# Política de Turismo Sostenible

# Política de Turismo Sostenible


JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

JULIÁN GUERRERO OROZCO
Viceministro de Turismo

NOHORA CONSTANZA OLAYA CANTOR
Directora de Calidad y Desarrollo Sostenible del Turismo

Coordinación y redacción:

CRISTINA ARBELÁEZ RESTREPO
Asesora del Despacho del Viceministro de Turismo

Equipo de trabajo:

Arturo Bravo, Asesor del Consejo Superior de Turismo

Equipo técnico de la Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible del Turismo - Jenny Paola Gallo, Lisseth Catherine Sánchez, Luis Jonathan Pardo, Francisco Javier Rivera

# PRESENTACIÓN

1. *Política de Turismo Sostenible*. En los últimos años, y en especial dados los más recientes acontecimientos, se ha puesto de manifiesto que el desarrollo de un turismo sostenible es, a la vez, una responsabilidad y una oportunidad para el sector en Colombia. Por un lado, el sector del turismo tiene la responsabilidad de empezar a contribuir a la conservación del capital natural[1] y los valores ecológicos del país en la misma proporción en que hace uso de los mismos para soportar sus actividades. Y, por el otro, se encuentra ante la oportunidad de transformarse, consolidándose como un negocio económicamente rentable y viable, pero también como un vehículo de desarrollo social, un medio de protección de los modos de vida de las comunidades, y un instrumento para la conservación del medio ambiente, la biodiversidad, los ecosistemas y los recursos naturales del país. Es así como esta Política de Turismo Sostenible busca adoptar una visión estratégica y a largo plazo del sector, que armonice los objetivos de desarrollo económico y socio-cultural del turismo con la necesidad de proteger el capital natural que hace del país un destino atractivo para un alto volumen de turistas y que es una de sus principales fuentes de riqueza y de generación de equidad. En esta medida, esta política tiene el objetivo de posicionar la sostenibilidad como pilar fundamental para el desarrollo del turismo en el país y como factor de competitividad del sector para, en consecuencia, fortalecer la reputación y el reconocimiento de Colombia como destino turístico sostenible de talla mundial.

2. *Fundamentos de la Política de Turismo Sostenible.* Un futuro sostenible depende de la gestión responsable de los recursos, en particular de aquellos que no son renovables y cuyo suministro es limitado. Al ser un usuario importante de los recursos en el territorio, el sector del turismo no puede eludir su responsabilidad sobre estos temas. Por el contrario, debe empezar a reflexionar sobre el volumen de su huella ambiental y sobre el tipo de prácticas que, desde los distintos actores de la cadena de valor, están impactando el medio ambiente, la biodiversidad, los ecosistemas y los recursos vitales del país. Este es un reto fundamental, pues actualmente una buena parte de los actores del sector no perciben que los bienes naturales estén bajo su control, aun cuando la sostenibilidad de la actividad turística depende de la protección misma de dichos bienes. La mitigación y el manejo integral de los impactos ambientales son esenciales para mantener el nivel de atractivo de los destinos turísticos, aumentar las oportunidades económicas que ofrece el turismo para las comunidades locales, preservar la integridad socio-cultural y los modos de vida de las poblaciones receptoras y garantizar la sostenibilidad misma del sector. Esto exige al sector turístico un compromiso con la agenda global de desarrollo y de protección medioambiental, desde su rol como sector productivo y desde el papel que juega como fenómeno social, capaz de definir múltiples acciones a nivel territorial y de consolidar un tejido social autóctono alrededor de la actividad.

3. *Alcance ambiental de la política*. El alcance de esta política está acotado a la dimensión ambiental de la sostenibilidad, por involucrar temas que están ocupando un papel central en la agenda internacional de desarrollo y que están en la base de la consolidación y el ejercicio responsable del sector turismo. Esto es, la relación de los distintos actores de la cadena de valor con el capital natural en el que se sustentan los servicios turísticos. Si bien no se abordan de manera explícita, las dimensiones económica y socio-cultural de la sostenibilidad se toman como transversales a esta

[1] De acuerdo con la Coalición del Capital Natural (*The Natural Capital Coalition)*, el **capital natural** se refiere a los *stocks* o reservas de recursos renovables y no renovables (p. ej. plantas, animales, aire, agua, suelos, minerales) que se combinan para proporcionar un flujo de beneficios a las personas. La biodiversidad es un componente esencial de las reservas de capital natural, así como un indicador de su condición y resiliencia. En este sentido, el concepto de capital natural abarca los ecosistemas, todos los seres vivos y los distintos valores del mundo natural, de los que se desprenden los servicios ecosistémicos.

política. Lo anterior tanto en materia de construcción de un capital social y preservación de los modos de vida y la integridad cultural de las comunidades, como en relación con los objetivos de crecimiento y consolidación de los negocios y las cadenas productivas del sector. En este sentido, esta política parte del supuesto de que el desarrollo del turismo de una manera ambientalmente sostenible sirve de sustento para el desarrollo de mejores procesos y servicios culturales[2], a la vez que tiene como efecto un aumento en los beneficios a largo plazo del sector, dentro de los cuales se encuentran una mayor generación de empleo, un bienestar superior para las comunidades locales, una mayor preservación de las culturas y costumbres ancestrales, una permanencia en el tiempo de la actividad y un valor agregado para Colombia.

4. *Tendencias internacionales*. A nivel internacional, existe una aceptación generalizada de que el mundo se está enfrentando a un punto de inflexión ecológica y que el cuidado de las personas y el fortalecimiento económico solo serán posibles si el capital natural se ubica en el centro de la toma de decisiones de los gobiernos y de los sectores productivos. En línea con esto, el Secretario General de la Organización Mundial del Turismo (OMT), Zurab Pololikashvili, ha planteado que "la sostenibilidad no debe ser ya un nicho del turismo, sino que debe ser la nueva norma en todos y cada uno de los segmentos del sector. Es uno de los elementos centrales de nuestras directrices globales para reiniciar el turismo. Está en nuestras manos transformar el turismo y que la superación de la pandemia se convierta en un punto de inflexión para la sostenibilidad". Esta Política de Turismo Sostenible tiene como objetivo sentar las bases para alcanzar este escenario en Colombia. Reconoce que, mientras el turismo inadecuadamente gestionado puede constituir una actividad extractiva, el turismo desarrollado bajo principios de sostenibilidad puede convertirse en uno de los principales motores de desarrollo social y económico del país y sustituir otras actividades productivas extractivas que ponen en riesgo una de sus principales fuentes de riqueza: la biodiversidad, el medio ambiente, los ecosistemas y los recursos naturales que hacen de Colombia un país único en el mundo.

5. *Construyendo sobre la coyuntura del COVID-19*. En línea con lo planteado por el Secretario General de la OMT, la coyuntura generada por la pandemia del COVID-19 también representa una oportunidad para que el sector se transforme, integrando la sostenibilidad a las estrategias y políticas turísticas locales, nacionales e internacionales. Esta coyuntura demostró que algunas semanas sin turistas generaron efectos positivos en la restauración de ecosistemas y propiciaron condiciones para que los animales se movieran libremente en sus *hábitats*. A la vez, puso de manifiesto que un sector turístico detenido pone millones de vidas y de trabajos en riesgo, especialmente aquellos de jóvenes, mujeres y comunidades locales que dependen de la industria para obtener un ingreso. Con esta política, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) reconoce ambas situaciones en sus esfuerzos de reactivación y busca sentar las bases para que el turismo se vuelva a consolidar como parte esencial de la economía nacional y se enmarque en la agenda más amplia del desarrollo sostenible. También asume el reto de generar unidad de la cadena de valor del sector en torno a un mismo mensaje: el turismo debe buscar reactivarse y crecer de una forma que sea mejor para el planeta y para la gente[3].

6. *Turismo sostenible: una responsabilidad compartida.* Esta política parte del supuesto de que la consolidación de un turismo sostenible es un desafío demasiado grande para ser abordado por un

[2] Los servicios culturales son los valores y beneficios no materiales que las personas pueden obtener de los ecosistemas. Incluyen los modos de vida, la identidad cultural, la recreación, la inspiración estética, entre otros.

[3] A esto se suma que la pandemia puede tener impactos en la sostenibilidad del sector turismo, para los que también resultan necesarios los lineamientos de esta política. Ejemplo de ello son el creciente uso de químicos y plásticos contaminantes, el aumento en el volumen de residuos generados, la necesidad de diversificación de productos turísticos para evitar aglomeraciones, entre otros.

solo actor o por una sola organización. Para hacer frente a este desafío, se necesitan cambios –en ocasiones estructurales– a lo largo de toda la cadena de valor del sector. Pero, sobretodo, se necesita un compromiso conjunto del Gobierno Nacional, las autoridades locales, el sector privado, las comunidades locales, los viajeros y otros actores de la cadena de valor para desarrollar e implementar soluciones transformadoras que contribuyan efectivamente al crecimiento sostenible del sector turismo. Esta política busca iniciar este dialogo. Para ello, pretende fomentar un sentido de corresponsabilidad en el desarrollo sostenible de los destinos turísticos, en la mitigación de las externalidades negativas asociadas a la actividad y en la respuesta que se da a un mercado que cada vez está demostrando mayor sensibilidad hacia las comunidades locales y la biodiversidad, a través de productos, servicios y actividades turísticas sostenibles.

7. *Antecedentes*. Además de desprenderse de los preceptos aquí planteados, esta política se enmarca en el objetivo del Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 "*Turismo: El propósito que nos une*" de fomentar un turismo más responsable y sostenible. Lo anterior en reconocimiento del carácter estratégico del sector para la economía nacional y de su potencial de generar valor agregado para los territorios. Esta política también materializa el compromiso de definir lineamientos de turismo sostenible, establecido en el Pacto por el Crecimiento y para la Generación de Empleo del Sector Turismo por parte de las entidades, gremios y empresarios del sector.

8. *Estructura de la política*. Este documento de política está compuesto por seis capítulos. El primero contiene una introducción, que sienta las bases para comprender su enfoque y la importancia de ubicar la sostenibilidad en el centro de las estrategias y de la toma de decisiones del sector turismo en Colombia. El segundo y el tercer capitulo contienen, respectivamente, el marco legal y el marco conceptual que están en la base de los planteamientos de esta política. El cuarto capitulo presenta el diagnóstico de las principales problemáticas a las que se busca dar respuesta y, con base en este, el quinto capitulo plantea los objetivos que guían la Política de Turismo Sostenible, según los tipos de actores a los que está dirigida. Estos objetivos son la base para el planteamiento de seis grandes estrategias, 14 programas, 32 proyectos y 129 acciones indicativas que componen el plan estratégico de esta política y que se encuentran explicados en el sexto capitulo. Finalmente, el documento contiene tres anexos. Dos de ellos corresponden a los estudios que fueron realizados por el Viceministerio de Turismo a partir de encuestas dirigidas a los prestadores de servicios turísticos en el marco de esta política, y el tercero es la matriz de plan estratégico, en donde se puede consultar en detalle la hoja de ruta que el viceministerio se ha trazado para cumplir con las estrategias planteadas.

# Tabla de contenidos


*I. INTRODUCCIÓN* ..... *8*

*II. MARCO LEGAL* ..... *13*

A. Marco normativo nacional ..... 13

B. Marco normativo internacional ..... 16

C. Relación con estrategias e instrumentos de política nacionales ..... 18

*III. MARCO CONCEPTUAL* ..... *22*

A. Hacia una definición de turismo sostenible ..... 22

B. Externalidades negativas del turismo ..... 25

C. Corresponsabilidad para el desarrollo de un turismo sostenible ..... 29

*IV. DIAGNOSTICO DE LA SOSTENIBILIDAD DEL SECTOR TURISMO EN COLOMBIA* ..... *33*

A. Ausencia de información confiable para orientar la toma de decisiones para el desarrollo sostenible del turismo ..... 35

B. Debilidad en la incorporación de criterios ambientales en los procesos de ordenamiento, planificación y gestión del turismo en los atractivos y destinos, así como en la articulación entre el sector turismo y las autoridades ambientales ..... 39

C. Insuficientes condiciones e incentivos para el aprovechamiento del capital natural en la propuesta de valor agregado de la actividad turística ..... 46

D. Falta de prácticas de mitigación, control y compensación de los impactos ambientales negativos por parte de los empresarios y actores asociados a la cadena de valor ..... 51

E. Comportamiento y consumo irresponsable por parte de los viajeros ..... 59

F. Bajo posicionamiento de Colombia como destino turístico sostenible ..... 62

*V. OBJETIVOS PARA EL DESARROLLO DE UN TURISMO SOSTENIBLE* ..... *65*

*VI. PLAN ESTRATEGICO: UNA VISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN SOSTENIBLE DEL TURISMO* ..... *66*

A. Fortalecimiento de la información para la gestión del turismo sostenible ..... 67

B. Consolidación de la gobernanza para el desarrollo del turismo sostenible ..... 71

C. Inversión e innovación para la generación de valor agregado a partir del turismo sostenible. ..... 78

D. Gestión sostenible y responsable del capital natural por parte de la oferta turística. ..... 83

E. Fomento de una cultura de viaje sostenible en Colombia ..... 89

F. Posicionamiento de Colombia como destino turístico sostenible ..... 90

*X. BIBLIOGRAFIA* ..... *93*

*XI. ANEXOS* ..... *103*

**A. Anexo 1. Análisis de implementación de las matrices de impactos a la sostenibilidad de las Normas Técnicas Sectoriales de Sostenibilidad Turística ..... 103**

**B. Anexo 2. Análisis de resultados de la encuesta enviada a los prestadores de servicios turísticos en el marco de la renovación del Registro Nacional de Turismo ..... 109**

**C. Anexo 3. Matriz de plan de acción de la Política de Turismo Sostenible ..... 112**

# I. INTRODUCCIÓN

9. *El turismo: un sector en crecimiento.* De acuerdo con el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (*World Travel and Tourism Council* - WTTC), el turismo creció más rápido que cualquier otro sector en 2019. Tuvo un crecimiento de 3,5%, mientras que la economía global creció un 2,5%. Su contribución al producto interno bruto (PIB) fue de USD $8,9 trillones y soportó 330 millones de trabajos. Según esta organización, en 2019 el sector contribuyó al 10,3% del PIB mundial, generó 1 de cada 10 trabajos y representó el 6,8% del comercio internacional[4] y el 4,3% de la inversión de capital (WTTC, 2019). Estas cifras reflejan el enorme potencial de crecimiento del sector en Colombia, donde la contribución del turismo al valor agregado nacional es de 2,15%[5] y donde en el año 2019 el valor agregado de alojamiento y servicios de comida creció 4,7% respecto a 2018, llegando a los $34,1 billones de pesos. En este mismo periodo, las divisas que ingresaron al país por viajes y transporte aéreo de pasajeros crecieron 2,4%, sumando USD $6.786 millones[6], y el número de visitantes no residentes aumentó 3%, alcanzando una cifra récord de 4.528.912 visitantes. Adicional a esto, en 2019 el turismo aportó 618.000 trabajos de tiempo completo, lo que equivale a aproximadamente el 3% del total de ocupados en el país. Todo lo anterior representa una oportunidad significativa para el crecimiento económico del país y de los territorios, para la generación de empleo, para el desarrollo de iniciativas productivas y para la inclusión social de las comunidades a partir del turismo. Pero también conlleva una responsabilidad importante para el Gobierno Nacional, las autoridades locales y los actores económicos, que deben asegurar que el crecimiento del sector sea sostenible y que el turismo contribuya positivamente al bienestar de las comunidades locales, al desarrollo de mejores servicios ecosistémicos, y a la conservación y protección del capital natural en el que se sustenta.

10. *Efectos colaterales del crecimiento del turismo*. A nivel mundial, se ha identificado una misma tendencia: a medida que el turismo crece, han empezado a afectarse los ecosistemas terrestres y marinos y los recursos vitales no renovables de los que el sector mismo depende. También han aumentado las afectaciones a la biodiversidad, se han intensificado los riesgos para el patrimonio inmaterial, se han comenzado a generar daños irreversibles al medio ambiente y se han venido registrando niveles crecientes de emisiones de gases efecto invernadero (en adelante GEI). En otras palabras, existen diversas externalidades ambientales negativas asociadas a las actividades turísticas, que deben ser incorporadas en las decisiones de los actores de la cadena de valor y que afectan la sostenibilidad del sector, la de múltiples comunidades que habitan los territorios y la de los negocios turísticos. En tanto el capital natural está en la base de la competitividad del turismo, la continuidad en su afectación puede llevar a una disminución significativa del nivel de atractivo de los destinos, a una experiencia de viaje degradada y a una reducción de las oportunidades económicas para las comunidades locales (Gamper, 2019; UNWTO & ITF, 2019). De manera general, la falta de inversión en el capital natural está generando a nivel internacional una disminución de su valor, que puede, como consecuencia, llevar a una desvalorización semejante del producto turístico (Epler Wood et al., 2019).

11. *Necesidad de políticas turísticas con enfoque estratégico y a largo plazo.* Aunque el crecimiento del turismo ha sido constante en los últimos años, el desarrollo de políticas que aborden sus impactos

[4] En particular, el turismo representa el 28,3% del comercio de servicios en el mundo.
[5] El valor agregado del sector turismo creció 48,9% entre 2015 y 2019 y su participación en el valor agregado nacional se incrementó en 0,25 puntos porcentuales en ese mismo periodo.
[6] Según cifras del Banco de la República (2019), en 2018 el turismo se ubicó como el segundo generador de divisas en el país, superando productos tradicionales como el café, las flores y el banano.

ambientales no responde a ese mismo ritmo de crecimiento (UNWTO & ITF. 2019). Tampoco se han adoptado suficientes estrategias que armonicen los objetivos de desarrollo económico del turismo con la necesidad de proteger la integridad del capital natural de los distintos países (PNUMA & OMT, 2019). Si bien es importante continuar celebrando e impulsando el crecimiento del sector, es igualmente necesario integrar a la toma de decisiones aquellos factores de riesgo que tienen el potencial de impactar negativamente capital natural, afectar la calidad de vida de las comunidades locales, amenazar la integridad de sus culturas y disminuir la rentabilidad del sector y los beneficios económicos que puede generar en el largo plazo. Las demoras en abordar estos riesgos –que con el tiempo se han venido haciendo más evidentes– tienen como única consecuencia un mayor costo para manejarlos (Epler Wood, 2017). Desde esta perspectiva, esta política responde a la necesidad de consolidar un turismo sostenible, fomentando prácticas responsables que no solo contribuyan a la protección del capital natural y al manejo integral de las externalidades negativas asociadas a la actividad turística, sino que también promuevan el crecimiento económico inclusivo, la eficiencia en el uso de recursos, la preservación del patrimonio cultural y el bienestar de los residentes del país.

12. *Colombia: país mega-diverso*. Colombia está entre los 17 países mega-diversos del planeta[7], es considerado el segundo país más biodiverso y está entre los 15 países con mayor área de cobertura forestal[8]. Adicionalmente, Colombia es el primer país con mayor diversidad de aves y orquídeas, el segundo país con mayor riqueza de anfibios, mariposas y plantas, el tercer país con mayor diversidad de reptiles y palmas, y el sexto país con mayor diversidad de mamíferos[9] (Instituto Alexander von Humboldt, 2020). Cuenta con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas que está conformado por 1.327 áreas protegidas que equivalen al 15,2% del territorio nacional e incluyen 59 parques nacionales naturales, 59 reservas forestales nacionales y 841 reservas naturales de la sociedad civil[10]. Del total de 31.405.225 hectáreas, el 60% son terrestres –esto es, 18.558.044 hectáreas– y equivalen al 16,28% de la superficie terrestre del país, mientras que el 40% restante son marinas –es decir, 12.817.181 hectáreas– y corresponden al 13,80% de la superficie marina de Colombia (PNNC, 2020).

