



# Consejo Económico y Social

Distr. general  
21 de enero de 1999  
Español  
Original: inglés

---

## Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

Séptimo período de sesiones

19 a 30 de abril de 1999

### El turismo y el desarrollo sostenible

#### Informe del Secretario General

##### Adición

##### Turismo y desarrollo social\*

## Índice

|  | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--|-----------------|---------------|
| I. Aspectos sociales del turismo .....   | 1-21            | 2             |
| A. La dimensión social del turismo .....   | 4-13            | 2             |
| B. La dimensión cultural del turismo .....   | 14-21           | 3             |
| II. Cuestiones de política social que interesan al sector turístico .....          | 22-26           | 4             |
| III. Cuestiones de política social que interesan a los gobiernos nacionales .....  | 27-39           | 5             |
| IV. Cuestiones de política social que interesan a la comunidad internacional ..... | 40-41           | 7             |

---

\* La presente adición, preparada por la Organización Internacional del Trabajo de conformidad con los acuerdos concertados por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible, se basa en las consultas y el intercambio de información entre organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, organismos gubernamentales competentes y otras instituciones y particulares.

## I. Aspectos sociales del turismo

1. El turismo tiene importantes repercusiones sociales para los países. En cuanto a desarrollo social y modernización de las sociedades de acogida, se producen consecuencias positivas en aspectos como la creación de empleo, la capacitación de los trabajadores y el desarrollo de las empresas pequeñas y medianas. Además, la creciente participación de las comunidades locales en el desarrollo turístico ha contribuido a que se modernicen las estructuras de la administración pública y a que las instituciones públicas y el sector privado compartan responsabilidades. No obstante, el desarrollo turístico puede ir acompañado de diversas consecuencias sociales negativas tanto en el mundo desarrollado como en desarrollo. Así pues, en materia de política social los gobiernos deben resolver problemas relacionados con una gran variedad de cuestiones como la salvaguardia de las culturas locales; el impulso de la participación comunitaria en el turismo; la búsqueda de una distribución más equitativa de los beneficios derivados del turismo; la prevención de la explotación de las mujeres y los niños en el turismo; y la mejora de las condiciones laborales.

2. Inevitablemente, el desarrollo rápido del turismo habrá de originar cambios en las comunidades de acogida y en sus economías, en especial allí donde el número de turistas haya aumentado marcadamente, por ejemplo, en Bali e Indonesia, o donde la proporción de turistas en relación con la población local sea elevada, como es el caso de Barbados. También influyen en los efectos que tiene el turismo para una zona determinada otros factores como el grado de urbanización de la comunidad receptora y el arraigo de las normas culturales y sociales locales. Las actividades turísticas suelen llevar aparejado un aumento de la proporción de mujeres en la población activa y un mayor acceso de la población local a servicios mejores que se prestan como parte del desarrollo turístico. La posibilidad de mostrar su cultura a los visitantes suele ser motivo de considerable orgullo para la comunidad.

3. Muchos de los problemas sociales actuales relacionados con el turismo, por ejemplo, el uso indebido de drogas y la prostitución, no son nuevos ni particulares de ningún país. Lo que sí es relativamente nuevo es la creciente conciencia internacional de que, si no se adoptan medidas adecuadas, esos problemas se intensificarán y perjudicarán todavía más la imagen del turismo como elemento beneficioso del desarrollo. Para frenar y mitigar las consecuencias sociales que se consideran negativas es necesario aplicar una estrategia de gestión.

## A. La dimensión social del turismo

4. La importancia de las consecuencias sociales del desarrollo turístico depende de diversos factores como, el tipo de turismo y su ritmo de crecimiento, la proporción entre el número de visitantes y de residentes, las tendencias estacionales y la permeabilidad sociocultural de la comunidad receptora. La heterogeneidad de los visitantes plantea también una dificultad para el análisis de los efectos sociales del turismo. De modo similar, las comunidades de acogida tienen también expectativas diversas en relación con los visitantes y modalidades de comportamiento que dimanen de la cultura autóctona. Las posibilidades de tensión son evidente; los turistas internacionales no se *integran* en las comunidades locales sino que *se enfrentan a ellas*. Los aspectos sociales del turismo varían también de un país a otro. Entre las consecuencias sociales preocupantes más habituales y extendidas del turismo se cuenta la imagen del destino, la explotación de personas vulnerables, cuestiones relacionadas con la capacidad, la concentración de los beneficios y los costos, y la salud.

