. Las mejoras necesarias para la coordinación a nivel gubernamental requerirán una completa reestructuración de las agencias responsables del turismo y de sus enlaces con aquellos responsables del desarrollo rural y comunitario, agricultura, trabajos públicos, gestión de recursos naturales, planificación y finanzas. Finalmente, a las asociaciones estratégicas entre el gobierno, el sector privado, ONGs y organizaciones comunitarias, se les pedirá que apoyen esta nueva agenda local, nacional y regionalmente.

Los incentivos locales y la promoción de la inversión.

Dada la alta tasa actual de pérdidas de la industria turística, incluso los aumentos relativamente modestos de la retención de ingresos podrían contrarrestar el impacto de la esperada bajada del mercado de los próximos años. El paquete de medidas previsto incluye el aumento de incentivos y concesiones locales al igual que ayuda técnica y financiera al desarrollo de empresas turísticas e industrias complementarias locales.

El uso y la mejora de las industrias locales.

Las pequeñas industrias tradicionales tales como la agricultura y la artesanía, y otros bienes importantes como las atracciones naturales, la música y las tradiciones culturales deben ser desarrollados y promocionados como elementos valiosos de la industria turística. Muchas de estas industrias son capaces de mostrar cierta resistencia en tiempos de bajada económica. Esto requerirá programas dirigidos a:

- La identificación de productos que aumenten el valor del paquete turístico existente.
- El desarrollo de estos productos a un estándar de calidad que maximice su valor de mercado, usando estos estándares como instrumentos de marketing y promoción.
- Su protección frente a competidores extranjeros, regionales o nacionales a gran escala.
- Asegurar la propiedad de la comunidad, cuando sea necesario, y la participación local en la gestión de los bienes turísticos.
- Una campaña publicitaria agresiva tanto a nivel nacional como internacional, presentado como parte del producto turístico nacional.

La participación del sector privado.

El negocio turístico establecido en la región y las organizaciones que las representan tienen mucho que ofrecer en términos de conocimientos, ayuda técnica y acceso al mercado. Necesitan hechos y argumentos que los convenzan de que un cambio de política hacia un enfoque del turismo más equitativo e integrado ofrece un potencial de crecimiento y oportunidades tanto para ellos como para las comunidades y los pequeños empresarios.

La necesidad de un programa de capacitación.

Para que un mayor sector de la sociedad pueda beneficiarse de los cambios de política propuestos, los incentivos y la ayuda técnica, hay una evidente necesidad de programas de capacitación tanto en términos de habilidades vocacionales específicas como para afrontar necesidades mayores tales como la gestión organizativa, desarrollo de productos, planificación y liderazgo.

Lo que la experiencia nos ha enseñado

El desarrollo de políticas y la selección de medidas para hacer extensivos los beneficios del turismo deberían basarse en una sólida investigación de cuestiones tales como:

- Incentivos y concesiones: ¿Qué medidas son las más capaces de aumentar los beneficios y oportunidades a nivel local?
- Acuerdos institucionales: ¿Dónde debe residir la responsabilidad de la toma de decisiones relacionadas con la participación local en el turismo?. ¿Qué agencias, organizaciones e interesados deben estar implicados?
- Marketing: ¿Son algunos mercados más proclives que otros a un turismo comunitario y al uso de productos y servicios locales? (Parece que hay ciertas evidencias de que el turismo interregional puede serlo) ¿Cuáles son los mecanismos disponibles para aumentar el acceso al mercado de los pequeños negocios y atracciones gestionadas localmente?
- Elementos substitutivos de la importación: ¿Cuáles son estos elementos para la industria turística, desde los productos alimenticios hasta muebles y servicios de guía, que ahora provienen de fuera de la región pero que podrían ser proporcionados localmente? ¿Qué se necesita para desarrollar y hacer más competitivos estos bienes y servicios? ¿Cómo se puede aumentar la creación de empresas y, por tanto, de empleo?
- La distribución del impacto del turismo: ¿Cuáles son los costes y beneficios del turismo en los diferentes sectores de la sociedad? ¿Qué se podría hacer para obtener una distribución más equitativa social y geográficamente?

Los enfoques participativos en la política de desarrollo son relativamente nuevos, pero hay algunos ejemplos recientes de tales procesos en el Caribe. El desarrollo participativo de las políticas nacionales sobre cultura, gestión forestal y, en Santa Lucía, el turismo de patrimonio, nos enseña las siguientes lecciones:

1. Una política de desarrollo efectiva lleva años e implica un ciclo de desarrollo, ejecución, revisión y refinación.

2. El compromiso de las instituciones y de los individuos es un requisito fundamental.

3. El liderazgo del desarrollo de la política no debe ser partidista.

4. Ayuda tener un punto de partida para las conversaciones, por ejemplo, un borrador del proyecto político.

5. Las políticas son sólo papeles, la política realmente reside en su ejecución.

Definiciones

Proceso político: proceso de toma de decisiones que, a veces, lleva a la formación de una política para el sector. Método de incorporar ciertas cuestiones en la agenda como asuntos de interés público e influir en la forma en que estas cuestiones son percibidas.

Política: curso o principio de acción adoptado o propuesto por el gobierno, una organización o individuo.

Plan: una propuesta detallada para hacer o conseguir algo.

Estrategia: un plan diseñado para conseguir un propósito determinado a largo plazo.

Proyecto: iniciativa o serie de actividades cuidadosamente planificada para obtener un objetivo en particular.

Caribbean Natural Resources Institute

Fernandes Industrial Centre
Administration Bldg
Eastern Main Road
Laventille
Trinidad y Tobago

Teléfono: 868 626-6062 • Fax: 868 626-1788
Email: info@canari.org • Página Web: www.canari.org