13. *Colombia*: *potencia hídrica mundial*. Colombia ocupa el sexto puesto en el *ranking* de países con más fuentes hídricas[11]. Es el único país de América del Sur que tiene acceso a dos océanos y hace parte de los 21 países del mundo con esta condición. Tiene 3.330 km de línea de costa, dos litorales y una región insular con una superficie de 300km$^2$, compuesta por 8 subregiones. También es famoso por sus 36 páramos, que abastecen de agua a más del 70% de la población[12] y ocupan casi 3 millones de hectáreas. Colombia también alberga 22 millones de hectáreas de humedales y 299.000 de manglares (Bello et al, 2014). En términos de especies, el país ocupa el segundo puesto en número de peces dulceacuícolas a nivel mundial.

14. *Turismo sostenible: motor de desarrollo.* A pesar de ser un país con las características descritas, Colombia tiene el reto de plantear políticas de desarrollo alrededor de su capital natural; entendido como un activo estratégico del país que puede ser fuente de riqueza y equidad social. Esto, ligado al enorme potencial de crecimiento que tiene el sector en el país, implica que el gobierno colombiano asuma una posición frente al tipo de turismo que quiere fomentar: uno que privilegia el crecimiento

[7] Esta calificación fue otorgada por el Centro de Monitoreo de la Conservación del Ambiente, un organismo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
[8] Con 565.053 km$^2$ de bosques, Colombia ocupa el puesto 14. Sin embargo, es importante aclarar que, por el tamaño del país, en los indicadores de porcentaje de cobertura forestal, Colombia alcanza un 52% y baja posiciones en el *ranking*.
[9] En particular, tiene alrededor de 1.999 especies de aves, 3.179 orquídeas, 849 anfibios, 520 mamíferos, 732 reptiles y más de 35.000 plantas
[10] También incluyen 4 distritos nacionales de manejo integrado, 60 parques naturales regionales, 107 distritos regionales de manejo integrado, 15 distritos de conservación de suelos, 10 áreas de recreación y 96 reservas forestales protectoras regionales.
[11] Después de Brasil, Rusia, Estados Unidos, Canadá y China. En la medición de fuentes hídricas per cápita, Colombia ocupa el puesto 16.
[12] Estos páramos ocupan casi 3 millones de hectáreas.

económico a expensas de los valores y recursos naturales del país –y de la dependencia de las comunidades de los mismos–, o uno que ubica la sostenibilidad en el centro de la actividad turística. A través de esta política, el MinCIT asume su compromiso con la segunda postura y determina que la sostenibilidad debe ser la brújula para desarrollar, consolidar y posicionar el sector turismo en Colombia. En esta medida, busca hacer frente al reto de controlar, mitigar y compensar la huella ambiental del sector y generar lineamientos para que los factores ambientales sean incorporados en i) las estrategias de gobernanza, planificación, gestión y toma de decisiones del turismo en los destinos; ii) las decisiones y prácticas de negocio de los agentes económicos del sector; y iii) los comportamientos y las prácticas de consumo de los viajeros. Esta perspectiva, que gira en torno a la oferta y a la demanda del sector, hace que esta política involucre un enfoque preventivo, y no sólo correctivo, para que el país no tenga que enfrentar las problemáticas de gran escala que se han venido presentando en otros destinos consolidados a nivel mundial[13]. También parte del supuesto de que el manejo integral de los impactos ambientales de la actividad es esencial para garantizar el bienestar de las múltiples comunidades del país que dependen del capital natural para su subsistencia y modos de vida, y que encuentran en este el sustento de sus culturas y saberes ancestrales.

15. *Alcance de la política*. Teniendo en cuenta que la sostenibilidad es un concepto de gran amplitud (ver párrafos 45 y 46), es necesario delimitar el alcance de esta política. Esta se enfocará en la dimensión ambiental de la sostenibilidad, por considerar que el turismo es en primera instancia un servicio ecosistémico[14] y que la base de la sostenibilidad en el sector es la relación de esta actividad económica con el capital natural en el que se fundamenta y desarrolla. Tal como se mencionó en la presentación de este documento (ver párrafo 3), las dimensiones económica y socio-cultural de la sostenibilidad se tomarán como contenidos transversales a los lineamientos de esta política. Esto en tanto se considera que desarrollar el turismo de una manera ambientalmente responsable contribuirá a crear una economía mejor administrada, más sostenible y más eficiente en el uso de recursos, así como un entorno socio-cultural caracterizado por un tejido social más sólido, una mejor calidad de vida por parte las comunidades receptoras, una preservación de las costumbres y tradiciones locales y un mantenimiento del patrimonio histórico y cultural del país. Este enfoque es compatible con la Política de Crecimiento Verde, que plantea que "aunque el país cuenta con un robusto marco político y normativo para enfrentar los retos asociados a un desarrollo sostenible, no ha logrado integrar de manera eficiente el componente de sostenibilidad ambiental a las políticas sectoriales y a las estrategias de crecimiento económico" (DNP, 2019b, pp. 6). Cabe mencionar que otros factores podrán ser incorporados en desarrollos posteriores de esta política que, a su vez, deberá ser tomada como pilar para las demás estrategias, programas y proyectos que se planteen en materia de turismo.

16. *Actores y temas transversales de política.* Como se verá más adelante, esta política busca plantear lineamientos para consolidar un turismo sostenible desde la perspectiva de la oferta y de la demanda del sector. En este sentido, estos lineamientos recaen sobre tres tipos de actores: instituciones gubernamentales, empresas de turismo y viajeros, que deben velar por las necesidades de los destinos y ver a las comunidades como aliadas en la transición del sector hacia una mayor sostenibilidad turística. Desde esta perspectiva, esta política aborda los siguientes temas centrales para la consolidación de un turismo sostenible: i) fortalecimiento de la gobernanza; ii) información

[13] Estas problemáticas incluyen el sobreturismo, los impactos irreversibles al patrimonio natural, la contaminación, las afectaciones en materia de derechos humanos, la generación de una cultura de vergüenza de vuelo, los daños a atractivos históricos y culturales, entre varias otras.
[14] Los servicios ecosistémicos hacen referencia a las contribuciones directas e indirectas de los ecosistemas al bienestar humano (Groot el at., 2011). De acuerdo con la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (2005), estos son las condiciones y procesos a través de los cuales los ecosistemas naturales y las especies que hacen parte de ellos ayudan a sostener la vida humana, y se aplican en decisiones de gestión y política pública.

para el desarrollo de la actividad; iii) gestión eficiente de la energía; iv) ahorro y uso racional del agua; v) manejo responsable de los residuos sólidos; vi) tratamiento de las aguas residuales; vii) mitigación de la contribución del turismo al cambio climático; viii) protección de la biodiversidad y los ecosistemas; y ix) fomento de una demanda responsable. La política busca que estos lineamientos incidan en los procesos de planificación y gestión del turismo en los destinos por parte de los actores institucionales, en las estrategias de planeación, producción y operación de los empresarios, en los comportamientos y prácticas de consumo de los viajeros, y en los niveles de apropiación del capital natural por parte de las comunidades locales.

17. *Sostenibilidad como factor de competitividad*. De acuerdo con UNWTO & UNEP (2012), la implementación de estrategias de sostenibilidad en el turismo no sólo resulta en beneficios ambientales –tales como la reducción en el uso y extracción de recursos naturales, y la disminución de la contaminación terrestre y atmosférica–, sino también en una mayor contribución del sector al PIB de los países. Esta política comparte esta postura y sostiene que la protección del capital natural no solo es esencial para garantizar la integridad ambiental y ecológica del país, sino también para ofrecer una experiencia de alta calidad a los turistas y hacer más competitivos los negocios y los destinos turísticos. Desde la perspectiva de los negocios, esta política tiene el reto de incentivar a los prestadores de servicios turísticos y a los empresarios del sector y de sus cadenas de suministro a que incorporen la sostenibilidad como una fuente de ventaja competitiva, que puede contribuir a: i) lograr mayor eficiencia operacional; ii) reducir costos en servicios básicos; iii) incrementar su valor de marca y ganar ventajas frente a los competidores; iv) aumentar los empleos generados a nivel local; v) atraer inversión extranjera; y vi) garantizar un mayor flujo de turistas a los destinos (Buckley, 2012; PNUMA & OMT, 2007). Es necesario, entonces, generar conciencia alrededor del hecho de que si las empresas no empiezan a invertir en los principales activos ambientales generadores de valor, van a empezar a percibir una disminución de sus utilidades por turista, incluso si el número de visitantes aumenta en los destinos en los que operan (Epler Wood et al., 2019). Todo lo anterior también aplica para los gobiernos locales, que en el largo plazo pueden percibir una disminución de los recursos disponibles en sus territorios, una mayor fragilidad de sus cadenas productivas y un debilitamiento de sus condiciones de empleo, si no empiezan a incorporar criterios de sostenibilidad en la planificación y gestión turística de sus territorios.

18. *Sostenibilidad como factor de desarrollo social y cultural local.* En línea con lo anterior, esta política entiende la mejora en la competitividad de los destinos como un aspecto que contribuye a optimizar las condiciones de empleo de los territorios, fortalecer sus cadenas productivas, dinamizar su economía y garantizar condiciones de bienestar para las comunidades locales que los habitan. Desde esta perspectiva, también considera que la sostenibilidad turística es un factor esencial para el desarrollo social de las regiones y comunidades que habitan las áreas en las que se realizan las actividades turísticas, a través del fortalecimiento de su tejido social, la disminución de la desigualdad social y la distribución justa de los beneficios derivados del turismo. A esto se suma el reconocimiento de que, en muchas regiones del país, los ecosistemas y las culturas no solo coexisten, sino que tienen una relación de estrecha interdependencia. En esta medida, los beneficios del turismo sostenible trascienden el medio ambiente y se expresan también sobre las personas, su cultura, y sus proyectos productivos.

19. *Hacia nuevos paradigmas de turismo sostenible*. Partiendo de todo lo anterior, esta política busca romper con dos paradigmas que en ocasiones dominan el trabajo en la materia. Primero: el turismo sostenible no puede equipararse al ecoturismo –que es sólo una de las tipologías de turismo–, ni puede circunscribirse a los destinos de naturaleza, espacios costeros, áreas protegidas o parques

naturales. En cambio, los lineamientos en materia de sostenibilidad turística deben aplicarse a todas las tipologías de turismo[15], a todos los tipos de destinos (rurales y urbanos, terrestres y marinos), a todos los emprendimientos, iniciativas productivas y negocios, y a todos los tipos de empresarios y actores de la cadena de valor. Segundo: el turismo sostenible no puede condicionarse a la existencia de viajeros responsables, que quieran aportar a las comunidades que visitan y que sean conscientes de su huella ambiental. Por el contrario, el turismo sostenible es el resultado de un esfuerzo conjunto entre el gobierno, el sector privado, los empresarios de turismo, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y los visitantes. Se trata de un principio que debe aplicarse a todos los segmentos del sector, para que las actividades desarrolladas, los servicios prestados y los productos ofrecidos involucren una visión de responsabilidad ambiental, que asegure su valor y la permanencia en el tiempo de la actividad.

20. *Oportunidades para el desarrollo de un turismo sostenible.* Además de la necesidad de dar respuesta a las problemáticas identificadas, el objetivo de consolidar un turismo sostenible encuentra una enorme oportunidad en los cambios que se han venido generando en las preferencias de la demanda. A nivel mundial, se ha documentado como los turistas cada vez demuestran un mayor sentido de solidaridad hacia las comunidades locales y los distintos actores que integran la cadena de valor del sector, así como una mayor conciencia sobre los valores de los negocios en los que invierten su dinero y sobre los impactos ambientales potenciales de las actividades que realizan durante sus viajes. Esto se refleja en que cada vez hay un mayor número de viajeros que reconoce que sus decisiones tienen el potencial de incidir en la transformación del sector y está dispuesto a optar por productos turísticos y opciones de viaje más sostenibles, incluso si estos representan un mayor costo.

21. *Valor agregado del turismo sostenible*. Tomando como referencia todo lo anterior, ¿cuál es el valor agregado que puede generar el turismo para Colombia si se desarrolla de manera sostenible? Esta política plantea que la implementación de criterios de sostenibilidad turística no solo contribuiría a mitigar, a corregir y a compensar las externalidades negativas del sector –y con ello a poner de presente el beneficio económico neto de esta actividad–, sino también a aportar positivamente a los destinos, permitiendo que los ingresos permeen las comunidades locales. Si bien el turismo es actualmente la fuente de ingresos de más de 600.000 colombianos, esta cifra podría aumentar de manera significativa en el largo plazo si el crecimiento del sector se acompaña de la adopción de prácticas responsables que fomenten una gestión más sostenible del suelo, promuevan la conservación de ecosistemas estratégicos del país y eviten la sobre-extracción de recursos y la degradación del medio ambiente. Esto se refuerza si se considera que, especialmente en destinos vulnerables, el turismo tiene la capacidad de proporcionar a las comunidades un medio de subsistencia alternativo a la minería, la tala de árboles y la ganadería, que son todas actividades que además contribuyen de manera significativa a la contaminación y al cambio climático. Dichos medios de subsistencia alternativos pueden irrigar, a su vez, a las cadenas de suministro del sector, dentro de las cuales se incluyen pequeños y medianos empresarios de artesanías, operadores locales de transporte, pescadores y agricultores en las regiones, etc... Así, teniendo en cuenta que los impactos del turismo tienen a distribuirse a lo largo del territorio, este sector puede contribuir en última instancia al desarrollo de una mayor conciencia ambiental, a enfrentar la crisis de los sistemas vivos del planeta y a la transición del país hacia economías más colaborativas, resilientes y sostenibles.

[15] Esta política no desconoce que ciertas tipologías de turismo (como el ecoturismo, el agroturismo o el turismo comunitario) son inherentemente más compatibles con principios de sostenibilidad, por propender por la generación de impactos mínimos sobre el medio en que se desarrollan. Sin embargo, esta política argumenta que la sostenibilidad debe entenderse desde una perspectiva mucho más amplia, aplicable a todas las actividades que se desarrollan desde el sector, a todos los actores de su cadena de valor y a todo tipo de iniciativas productivas y negocios turísticos.

# II. MARCO LEGAL

22. *Estructura del marco legal.* Este capitulo se divide en tres partes. La primera contiene el marco normativo vigente en Colombia, que sirve de fundamento al desarrollo y los planteamientos de esta política. La segunda hace referencia al marco legal internacional. Es decir, a los compromisos internacionales suscritos o ratificados por Colombia, de los que se desprende un conjunto de normas y políticas orientadas al desarrollo sostenible del país. La tercera parte presenta una relación de otras normas, políticas y estrategias que deben considerarse en tanto guardan relación con los planteamientos de esta política.

## A. Marco normativo nacional

23. *Derechos constitucionales.* Con el fin de garantizar el respeto a la dignidad humana, como fin esencial del estado, la Constitución Política reconoce, en su artículo 52, el derecho sustancial de todas las personas a la recreación, al deporte y a la utilización de su tiempo libre. También pone de manifiesto, en varios de sus artículos[16], la importancia de la protección del medio ambiente, la biodiversidad, las áreas de especial importancia ecológica y los recursos naturales, al tiempo que establece la posibilidad de hacer uso y aprovechamiento de dichos recursos, bajo el principio del desarrollo sostenible. En línea con esto, el artículo 79 de la Constitución desarrolla el derecho que tienen los colombianos de gozar de un ambiente sano y, con ello, remite a la obligación del Estado de asegurar unas condiciones medio ambientales propicias que garanticen el ejercicio de los demás derechos. Este goce del ambiente abarca, a su vez, el disfrute y la inspiración estética que tienen las personas cuando interactúan con entornos naturales, o con entornos urbanos en condiciones de armonía con los recursos naturales. Por consiguiente, dentro de los deberes de los ciudadanos, el artículo 95 incluye el de "proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano".

24. *Capital natural y desarrollo económico.* El capital natural del país ocupa un papel central dentro de los elementos que se requieren para garantizar el bienestar humano y el desarrollo económico. Esto se pone de presente con la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), a través del Decreto 2372 de 2010[17], compilado por el Decreto 1076 de 2015[18], que busca dar cumplimiento a los objetivos generales de conservación del medio ambiente y los recursos naturales del país. Lo anterior con el fin de: i) asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica; ii) garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano; y iii) garantizar la permanencia del medio natural, o de algunos de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país.

25. *Responsabilidades institucionales para el desarrollo.* Para efectos de garantizar la diversidad e integridad del medio ambiente, el Estado ha determinado un conjunto de procedimientos, responsabilidades y directrices. En concreto, y con el fin esencial de que los procesos de desarrollo se mantengan en el tiempo, el artículo 80 de la Constitución Política asigna a las instituciones del Estado una serie de condiciones y responsabilidades en materia de planificación y manejo de los recursos naturales, con el fin de "garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o

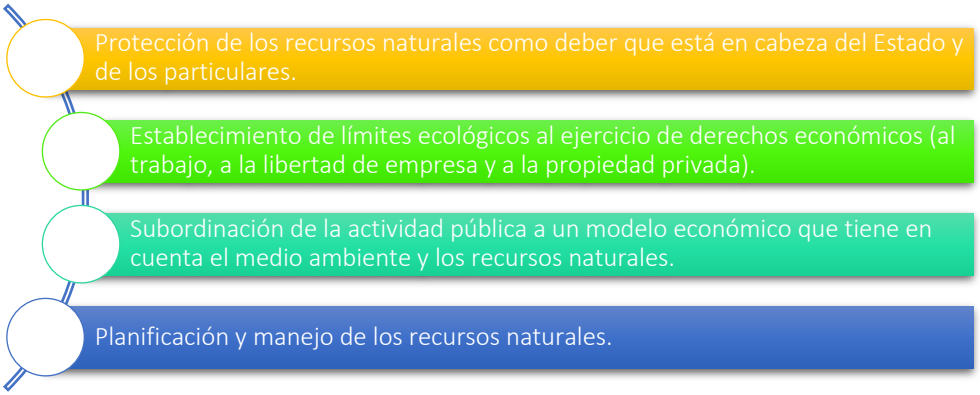
[16] Artículos 8, 63,79, 80, 95, 333 y 334.
[17] "Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones."
[18] "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible".

sustitución". También determina que es función del Estado Colombiano prevenir y controlar el deterioro del medio ambiente e implementar los procedimientos sancionatorios que se requieran para su protección y la de los ecosistemas del país.

26. *Función ecológica de los sectores productivos.* Al tiempo que la Constitución Política establece que la empresa es la base del desarrollo y consagra la libertad económica, también determina unos límites para su ejercicio y el de la iniciativa privada, dentro de los cuales se encuentra el ambiente (artículo 333). Además, establece que a la propiedad privada le es inherente una función ecológica (artículo 58). Con ello, se determina que el desarrollo de las actividades económicas tiene una serie de limitantes dictadas por el medio ambiente.