5. Mediante las técnicas de comercialización, esenciales para el desarrollo turístico, se pretende presentar la imagen más favorable y atractiva de un destino determinado. Generalmente, esa actividad sufre restricciones presupuestarias, con lo cual se ve limitada la labor que pueden realizar las administraciones nacionales del turismo sin recibir asistencia de asociados extranjeros, a menudo del sector del turismo de los países de los que provienen los visitantes. En otro nivel, los asociados del sector privado establecen sus contactos internacionales particulares, que incluyen la publicidad de sus propios servicios e instalaciones. La cooperación internacional representa tanto una oportunidad como un riesgo: por un lado, permite compartir los gastos y ampliar la penetración en el mercado y la extensión de éste; por otro, sin una vigilancia atenta por el gobierno o la administración nacional del turismo (o ambas), la publicidad turística puede generar una imagen no deseable del país. Sin ir más lejos, anunciar un país como destino "barato" no sólo tiene consecuencias financieras sino también sociales. Una de las funciones del gobierno es establecer directrices tanto para la administración del turismo como para el sector privado con el fin de asegurar que no se proyecte una imagen engañosa y no deseable.

6. El posible conflicto entre la imagen que desea proyectar el gobierno (y el sector turístico de acogida) y la que consideran que pueden comercializar los mayoristas de viajes puede resolverse por medio de negociación; jamás debe usarse un motivo comercial como excusa para proyectar una imagen socialmente perjudicial e inaceptable. Si no se controla, ese tipo de publicidad puede atraer a turistas indeseables, por ejemplo, los que viajan por motivaciones sexuales.

7. El hecho de que muchos turistas internacionales se desplazan de los países más prósperos del mundo a los menos prósperos hace que los países receptores se vean expuestos a culturas, estilos de vida y niveles de ingresos, que generalmente están fuera de su alcance. Ese *efecto de imitación* puede tener consecuencias económicas, sociales y políticas, entre las que no hay que descartar la envidia de las aparentes ventajas del estilo de vida de los extranjeros. La diferencia entre los niveles de ingresos suele ser tal que la población local se siente explotada debido al precio relativamente bajo que puede cobrar por sus servicios.

8. La aparente riqueza de los turistas atrae a proveedores de servicios no deseables, en particular, de drogas y prostitución. Una vez esos servicios se han extendido y convertido en habituales, el destino adquiere una imagen o una fama que atraerá categorías de turistas indeseables. A medida que aumenta ese tipo de actividad comercial, crece la sensación de explotación que tiene la comunidad de acogida, en especial quienes no intervienen en esos servicios. La explotación del sector más vulnerable de la sociedad incrementa el antagonismo hacia los turistas y el turismo y puede poner en peligro la viabilidad a largo plazo del sector turístico en un lugar determinado.

9. Si la comunidad no participa suficientemente en el desarrollo turístico, en particular donde éste es rápido y en gran escala, la sensación de explotación puede agudizar las tensiones sociales y generar una actitud desfavorable en la comunidad de acogida.

10. El crecimiento del turismo representa una pesada carga para los recursos existentes. El turismo tiende a derrochar los recursos naturales, incluidas el agua y la tierra. Cuando se da prioridad a atender las necesidades del sector turístico, ello suele ir en detrimento de la población local. En ocasiones a ésta le resulta difícil comprender por qué se debe proporcionar a los turistas (y al turismo) servicios de los cuales ella no disfruta, por ejemplo, acceso a agua potable, suministro eléctrico y servicios de apoyo que pueden incluir la seguridad personal. Cuando el desarrollo turístico se basa en un modelo de *enclave* y el contacto entre los visitantes y los anfitriones es escaso, se intensifica la sensación de marginación y desposeimiento. En unas manifestaciones recientes dirigidas a los turistas que llegaban a los aeropuertos de Kerala (India) se puso en evidencia el descontento de los habitantes por la reducción del abastecimiento de agua, supuesta consecuencia de una construcción excesiva en el sector hotelero.