27. *Principios ambientales para el desarrollo económico.* Atendiendo lo anterior, el artículo 1 de la Ley 99 de 1993[19], en su numeral 1, establece que el proceso de desarrollo económico y social del país debe orientarse según los principios del desarrollo sostenible que están contenidos en la declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo. Adicionalmente, en sus numerales 2, 4 y 8, determina que la biodiversidad, los ecosistemas y el paisaje deben ser protegidos y aprovechados de forma sostenible. Finalmente, en sus numerales 9 y 12, señala que el manejo y la protección ambiental del país deben ser descentralizados, participativos y coordinados "entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado". En esta medida, la normatividad nacional no solo demanda la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales, sino también impone el uso racional de los mismos y la subordinación de la actividad económica al capital natural del país:

Figura 1. Disposiciones normativas para el desarrollo sostenible.




Fuente: Elaboración propia (2020) basada en Navas (2016).

28. *Desarrollo sostenible.* Tomando como base lo anterior, el artículo 3 de la Ley 99 de 1993 establece que el desarrollo sostenible es "el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades". En línea con esto, el numeral 9 del artículo 2 de la Ley 300 de 1996[20], consagra el desarrollo sostenible como uno de los principios rectores de la actividad

[19] "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambienta, SINA y se dictan otras disposiciones".
[20] "Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones".

turística. En concreto, establece que "el turismo se desarrolla en armonía con los recursos naturales y culturales a fin de garantizar sus beneficios a las futuras generaciones".

29. *Turismo y desarrollo sostenible*. Bajo los lineamientos constitucionales y legales mencionados, el turismo se constituye como un mecanismo de concreción del derecho a la recreación, a la vez que se entiende como una industria esencial para el desarrollo del país y supone una alternativa de desarrollo económico que cumple una función social y debe ser objeto de especial protección del Estado (artículo 1, Ley 300 de 1996). En concreto, el artículo 1 de la Ley 1558 de 2012[21] establece que el fomento, el desarrollo y la promoción del sector turístico deben alcanzarse "a través de los mecanismos necesarios para la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, resguardando el desarrollo sostenible…". Además, teniendo en cuenta que los recursos naturales y paisajísticos hacen parte fundamental de la oferta turística del país (MinCIT, 2018), es un deber de las instituciones del Estado planificar el manejo y el aprovechamiento de dichos recursos para garantizar su desarrollo sostenible.

30. *El turismo y el desarrollo sostenible en el Plan Nacional de Desarrollo*. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"[22] y sus pactos estructurales y transversales están alineados con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y, en esta medida, contienen apuestas para el logro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)[23]. Las acciones puntuales de política pública para el sector turismo están contempladas en el Pacto II "Por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos", del cual hace parte integral el Plan Sectorial de Turismo[24], que "plantea acciones para posicionar al sector como una opción viable y rentable de desarrollo sostenible del país, basado en su diversidad biológica y cultural" (Gobierno de Colombia, 2019, pp. 153). Adicionalmente, el PND contempla una serie de pactos transversales, que también contribuyen a fortalecer el sector turismo de manera integral. Dentro de estos pactos se encuentra el de sostenibilidad.

31. *Pacto por la Sostenibilidad*. Este pacto, denominado "Producir conservando y conservar produciendo", es un reflejo del carácter transversal de la agenda de sostenibilidad en el país y tiene como objetivo lograr "un equilibrio entre el desarrollo productivo y la conservación del ambiente que potencie nuevas economías y asegure los recursos naturales para nuestras futuras generaciones" (DNP, 2019, pp. 118). Este pacto plantea que la riqueza natural es uno de los principales activos estratégicos de Colombia, por lo que implica una responsabilidad de todos los sectores productivos en cuanto a i) la adopción de prácticas sostenibles, ii) el uso eficiente de los recursos naturales, las materias primas y la energía, iii) la reducción de sus impactos ambientales y iv) la mitigación y adaptación al cambio climático. El Pacto por la Sostenibilidad incorpora de manera explícita el propósito de desarrollar un turismo sostenible en el objetivo No. 4 "Consolidar el desarrollo de productos y servicios basados en el uso sostenible de la biodiversidad" de la línea B "Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la nación". En concreto, se plantea la necesidad de consolidar el turismo como alternativa productiva incluyente y sostenible, que contribuya a mejorar la competitividad del país, a armonizar la producción económica con la conservación y el uso eficiente

[21] "Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones".
[22] Adoptado mediante la Ley 1955 de 2019, "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ´Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad´".
[23] De acuerdo con el PND, los ODS relacionados con las metas del sector turismo en Colombia son: No. 8 "trabajo decente y crecimiento económico", No. 9 "industria, innovación e infraestructura", No. 11 "ciudades y comunidades sostenibles", No. 12 "producción y consumo responsables", y No. 14 "vida submarina".
[24] Esto es consistente con lo dispuesto por los artículos 2 y 16 de la Ley 300 de 1996.

de los recursos, a proteger la biodiversidad, y a contrarrestar la degradación de los ecosistemas y áreas ambientales estratégicas de Colombia.

32. *Plan Sectorial de Turismo*. Como ruta al 2030, el PND establece que "el sector turismo contribuye a mejorar la competitividad de Colombia insertándose en el mercado internacional como un destino innovador, diverso y de alto valor, bajo principios de sostenibilidad, responsabilidad y calidad" (DNP, 2019, pp. 58). En esta medida, el Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 (PST) "*Turismo: El propósito que nos une*" busca fomentar el desarrollo sostenible del país y de las regiones, y constituirse en una apuesta viable para fortalecer la competitividad del sector y la equidad como pilar fundamental del PND. Para ello, contempla 6 grandes líneas estratégicas y 24 estrategias, dentro de las cuales se incluye la de "propender por un turismo más responsable y sostenible", en línea con los ODS. También pone de presente la necesidad generar un esquema de responsabilidad de los actores de la cadena de valor que garantice la protección del capital natural del país.

33. *Pacto por el Crecimiento y para la Generación de Empleo del Sector Turismo.* Este pacto sectorial se desarrolló en conjunto con otras entidades, gremios y empresarios del sector, a partir de los lineamientos del PST[25]. El pacto reconoce que el sector turismo es estratégico para la economía nacional, por su potencial de generar valor agregado a nivel regional, encadenamientos productivos locales, inversiones y empleo en el territorio. Dentro de los cuellos de botella para el crecimiento del sector, este pacto identifica la falta de lineamientos de turismo sostenible. Para ello, propone la formulación de la Política de Turismo Sostenible para el país, que se materializa a través de este documento.

## B. Marco normativo internacional

34. *Antecedentes internacionales del desarrollo sostenible.* El concepto de desarrollo sostenible tiene sus orígenes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en el año 1972. Allí se hizo referencia por primera vez al deterioro ambiental del planeta como consecuencia de las acciones de las personas. La Declaración que se desprendió de dicha conferencia resalta la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras (principio 1), y de planificar el uso de los recursos naturales (principio 2) (Sachs, 2016, pp. 21). Posteriormente, el concepto de desarrollo sostenible fue utilizado en el año 1980 en el informe "Estrategia Mundial para la Conservación. La Conservación de los Recursos Vivos para el Logro de un Desarrollo Sostenido" elaborado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN) con el fin de "contribuir al logro de un desarrollo sostenido mediante la conservación de los recursos vivos" (UICN, 1980, pp. iv). Este concepto fue incorporado posteriormente en el "Informe de Bruntland", emitido en el año 1987 por la Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas. En 1992 tuvo lugar la Conferencia Mundial Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, "Cumbre de la Tierra", de la que se desprendieron la "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo" y la Agenda 21. La declaración es un conjunto de principios que reconocen la riqueza natural mundial e incluyen las responsabilidades de los países para el progreso y el bienestar de la humanidad. Y la Agenda 21 es un programa de acción encaminado al desarrollo sostenible, desde los puntos de vista social, económico y ecológico.

[25] Este pacto constituye un acuerdo público-privado que busca "acelerar el crecimiento económico del país, mediante la dinamización de un conjunto de actividades económicas que, por sus condiciones de la oferta, potencial de demanda, capacidad de agregación de valor y externalidades positivas, pueden generar cambios relevantes en la estructura productiva nacional" (Gobierno de Colombia, 2019b, pp. 8). Se desprende del PND, la Política Nacional de desarrollo Productivo (Conpes 3866 de 2016) y los aportes del sector privado.

35. *Agenda internacional de desarrollo sostenible.* En septiembre de 2015, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptaron una agenda de desarrollo con objetivos al año 2030 para las personas, el planeta y la prosperidad. La Agenda 2030 está compuesta por 17 objetivos orientadores de oportunidades (ODS) y estos, a su vez, están compuestos de 169 metas específicas en materia económica, social y ambiental. Aunque el turismo se menciona de manera explícita como un medio para generar soluciones en tres de los ODS establecidos en la Agenda 2030[26], la OMT plantea que este sector se constituye en un instrumento de desarrollo que tiene el potencial de aportar en la consecución de las metas de los 17 objetivos[27] (UNWTO, ITC & EIF, 2017; UNWTO & ITF, 2019; UNWTO & OAS, 2018). Para el caso de esta política, los principales objetivos relacionados son el No. 6 "agua limpia y saneamiento", No. 7 "energía asequible y no contaminante", No. 8 "trabajo decente y crecimiento económico", No. 11 "ciudades y comunidades sostenibles", No. 12 "producción y consumo responsables", No. 13 "acción por el clima", No. 14 "vida submarina", No. 15 "vida de ecosistemas terrestres" y No. 17 "alianzas para lograr los objetivos".

Figura 2. Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Fuente: PNUD Colombia (2020).

36. *Colombia y los ODS.* El compromiso de Colombia con la sostenibilidad se puso de manifiesto en el año 2012, cuando el país introdujo los ODS en la Cumbre de Rio de Janeiro. En el marco de este evento –que se enfocó en los requerimientos económicos e institucionales para el desarrollo sostenible[28]–, Colombia argumentó que la sostenibilidad era una necesidad global y que los ODS debían involucrar a todos los países y no sólo a las economías emergentes a las que estaban inicialmente dirigidos. Ello en especial por el papel que debía jugar la protección del medio ambiente y de la biodiversidad en la agenda de desarrollo internacional (Davey, 2019). Adicionalmente, Colombia fue pionero en crear

[26] Estos son los objetivos de trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8), producción y consumo sostenibles (ODS 12), y vida marina (ODS 14).
[27] En reconocimiento de la importancia del turismo para avanzar en los ODS, la ONU designó el 2017 como el Año Internacional del Turismo Sostenible para el Desarrollo.
[28] Esta fue la primera cumbre de la ONU que incluyó al turismo en la conversación sobre la manera en que las distintas industrias podían contribuir al desarrollo sostenible y a la transición a economías verdes. En preparación para el evento, se realizó el primer reporte que cuantificó los impactos globales del turismo en el medio ambiente. Este fue financiado por la UNEP y se denomina "*Towards a Green Economy. Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*".

una Comisión para el alistamiento y la implementación de la Agenda 2030[29] y fue el primer país en incluir los ODS en su normatividad, a través del Pan Nacional de Desarrollo (PNUD, 2016). Esta política continúa reiterando el compromiso que tiene el país con el desarrollo sostenible, ubicando la sostenibilidad como pilar fundamental para la consolidación del sector turismo en Colombia.

37. *Acuerdo de París.* La Agenda 2030, junto con el Acuerdo de París –que fue adoptado también en el año 2015–, son considerados la Carta Magna para la relación del ser humano con la tierra y para dirigir a las sociedades hacia un curso de acción más sostenible[30]. Con la ratificación del Acuerdo de París, los países se comprometieron a tomar acciones conjuntas para mitigar el cambio climático y desligar el crecimiento económico mundial del uso de los recursos ambientales. En concreto, se propusieron como meta mantener el aumento promedio en la temperatura global por debajo de 2ºC –y de ser posible por debajo de 1.5ºC– en relación con los niveles preindustriales (UNWTO & ITF, 2019). De aumentar el promedio de la temperatura global por encima de esos valores, los pequeños estados insulares, las ciudades costeras y los arrecifes de coral se verían en riesgo de desaparecer.

38. *Colombia y el Acuerdo de París.* A través de la Ley 1844 de 2017[31], Colombia ratifica el Acuerdo de París y los compromisos que de él se derivan. Además, establece metas para el año 2030 en términos de reducción de emisiones, adaptación al cambio climático y medios de implementación. En concreto, se compromete a una reducción del 20% de sus emisiones, e incluso del 30% si cuenta con apoyo internacional para cumplir con los planes nacionales de mitigación. Estas metas se establecieron utilizando las emisiones de GEI del año 2010 como escenario de referencia.

39. *Principios éticos del turismo.* En el año 2017, la OMT aprobó la Convención Marco sobre Ética del Turismo, que está dirigida a gobiernos, empresas del sector, comunidades locales y turistas y tiene dentro de sus objetivos maximizar la contribución del sector al desarrollo sostenible. En su artículo 6 "el turismo, factor de sostenibilidad ambiental", esta convención hace referencia a la necesidad de salvaguardar el entorno natural, fomentar un desarrollo turístico que propenda por el ahorro de recursos naturales escasos y valiosos, reducir la presión que ejerce la actividad turística en el medio ambiente, y contribuir al respeto del capital natural y de la población local (OMT, 2020).

## C. Relación con estrategias e instrumentos de política nacionales

40. *Otras normas aplicables en materia de sostenibilidad*. Adicional a las normas mencionadas en la primera parte de este capítulo, en el país existe un conjunto normativo que aplica a los temas centrales para la consolidación de un turismo sostenible en el país. Este incluye:

    a. *Ley 1931 de 2018*[32]. Establece las directrices para la gestión del cambio climático en materia de adaptación a sus consecuencias y mitigación de la generación de GEI, con el objetivo de reducir los impactos negativos sobre la población y los ecosistemas del país, promover un desarrollo bajo en carbono y facilitar la transición hacia una economía más sostenible y competitiva. Esta ley establece que el cumplimiento de los compromisos asumidos por el país en relación con la sostenibilidad y el cambio climático son responsabilidad de las personas

[29] A través del Decreto 0280 del 18 de febrero de 2015, "Por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS".
[30] El hecho de que los ODS y el Acuerdo de París sean igualmente relevantes para países desarrollados, economías intermedias y sociedades en vía de desarrollo es un mensaje contundente de su carácter universal y de la corresponsabilidad entre estados en materia de equidad, consumo responsable, acción climática, integridad cultural y responsabilidad ambiental (Davey, 2019).
[31] "Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de París", adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia"
[32] "Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático".

naturales y jurídicas, públicas y privadas. Adicionalmente, plantea que el gobierno nacional y los gobiernos locales deben promover el aprovechamiento de las fuentes no convencionales de energía renovable y generar estrategias para mejorar la eficiencia energética con miras a reducir las emisiones de GEI.

b. *Ley 1715 de 2014*[33]. Como alternativa para alcanzar un desarrollo económico sostenible y reducir la generación de GEI, esta ley regula la integración de las energías renovables no convencionales al sistema energético nacional y promueve la integración de tecnologías limpias en las actividades de los sectores productivos.

c. *Ley 1523 de 2012*[34]. Establece que la sostenibilidad ambiental es uno de los principios esenciales que deben orientar la gestión del riesgo de desastres, en tanto "el riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres" (numeral 9, artículo 3).

d. *Ley 1973 de 2019*[35]. Para efectos de migrar hacia una gestión sostenible de los plásticos, y considerando el potencial nocivo asociado a los plásticos que se desechan inadecuadamente en ecosistemas vulnerables, esta norma regula y prohíbe el ingreso, la comercialización y el uso de bolsas y otros materiales plásticos en el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina e islas menores que lo componen.

e. *Ley 599 de 2000.* El Código Penal tipifica los delitos contra los animales (artículos 339A y 339B) y contra el medio ambiente y los recursos naturales. Estos últimos abarcan conductas como el aprovechamiento ilícito de los recursos naturales renovables, el manejo ilícito de especies exóticas, el daño en los recursos naturales, la contaminación ambiental, la pesca ilícita, la caza ilegal y la invasión de áreas de especial importancia ecológica (artículos 328-338).

f. *Ley 17 de 1981*[36]. Aprueba en Colombia la "Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres – CITES", suscrita en Washington el 03 de marzo de 1973. Tiene como propósito evitar que el comercio internacional se constituya en una amenaza para la supervivencia de la fauna y flora silvestres.

g. *Decreto 1076 de 2015*[37]. Hace parte del conjunto normativo que regula la manera en que los procesos productivos gestionan sus pasivos ambientales y garantizan un uso responsable de los recursos naturales en el desarrollo de sus actividades. En esta medida, establece lineamientos sobre el derecho al uso de las aguas, las concesiones de aguas, el manejo de vertimientos y la generación de emisiones atmosféricas, entre otros.

h. *Resolución 1407 de 2018*[38]. Esta resolución, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MinAmbiente), reglamenta la gestión ambiental de los

[33] "Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional".
[34] "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones".
[35] "Por medio de la cual se regula y prohíbe el ingreso, comercialización y uso de bolsas y otros materiales plásticos en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e islas menores que lo componen, y se dictan otras disposiciones".
[36] "Por la cual se aprueba la 'Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres', suscrita en Washington, D.C. el 3 de marzo de 1973."
[37] "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible".
[38] "Por la cual se reglamenta la gestión ambiental de los residuos de envases y empaques de papel, cartón, plástico, vidrio, metal y se toman otras determinaciones".

residuos de envases y empaques de papel, cartón, plástico, vidrio y metal. También establece que los productores tienen la obligación de formular e implementar un plan de gestión ambiental de residuos, con el fin de garantizar su aprovechamiento.

41. *Políticas y estrategias nacionales relacionadas.* Como complemento al marco normativo presentado, existen otras estrategias y políticas nacionales que, por guardar relación con los temas abordados por esta política, también constituyen referentes relevantes para su formulación. Estas incluyen:

    a. *Conpes 3918 de 2018*. La Estrategia para la implementación de los ODS en Colombia parte de la necesidad de trabajar de manera articulada en la puesta en marcha de acciones que permitan dar cumplimiento a las metas nacionales previstas en la hoja de ruta de desarrollo.

    b. *Conpes 3934 de 2018.* La Política de Crecimiento Verde "tiene como propósito impulsar a 2030 el aumento de la productividad y la competitividad económica del país, al tiempo que se asegura el uso sostenible de la riqueza natural y la inclusión social, de manera compatible con el clima" (pp. 12). En esta medida, busca sentar las bases para integrar la sostenibilidad ambiental a las estrategias de crecimiento económico, fomentando la diversificación de oportunidades económicas basadas en el capital natural del país y promoviendo un uso responsable de los recursos naturales y de la energía en los procesos de producción y consumo de los distintos sectores productivos.

    c. *Conpes 3990 de 2020.* La política "Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030 tiene un carácter prospectivo y estratégico que busca posicionar en la agenda pública nacional a los océanos como factor de desarrollo sostenible en los próximos 11 años" (pp. 3). Promueve el aprovechamiento integral de la ubicación estratégica del país respecto de los océanos pacífico y atlántico y del mar caribe para realizar actividades marítimas sostenibles y competitivas, a la vez que propende por la protección de los ecosistemas marinos y la biodiversidad.

    d. *Conpes 3874 de 2016.* La Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Solidos es complementaria a la Política de Producción y Consumo Sostenible (ver numeral e) y tiene como objetivo controlar la contaminación causada por los residuos sólidos, desde una perspectiva que integra sus efectos ambientales y la sostenibilidad del servicio público de aseo en el país. Tiene cuatro ejes estratégicos: i) prevención en la generación de residuos; ii) minimización de los residuos que van a sitios de disposición final; iii) promoción de la reutilización, aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos; y iv) evitación de la generación de GEI.

    e. *Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible*. Esta política, denominada "Hacia una cultura de consumo sostenible y transformación productiva", identifica al turismo como un sector prioritario, por considerarlo estratégico dentro de las políticas de competitividad nacional y con potencial para hacer un uso eficiente del agua y de la energía, un manejo adecuado de los residuos sólidos y líquidos y un uso racional de los recursos.

    f. *Política Nacional de Cambio Climático.* Esta política, formulada en el 2017, tiene como objetivo "incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas para avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono, que reduzca los riesgos del cambio climático y permita aprovechar las oportunidades que este genera" (MinAmbiente, 2017, pp. 15). Para tal fin, promueve la implementación de medidas tanto de mitigación como de adaptación alrededor de ámbitos de desarrollo prioritarios, y desde perspectivas territoriales y sectoriales. También establece que la gestión del cambio climático debe enfocarse en el manejo y conservación de los ecosistemas y sus servicios ambientales y

sustentarse en cambios institucionales necesarios y en desarrollos de ciencia, tecnología, información e innovación.

g. *Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos.* Esta política reconoce la biodiversidad como fuente principal de los servicios ecosistémicos que son esenciales para el desarrollo del país, la competitividad de los sectores económicos y el bienestar de los sistemas sociales. Tiene el propósito de "garantizar la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de esta, para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana" (MinAmbiente, 2012, pp. 84).

h. *Estrategia Nacional de Economía Circular.* Tiene el objetivo de promover la transformación de los sistemas productivos, de esquemas lineales a circulares, a partir de la innovación tecnológica y la promoción de modelos de negocio más integrales. Ello con el objetivo de fortalecer la sostenibilidad de las ciudades y cumplir con las metas de crecimiento verde. "En línea con los fundamentos del desarrollo sostenible y tendencias internacionales, con la estrategia se promueve la eficiencia en el uso de materiales, agua y energía, teniendo en cuenta la capacidad de recuperación de los ecosistemas y el uso circular de los flujos de materiales" (Gobierno de Colombia, 2019c, pp. 8).

i. *Estrategia Nacional de Bioeconomía.* Esta estrategia está en fase de formulación y tiene, dentro de sus objetivos, hacer una gestión eficiente y sostenible de la biodiversidad para generar valor agregado en los sectores tradicionales, reforzar su productividad y diversificar sus productos.

42. *Incentivos tributarios.* Para efectos de esta política, también es relevante mencionar que el Estatuto Tributario establece, en sus artículos 255 y 428, un conjunto de incentivos que facilitan la implementación de tecnologías limpias, la gestión de los pasivos ambientales y la conservación de los recursos naturales no renovables. Adicionalmente, la Ley 1715 de 2014 introduce una serie de incentivos tributarios para la inversión en fuentes no convencionales de energías renovables, que consisten en la reducción del impuesto sobre la renta, la exclusión del IVA y la exención del pago de los derechos arancelarios de importación de maquinaria y de equipos, materiales e insumos que sean producidos por la industria colombiana. Por otra parte, a partir de la Ley 29 de 1990[39] se han establecido alivios tributarios para las empresas que invierten en innovación, ciencia o tecnología y entre los años 2016 y 2019 el cupo de estos beneficios ha venido aumentado.

[39] "Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias"

# III. MARCO CONCEPTUAL

43. *Estructura del marco conceptual.* Este capitulo tiene tres partes. La primera presenta el concepto de turismo sostenible desde sus dimensiones económica, ambiental y socio-cultural. Con base en esto, desarrolla el alcance ambiental de esta política y los retos que tiene el país para mejorar el desempeño en sostenibilidad del sector. La segunda parte presenta las externalidades negativas de tipo ambiental que resultan de la relación de los distintos actores de la cadena de valor con el capital natural en el que se sustentan sus actividades. Estas externalidades se expresan principalmente en altos niveles de consumo del recurso hídrico y energético, en crecientes emisiones de GEI, en un manejo irresponsable de los residuos sólidos y los vertimientos, y en afectaciones a la biodiversidad y a los ecosistemas. Por último, la tercera parte de este capítulo plantea que la mitigación de las externalidades negativas del sector es una responsabilidad compartida de los gobiernos, las empresas, los viajeros y las comunidades locales, por lo que desarrolla de manera breve el rol de cada uno de estos actores en la consolidación de un turismo sostenible.

## A. Hacia una definición de turismo sostenible

44. *El turismo y el desarrollo sostenible.* Tal como se mencionó en el marco legal, la sostenibilidad se ha consolidado como el pilar para el desarrollo a largo plazo de todos los países que adoptaron la Agenda 2030. Desde esta perspectiva, el desarrollo sostenible ha sido abordado como un proceso dirigido que involucra una gestión integral de la biodiversidad, el medio ambiente, y los recursos naturales, entendiéndolos como activos estratégicos de las naciones y buscando su protección a largo plazo y, en última instancia, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas (Bermejo, 2014; PNUMA & OMT, 2007). El turismo, por su naturaleza dinámica y su papel como fenómeno social, tiene el potencial de movilizar iniciativas para dar cumplimiento a los ODS, trabajar en el manejo integral de las afectaciones ambientales producto de las actividades del sector, y generar una transformación de los territorios, de las comunidades visitadas y de las prácticas de quienes las visitan.

45. *¿Qué es el turismo sostenible?* El turismo sostenible se entiende como aquel que toma en consideración las repercusiones económicas, socioculturales y ambientales, actuales y futuras, para desarrollar actividades que den respuesta a las necesidades de los visitantes, de los destinos, de las comunidades anfitrionas y de la industria turística y del entorno (UNWTO & EU, 2013; UNWTO, ITC & EIF, 2017). Es un turismo que busca favorecer el desarrollo de las sociedades, contribuyendo a generar ingresos y mejores empleos para la población, a la vez que se enfoca en proteger el capital natural y los procesos ecológicos, y en mitigar el impacto que tiene sobre la integridad cultural de las comunidades. De esto se deriva que “las directrices para el desarrollo sostenible del turismo y las prácticas de gestión sostenible se aplican a todas las formas de turismo en todos los tipos de destinos, incluidos el turismo de masas y los diversos segmentos turísticos” (OMT, s.f.). También que el desarrollo de un turismo sostenible es un proceso continuo que implica una aproximación colaborativa desde cuatro vertientes: i) las estrategias de gobernanza, planificación y gestión integral de los destinos, ii) las prácticas de planeación y operación de los negocios turísticos, iii) los comportamientos y hábitos de consumo de los viajeros y iv) la apropiación y participación de las comunidades locales. Estos cuatro aspectos, que incorporan la perspectiva de la oferta, de la demanda y de los territorios, serán abordados en este capítulo (ver punto C), así como en los capítulos de diagnóstico (ver capitulo IV) y plan estratégico de esta política (ver capitulo VI).

46. *Dimensiones del turismo sostenible.* La sostenibilidad es, entonces, un concepto integral que se refiere al desarrollo sistémico de aspectos ambientales, económicos y socio-culturales[40]. El desarrollo de estos aspectos, que se relacionan a continuación, es un proceso continuo que exige un liderazgo político comprometido y un sistema de seguimiento de indicadores y resultados que permita introducir las medidas preventivas y correctivas que se determinen necesarias para garantizar el bienestar de la sociedad, el crecimiento responsable del sector y la satisfacción de los turistas (PNUMA & OMT, 2007; UNEP & UNWTO, 2012).

    a. *Dimensión económica*. Hace referencia a la viabilidad a largo plazo de las actividades económicas asociadas al turismo, así como a los efectos que estas generan en la economía del territorio y de los actores de la cadena de valor (Epler Wood et al., 2019). Esta dimensión también se refiere a la distribución equitativa de los beneficios socio-económicos del turismo, "entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y de obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas" (PNUMA & OMT, 2007, pp. 11). El principio económico del turismo sostenible consiste en el fomento de un ambiente de negocios estable, en el que se fortalezca la cadena de valor y se incentive la formalización y el desarrollo de productos turísticos de calidad (UNWTO, ITC & EIF, 2017).

    b. *Dimensión socio-cultural.* Hace referencia al respeto por la identidad de las comunidades anfitrionas, su cultura, valores y tradiciones. También a la preservación de los activos culturales, arquitectónicos y arqueológicos de los destinos, y a la protección del patrimonio inmaterial y las costumbres ancestrales de comunidades étnicas. La dimensión socio-cultural involucra, además, la garantía de condiciones de accesibilidad a las atracciones y destinos, y la inclusión al sector de poblaciones vulnerables y con menos recursos (Epler Wood et al., 2019; UNWTO, ITC & EIF, 2017). También implica la implementación de procesos de participación comunitaria para que las personas anfitrionas asuman un papel activo en la protección de sus destinos y en el desarrollo de la actividad turística (PNUMA & OMT, 2007).

    c. *Dimensión ambiental.* Se refiere a la gestión óptima de los recursos naturales –que están en la base del desarrollo turístico–, y a la conservación del medio ambiente y de los ecosistemas –que soportan la vida de distintas especies y la salud del ser humano– (Epler Wood et al., 2019; PNUMA & OMT, 2007). También implica el cuidado y la preservación de servicios ecológicos esenciales como el agua y la energía, el manejo de los residuos sólidos y líquidos, y la minimización de la contaminación del aire (UNEP & UNWTO, 2012; Epler Wood, 2017). Aunque es aplicable a todo tipo de destinos, la dimensión ambiental cobra una importancia especial en destinos rurales o de naturaleza –tales como parques naturales, zonas costeras, bosques, páramos y áreas protegidas–, cuyos valores ambientales son particularmente vulnerables al desarrollo irresponsable y no controlado de la actividad turística (UNWTO, ITC & EIF, 2017).

## *Enfoque ambiental de política*

47. *Enfoque de política: sostenibilidad ambiental*. Tal como fue mencionado en la introducción de este documento, el alcance de esta política está acotado a la dimensión ambiental de la sostenibilidad (ver párrafo 15). Ello dado que se considera que la base de la sostenibilidad del turismo es la relación de esta actividad con el capital natural en el que se fundamenta y desarrolla. Al respecto, el sector del turismo se enfrenta a una paradoja: adecuadamente gestionado puede convertirse en una

[40] Algunos autores añaden la dimensión ética, que se refiere al desarrollo de una conciencia sobre la manera en que los comportamientos individuales y colectivos, en el marco de las actividades turísticas, inciden sobre la sostenibilidad de los destinos, el bienestar de las sociedades y la conservación del medio ambiente (Gurria Di-Bella, 1995).

herramienta para la conservación y el cuidado del capital natural del país, pero inadecuadamente desarrollado puede volverse una actividad muy extractiva. Para evitar que este escenario se presente, esta política busca posicionar la sostenibilidad, entendida desde una perspectiva ambiental, como pilar para el desarrollo y el ejercicio del turismo en el país. Parte de la base de que la conservación de los recursos naturales necesarios para el desarrollo de las actividades turísticas y la protección de los ecosistemas que generan flujos de energía, materia e información que hacen posible la recreación y el disfrute en los viajes, son esenciales para garantizar la competitividad y la permanencia en el tiempo del sector, generar un crecimiento económico duradero y mejorar la calidad de vida de las comunidades locales[41].

48. *Posicionamiento internacional de Colombia por su riqueza ambiental.* En el pilar de recursos naturales del Índice de Competitividad de Viajes y Turismo de 2019 del Foro Económico Mundial (en adelante FEM)[42], Colombia ocupa el puesto número 19 entre 140 países evaluados. La tabla que se presenta a continuación muestra la posición alcanzada por el país en los indicadores de este pilar, donde se destaca su posicionamiento en materia de diversidad de especies de mamíferos, aves y anfibios, áreas protegidas en el territorio y número de lugares declarados patrimonio natural de la humanidad.

Tabla 1. Puntuación de Colombia en los indicadores del pilar de recursos naturales del índice del FEM.

| Indicador | Posición |
|---|---|
| Total de especies conocidas de mamíferos, aves y anfibios | 2 |
| Número de lugares declarados patrimonio natural de la humanidad | 29 |
| Demanda digital de turismo de naturaleza | 33 |
| Total de áreas protegidas (medidas en kms de área terrestre y marina) | 49 |
| Nivel de atractivo de bienes naturales | 64 |

Fuente: World Economic Forum (2019).

49. *Retos en materia de sostenibilidad ambiental.* La posición número 19 obtenida por Colombia en el pilar de recursos naturales contrasta con la número 52 que ocupa en el pilar de sostenibilidad ambiental. Este pilar hace referencia a la necesidad de contar con políticas y estrategias que promuevan la sostenibilidad medioambiental como una ventaja competitiva y como una herramienta central para asegurar el atractivo turístico futuro de un país. Se mide a través de indicadores que valoran aspectos relativos a las regulaciones gubernamentales y las políticas públicas existentes, por un lado, y variables relacionadas con el estado de los recursos naturales, la biodiversidad y los ecosistemas, por el otro. La posición alcanzada por Colombia en cada uno de estos indicadores, que se presentan en la tabla a continuación, refuerza el reto de política pública que tiene el país en materia de sostenibilidad turística y subraya la necesidad de generar estrategias para mejorar el desempeño ambiental de la cadena de valor del sector.

[41] Es necesario precisar que la delimitación del alcance de esta política no implica que se desconozca la importancia de barreras a la sostenibilidad del sector que son de tipo económico (como la informalidad o la ruptura de cadenas de suministro) o de tipo socio-cultural (como la explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes, el deterioro de la salud pública, la afectación de la seguridad, o la inequidad de género) sino que para efectos de los objetivos de esta política y de mantener su unidad conceptual, no se abordan de manera explícita.

[42] Este índice es publicado cada dos años. Mide los factores y políticas que están asociados a la sostenibilidad del sector turismo, así como su contribución al desarrollo y a la competitividad de los países. Busca informar el desarrollo de políticas y la toma de decisiones sobre estrategias e inversiones dirigidas a fortalecer el sector, proporcionando un panorama de las fortalezas y áreas de mejora de cada país en relación con el resto del mundo, y ofreciendo perspectivas sobre las principales tendencias emergentes del mercado. Se compone de 4 subíndices, 14 pilares y 90 indicadores individuales.
En la versión 2019 de este índice, Colombia ocupó el puesto número 55 entre 140 países del mundo y obtuvo un puntaje de 4. Esto representa un aumento de 7 puestos y 0,2 puntos respecto del 2017, cuando el país ocupó el puesto 68 entre 141 países y obtuvo un puntaje de 3,8.

Tabla 2. Puntuación de Colombia en los indicadores del pilar de sostenibilidad ambiental del índice del FEM.

| Indicador | Posición |
|---|---|
| Estrés hídrico | 21 |
| Vida marina | 22 |
| Concentración de partículas en el aire | 33 |
| Cambios en la cobertura forestal | 42 |
| Tratamiento de aguas residuales | 72 |
| Rigurosidad de la regulación ambiental | 80 |
| Aplicación de la normatividad ambiental | 83 |
| Desarrollo sostenible de la industria de viajes y turismo | 89 |
| Número de tratados ambientales ratificados | 107 |
| Especies amenazadas o en vía de extinción | 129 |

Fuente: World Economic Forum (2019).

50. *Factores de alerta.* A pesar de que Colombia ocupa el puesto 6 entre 23 países de la región, el continente de Sur América tiene un puntaje menor al promedio mundial en sostenibilidad ambiental. Esto se debe principalmente a factores como la deforestación, el deterioro de hábitats y la pérdida de biodiversidad, así como a la existencia de ambientes regulatorios laxos y bajas capacidades para garantizar el cumplimiento de normas y políticas de sostenibilidad (WEF, 2019). Si Colombia quiere mantener el nivel de atractivo de sus destinos turísticos y aumentar las oportunidades económicas del sector, debe contemplar estos factores de alerta y generar las condiciones habilitantes para que el sector turismo implemente prácticas sostenibles y respetuosas de la riqueza ambiental del país.

## B. Externalidades negativas del turismo

51. *Externalidades ambientales negativas.* La actividad turística tiene efectos negativos directos e indirectos sobre el agua, el aire, el suelo, los ecosistemas y la biodiversidad de los destinos. Estos se derivan del consumo de los recursos hídricos y energéticos, así como de la generación de emisiones atmosféricas, residuos sólidos y residuos líquidos. También de las actividades humanas que atentan directamente contra el medio ambiente, los ecosistemas y la integridad ambiental de los destinos. En otras palabras, el turismo es un sector que, planificado y gestionado de manera inadecuada, e impulsado por una visión de mercado a corto plazo, se caracteriza por i) ser intensivo en energía; ii) registrar altos niveles de consumo de agua; iii) generar crecientes emisiones de carbono; iv) producir un alto volumen de residuos sólidos contaminantes; v) generar descargas irresponsables de aguas residuales no tratadas; y vi) causar daños a los ecosistemas y a la biodiversidad terrestre y marina (Epler Wood, 2017; Gössling & Peeters, 2015). Estas externalidades negativas no son lo suficientemente incorporadas en las decisiones de los actores de la cadena de valor y afectan la sostenibilidad misma del sector (OECD & UNEP, 2011).

52. *Proyecciones poco alentadoras.* De manera general, parece ser que la velocidad con la que desde el turismo se extraen materiales y recursos de los ecosistemas es superior a la velocidad en que dichos ecosistemas pueden suministrarlos. A esto se suma que la velocidad en que el sector está generando residuos, vertimientos y contaminación es superior a la velocidad en que los ecosistemas pueden procesarlos para regenerarse y mantener su integridad (Epler Wood et al., 2019; UNEP & UNWTO,

2012)[43]. Aun cuando la competitividad a largo plazo del turismo depende de incorporar estas consideraciones a la toma de decisiones, aun son pocos los actores de la cadena de valor del sector que implementan prácticas derivadas de una conciencia sobre las diversas maneras en que sus actividades impactan el medio ambiente, los recursos naturales y la biodiversidad (Epler Wood et al., 2019). De acuerdo con Gössling & Peeters (2015), si las dinámicas de sostenibilidad de la industria turística no varían en los próximos años, el crecimiento del sector va a resultar en mayores externalidades negativas y los impactos ambientales del sector van a triplicarse para 2050. En concreto, estos autores estiman que para 2050 el uso de la energía en el sector va a ser 2,64 veces mayor que en 2010, al igual que la generación de emisiones de carbono. En otras palabras, aumentará un 164%. También proyectan que el uso de agua potable va a aumentar en un 92% para el 2050, el uso de la tierra en un 189% y el consumo de alimentos en un108%. Esto sugiere que aun falta un gran camino por recorrer para generar una percepción de corresponsabilidad por parte de los gobiernos, los empresarios, los turistas y las comunidades locales, y para fomentar un cambio en las prácticas ambientales de los distintos actores de la cadena de valor, relacionadas con los aspectos que se abordan a continuación.

## *Gestión del recurso hídrico y energético*

53. *Presiones sobre la energía y el recurso hídrico*. El turismo impacta el consumo energético y la disponibilidad del recurso hídrico en los destinos (Epler Wood, 2017). En algunos casos, y especialmente en las temporadas altas, se observa que los visitantes pueden generar presiones excesivas a la infraestructura de soporte existente en los destinos y a la cobertura de servicios públicos de energía y agua potable, limitando la disponibilidad de estos recursos para los residentes (UNEP, 2011; PNUMA & OMT, 2007). De esto se desprende que la cadena de valor del sector no puede continuar comprendiendo sus proyectos de desarrollo turístico de manera aislada de consideraciones sobre la oferta de bienes y servicios ambientales[44] y la disponibilidad de servicios públicos en el territorio. También se deriva que esta cadena de valor tiene la responsabilidad de monitorear y cuidar su consumo de estos recursos, con el fin de evitar su sobre-extracción y garantizar que las necesidades locales no entren en conflicto con la prestación de los servicios turísticos (Epler Wood et al., 2019; Folgado-Fernández et al., 2018). Lo anterior es esencial para que el turismo contribuya al cumplimiento de los ODS 6, 7, 12 y 13, que corresponden a “agua limpia y saneamiento”, “energía asequible y no contaminante”, “producción y consumo sostenible” y “acción por el clima” respectivamente.