11. Cuando se produce hacinamiento, la comunidad de acogida puede verse sometida a una presión mayor de los visitantes que llegue a modificar el ritmo y el estilo de vida de la comunidad. Puede dificultarse el acceso a los comercios y al transporte, y pueden subir los precios para aprovechar

la presencia de los turistas, lo cual repercutirá en los residentes. La frustración respecto de los turistas puede hacer, que los residentes pongan en duda las ventajas generales del turismo debido a los inconvenientes que representa.

12. Aunque el turismo produce beneficios económicos para el país en general (por ejemplo, entrada de divisas e ingresos fiscales) los trastornos que lleva aparejados (el hacinamiento, la presión en los recursos y en la cultura establecida, y otros problemas conexos que se plantean a las comunidades) se padecen localmente. Al menos una parte de los beneficios económicos y financieros, de la actividad turística local debe permanecer en la comunidad para que los costos de acoger a los turistas no sean desproporcionados en relación con los beneficios obtenidos. Si se da esa situación, es inevitable que se genere resentimiento y hostilidad hacia los turistas.

13. A medida que aumenta el turismo internacional, se intensifica la preocupación por la transmisión de enfermedades y la existencia de servicios médicos adecuados. En la mayor parte de los países desarrollados que generan turismo hay instituciones que ofrecen servicios y asesoramiento médico a los posibles viajeros y que están en condiciones de atender la mayor parte de las enfermedades. Generalmente, en los países en desarrollo la disponibilidad de servicios e instalaciones médicas es menor, pero en ocasiones se proporcionan expresamente a los turistas, por ejemplo, los hoteles pueden ofrecer servicios médicos.

## B. La dimensión cultural del turismo

14. En lo que se refiere al estado de la cultura propia de los lugares de destino, el turismo puede tener aspectos negativos, como la degradación cultural y los conflictos debidos a diferencias culturales, y positivos, como el intercambio cultural y la revitalización de artesanías y ceremonias tradicionales.

15. El principal aspecto negativo es el deterioro de bienes culturales valiosos. Lo mismo que la mayor parte de los cambios sociales, la degradación cultural no ocurre de la noche a la mañana sino a lo largo de un período prolongado. El cambio puede obedecer al efecto de imitación social — es decir, una copia del comportamiento de los visitantes extranjeros, de su indumentaria y hábitos alimentarios — pero también puede deberse a factores económicos. Por ejemplo, la contratación de mujeres en el sector turístico suele considerarse un factor liberador; sin embargo, puede también considerarse un medio de socavar las estructuras y valores familiares tradicionales. Asimismo, los empleos del sector turístico que requieren turnos rotatorios pueden alterar la vida familiar tradicional y la observancia religiosa.

16. Tal vez se dé una forma más grave de degradación cultural en aquellos destinos donde no se protegen los lugares y edificios históricos y el entorno tradicional ha quedado sustituido o prácticamente ha desaparecido. El desarrollo turístico debe necesariamente ir acompañado de sensibilización cultural. La comunidad local tiene una función importante que desempeñar en la protección de la cultura; decidir lo que está dispuesta a ofrecer, cómo debe presentarse su patrimonio cultural y a qué aspectos de la cultura deben tener vedado el acceso los visitantes. En Suiza, por ejemplo, no está autorizada la presencia de visitantes en una parte del festival anual de las doncellas para proteger su significado y valor cultural.

17. Por otra parte, actualmente es habitual que los destinos turísticos ofrezcan “veladas culturales” — por ejemplo, “escocesas”, “tailandesas” o “indias” — con danzas, música y otras expresiones folclóricas tradicionales, generalmente acompañadas de una comida autóctona.