54. *Impacto en el turismo de los cambios en el recurso hídrico.* Además de ser un recurso esencial para el desarrollo de todas las actividades turísticas y para la prestación de los servicios por parte de las empresas del sector, existen algunas tipologías de turismo que tienen una dependencia directa de este recurso. Estas incluyen el turismo náutico, el turismo de aventura, el ecoturismo, el turismo de sol y playa y el turismo de bienestar. Así, por ejemplo, actividades como la navegación y el *rafting* dependen del caudal del agua, y actividades como la pesca recreativa y el buceo dependen de la integridad de los ecosistemas hídricos en los que se desarrollan (ONU, 2013). Para el caso del turismo de sol y playa, existe un riesgo significativo como consecuencia de la erosión costera, resultante del cambio climático. En consecuencia, el agua es para el sector turismo tanto un recurso valioso como

[43] Este escenario se agrava si se considera que las problemáticas de sostenibilidad tienden a volverse cíclicas. Por ejemplo, si los proyectos turísticos impactan el área de bosques asociados a las cuencas de los ríos, se aumenta la erosión y, con ello, la probabilidad de que en épocas de lluvias se generen inundaciones que, a su vez, pueden ocasionar la pérdida completa de esos mismos bosques.

[44] Los servicios ambientales se refieren al flujo de materiales, energía e información que las personas obtienen del capital natural. También al suministro de recursos ambientales y de saneamiento, dentro de los cuales se incluyen servicios como los de acueducto, alcantarillado, y de recogida y disposición de residuos (MinAmbiente, 2012).

una fuente de atracción de turistas. Esto implica que, más allá de pensar en estrategias para adaptarse a los cambios en este recurso (restringiendo determinadas prácticas de aventura en épocas de sequía, por ejemplo), el sector del turismo tiene la responsabilidad de utilizarlo de manera sostenible, como una herramienta de conservación de los ecosistemas y como un verdadero motor de desarrollo local (Folgado-Fernández et al., 2018).

55. *Gestión energética en el turismo.* El turismo también es un sector intensivo en el uso de la energía. En especial cuando esta se obtiene de recursos no renovables, el consumo energético del sector puede resultar en un impacto importante en los ecosistemas. Su consumo se explica principalmente por los medios de transporte de los que depende (p. ej. aviones y automóviles) y por la infraestructura para la prestación de servicios (p. ej. hoteles y centros de convenciones), así como por el tipo de actividades que realizan los turistas en los destinos (p. ej. asistencia a conferencias) (OMT, 2005). Para reducir su consumo energético, el sector debe trabajar alrededor de dos líneas de acción. La primera se refiere al desarrollo de programas de ahorro y eficiencia energética, que usualmente tienen un retorno relativamente rápido y visible en la estructura de costos de los negocios turísticos y de los gobiernos locales. La segunda línea de acción es la relacionada con la superación de la dependencia de recursos fósiles y el uso de fuentes alternativas, limpias y renovables para la provisión de energía en el sector (UNWTO & UNDP, 2017). Estas pueden incluir sistemas que producen energía a partir de el sol, las mareas, el viento, los biocombustibles y la biomasa. Frente a esto último, las instituciones públicas deben jugar un papel importante en materia de generación de programas, condiciones e incentivos para que los empresarios del sector inviertan en este tipo de fuentes alternativas de energía, que no sólo tienen la capacidad de generar un impacto en sus propios negocios sino en la sostenibilidad misma del sector (UNEP, 2011; UNWTO & UNEP, 2008).

## *Mitigación y adaptación al cambio climático*

56. *Aproximaciones al cambio climático desde el sector turismo.* La relación del turismo con el cambio climático es de doble vía. Además de contribuir significativamente a la generación de emisiones de GEI, el turismo es uno de los sectores más vulnerables a las consecuencias del cambio climático –que incluyen cambios en las aguas, los ecosistemas y las temperaturas– (UNWTO & EIF, 2019). En esta medida, las estrategias que se planteen desde el sector en relación con el cambio climático deben girar alrededor de dos líneas de acción[45]:

    a. *Mitigación.* Esta línea de acción implica el desarrollo de estrategias dirigidas a reducir las emisiones de carbono del sector turismo, a partir de una consideración de todas las actividades que desarrolla un viajero desde que comienza su viaje, hasta que regresa a su lugar de origen. Esto quiere decir que dichas estrategias deben abarcar los medios de transporte que utiliza a nivel internacional, nacional y regional, los lugares en los que se hospeda, los servicios que contrata, los alimentos que consume y las actividades que realiza en el destino que visita (OMT, 2005; UNEP & UNWTO, 2012). Todos los actores de la cadena de valor del sector juegan, entonces, un papel primordial en la reducción de la huella de carbono del sector y con ello, en la contribución del turismo al ODS 13 “acción por el clima”.

    b. *Adaptación*. Esta línea de acción hace referencia al desarrollo de iniciativas para adaptarse a las diferentes maneras en que las consecuencias del cambio climático impactan las operaciones y las actividades turísticas. Factores como los incendios forestales, la erosión

[45] Estas líneas son abordadas en la “Agenda hacia un mundo neutral en carbono”, publicada de manera conjunta entre WTTC y la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC). El objetivo de esta agenda es reducir la huella de carbono del sector turismo y crear conciencia sobre la contribución positiva que el sector puede tener en el desarrollo de capacidades de resiliencia ambiental.

costera, las tormentas, las sequías e inundaciones que se originan en el cambio climático, inciden en el acceso de los turistas a determinados destinos, en las reservas de agua potable, en el estado de la infraestructura turística, en la posibilidad de los prestadores de ofrecer determinados servicios y en la disponibilidad de alimentos a nivel territorial (Epler Wood, 2017; ITP, 2018; UNWTO & ITF, 2019). En esta medida, generan riesgos para diversas tipologías de turismo, que deben adaptarse a estas circunstancias adversas e incluso buscar desarrollar productos turísticos especializados en relación con las nuevas condiciones del medio ambiente en el que se desarrollan (OECD & UNEP, 2011).

57. *Impactos del cambio climático en los ecosistemas y la biodiversidad.* Aun con la implementación de las recomendaciones del Acuerdo de París, se estima que las actividades de los distintos países resultarán en un aumento en la temperatura mundial de aproximadamente 3.6ºC. Esto es preocupante puesto que se ha calculado que un aumento de 4ºC en la temperatura global tendría efectos catastróficos sobre la selva amazónica y el suministro de agua de más de 1 billón de personas. También se estima que si continúan las tendencias actuales de calentamiento, una de cada 6 especies podría estar en peligro de extinción para 2050 (Davey, 2019). En esta medida, cada vez son mayores los impactos del calentamiento global sobre los ecosistemas estratégicos del país, como los costeros o los de alta montaña, que no sólo albergan una gran cantidad de especies de flora y fauna, sino que también constituyen el principal motivo de viaje de un alto volumen de turistas.

### *Manejo responsable de residuos y vertimientos*

58. *Generación de residuos sólidos.* A nivel mundial, se calcula que en ciudades con un nivel intermedio de ingresos sólo se recoge entre el 30% y el 60% de los residuos sólidos y que en zonas rurales el porcentaje suele ser menor y difícil de calcular (Epler Wood et al., 2019). Con ello, se estima que aproximadamente 2 billones de personas no tienen acceso a sistemas de recolección de residuos solidos y mucho menos de reciclaje (UNEP, 2015). Aunque estas cifras no son específicas del sector turismo, está ampliamente documentado que las actividades turísticas aumentan el volumen de residuos sólidos que se generan en los destinos y que, con frecuencia, contribuyen a que estos excedan las capacidades locales (PNUMA & OMT, 2007). Algo similar ocurre con los residuos de alimentos, frente a lo cual se calcula que aproximadamente un tercio de los alimentos producidos para el consumo humano son desperdiciados, en especial en países desarrollados[46] (UN, 2019). De manera general, la gestión inadecuada de los residuos tiene como efecto la generación de mayores emisiones de GEI[47], la descarga de químicos y pesticidas en la tierra y la contaminación de ecosistemas y cuerpos de agua, con lo cual se amenaza su integridad y la de la biodiversidad (Green Hotelier, 2009; OMT, 2005). Esto es particularmente preocupante para el caso de los plásticos, que tardan más de 500 años en degradarse y se estima que representan entre el 60% y el 90% de los desechos marinos (One Planet Network, 2020). Abordar esta problemática es esencial para que el turismo contribuya al cumplimiento de los ODS 2, 11, 12, 13 y 14, que corresponden a “hambre cero”, “ciudades y comunidades sostenibles”, “producción y consumo sostenible”, “acción por el clima” y “vida marina”, respectivamente.

[46] Este desperdicio equivale a más de 1 billón de toneladas de comida, suma 940 billones en pérdidas económicas y es responsable del 8% de las emisiones de GEI que se producen anualmente a nivel mundial. Si se tratara de un país, los residuos de alimentos serían el tercer emisor de carbono después de China y Estados Unidos (Clowes et al., 2018). Es por cifras como estas que una de las metas establecidas en el marco del ODS 12 “producción y consumo sostenible” es la de reducir a la mitad los residuos de alimentos por parte de minoristas y consumidores, y disminuir las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro.

[47] El manejo de residuos genera emisiones de GEI de manera directa –a través del proceso de tratamiento en sí mismo– e indirecta –a través del consumo de energía y de los trayectos que se recorren hasta los vertederos– (Green Hotelier, 2009; UNEP, 2010). En esta medida, en algunos países los residuos sólidos están dentro de las principales fuentes de emisiones de carbono (Epler Wood, 2017).

59. *Descargas de aguas residuales.* En la medida en que la demanda y el consumo de agua aumentan en los destinos, también aumenta la cantidad de aguas residuales que se generan. Teniendo en cuenta que en la gran mayoría de países un alto porcentaje de las aguas residuales son descargadas en el ambiente sin ningún tipo de tratamiento previo[48], esto tiene como consecuencia la afectación de la calidad de los recursos hídricos y de la integridad de múltiples ecosistemas estratégicos. También impacta negativamente la competitividad, pues genera barreras para el desarrollo de actividades económicas que tienen una dependencia importante del recurso hídrico (Epler Wood, 2017; UNEP & UNWTO, 2012; UN Water, 2017). A pesar de ello, la aproximación a la problemática de las aguas residuales hasta ahora ha sido incipiente en el sector turismo y ha estado frecuentemente caracterizada por altas demandas de servicios de acueducto por parte de los gobiernos, pero escasas inversiones empresariales (Epler Wood et al., 2019).

### *Protección de la biodiversidad terrestre y marina y sus ecosistemas estratégicos*

60. *Protección de la biodiversidad y los ecosistemas.* En tanto una gran proporción del turismo mundial se concentra en áreas con ecosistemas vulnerables, tales como espacios marinos, zonas costeras o montañosas, desde el sector es esencial garantizar su protección y la de la biodiversidad[49]. Esto implica una planificación y un ejercicio responsable de la actividad turística, dirigidos a controlar y limitar los posibles impactos a su integridad (UNEP, 2011). Estos impactos, como ya se mencionó, pueden ser indirectos a través de residuos, vertimientos y contaminación, pero también pueden ser directos en destinos de naturaleza o con amplios valores ambientales, a partir de acciones antrópicas de turistas, prestadores de servicios turísticos o empresarios del sector (UNEP & UNWTO, 2012). A manera de ejemplo, el tráfico de vehículos y la superación de los límites de cambio aceptables de los ecosistemas frecuentemente generan pérdidas de la vegetación, destrucciones de hábitats, amenazas a distintas especies, e incluso conflictos con las comunidades locales[50]. En esta medida, son fundamentales las reglamentaciones de acceso a determinadas áreas, el diseño de estudios que permitan conocer los límites de uso turístico, los mecanismos de gestión de los flujos de visitantes y los procesos de sensibilización dirigidos a los viajeros y a los empresarios del sector (PNUMA & OMT, 2007). También es importante visibilizar que en tanto el turismo se basa en el disfrute del entorno natural, el sector puede jugar un papel fundamental en la conservación de la biodiversidad y, con ello, contribuir al cumplimiento de los ODS 6, 14 y 15, que corresponden a “agua limpia y saneamiento”, “vida submarina” y “vida de ecosistemas terrestres” respectivamente.

## C. Corresponsabilidad para el desarrollo de un turismo sostenible

61. *Turismo sostenible: Una responsabilidad compartida.* Tomando como referencia lo anterior, es innegable que la cadena de valor del turismo es un usuario importante del capital natural y de sus servicios ecosistémicos en el territorio. Sin embargo, parece ser que esta cadena de valor no está contribuyendo a su conservación en la misma proporción en que está haciendo uso de ellos. Por consiguiente, uno de los principales retos de esta política es generar una percepción de

[48] De acuerdo con UN Water (2017), a nivel mundial solo el 60% de las personas tienen acceso a servicios de alcantarillado. Sin embargo, una proporción muy baja de las aguas residuales que se recolectan a través de estos sistemas son tratadas.
[49] De acuerdo con WWF (2018), la biodiversidad se refiere a “la variedad de ecosistemas y las diferencias genéticas dentro de cada especie (diversidad genética) que permiten la combinación de múltiples formas de vida, y cuyas mutuas interacciones con el resto del entorno fundamentan el sustento de la vida sobre el mundo”. En esta medida, la biodiversidad tiene tres ámbitos de análisis: las características genéticas de las especies, la variedad de animales y plantas, y los ecosistemas de una región.
[50] A manera de ejemplo, en destinos costeros la afectación de los ecosistemas marinos puede impactar negativamente la principal fuente de alimentos de los locales y sus modos de vida y subsistencia.

corresponsabilidad entre los gobiernos, los empresarios de turismo, los viajeros y las comunidades para que asuman su rol en la mitigación, el control y la compensación de las externalidades negativas del turismo y trabajen en conjunto hacia el propósito común de administrar los destinos y su capital natural de manera responsable.

### *Rol de las instituciones y los gobiernos*

62. *Responsabilidad de los gobiernos locales.* Cada destino es único y, en consecuencia, es necesario que los gobiernos locales consideren sus principales valores y retos ambientales en sus planes de desarrollo para el sector. También que busquen generar una estructura de gobernanza que articule a todas las partes interesadas alrededor del cumplimiento de dichos planes y del objetivo más amplio de consolidar un turismo sostenible (UNEP & UNWTO, 2012; WTTC & McKinsey, 2017). Esto implica que construyan los marcos jurídicos apropiados para el crecimiento responsable del turismo y el manejo integral de sus impactos ambientales, incluyendo el desarrollo y la aplicación de estructuras de incentivos, impuestos y sanciones que fomenten prácticas sostenibles por parte del sector privado, los viajeros y las comunidades (UNEP & UNWTO, 2012).

63. *Planificación y gestión sostenible de los destinos.* El desarrollo de un turismo sostenible también requiere que los gobiernos incorporen en sus procesos de planificación consideraciones sobre la disponibilidad de recursos naturales del territorio, los usos compatibles con el suelo, la cobertura de los servicios públicos y la inversión en infraestructura necesaria para que los destinos y las comunidades puedan absorber de manera sostenible el crecimiento del turismo (Epler Wood, 2017). En esta medida, el crecimiento del turismo y la protección del medio ambiente y los recursos naturales son dos objetivos que pueden coexistir si se implementan modelos de planificación y gestión de destinos que sean efectivos y sostenibles. En complemento a esto, los gobiernos son responsables de crear un entorno competitivo que esté alineado con otras estrategias nacionales relacionadas y soporte a los empresarios en la creación de productos diferenciados, en la construcción de encadenamientos productivos, y en la capacitación del personal del sector, entre otras que contribuyan a dignificar a las comunidades locales y a aumentar el bienestar económico de los destinos (PNUMA & OMT, 2007).

64. *Información para la gestión del turismo sostenible.* La capacidad de los gobiernos de desarrollar un turismo sostenible depende del tipo de datos que recogen sobre la relación entre el turismo como actividad económica y el capital natural como activo estratégico de sus destinos turísticos. Estos datos son esenciales para orientar la toma de decisiones de política pública, de priorización de acciones y estrategias relevantes, y de inversión en el sector (IADB, 2020). También son fundamentales para dirigir los procesos de mitigación, control y compensación de sus externalidades negativas. Por ello, los gobiernos deben buscar obtener datos homogéneos, a través de métricas globales, procesos estandarizados y sistemas que permitan realizar análisis complejos sobre el impacto del turismo en el capital natural, y viceversa (Epler Wood, 2017; UNEP & UNWTO, 2012).

### *Rol de las empresas y prestadores de servicios turísticos*

65. *Responsabilidad de los negocios turísticos.* La creación de una economía turística mejor administrada, más eficiente y más sostenible es una responsabilidad conjunta del gobierno y las empresas de turismo. Para el caso de estas últimas, es necesario que incorporen en sus modelos de negocio criterios de sostenibilidad que estén dirigidos a preservar el capital natural del que en gran parte depende la calidad del producto que ofrecen a los turistas, así como a mitigar, controlar y compensar su huella ambiental (Epler Wood, 2017).

66. *Sostenibilidad como ventaja competitiva empresarial.* Si bien las empresas suelen valorar muy alto el riesgo de las inversiones en sostenibilidad en los análisis sobre la rentabilidad de sus negocios, el sector tiene el reto de generar conciencia alrededor del hecho de que la inversión en la conservación del capital natural es relativamente pequeña en comparación con el valor de los bosques, océanos, humedales o manglares, que proporcionan servicios ecosistémicos esenciales para el turismo como actividad económica (UNEP & UNWTO, 2012; UNWTO & UNDP, 2017). Ahora bien, cada vez hay más estudios que encuentran una correlación positiva entre la rentabilidad y la sostenibilidad de las empresas. Estos identifican que las empresas que emplean criterios de sostenibilidad amplían la calidad y la cantidad de información para su toma de decisiones, alcanzan una visión más integral de su negocio, logran un mejor relacionamiento con su contexto, tienen mayor acceso a capital, generan mayor fidelización de sus clientes, aumentan su viabilidad en el largo plazo y gestionan adecuadamente los riesgos operacionales, legales y reputacionales derivados de temas ambientales. En este sentido, el capital natural no debe considerarse como un aspecto limitante para los negocios turísticos, sino como un elemento clave para su competitividad (Vargas, López & Martínez, 2014). En otras palabras, el desarrollo de un turismo sostenible requiere que las empresas del sector incorporen la sostenibilidad como una fuente de ventaja competitiva, que además puede llevar a reducciones de los costos operacionales, ahorros en los servicios públicos y en la compra de insumos, valor de marca y diferencial reputacional en el mercado (Green Hotelier, 2009).