18. Sin embargo, los contactos entre culturas son también una posible causa de descontento social, en particular cuando las barreras idiomáticas frustran los contactos estrechos y la exploración cultural. Esos problemas se ven intensificados en los casos en que las comunidades receptoras se enfrentan a números elevados de visitantes, sobre todo cuando la cultura local es frágil. El concepto de capacidad de absorción debe ser suficientemente amplio para incluir la capacidad de una comunidad para recibir turistas sin que se sofoque la cultura local.

19. Uno de los problemas habituales es que muchos visitantes aprecian poco o nada la cultura local. También suele suceder que las comunidades locales sepan poco o nada de las culturas de los visitantes extranjeros. Y los problemas se intensifican cuando entre las dos partes se eleva una barrera idiomática. En cierto grado, esos problemas pueden mitigarse mediante campañas de sensibilización de la comunidad respecto del turismo. Actualmente se suele propugnar la aplicación de esa medida en la planificación del desarrollo turístico. No obstante, si una parte de los beneficios derivados del turismo no recae en las comunidades locales, en forma de creación de empleo y de oportunidades empresariales y beneficios sociales, esas campañas pueden resultar ineficaces.

20. Muchos son los turistas que en parte viajan para conocer culturas distintas. El aumento del turismo de Europa a Asia es un ejemplo de esa tendencia. El intercambio cultural puede beneficiar a ambas partes y, por supuesto, genera ventajas económicas y financieras para la comunidad de acogida. Hay indicios de que, al menos en Europa, se registra una tendencia hacia las vacaciones en lugares lejanos basadas en intereses culturales<sup>1</sup>. Si continúa esa tendencia, será necesario ofrecer cierto grado de educación en materia de

diferencias culturales tanto a los turistas como a las comunidades receptoras. En cierta medida, ello ya se ha iniciado en países como Sri Lanka y Samoa Occidental, donde los visitantes que llegan al aeropuerto reciben un folleto de bienvenida en que se incluyen ejemplos de comportamiento aceptable y no aceptable. En los viajes largos, las compañías aéreas tienen oportunidad de informar a los pasajeros, por medio de películas de vídeo, de las expectativas y susceptibilidades de las comunidades y países de acogida. Por ejemplo, Iran Air informa a las pasajeras de la vestimenta que se espera que usen en el país.

21. El turismo ha contribuido significativamente a la revitalización de las artesanías y ceremonias tradicionales. Las industrias artesanales tradicionales conservan un gran valor añadido en las comunidades y proporcionan oportunidades de empleo a la mujer. En países donde el turismo se basa fundamentalmente en la naturaleza y el ecoturismo, el desarrollo de las comunidades rurales se ha visto muy beneficiado.

## II. Cuestiones de política social que interesan al sector turístico

22. Una de las principales dificultades sociales a que se enfrenta el sector privado es la de ir más allá de los intereses de grupos reducidos para promover el desarrollo turístico y aumentar el nivel de beneficios. En Sudáfrica, Zimbabwe y Zambia, varias organizaciones del sector turístico se han asociado para formar una organización principal (por ejemplo, el Zimbabwe Tourism Council) que se erija en voz representativa del turismo y en vía de enlace con el gobierno. Esas organizaciones constituyen también un foro donde debatir cuestiones generales de importancia para la industria.

23. El sector turístico se ha caracterizado por ofrecer malas condiciones laborales: remuneración baja, horarios irregulares y trabajo a tiempo parcial y de temporada. Esas características se traducen en índices elevados de movimiento del personal, capacitación escasa y niveles bajos de servicio. En todo el mundo, el turismo da empleo a muchas mujeres, jóvenes y, con frecuencia, trabajadores inmigrantes; grupos que pueden verse gravemente desfavorecidos en cuanto a condiciones de empleo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), de composición tripartita (gobiernos y organizaciones de empresarios y trabajadores), ha adoptado convenios y recomendaciones internacionales que protegen los derechos de los trabajadores<sup>2</sup>. El Convenio de la OIT relativo al sector de la hostelería (Convenio No. 172 sobre las condiciones de trabajo en los hoteles, restaurantes y establecimientos similares (1991)) incluye normativas encaminadas a mejorar las condiciones laborales en hoteles,

restaurantes y establecimientos similares. En particular, prevé la regularización del horario de trabajo y la remuneración de las horas extraordinarias; períodos de descanso diarios y semanales; vacaciones anuales pagadas; una remuneración básica pagadera periódicamente; y la prohibición de la compra y venta de empleos<sup>3</sup>.

24. En 1997 las nuevas tecnologías en el sector hotelero, de los servicios de comidas y del turismo constituyeron un tema importante de debate para la OIT<sup>d</sup>. Si bien la tecnología sigue facilitando el desarrollo y el funcionamiento del turismo, es preciso observar qué efectos tiene para el empleo y las condiciones laborales. Especial atención merecen la distribución equitativa de los beneficios derivados del aumento de la productividad; los nuevos estilos de administración; los cambios en las necesidades de conocimientos especializados; las necesidades de capacitación y reciclaje profesional; los elevados índices de movimiento del personal; la promoción del desarrollo de las empresas pequeñas; y las relaciones laborales en las nuevas circunstancias en marcha.

25. El gobierno no puede lograr por sí solo las mejoras sociales necesarias en el sector del turismo, aunque sí puede legislar en cuestiones relacionadas con la salud y la seguridad en el trabajo, los seguros médicos y las pensiones, los salarios mínimos y el empleo de mujeres y jóvenes. Para que sea eficaz, la legislación debe aplicarse y el diálogo social tripartito puede facilitar esa aplicación. Habida cuenta de que los organismos internacionales alientan a los gobiernos a abandonar las actividades directas en el sector del turismo<sup>5</sup> para crear un “entorno propicio” al desarrollo del sector privado, es deseable que en las deliberaciones futuras sobre las condiciones laborales del sector turístico se establezca un diálogo más intenso entre los patronos y los representantes de los empleados. Del mismo modo que aumenta el apoyo a la participación de la comunidad en el desarrollo del turismo, hay margen para que en todas las empresas, independientemente de su tamaño aumenten la comunicación, las consultas y las negociaciones abiertas entre los interlocutores sociales<sup>6</sup>.

26. Puede ser necesario establecer convenios colectivos sobre arreglos laborales flexibles y otras cuestiones como las repercusiones de la introducción de las nuevas tecnologías, los conocimientos necesarios, los salarios, la seguridad en el trabajo y los derechos de los trabajadores. Esos convenios pueden resultar particularmente útiles para que las empresas pequeñas y medianas sean más competitivas al repercutir en una mayor capacitación y un mejor desempeño de su personal. En muchas empresas pequeñas, la capacitación de los empleados y las condiciones de trabajo no son todavía prioridades importantes, aunque la calidad de los servicios y la motivación del personal deberían ser consideraciones primordiales. Así pues, se reconoce que la financiación de las

actividades de capacitación es una cuestión por resolver en el diálogo tripartito entre gobiernos y organizaciones de trabajadores y de empresarios.

### III. Cuestiones de política social que interesan a los gobiernos nacionales

27. Todavía cabe hacer mucho para obtener el máximo beneficio del turismo y reducir sus efectos negativos. Esa labor requerirá un enfoque coordinado entre los gobiernos, el sector privado, las organizaciones de trabajadores y de empresarios, las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales. Los gobiernos pueden poner en marcha iniciativas normativas en ámbitos como la sostenibilidad del desarrollo turístico, la transferencia del sector turístico a empresas locales, la promoción de las iniciativas empresariales, la participación comunitaria en la planificación del desarrollo turístico y las campañas de sensibilización comunitaria en materia de turismo, la salvaguardia de las culturas autóctonas, el desarrollo de los recursos humanos, la participación de las mujeres y los niños, y la elaboración de un marco jurídico del turismo.

28. La sostenibilidad del turismo tiene una importante dimensión social. El turismo puede generar, y genera, ingresos que se destinen a mejorar el entorno social, cultural y natural y se compartan con las comunidades locales. Actualmente, incluso en los países desarrollados es habitual cobrar la entrada a los museos y servicios recreativos para contribuir a su conservación.