67. *Áreas de acción prioritarias por subsector.* Es importante reconocer que no todas las empresas turísticas tienen la misma huella ambiental y que tampoco hay una única aproximación a la sostenibilidad de los negocios. Por el contrario, distintas acciones pueden ser realizadas por los diferentes subsectores del turismo, con el fin de mitigar sus principales externalidades negativas. La tabla que se presenta a continuación contiene una clasificación de los principales grupos empresariales del sector, según los impactos ambientales que generan, con el fin de identificar cuáles son las áreas prioritarias sobre las que deben actuar para mejorar su sostenibilidad.

Tabla 3. Principales externalidades negativas generados por subsector del turismo[51].

| Externalidades negativas | Hoteles y alojamientos | Transporte aéreo | Transporte terrestre | Cruceros | Agencias de viaje | Restaurantes | Operadores de eventos |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Sobreconsumo de agua | ★ | | | ★ | | ★ | ★ |
| Sobreconsumo de energía | ★ | ★ | ★ | ★ | | ★ | ★ |
| Generación de emisiones de GEI | ★ | ★ | ★ | ★ | ★ | | |
| Generación de residuos sólidos | ★ | | | ★ | ★ | ★ | ★ |
| Descarga de aguas residuales | ★ | | | ★ | | | |
| Afectaciones a la biodiversidad | ★ | | | ★ | ★ | | |

Fuente: Elaboración propia

[51] Si bien esta tabla no incluye todos los tipos de prestadores de servicios turísticos y empresarios de turismo, es representativa de los principales impactos generados según el tipo de actividad económica desarrollada por estos.

## *Rol de los viajeros*

68. *Responsabilidad de los viajeros.* A las afectaciones generadas en los territorios como consecuencia del desarrollo acelerado, desordenado y carente de planificación de actividades turísticas, se suma el aumento de una cultura de consumo acelerado, cuyos efectos tienen lugar en los sistemas ambientales y socioeconómicos de los territorios. A nivel mundial, lo anterior ha dado lugar a fenómenos como la "sobrecarga turística" y la "turismofobia", que se entienden como la presión generada en un territorio por la llegada de turistas, el enfoque comercial de la oferta de productos y servicios para suplir necesidades netamente de los viajeros y el agotamiento o la explotación de recursos para garantizar escenarios propicios para el consumo turístico. Estos fenómenos generan un rechazo de las comunidades de destino frente a las dinámicas del sector, dado que perciben que sus propias necesidades entran en conflicto con la alta demanda de recursos y con los hábitos de consumo de los turistas, y que, en muchos casos, las acciones que estos desarrollan resultan en afectaciones a ecosistemas y paisajes cercanos (como playas, bosques, páramos, humedales, etc.) (Cocola-Gant, 2019; Pérez-García & García Abad, 2018; Sequera, 2020). En este sentido, para cumplir con el objetivo de fomentar un turismo sostenible, es también necesario que los turistas asuman su responsabilidad sobre sus hábitos de consumo y comportamientos durante el viaje.

69. *Necesidad de fomentar cambios en los patrones de comportamiento y consumo.* El estímulo de principios sostenibles en las decisiones de la demanda del sector implica, por un lado, desarrollar estrategias de promoción y sensibilización que incidan en la manera en que los viajeros acceden a los productos turísticos y los seleccionan, comprendiendo su origen y percibiendo mayor valor en el desarrollo de actividades que tienen menor impacto ambiental. También iniciativas que generen conciencia sobre los comportamientos que ponen en riesgo la integridad ambiental de los sitios o atractivos turísticos que visitan. Con ello, se debe buscar que los viajeros sustituyan patrones de consumo que generan fuertes presiones sobre el capital natural de los destinos, por prácticas sostenibles que minimicen la generación de desperdicios, la sobre-explotación de los recursos e insumos, y los daños directos o indirectos a los ecosistemas (UNEP & UNWTO, 2012).

## *Rol de las comunidades locales*

70. *Responsabilidad de las comunidades locales.* Las comunidades locales también pueden jugar un papel esencial en la consolidación de un turismo sostenible desde distintos roles. Por una parte, estas pueden ser aliadas importantes en el transito hacia una mayor sostenibilidad de la cadena de valor del sector, en tanto son las primeras responsables de la conservación de los sistemas naturales de sus territorios. En este sentido, el sector se beneficiaría de desarrollar estrategias para fomentar la apropiación del capital natural por parte de las comunidades locales y su conocimiento sobre la importancia de la sostenibilidad en el desarrollo de la actividad turística, especialmente en territorios con valores ambientales y ecológicos especiales. También se beneficiaría de contemplar mecanismos para que aquellas comunidades que cuentan con saberes ancestrales y usos tradicionales sobre el entorno natural, sustentados en sus culturas, transmitan estos conocimientos a la cadena de valor del turismo y contribuyan a su sensibilización. Por otra parte, las comunidades locales pueden ser la fuente de nuevos proyectos turísticos e iniciativas productivas de base local y constituirse en prestadoras de servicios turísticos (p. ej. a través de productos de turismo comunitario, etnoturismo o agroturismo) o en parte de la cadena de suministro y provisión de insumos del sector. Desde esta perspectiva, pueden contribuir al desarrollo de la actividad turística desde lo económico, para lo cual es fundamental que sustenten sus proyectos productivos en criterios de sostenibilidad.

# IV. DIAGNOSTICO DE LA SOSTENIBILIDAD DEL SECTOR TURISMO EN COLOMBIA

71. *Estructura del diagnóstico.* Este capítulo se divide en seis partes: una por cada uno de los problemas específicos identificados siguiendo la metodología de marco lógico. En ellas se realiza un diagnóstico que soporta cada una de las causas que se encontraron en la base de los problemas y que llevan al planteamiento de los objetivos de esta política y a la definición de las estrategias, programas, proyectos y acciones que se presentan en el plan estratégico (ver capítulo VI). Este diagnóstico se deriva de la consulta de fuentes primarias y secundarias, así como de análisis realizados por el Viceministerio de Turismo a partir de datos suministrados por otras entidades o por los prestadores de servicios turísticos (ver anexos 1 y 2).

## *Matriz de marco lógico*

72. *Problema general.* El problema central identificado para esta política es la deficiente sostenibilidad ambiental de las actividades turísticas en Colombia, que afecta la integridad del capital natural, las condiciones de vida de las comunidades locales, la productividad de los negocios turísticos, la competitividad de los destinos, y la sofisticación de la demanda del sector.

73. *Problemas específicos.* Siguiendo la metodología de marco lógico, se identificaron los siguientes problemas específicos que dieron origen al problema central. Estos, a su vez, tienen su raíz en una serie de causas que se incluyen en la matriz presentada en la tabla 4. Tal como se observa, los problemas específicos se asocian tanto a la oferta, como a la demanda. Esto es, a los tres tipos de actores que tienen una mayor responsabilidad en la generación de la huella ambiental del sector: las instituciones gubernamentales y los empresarios de turismo, del lado de la oferta, y los viajeros, del lado de la demanda. Los problemas específicos son los siguientes:

    a. Ausencia de información confiable para orientar la toma de decisiones para el desarrollo sostenible del turismo.

    b. Debilidad en la incorporación de criterios ambientales en los procesos de ordenamiento, planificación y gestión del turismo en los atractivos y destinos, así como en la articulación entre el sector turismo y las autoridades ambientales.

    c. Insuficientes condiciones e incentivos para el aprovechamiento del capital natural en la propuesta de valor agregado de la actividad turística.

    d. Falta de prácticas de mitigación, control y compensación de los impactos ambientales negativos por parte de los empresarios y actores asociados a la cadena de valor.

    e. Comportamiento y consumo irresponsable por parte de los viajeros.

    f. Bajo posicionamiento de Colombia como destino turístico sostenible.

Tabla 4. Matriz de problemáticas y causas.

| Actor[52] | Problema | Causa |
|---|---|---|
| Instituciones | 1. Ausencia de información confiable para orientar la toma de decisiones para el | 1.1 Debilidad de indicadores y sistemas de información que midan el desempeño ambiental del turismo a nivel nacional y en los territorios. |
| | | 1.2 Insuficiente articulación entre las fuentes existentes de información turística e información ambiental. |

[52] Se refiere a los principales actores a los que está asociado cada uno de los problemas planteados.

| | | |
|---|---|---|
| | desarrollo sostenible del turismo. | 1.3 Escasa implementación de tecnologías de la cuarta revolución industrial para la evaluación y la gestión del desempeño ambiental de la actividad turística. |
| | | 1.4 Escasas herramientas institucionales para la medición de la satisfacción de residentes y turistas. |
| | 2. Debilidad en la incorporación de criterios ambientales en los procesos de ordenamiento, planificación y gestión del turismo en los atractivos y destinos, así como en la articulación entre el sector turismo y las autoridades ambientales. | 2.1 Debilidad en la incorporación del turismo en los planes de ordenamiento territorial |
| | | 2.2 Falta de incorporación de consideraciones sobre el capital natural de los territorios, la oferta de bienes y servicios ambientales y la disponibilidad de servicios públicos en los planes de desarrollo turísticos. |
| | | 2.3 Ausencia y/o inadecuada determinación y aplicación de la capacidad de carga y los límites de cambio aceptable en los atractivos y destinos turísticos. |
| | | 2.4 Falta de claridad sobre las competencias y el marco normativo ambiental aplicable a la planificación y la gestión sostenible del turismo en los atractivos y destinos. |
| | | 2.5 Deficiente implementación de modelos de gestión turística para la sostenibilidad de los destinos y atractivos turísticos. |
| | | 2.6 Ausencia de incorporación de consideraciones sobre riesgos ambientales y consecuencias del cambio climático en la planificación y gestión de las actividades turísticas. |
| | | 2.7 Insuficiente abordaje del turismo sostenible desde las instancias nacionales de coordinación existentes y en el marco de estrategias nacionales de sostenibilidad. |
| | 3. Insuficientes condiciones e incentivos para el aprovechamiento del capital natural en la propuesta de valor agregado de la actividad turística. | 3.1 Falta de productos turísticos especializados sustentados en la biodiversidad de los territorios. |
| | | 3.2 Falta de encadenamientos productivos en torno a actividades turísticas de alto valor, sustentadas en la riqueza natural de los territorios. |
| | | 3.3 Insuficientes mecanismos para la integración de las comunidades locales a la cadena de valor del turismo en territorios con valores ambientales y ecológicos especiales. |
| | | 3.4 Escasa socialización, aplicación y desarrollo de incentivos para promover el uso del turismo como factor de conservación del capital natural. |
| | | 3.5 Limitada destinación y utilización de recursos financieros para el desarrollo de proyectos, productos y actividades turísticas sostenibles. |
| Empresarios | 4. Falta de prácticas de mitigación, control y compensación de los impactos ambientales negativos por parte de los empresarios y actores asociados a la cadena de valor. | 4.1 Alta generación de residuos sólidos e inadecuado manejo y disposición de estos por parte de los empresarios y actores de la cadena de valor. |
| | | 4.2 Uso ineficiente e irresponsable del agua por parte de los empresarios y actores asociados a la cadena de valor. |
| | | 4.3 Uso intensivo de la energía y falta de energías limpias, renovables y no convencionales por parte de los empresarios y actores asociados a la cadena de valor. |
| | | 4.4 Crecientes emisiones de gases efecto invernadero por parte de la industria turística. |
| | | 4.5 Alto volumen de aguas residuales generadas por la industria turística, que no son tratadas adecuadamente y/o que se descargan al suelo o a cuerpos de agua. |
| | | 4.6 Inadecuada aplicación de estándares y normas de calidad y sostenibilidad. |
| | | 4.7 Desconocimiento y falta de apropiación del capital natural por parte de los empresarios y actores asociados a la cadena de valor. |

| | | |
|---|---|---|
| | | 4.8 Prácticas de los empresarios y actores de la cadena de valor que atentan directamente contra la integridad de la biodiversidad y sus ecosistemas. |
| Viajeros | 5. Comportamiento y consumo irresponsable por parte de los viajeros (especialmente el turismo doméstico). | 5.1 Insuficientes programas de sensibilización ambiental dirigidos a los viajeros. |
| | | 5.2 Impactos negativos al capital natural generados por los comportamientos y las prácticas de consumo de los turistas. |
| | 6. Bajo posicionamiento de Colombia como destino turístico sostenible. | 6.1 Falta de estudios de inteligencia de mercados que orienten el desarrollo de productos turísticos especializados para segmentos específicos de la demanda con interés en sostenibilidad. |
| | | 6.2 Falta de actividades que fortalezcan la reputación de Colombia como destino turístico sostenible. |
| | | 6.3 Insuficiente incorporación de principios de sostenibilidad en las actividades de mercadeo y promoción. |

## A. Ausencia de información confiable para orientar la toma de decisiones para el desarrollo sostenible del turismo

74. *Escasa información para la gestión ambiental del turismo.* Aun cuando es ampliamente aceptado que es necesario contar con sistemas para cuantificar y monitorear el desempeño ambiental del turismo, la OMT considera que aun no existe un enfoque estandarizado para la recopilación y la comparación de información relevante a nivel internacional (UNWTO, 2017). Adicionalmente, plantea que con frecuencia los distintos segmentos económicos del sector manejan datos aislados y con altos niveles de heterogeneidad (PNUMA & OMT, 2007). Y aunque el turismo es considerado un servicio ecosistémico, sus efectos sobre el capital natural todavía no se tienen lo suficientemente en cuenta en las mediciones que se realizan para determinar su impacto y para orientar la toma de decisiones de inversión y política pública respecto a la sostenibilidad del sector. En Colombia, la necesidad de contar con información debidamente recolectada y procesada para la gestión ambiental de las actividades económicas fue identificada en el Pacto por la Sostenibilidad, que plantea que "existen debilidades en cuanto a la interoperabilidad, alcance, temporalidad, actualización y oportunidad de los sistemas de información sectoriales y ambientales" (Gobierno de Colombia, 2019, pp. 505). Estas debilidades deben contrarrestarse, pues el objetivo de "producir conservando y conservar produciendo" solo puede ser alcanzado si es guiado por datos que informen los procesos de mitigación y adaptación al cambio climático, conservación de los recursos naturales y protección de la biodiversidad como activo estratégico del país.

75. *Necesidad de estadísticas sobre los impactos ambientales del turismo.* En Colombia, existe una falencia importante en cuanto a la disponibilidad de información para guiar el desarrollo de políticas públicas y la toma de decisiones en materia de turismo sostenible. De manera general, no se cuenta con una línea base que permita identificar el grado en que el crecimiento del turismo afecta el capital natural, ni dirigir el proceso de mitigación, control y compensación de la huella ambiental de la actividad. Tal como se verá en el diagnostico del problema 4 (ver punto D), existen datos respecto a la contribución internacional del turismo al cambio climático, el consumo promedio de agua y energía por parte de los viajeros, y el volumen de residuos sólidos generados por ciertos actores de la cadena de valor del turismo. Esta información, sin embargo, no existe a nivel nacional y a la fecha no se han realizado estudios sectoriales específicos en Colombia. De acuerdo con distintos autores y organismos internacionales, los gobiernos deberían adoptar métricas globales que permitan soportar

la planificación del turismo a futuro y dar lineamientos más estrictos a los negocios turísticos en cuanto a la información que deben recolectar y los indicadores específicos de impacto ambiental que deben monitorear (Epler Wood, 2017; PNUMA & OMT, 2007). De lo contrario, las estrategias planteadas continuarán teniendo un carácter genérico, una ejecución desligada de un monitoreo de metas cuantificables y un fundamento que no considera los verdaderos costos de posponer la puesta en marcha de acciones de sostenibilidad en turismo (OECD & UNEP, 2011).

76. *Los indicadores privilegian el volumen sobre el valor.* Actualmente, los principales indicadores de crecimiento del sector que se utilizan a nivel internacional miden el volumen de visitantes que reciben los países. Estos mismos indicadores se utilizan en Colombia. Con ello, tiende a considerarse que el sector está en una senda de crecimiento positiva si la cantidad de visitantes aumenta con los años. Sin embargo, estos indicadores ocultan aspectos esenciales en relación con la calidad de las visitas, los beneficios socio-económicos netos del turismo y su contribución al desarrollo social (Brida et al., 2017). Estos aspectos incluyen el grado en que los ingresos producto del turismo son retenidos por las comunidades locales, así como el nivel en que las actividades turísticas contribuyen a la creación de empleos en los destinos, al desarrollo de nuevos emprendimientos, a la consolidación de cadenas de suministro locales, a la reducción de desigualdades, y a la preservación de activos naturales que están en la base de la competitividad del sector. Los indicadores del número de visitantes resultan en metas sectoriales que privilegian un turismo masivo, que genera mayores presiones sobre el ambiente, las comunidades anfitrionas, la infraestructura y/o la cultura de los destinos. Lo anterior en contraposición a metas que favorecen la atracción de un turismo de calidad, que se exprese en una mayor captación de divisas y en un mayor beneficio para las comunidades locales[53].

### *Debilidad de indicadores y sistemas de información que midan el desempeño ambiental del turismo a nivel nacional y en los territorios*

77. *Sistemas nacionales de información del sector turismo*. Las distintas herramientas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)[54] son las principales fuentes de información sobre el sector turismo en el país. Estas incluyen la Cuenta Satélite de Turismo (CST)[55], la Encuesta de Gasto Interno en Turismo (EGIT)[56], la Muestra Mensual de Hoteles (MMH)[57] y la Muestra Trimestral de Agencias de Viajes (MTAV)[58]. De manera general, estas herramientas miden el aporte del turismo al valor agregado nacional, el comportamiento de las actividades económicas asociadas al sector y las preferencias de la demanda. A pesar de la enorme utilidad de estas fuentes de información para medir y monitorear el desarrollo del sector turismo en el país, ninguna contempla indicadores sobre

[53] Esto es consistente con uno de los principios rectores de la coalición *Future of Tourism,* según el cual es necesario redefinir el concepto de éxito económico en el turismo y empezar a emplear métricas que vayan más allá de la contribución del sector al PIB para medir los beneficios reales a los destinos. Esta coalición, que fue suscrita por Colombia en junio de 2020, tiene como objetivo generar y compartir soluciones transformadoras para poner las necesidades de los destinos en el centro del desarrollo del turismo.

[54] Estas han sido recogidas en el "visor de turismo": una plataforma de consulta interactiva de las estadísticas del sector turismo en Colombia. Su objetivo es tener consolidados los indicadores del sector y permitir que los usuarios accedan de manera sencilla a información de la actividad turística nacional. El visor puede ser consultado en el siguiente link: https://sitios.dane.gov.co/turismo/#!/inicio.

[55] Esta herramienta adopta las recomendaciones de la OMT para la medición de las actividades turísticas e incluye elementos complementarios, tales como el estudio de los flujos turísticos en el país. Lo anterior con el objetivo de facilitar análisis que permitan formular políticas para la promoción y comercialización del sector (DANE, 2020a).

[56] Esta encuesta busca generar información para cuantificar la demanda de servicios turísticos de origen interno y las actividades realizadas por los residentes en el territorio colombiano (DANE, 2020b).

[57] Esta encuesta produce información sobre la evolución de la actividad hotelera, con base en variables de ingresos y personal ocupado, así como en indicadores específicos de la actividad, tales como el porcentaje de ocupación, las tarifas promedio por tipo de acomodación y la distribución de los huéspedes según motivo de viaje (DANE, 2020c).

[58] Esta herramienta es complementaria a la Encuesta Anual de Servicios y obedece a la necesidad de contar con indicadores de evolución a corto plazo de las actividades de las empresas que operan en el sector de asesoramiento, planificación y organización de viajes, venta de planes turísticos y tiquetes de viaje (DANE, 2020d).

los efectos ambientales del turismo, que se requieren para guiar las decisiones de desarrollo sostenible del sector. En esta medida, las aproximaciones a estos efectos continúan siendo de tipo cualitativo, e insuficientes a la hora de trazar metas definidas y hacer seguimiento al progreso de los distintos subsectores hacia prácticas responsables con el capital natural del país.