29. Uno de los objetivos comunes a largo plazo del desarrollo social es lograr que las actividades turísticas estén fundamentalmente en manos de empresas locales y los beneficios resultantes del turismo queden también en el país promoviendo la financiación, la administración y la propiedad nacionales del sector turístico. Uno de los medios de alentar ese proceso es “reservar” algunos ámbitos del desarrollo turístico para los inversionistas locales. Por ejemplo, puede excluirse a los inversionistas extranjeros de las esferas turísticas favorables para las empresas pequeñas y medianas, como los hoteles pequeños y medianos y los servicios de alquiler de automóviles, o, si se les permite actuar, deberán hacerlo sin recibir incentivos a las inversiones. En Zambia, por ejemplo, la privatización de las hosterías y los cotos de caza se ha realizado por licitación internacional, pero reservando algunos para licitantes nacionales con el fin de alentar tanto a los inversionistas como a los empresarios locales, y particularmente a éstos. Por otra parte, el levantamiento de las restricciones a las inversiones extranjeras y su autorización en lugares donde hasta hace poco estaban prohibidas, forma

parte de la tendencia general a la mundialización económica. Honduras, por ejemplo, ha abierto su atractiva costa a la propiedad extranjera con el fin de atraer inversiones en el desarrollo turístico.

30. Si se alentara la propiedad nacional de las empresas turísticas, podría reducirse la percepción del turismo como un sector dominado desde el extranjero. Los organismos internacionales y algunos gobiernos están ya prestando atención a ese objetivo, pero es preciso hacer más, en especial en cuanto a la educación, capacitación y estímulo de los posibles empresarios locales.

31. En muchos países en desarrollo el turismo suele considerarse una industria dirigida a los extranjeros y administrada por ellos. Si bien en alguna medida se trata de una exageración, no deja de tener también cierta validez. Son numerosos los países en desarrollo donde los turistas disfrutan de un nivel de servicios y comodidades al que no tiene acceso la mayoría de la población local. Ello puede generar antagonismo hacia los turistas, insatisfacción política e intensificación de la sensación de desposeimiento. En las campañas de sensibilización comunitaria en materia de turismo se intenta informar a la comunidad sobre los motivos del desarrollo turístico, los posibles beneficios de él derivados y las oportunidades de participación en el sector. La información a la comunidad debe ser un proceso continuo a cargo de la administración nacional del turismo, las asociaciones del sector privado y los representantes comunitarios.

32. Grande es la tarea por hacer para fortalecer la participación comunitaria. Las comunidades deben poder formular observaciones sobre las propuestas de desarrollo e incluso participar en la ejecución de esas propuestas. Quizá el mejor modo de avanzar a ese respecto sería que los organismos de financiación insistieran en que en las propuestas de proyectos se incluyeran esos requisitos.

33. La participación de la comunidad debe ir unida a la obtención de beneficios. Una de las grandes obras de ingeniería civil del mundo mediante la cual se bombea agua de las tierras altas de Lesotho a Sudáfrica es un ejemplo de ese tipo de iniciativas. El proyecto cuenta con el apoyo del Banco Mundial e incorpora un pequeño impuesto aplicable por cada galón de agua que se exporta. Ese fondo, que ahora es considerable y sigue aumentando, se utiliza para compensar a los agricultores desplazados y estimular los pequeños negocios, por ejemplo, las excursiones a caballo, la artesanía y otros servicios turísticos. Los beneficios económicos y financieros secundarios de ese proyecto constituyen un modelo para otros países. El programa de gestión de las zonas comunales y los recursos autóctonos de Zimbabwe y el proyecto de gestión administrativa de áreas de protección de la fauna de Zambia son otros dos ejemplos en que la partici-

pación comunitaria en el turismo — en este caso, en actividades de lucha contra la caza ilegal — beneficia financieramente a las comunidades participantes.

34. Corresponde a los gobiernos nacionales decidir qué tipo de desarrollo turístico es adecuado para zonas concretas y en qué escala. Deben tener en cuenta las normas y tradiciones culturales e intervenir cuando sea necesario y conveniente para evitar la degradación cultural. Deben estimular la sensibilidad cultural colaborando estrechamente con las comunidades y el sector privado y velar por que los fondos disponibles se utilicen de modo eficiente y eficaz.

35. El crecimiento demasiado rápido del número de visitantes y el acceso libre a zonas culturalmente frágiles son algunos de los factores que ejercen mayor presión sobre las culturas. Los gobiernos nacionales pueden intervenir para que el alojamiento turístico que se construya sea de una escala adecuada y no exceda la capacidad de absorción social de las localidades. En Vanuatu, el Gobierno decidió únicamente permitir el turismo en tres islas con el fin de proteger los lugares más remotos de las incursiones de visitantes. En Seychelles, el Gobierno controla estrictamente la expansión de los alojamientos turísticos y dónde pueden hacerse nuevas construcciones. Ello no sólo protege la cultura de Seychelles de un exceso de contacto sino que también reduce los efectos sobre el medio ambiente, permitiendo a ese país presentarse como un entorno turístico inmaculado y cobrar un precio consiguientemente alto. Bhután ha utilizado el control de los visados para limitar el número de turistas con el fin de preservar su identidad cultural. Bermudas recurre a un sistema de autorizaciones para regular el número de buques de crucero que hacen escala allí cada día. Ese control general del número, junto con el desarrollo de servicios concretos para los visitantes de los cruceros que hacen escala durante un día, ha reducido la presión a que estaba sometida la población residente. En Tanalot (Bali), el Gobernador del Estado intervino para evitar que se construyera un hotel que habría impedido el acceso a un templo y obstaculizado su visión.

36. Aunque el turismo es una industria internacional, es preciso que ofrezca más oportunidades a la población nacional. Uno de los problemas sociales relacionados con el turismo en los países en desarrollo es la falta de personal directivo local. Ello intensifica la percepción de que el turismo es una industria de extranjeros. Es preciso que se modifique esa idea para que el turismo atraiga al personal calificado que permita ofrecer el elevado nivel de servicios que se espera cada vez de manera más generalizada. El gobierno tiene una labor muy importante que desempeñar en el logro de ese objetivo. Sin embargo, como ocurre en tantos otros aspectos del sector turístico, las políticas deberán

formularse en consulta con el sector privado y con el apoyo constante de los organismos internacionales especializados.

37. Aunque podría sostenerse que la mujer ha sido objeto de explotación y abusos en el sector turístico, podría aducirse también que el turismo le ha proporcionado muchas oportunidades de participación productiva en el sector. En numerosos países, las mujeres se han revelado como empresarias muy activas y han creado nuevas oportunidades económicas y sociales. Debe hacerse todo lo posible para impulsar esa tendencia mediante programas de acción afirmativa, capacitación y educación, y medidas de apoyo adecuadas. A lo largo del último decenio se ha avanzado mucho en ese ámbito, pero todavía puede hacerse más. Existe ya una gran variedad de organizaciones nacionales e internacionales que persiguen objetivos concretos relacionados con la mujer. Todos los interesados en el sector turístico deben reconocer la contribución que ésta ha efectuado a ese sector y que puede seguir haciendo en el futuro.

38. Los jóvenes y los niños son otro grupo vulnerable de trabajadores del turismo. El trabajo infantil en ese sector abarca mucho más que la explotación en el turismo sexual, que es lo que hasta el momento ha recibido más atención de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales. En todas las actividades turísticas, pero sobre todo en lugares ocultos como las cocinas, se hallan niños que trabajan como ayudantes. Están presentes en alojamientos y lugares de recreo y pueden convertirse fácilmente en víctimas de abusos sexuales. Es la tendencia a que el trabajo "normal" de los niños derive hacia los servicios sexuales lo que caracteriza de forma tan particular el trabajo infantil en el sector turístico<sup>7</sup>. No obstante, el trabajo infantil, tal como se define en el Convenio No. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973) de la OIT<sup>8</sup>, está prohibido en la mayor parte de los países.

39. Los gobiernos deben procurar que se establezca un marco jurídico adecuado que ordene y regule el sector turístico. Ese marco es necesario para evitar la explotación de los recursos y las personas y para poner fin al turismo sexual y al abuso de los niños. Sin embargo, no basta sólo con la legislación; será necesario que los gobiernos se comprometan a aplicarla y a recabar la colaboración internacional para perseguir y enjuiciar a quienes la transgreden.