78. *Esfuerzos aislados para la generación de estadísticas sobre impactos ambientales del turismo.* Las iniciativas de vincular indicadores ambientales a las mediciones sobre turismo han respondido a esfuerzos aislados. Así, por ejemplo, en el año 2008 el DANE diseñó la Encuesta Ambiental de Hoteles (EAH), que tiene como objetivo generar información asociada a actividades de gestión ambiental implementadas por establecimientos de alojamiento en hoteles, centros vacacionales, aparta-hoteles y alojamiento rural, entre otros, que tengan al menos 20 personas ocupadas o ingresos anuales superiores a 3.000 millones de pesos. Sin embargo, esta encuesta fue suspendida en el año 2016 por falta de financiación, con lo que en la actualidad no se cuenta con ningún tipo de medición oficial sobre los efectos ambientales del turismo.

### *Insuficiente articulación entre las fuentes existentes de información turística e información ambiental*

79. *Necesidad de mediciones económico-ambientales en turismo.* La relación entre el turismo como actividad económica y el capital natural conlleva una enorme responsabilidad de medición de los impactos ambientales de esta actividad. Esto ha llevado a que a nivel internacional se creen plataformas de generación de estadísticas económico-ambientales específicas del sector, que tienen como objetivo informar la toma de decisiones de política pública y de inversión en turismo[59] (UN, s.f.). En Colombia, la Cuenta Satélite Ambiental del DANE es la principal fuente de información económico-ambiental, y mide aspectos como la disponibilidad y los flujos de activos –como el recurso hídrico y el energético– y las actividades ambientales realizadas desde los sectores productivos. Sin embargo, esta no se articula con la Cuenta Satélite de Turismo y no proporciona información específica para el sector que pueda ser empleada para informar las políticas y las decisiones de sostenibilidad turística.

80. *Pocos espacios de articulación y de análisis de información para el turismo sostenible.* De acuerdo con la OMT (2015), son escasos los espacios de articulación, prospectiva y análisis de información que aborden problemáticas relacionadas con el turismo sostenible desde un diálogo intersectorial e interdisciplinar. En el caso de Colombia, el escenario es similar y son múltiples las organizaciones que abordan la sostenibilidad del turismo desde sus respectivas competencias: el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAVH), Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) y MinAmbiente han realizado estudios, producido lineamientos y en ocasiones generado normatividad en materia de turismo científico, turismo de naturaleza y ecoturismo. Sin embargo, la mayor parte de estos desarrollos se ha realizado de manera individual y ha estado fundamentada en información propia, que no siempre es socializada en espacios de articulación para el desarrollo de un turismo sostenible. También ha sido mayoritariamente producida de manera oficial, sin contar con los insumos de instituciones académicas u otras organizaciones que realizan

[59] Estas plataformas proporcionan información, en términos materiales y monetarios, sobre la extracción de los recursos naturales, sus usos dentro de la economía, las reservas de dichos recursos, y los cambios en esas reservas durante periodos específicos y como resultado de determinadas actividades económicas. Para ello, se fundamentan en herramientas de contabilidad del capital natural y de los servicios ecosistémicos.
Las herramientas de contabilidad del capital natural implementan un marco de contabilidad para medir y reportar sistemáticamente las reservas y los flujos de los bienes y recursos naturales. Las herramientas de contabilidad de los servicios ecosistémicos, por su parte, integran medidas de los flujos de servicios que se derivan de los ecosistemas a los esquemas tradicionales de medición de las actividades turísticas (ONU, 2016).

trabajos destacados en la materia y que pueden contribuir a enriquecer los análisis y la elaboración de propuestas estratégicas para el desarrollo del turismo sostenible.

### *Escasa implementación de tecnologías de la cuarta revolución industrial para la evaluación y la gestión del desempeño ambiental de la actividad turística*

81. *Insuficiente utilización de la tecnología en el sector turismo*. De acuerdo con WWF (2018) la transformación digital es un componente esencial para el turismo sostenible y según el FEM (2019) "la Cuarta Revolución Industrial ha marcado el comienzo de una era en la que la conectividad digital es un componente esencial de la gestión de destinos". Sin embargo, en Colombia la tecnología no está siendo suficientemente aprovechada por el sector del turismo para capturar y analizar altas cantidades de información compleja, implementar estrategias de gestión de la oferta, conocer las preferencias de la demanda, o promocionar la sostenibilidad como ventaja competitiva del país. A nivel mundial, por el contrario, cada vez es más aceptado que las herramientas de *big data*, inteligencia artificial, internet de las cosas y realidad aumentada son aliadas en los objetivos de mejorar la experiencia de los turistas, fomentar la participación de los residentes en el desarrollo del sector, construir infraestructura turística y de movilidad a la medida de las necesidades de los destinos, medir y monitorear los impactos de la actividad turística, y reducir los efectos negativos del turismo sobre el capital natural y las comunidades locales.

82. *La tecnología como sustento de modelos de gestión de destinos basados en evidencia empírica.* La capacidad de la tecnología para contribuir a la gestión sostenible de los destinos se refleja en el concepto de "destinos inteligentes", que involucra un enfoque hacia la administración y el desarrollo turístico a partir de cinco pilares: sostenibilidad, innovación, tecnología, gobernanza y accesibilidad (UNWTO & IE Business School, s.f.). En Colombia, el Centro para la Cuarta Revolución Industrial cuenta con las metodologías del FEM para desarrollar ejercicios de "destinos inteligentes", pero a la fecha no se ha planteado ningún piloto para el turismo. Adicionalmente, y de manera general, las tecnologías de la cuarta revolución industrial aun no han sido implementadas por el sector para el procesamiento de datos complejos relacionados con la sostenibilidad de los destinos y de los distintos actores de la cadena de valor, o para la identificación de los modelos de servicios ecosistémicos que permitan comprender la relación entre el capital natural y el turismo en el país. Todo ello permitiría al Gobierno Nacional, a los gobiernos locales, a los empresarios y a las partes interesadas tomar decisiones informadas y estratégicas en relación con la sostenibilidad de los destinos y de los negocios turísticos, a la vez que se mejoraría la gobernanza y se optimizarían los recursos disponibles para el monitoreo, la evaluación y la gestión del sector (IADB, 2020).

### *Escasas herramientas institucionales para la medición de la satisfacción de residentes y turistas*

83. *Desconocimiento de la satisfacción de los turistas*. Son muy pocas las mediciones de la satisfacción de los turistas que se han llevado a cabo en el país y en las regiones. Como consecuencia, no se cuenta con información sobre la manera en que los visitantes valoran su experiencia de viaje en el país y se está desaprovechando una fuente importante de datos para identificar el potencial de mejora de los destinos turísticos en términos de su sostenibilidad y competitividad (OMT, 2015). A manera de ejemplo, si bien se realizan encuestas a los turistas a través de canales como los Puntos de Información Turística, estas contemplan preguntas que buscan caracterizar la demanda y su

comportamiento, pero no su nivel de satisfacción con la actividad turística, ni su percepción sobre la sostenibilidad de los destinos[60].

84. *Escasos esfuerzos para medir la satisfacción de los residentes.* La satisfacción de los residentes en relación con el desarrollo y los efectos ambientales del turismo es un aspecto fundamental para garantizar la sostenibilidad de la actividad (PNUMA & OMT, 2007). Sin embargo, a la fecha no se han realizado esfuerzos oficiales para medir la satisfacción de los residentes, conocer su percepción de la calidad del medio ambiente y los recursos de uso turístico, e identificar sus actitudes hacia el turismo para, en consecuencia, informar la toma de decisiones del sector (Sancho & García, s.f.). Esto es fundamental si se tiene en cuenta que en algunos destinos consolidados de Colombia los medios de comunicación han registrado un descontento de los residentes frente al hecho de que el turismo, en temporadas pico, limita su acceso a servicios públicos, genera altos niveles de contaminación auditiva y es responsable de un alto volumen de basuras en las calles. Estas situaciones, además, están estrechamente vinculadas a la calidad de la experiencia turística y determinan el posicionamiento sostenible del destino.

## B. Debilidad en la incorporación de criterios ambientales en los procesos de ordenamiento, planificación y gestión del turismo en los atractivos y destinos, así como en la articulación entre el sector turismo y las autoridades ambientales

85. *Baja articulación entre el sector turismo y las autoridades ambientales.* La baja implementación de mecanismos de articulación y planeación intersectorial en materia ambiental es una de las falencias que identifica el Pacto por la Sostenibilidad en su línea D. Esta línea, denominada "Instituciones ambientales modernas, apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socioambientales", busca fortalecer la gobernanza para potencializar la agenda de sostenibilidad. Para lograrlo, uno de sus objetivos específicos es el de robustecer los mecanismos de articulación y coordinación entre el sector ambiental y los demás sectores productivos, a través de agendas interministeriales que tracen la línea para el trabajo conjunto dirigido a fortalecer la regulación ambiental y la transformación de los sectores para el crecimiento verde. En línea con esta dificultad, en la actualidad la articulación entre las autoridades turísticas y las autoridades ambientales parece limitarse a esfuerzos aislados en proyectos específicos –principalmente relacionados con el turismo de naturaleza o el turismo náutico– o en proyectos circunscritos a zonas delimitadas –tales como áreas protegidas o playas turísticas[61]–. Lo anterior en vez de involucrar una coordinación más amplia en los procesos de planificación y gestión sostenible del turismo para todas las tipologías del turismo y para destinos tanto rurales como urbanos. A esto se suma que tampoco se observa que existan esfuerzos de coordinación para gestionar los pasivos ambientales inherentes al ejercicio de las actividades turísticas, tales como la regulación de modelos de consumo, la gestión de los empaques, la minimización de la contaminación sonora, etc.

86. *Falta de lineamientos de sostenibilidad para el ordenamiento, planificación y gestión del turismo.* En una encuesta realizada por el Viceministerio de Turismo en marzo de 2020 (ver anexo 2), el 22,2% de los 1.597 prestadores de servicios turísticos encuestados contestó que percibe que su gobierno local

[60] En Bogotá, por ejemplo, en el 2015 se analizó una encuesta de satisfacción que fue contestada por 237.475 viajeros. Este análisis permitió identificar el porcentaje de residentes y extranjeros, así como su motivo de viaje, tiempo de pernoctación, perfil, sexo, edad, nivel educativo etc. Sin embargo, no contempló preguntas relacionadas con la percepción de Bogotá como destino turístico sostenible ni la valoración del grado de responsabilidad ambiental demostrado por los empresarios del sector.

[61] A pesar de esto, MinAmbiente y UNAL (2015) plantean que uno de los factores que incide en la competitividad de las playas turísticas del Caribe Colombiano es la "escasa coordinación entre las diferentes administraciones que intervienen en la gestión de las playas y entornos" (pp. 64).

le da una importancia baja a la sostenibilidad y el 50,7% que le da una importancia media. Esto se refleja en la insuficiente incorporación de criterios de sostenibilidad en los ejercicios de ordenamiento, planificación y gestión del turismo en Colombia, que ha resultado en usos del suelo inapropiados, presiones sobre los ecosistemas, daños a la biodiversidad, competencias en el uso de recursos escasos (como tierra y agua), incrementos en la producción y acumulación de residuos, contaminación, y afectaciones a las comunidades locales (Martínez, 2019; UNWTO & OAS, 2018).

87. *Insuficiente planificación turística a nivel nacional.* En Colombia, tan solo 168 municipios de los 1.123 tienen un plan de desarrollo turístico. Esta cifra equivale al 15% del territorio nacional (CPTUR, 2019) y representa el 59% de los municipios incluidos en la estrategia de Gestión Integral de Destinos Turísticos[62]. En otras palabras, aun falta que un 40% de los municipios con vocación turística implemente procesos estructurados de planificación que garanticen el bienestar de las comunidades de destino, la dinamización económica de los territorios y la protección del medio natural en el que se desarrolla la actividad turística. A esto se suma que actividades como las relacionadas con algunas tipologías de turismo, como el turismo de sol y playa, han evolucionado de una manera espontánea y carente de planificación que ha derivado en el desarrollo de infraestructura hotelera y propiedad horizontal cercana a la línea de costa y en insuficiente control sobre la gestión de residuos y emisiones (MinAmbiente y UNAL, 2015).

### *Debilidad en la incorporación del turismo en los planes de ordenamiento territorial*

88. *Necesidad de profundizar la relación entre ordenamiento territorial y turismo.* "La sostenibilidad ambiental debe ser la prioridad que pone de manifiesto la posibilidad de ordenar un territorio que a corto, mediano y largo plazo pueda orientar su desarrollo con posibilidades concretas, ante la extinción de muchos de los recursos naturales" (Pinzón, 2018). Sin embargo, en la actualidad el turismo no es suficientemente incorporado en los procesos de ordenamiento territorial, de tal manera que se determine cuáles son las zonas donde la actividad puede realizarse de una manera que beneficie tanto a las comunidades locales como al medio ambiente, y se establezcan las condiciones para la ejecución de proyectos turísticos y la construcción de infraestructura que contribuyan al desarrollo sostenible de los territorios. En los pocos casos en que el turismo es considerado en el ordenamiento, este suele ser entendido únicamente desde su visión económica, y no desde el uso sostenible que puede hacer del suelo si es adecuadamente regulado, ni desde su potencial de sustituir otras actividades económicas más extractivas o desde los procesos positivos de transformación territorial que puede generar (López, 2014). Lo anterior ha tenido como resultado una disminución de la competitividad de atractivos como las playas turísticas del Caribe Colombiano y un desarrollo turístico desordenado, informal y poco sostenible en algunos destinos emergentes del país (MinAmbiente y UNAL, 2015).

89. *Turismo desligado de los planes de ordenamiento*. La pregunta (planteada en múltiples ocasiones por distintos departamentos, municipios, regiones y actores comunitarios) sobre la manera de articular los planes turísticos a los procesos de ordenamiento territorial, motivó hace unos años la creación de la Mesa de Turismo y Ordenamiento Territorial[63], en el marco del Comité Especial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Tras haber publicado en 2017 un primer borrador de las conclusiones de su trabajo, en el que se plantea que se debe propender por un "ordenamiento

[62] La estrategia de Gestión Integral de Destinos es una iniciativa del Viceministerio de Turismo que busca identificar el nivel de desarrollo turístico de los destinos de Colombia, a partir de sus condiciones de competitividad y sostenibilidad en la oferta y la demanda, con el fin de facilitar la formulación de las propuestas de actuación público-privada.

[63] Esta mesa estaba integrada por i) el Viceministerio de Turismo; ii) MinCultura; iii) MinAmbiente; iv) la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria – UPRA; v) MinTransporte; vi) PNNC; vii) MinVivienda; viii) el DANE; y ix) el DNP (MinCIT y PNNC, 2017).

territorial socialmente equitativo, económicamente productivo y ambientalmente sostenible" (MinCIT y PNNC, 2017, pp. 7), esta mesa dejó de sesionar. Con ello, esta pregunta continúa abierta y el turismo sigue sin ser suficientemente integrado a los planes de ordenamiento territoriales (POT) y departamentales (POD). Lo anterior a pesar de que subsectores como el de la hotelería han jugado un papel importante en la dinamización de las economías locales y el desarrollo territorial, a partir de la inversión en infraestructura, la generación de empleo y la contribución al proceso de urbanización del país (MinAmbiente, 2008).

### *Falta de incorporación de consideraciones sobre el capital natural de los territorios, la oferta de bienes y servicios ambientales y la disponibilidad de servicios públicos en los planes de desarrollo turísticos*

90. *Baja consideración de los servicios ambientales en los planes de desarrollo turísticos*. Aun cuando el objetivo de los ejercicios de planificación turística puede resumirse en la necesidad de generar condiciones para el mejoramiento de la competitividad del sector, la visión de los territorios frente al desarrollo turístico debe extender su alcance hacia el uso responsable de los servicios ecosistémicos y su disponibilidad, priorizando el bienestar y la satisfacción de las comunidades de destino. Y aunque en los ejercicios de planificación turística la sostenibilidad se contempla como uno de los objetivos del desarrollo territorial, en la práctica se observa como rara vez los planes de desarrollo turístico locales incorporan criterios ambientales, toman en consideración la cobertura de servicios públicos relacionados con recursos esenciales o se fundamentan en la oferta de bienes y servicios ambientales del territorio. Una de las consecuencias de esto es que, en algunos destinos turísticos, los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y aseo terminan cubriendo al sector turístico, y en especial al sector hotelero, pero no a la comunidad local (Jimenez, 2017). Este es el caso de Santa Marta, donde el Sistema Único de Información de Servicios Públicos – SUI muestra que solo 42.080 predios de los 213.092 registrados en el año 2018 tenía cobertura de la red de acueducto. Esto significa que mientras no todos los habitantes contaban con este servicio, sí lo hacían los visitantes que se hospedaban en la ciudad.

91. *Desempeño departamental frente a criterios ambientales.* El Índice de Competitividad Turística Regional de Colombia (ICTRC), realizado por el Centro de Pensamiento Turístico de Colombia (CPTUR), contempla un criterio ambiental que "está relacionado con la interacción entre los ecosistemas y la actividad turística" (CPTUR, 2019, pp. 12) y que busca identificar las capacidades de gestión de los recursos naturales y de los productos de turismo de naturaleza en los departamentos del país[64]. En el ICTRC del año 2019, el criterio ambiental tiene un puntaje promedio de 4,8 sobre 10 para los 30 departamentos evaluados. Con ello, indica que existe la necesidad de diseñar procesos de mejora continua que permitan que los valores ambientales de los destinos se conviertan en un factor de competitividad. Dentro de los ocho criterios evaluados, el ambiental es el tercer criterio con la puntuación superior más baja por parte de un departamento (6,32 en Valle del Cauca)[65] y en ninguno de los destinos analizados se considera que este criterio aporte de manera significativa a la competitividad. 16 departamentos tienen una calificación por debajo de la media y el CPTUR plantea que 20 departamentos deben vincular el criterio ambiental a sus procesos de mejora continua.

[64] Para ello, utiliza los siguientes indicadores: i) calidad del agua para el consumo humano; ii) productos turísticos de naturaleza; iii) diversidad en fauna y flora; iv) concentración de especies endémicas; v) vulnerabilidad ambiental; vi) biodiversidad en riesgo; vii) áreas naturales de uso turísco; viii) apoyo técnico a la oferta de productos de naturaleza; ix) reconocimientos ambientales internacionales; x) áreas de protección ambiental; xi) adaptación al cambio climático; xii) gestión del riesgo; xiii) áreas de protección ambiental con plan de manejo ambiental; xiv) denuncias ambientales; y xv) tasa anual de deforestación.

[65] A manera de comparación, en el criterio cultural Bolívar alcanzó el primer lugar con una puntuación de 8,44 y en el criterio de infraestructura Bogotá obtuvo 9,19 puntos.

Respecto al ICTRC de 2018, el promedio departamental para el criterio ambiental disminuyó 0,47 puntos porcentuales. Con relación a este periodo, las puntuaciones de 20 departamentos –es decir, el 64,5% de los departamentos evaluados– disminuyeron en el criterio ambiental y sólo 5 aumentaron[66]. Esto refleja que aun existe un gran potencial de apropiación de los valores naturales de los destinos por parte de las autoridades turísticas locales, que podrían aumentar sus niveles de competitividad a través de la incorporación de criterios de sostenibilidad en sus ejercicios de planificación y gestión de la actividad.