#### **IV. Cuestiones de política social que interesan a la comunidad internacional**

40. En los últimos cuatro años, se han debatido cuestiones relacionadas con los derechos de los trabajadores y el empleo en todo el mundo, incluidos los países en desarrollo, en tres reuniones internacionales importantes. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995 se aprobó el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social<sup>9</sup>, en que, entre otras cosas, se reconocían los derechos básicos de los trabajadores. En la Cumbre Mundial se contrajeron compromisos, entre otros, en los ámbitos de la prohibición del trabajo forzado y del trabajo de los niños; la libertad de asociación y el derecho de organización y negociación colectiva; la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor; y la no discriminación en el empleo. En la primera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Singapur en 1996, los Estados interesados reafirmaron su adhesión a los acuerdos de Copenhague. En una reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT celebrada en Ginebra en 1998 se aprobó la Declaración de Principios relativa a los derechos fundamentales en el trabajo. La Declaración se refiere a derechos fundamentales que se prevén en convenios de la OIT, a saber, a) la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. En la Conferencia se declaró que todos los miembros de la OIT, aunque no hubieran ratificado los convenios en cuestión, estaban obligados a respetar, promover y aplicar los principios relacionados con los derechos fundamentales objeto de esos convenios<sup>2</sup>.

41. La relación entre el turismo y la explotación sexual de los niños fue objeto de particular atención internacional cuando, en 1996, el Gobierno de Suecia, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Campaña Internacional para poner fin a la prostitución infantil relacionada con el turismo en Asia (ECPAT) y el Grupo de organizaciones no gubernamentales para la Convención sobre los Derechos del Niño organizó en Estocolmo el Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños. Como seguimiento de éste, la Organización Mundial del Turismo creó el Grupo de Acción para la Vigilancia de la Prostitución Infantil en el Turismo con el fin de movilizar a la opinión pública internacional y convencer a los gobiernos de que adopten medidas encaminadas a evitar esa explotación sexual. En una reunión de líderes del turismo mundial sobre los efectos sociales del turismo convocada por la Organización Mundial del Turismo y celebrada en Manila en 1997 se adoptó la Declaración de Manila<sup>10</sup>, suscrita por representantes de 77 países y territorios que se comprometieron a erradicar el turismo sexual. Las medidas recientes contra los

pederastas adoptadas por las autoridades de Filipinas, Tailandia y otros países, incluidos países de procedencia del turismo, son muestra de los esfuerzos que se están desplegando para hacer desaparecer esa práctica.

#### Notas

<sup>1</sup> P. Aderhold, *The European Holiday Market for Developing Countries* (Copenhague, Dr. Peter Aderhold, Institute of Tourism Research Planning, 1995).

<sup>2</sup> Véase la *Declaración de la OIT Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86ª reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998* (Ginebra, 1998).

<sup>3</sup> Véase OIT, *Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, 1977–1995*, vol. III, parte I, Convenios (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1996).

<sup>4</sup> ILO, *New Technologies and Working Conditions in the Hotel, Catering and Tourism Sector* (Ginebra, 1997).

<sup>5</sup> C. L. Jenkins, “Tourism in developing countries — the privatisation issue”, en *Tourism: the State of the Art*, A. V. Seaton, ed. (Chichester, Reino Unido, John Wiley & Sons, 1994).

<sup>6</sup> OIT, *Nota sobre las Labores: Reunión tripartita sobre las repercusiones de las nuevas tecnologías sobre el empleo y las condiciones de trabajo en el sector de la hotelería, la restauración y el turismo* (Ginebra, 1997).

<sup>7</sup> M. Black, *In the Twilight Zone: Child Workers in the Hotel, Tourism and Catering Industry* (Ginebra, OIT, 1995).

<sup>8</sup> Véase OIT, *Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo 1952–1976*, vol. II, parte I, Convenios (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1996).

<sup>9</sup> *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.8), cap. I, resolución 1, anexo II.

<sup>10</sup> OMC, *Declaración de Manila sobre los efectos sociales del turismo* (Madrid, 1997).