### *Ausencia y/o inadecuada determinación y aplicación de la capacidad de carga y límites de cambio aceptable en los atractivos y destinos turísticos*

92. *Barreras normativas para la implementación de lineamientos de capacidad de carga*. En Colombia, la capacidad de carga se entiende como el número máximo de personas que una zona puede soportar para su aprovechamiento turístico y para garantizar, de manera simultánea, la satisfacción de los visitantes y el impacto mínimo sobre el capital natural y cultural (numeral 3, artículo 26, Ley 300 de 1996). A pesar de que existe un amplio acuerdo respecto a la importancia del establecimiento y aplicación de la capacidad de carga para la preservación del capital natural de los atractivos turísticos, aun existen barreras significativas para su implementación efectiva en el país. En la práctica, existen vacíos en la definición de la competencia y la jurisdicción para su determinación, pues la responsabilidad sólo está establecida de manera explícita para las áreas del SINAP[67]; dejando sujeta a interpretación la responsabilidad de determinar la capacidad de carga de las zonas que están por fuera de este sistema[68]. Adicional a esto, existen vacíos normativos en cuanto a los criterios técnicos básicos para la elaboración de estudios de capacidad de carga por parte de actores públicos y privados, y para su evaluación y validación posterior por parte de las autoridades competentes.

93. *Insuficientes estudios de capacidad de carga.* A pesar de jugar un papel importante en la planificación turística sostenible, a la fecha son pocos los estudios de capacidad de carga realizados frente a la cantidad de atractivos y áreas turísticas del país. Salvo los lineamientos expedidos en el año 2011 para las áreas que hacen parte del SINAP, no se han desarrollado parámetros que orienten a los gobiernos locales en la realización de estudios de este tipo y solo un número limitado de entidades territoriales invierte en ellos (Matos & Pérez, 2018).

94. *Necesidad de un enfoque que complemente la capacidad de carga con los límites de cambio aceptable.* Tal como se ha mencionado, la normatividad Colombiana mantiene un concepto de capacidad de carga ligado a un número máximo de visitantes en los atractivos y destinos, que desconoce el grado en que los impactos ambientales son generados por el comportamiento y el manejo de los visitantes en estos, en muchas ocasiones indistintamente de su cantidad. Esto remite al concepto de "límites de cambio aceptable", que se enfoca en los impactos que pueden generar cambios negativos en los valores ecológicos de una determinada zona turística, reconociendo que los números de visitantes son en sí mismos insuficientes para explicar dichos impactos y que, por el contrario, variables como la calidad de la visita o los tipos de comportamientos exhibidos por los turistas son mejores predictores de los mismos (McCool, 2013). En otras palabras, pequeños números de turistas pueden generar mayores impactos sobre el capital natural de los destinos, que grupos

[66] Los 6 departamentos restantes no habían sido incluidos en el ICTRC de 2018.
[67] El artículo 27 de la Ley 300 de 1996 establece que la definición de la capacidad de carga de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales corresponde a MinAmbiente, en coordinación con el MinCIT.
[68] El alcance de la competencia de las autoridades ambientales en la determinación de la capacidad de carga de sitios que no hacen parte del SINAP es ambigua, pues no se especifica si su rol es la determinación de factores que necesariamente deben ser considerados, o la participación en la formulación y aprobación del documento que establece la capacidad de carga.

grandes que son gestionados adecuadamente y demuestran conductas sostenibles hacia estos. En consecuencia, adoptar un enfoque que complemente o sustituya el concepto de capacidad de carga por el de límites de cambio aceptable puede ser fundamental si se quieren abarcar las variables que contribuyen en mayor medida a mantener la integridad ecológica de los atractivos y sitios turísticos, así como a poner en marcha estrategias de gestión que sean acordes a sus objetivos de manejo y que incluso permitan aumentar el número de visitantes que estos pueden recibir, disminuyendo a la vez las repercusiones negativas de las visitas.

95. *Efectos de la inadecuada aplicación de la capacidad de carga y límites de cambio aceptables.* La falta de aplicación de controles en relación con el flujo de turistas tiene efectos especialmente perjudiciales sobre los destinos turísticos emergentes y las áreas naturales o de gran valor ambiental, que suelen ser las más vulnerables en relación con los comportamientos incontrolados de sus visitantes. A manera de ejemplo, un artículo publicado por el El Tiempo en diciembre de 2017 expone la situación de Playa Blanca al sobrepasar los límites aceptables para el desarrollo de la actividad turística. De acuerdo con PNNC (2016), la capacidad de carga (marina y terrestre) para Playa Blanca corresponde a 3.124 personas por día, incluyendo a los prestadores de servicios turísticos. Sin embargo, este número aumenta en más del doble en temporadas altas, con lo que se generan impactos graves asociados al exceso de residuos sólidos contaminantes, erosión costera, daños en los arrecifes de coral y otras afectaciones directas a los ecosistemas.

### *Falta de claridad sobre las competencias y el marco normativo ambiental aplicable a la planificación y la gestión sostenible del turismo en los atractivos y destinos*

96. *Débil referencia a la sostenibilidad en las normas del sector turismo*. La Ley General de Turismo es un marco jurídico amplio que reglamenta las actividades propias del sector, determina las características y condiciones para la prestación de servicios turísticos, y define aspectos institucionales, procedimentales y sancionatorios en relación con las operaciones turísticas. Sin embargo, un análisis de esta normatividad sugiere que son muy pocos los criterios ambientales que se asocian al ejercicio responsable de la actividad turística y que se tienen en cuenta en su reglamentación. En vez de ser transversales a toda la ley, los aspectos relacionados con el ejercicio sostenible del turismo se limitan casi exclusivamente a una mención en los principios rectores de la actividad (artículo 2, Ley 300 de 1996) y a asuntos relacionados con la reglamentación del ecoturismo y las actividades turísticas que tienen lugar al interior de las áreas protegidas (artículos 26-31, Ley 300 de 1996).

97. *Falta de claridad en las competencias para la planificación y gestión ambiental del turismo*. Existe un delgado límite entre las normas que reglamentan las actividades turísticas, pero que guardan relación con la protección del ambiente, y las normas que están relacionadas con la reglamentación de actividades turísticas, pero que recaen sobre espacios protegidos o bienes naturales objeto de conservación. Tal situación conduce a que asuntos como la reglamentación de actividades turísticas al interior de áreas del Sistema Nacional Ambiental, se encuentren en un confuso límite de competencias. Y aunque varias normas establecen competencias conjuntas entre autoridades turísticas y autoridades ambientales[69], en la práctica han surgido interpretaciones normativas diversas, que han redundado en una dificultad en la coordinación para la planificación y la gestión ambiental del turismo. A manera de ejemplo, en un esfuerzo por dar solución a situaciones de este tipo, en el marco de la sesión ordinaria No. 10 del Consejo Superior de Turismo, se propuso la

[69] Por ejemplo, las Leyes 99 de 1993, 300 de 1996 y 1558 de 2012 en cuanto a la coordinación y planeación del ecoturismo en el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

conformación del Comité Interinstitucional de Ecoturismo, al que se le asignó el objetivo de dirimir los conflictos de competencias en cuanto a la reglamentación y planeación del ecoturismo.

98. *Vacíos en el conocimiento de la normatividad ambiental por parte de actores del sector turismo.* Para que la interacción del sector turismo con el capital natural se rija bajo principios de sostenibilidad, es necesario aplicar los criterios, condiciones y procedimientos establecidos por la normatividad ambiental al ejercicio de la actividad turística. Sin embargo, las sanciones que en materia ambiental se imponen a los prestadores de servicios turísticos son indicativas de que estos desconocen dicha normatividad. Acciones como la captación sin autorización de aguas termales, aguas superficiales, o incluso aguas lluvias, que de acuerdo con la ley deben ser objeto de una concesión, son causantes de frecuentes sanciones a empresarios del sector. Algo similar ocurre con el vertimiento de aguas servidas sin tratamiento adecuado, que constituye una problemática relevante en el ejercicio de actividades turísticas, aun cuando la ley determina que el vertimiento de aguas residuales a cuerpos de agua o campos de infiltración requiere de autorización previa (PNNC, 2005).

### *Deficiente implementación de modelos de gestión turística para la sostenibilidad de los destinos y atractivos turísticos*

99. *Insuficiente gestión de la estacionalidad de la demanda turística*. La estacionalidad, causada por factores como el clima, las vacaciones escolares, las fiestas o los eventos, puede traer consigo problemas relacionados con la generación temporal de empleos, el sobre-consumo de recursos naturales, las afectaciones a la biodiversidad y a sus ecosistemas, y la experiencia turística devaluada. En Colombia, la temporada de fin de año (diciembre a enero), la semana santa, la mitad del año (junio a julio), la semana de receso escolar y los "puentes festivos" son las fechas en que los destinos consolidados concentran un mayor número de turistas y, en consecuencia, pueden presentar esos problemas asociados a la estacionalidad. Y aunque todos los destinos tienen algún tipo de estacionalidad, aquellos que tienen una oferta altamente dependiente de esta (p. ej. por factores climáticos o medioambientales)[70] son más vulnerables a que en las temporadas bajas se genere una subutilización y un desaprovechamiento de las instalaciones y de los atractivos turísticos, y en las temporadas altas una presión excesiva sobre estos y sobre los recursos naturales (Alshuqaiqi & Irwana, 2019; Ramon, 2014). Estos destinos altamente dependientes de la estacionalidad suelen tener mayores recursos ambientales y culturales autóctonos, pero un tejido empresarial más débil y menor capital económico para invertir en su sostenibilidad y conservación (Buckley, 2012; Epler Wood, 2019; PNUMA & OMT, 2007). Esta situación pone de presente la necesidad de realizar una gestión innovadora y regional de la estacionalidad, fundamentada en principios que busquen garantizar la sostenibilidad de los destinos y disminuir la variabilidad de las dinámicas turísticas, a través de la diversificación de productos y la generación de encadenamientos y rutas productivas que permitan mejorar la empleabilidad del sector durante todo el año, la calidad de vida de las comunidades receptoras y la conservación del capital natural de los destinos.

### *Ausencia de incorporación de consideraciones sobre riesgos ambientales y consecuencias del cambio climático en la planificación y gestión de las actividades turísticas*

100. *Poca consideración de los riesgos ambientales asociados al turismo.* Históricamente, los riesgos del sector turismo en Colombia se han asociado principalmente a la seguridad pública, dejando de lado posibles coyunturas que resultan de fenómenos naturales y que, al no ser incorporadas en los

[70] Este es el caso de La Macarena en el departamento del Meta que, por su principal atractivo (Caño Cristales), concentra las visitas turísticas durante la temporada de lluvias.

sistemas de gestión del riesgo, pueden provocar graves impactos al desarrollo de la actividad. Es así como desastres naturales como la avalancha de Mocoa, o el cierre de la vía al Llano por deslizamientos de tierra, son ejemplos de circunstancias provocadas por riesgos ambientales que resultaron en pérdidas económicas en el sector –en términos de ingresos y empleos– y daños en la infraestructura turística. Al no contar con un plan de gestión del riesgo, el tiempo de recuperación de estos destinos y de su industria turística fue prolongado.

101. *Necesidad de estrategias turísticas para la adaptación al cambio climático.* De acuerdo con OECD & UNEP (2011), son muy pocos los países que han desarrollado estrategias de adaptación al cambio climático y aun menos los que lo han hecho de manera específica para el sector turismo. "Por sus características físicas, geográficas, económicas, sociales y por su biodiversidad, Colombia es un país altamente vulnerable a los impactos del cambio climático" (MinAmbiente, 2014, pp. 17). Tal como se mencionó en el marco conceptual, estos impactos recaen sobre la disponibilidad de los recursos naturales, la calidad del agua de los destinos, las condiciones climáticas y la integridad de los ecosistemas en los que se desarrollan las actividades turísticas. En el país, cada vez son más visibles los procesos de erosión costera en destinos como Coveñas, Tolú, Cartagena, San Andrés, Córdoba y Arboletes (MinAmbiente y UNAL, 2015). Además, los efectos del cambio climático son particularmente significativos para tipologías de turismo de aventura, sol y playa y ecoturismo, que dependen en mayor medida de las condiciones climáticas, de la integridad de los ecosistemas y el paisaje, y del estado de los servicios ecosistémicos de los territorios. En esta medida, la sostenibilidad misma del sector depende de que los actores de la cadena de valor empiecen a desarrollar la capacidad de adaptar su oferta de productos y servicios a las consecuencias del cambio climático, para poder satisfacer las necesidades de los turistas y, a la vez, continuar desarrollando actividades económicas sustentadas en el capital natural del país.

### *Insuficiente abordaje del turismo sostenible desde las instancias nacionales de coordinación existentes y en el marco de estrategias nacionales de sostenibilidad*

102. *Necesidad de introducir el turismo sostenible en las agendas de trabajo interinstitucionales.* Existen diversas instancias que, a través de la participación de distintas entidades del Gobierno, buscan desarrollar e implementar planes de acción conjuntos hacia el logro de sus objetivos. Sin embargo, son pocas las circunstancias en las que el desarrollo del turismo sostenible es un tema que se aborda de manera explícita en las agendas de trabajo de estas instancias nacionales de coordinación. Los ejemplos de dichas instancias van desde el Consejo Superior de Turismo y el Consejo Consultivo de la Industria Turística, hasta la Comisión Colombiana del Océano, la Mesa de Ecoturismo, la Mesa de Contaminación Marina, la Mesa Técnica de Erosión Costera y Cormagdalena. Por el tipo de actores que reúnen, que incluyen gremios y autoridades ambientales, y el poder de decisión que usualmente ostentan, todos estos son espacios que tienen el potencial de jugar un papel estratégico para proponer, discutir, aprobar e impulsar soluciones que realmente den respuesta a las necesidades que tienen los destinos en materia de sostenibilidad turística. A pesar de ello, rara vez establecen directrices concretas frente a este tipo de problemáticas o hacen seguimiento a su implementación.

103. *Falta de incorporación del turismo en estrategias nacionales de sostenibilidad.* A partir del Pacto por la Sostenibilidad y la Política de Crecimiento Verde, el Gobierno Nacional ha venido desarrollando diversas estrategias que buscan posicionar el capital natural como activo estratégico del país, consolidar procesos productivos sostenibles, reducir los impactos ambientales, y realizar un uso eficiente de los recursos naturales, las materias primas y la energía. Ejemplo de ello son las Estrategias

Nacionales de Economía Circular o de Bioeconomía[71]. A pesar de su potencial para contribuir al logro de los objetivos de estas estrategias, el sector turismo no ha sido suficientemente incorporado en sus líneas de acción o no ha sido considerado en las fases iniciales de su formulación.

a. *El turismo y la economía circular.* A nivel internacional hay un amplio reconocimiento de que el turismo es un sector que tiene el potencial de facilitar la transición hacia modelos de economía circular (UNWTO, 2020). Sin embargo, sólo hasta el segundo trimestre de 2020 se ha empezado a visibilizar la manera en que el turismo puede aportar a las líneas de acción de la Estrategia Nacional de Economía Circular (ENEC)[72]. Antes de esto, y desde su lanzamiento inicial en 2018, dicha estrategia no parecía encontrar en el turismo una oportunidad de contribuir a la implementación de ciclos cerrados en los procesos productivos. Algo similar se observa en las directrices empresariales y en las convocatorias para programas de economía circular, que hasta este año habían estado dirigidas de manera principal a los sectores de industrias para la construcción, plásticos y confecciones y textiles. Esto último sugiere, además, que existe un reto importante en materia de sensibilización de la cadena de valor del turismo sobre la posibilidad de integrar la circularidad en sus operaciones, contribuyendo así a la reducción de la huella ambiental del sector y a su desarrollo sostenible (UNWTO, 2020).

b. *El turismo y la bioeconomía*. La Estrategia Nacional de Bioeconomía (ENB) tiene, dentro de sus objetivos, hacer una gestión eficiente y sostenible de la biodiversidad para generar valor agregado en los sectores tradicionales, reforzar su productividad y diversificar sus productos. Sin embargo, la estrategia aun no es clara respecto de cómo se enmarca el turismo en sus líneas de acción, en sus componentes de innovación basados en el capital natural y en las tipologías de proyectos que plantea desarrollar. Adicionalmente, se observa que la referencia al sector se limita al turismo de naturaleza, con lo cual se deja por fuera otras tipologías o subsectores del turismo que también guardan una estrecha relación con los procesos biológicos, tales como algunas modalidades de agroturismo, turismo científico, y turismo de salud y bienestar.

## C. Insuficientes condiciones e incentivos para el aprovechamiento del capital natural en la propuesta de valor agregado de la actividad turística

104. *El capital natural como activo estratégico del turismo*. Tal como se mencionó previamente, las características excepcionales de biodiversidad de Colombia, así como su diversidad de bioregiones, paisajes, espacios biogeográficos y hábitats naturales constituyen un capital natural único e invaluable que difícilmente se puede conjugar de la misma manera en otros países del mundo. En línea con el Pacto por la Sostenibilidad, estas condiciones son la base para posicionar al sector turismo como una opción viable y rentable para el sustento de los modos de vida de la población y el desarrollo sostenible del país. En esta medida, los diferentes territorios se beneficiarían de identificar sus fortalezas biogeográficas y elementos ecosistémicos únicos, para así aprovechar las ventajas comparativas que estos les brindan para tener una oferta turística de mayor valor agregado que se

[71] El turismo tampoco ha sido considerado dentro el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, a pesar de que es un sector altamente vulnerable a sus consecuencias.

[72] La Estrategia Nacional de Economía Circular fue formulada por MinAmbiente y MinCIT, con el objetivo de promover y fortalecer la incorporación de modelos de producción que hagan un uso más eficiente del capital natural por parte de las empresas de los sectores productivos. Lo anterior a partir de una reducción de sus residuos y de la generación de procesos circulares de producción, que reemplacen los ciclos lineales en los cuales simplemente se extrae, se procesa, se utiliza, y se desecha (Espaliat, 2017).

traduzca en productos turísticos diversos y especializados, acordes con la demanda del mercado y con las necesidades de las comunidades locales y el medio ambiente.

### *Falta de productos turísticos especializados sustentados en la biodiversidad de los territorios*

105. *Oportunidades de mejora en la constitución de negocios sustentados en la biodiversidad de los territorios*. En regiones apartadas del país como la selva amazónica y los llanos orientales, el turismo, concentrado en Amazonas, Guaviare y Vaupés, aporta un 12,3% al PIB regional, pero solamente un 0,1% al total nacional (Gobierno de Colombia, 2019). Estos son departamentos que tienen un enorme potencial para el desarrollo de productos y servicios turísticos basados en el conocimiento y uso de la biodiversidad (como negocios verdes, biocomercio y biotecnología de productos amazónicos), pero que a la fecha no ha sido suficientemente aprovechado[73]. Adicionalmente, entre los años 2014 y 2019 MinAmbiente reporta la verificación de 1.958 negocios verdes a nivel nacional, de los cuales solo 325 corresponden al subsector de turismo de naturaleza[74]. Estos equivalen al 16,6% de los negocios verdes del país, con lo que aun se está desaprovechando el potencial de desarrollar negocios verdes en el sector turismo para diversificar la economía de los territorios y generar oportunidades de empleo, potenciando las ventajas comparativas y competitivas de las regiones.

106. *Desaprovechamiento del potencial turístico para sustituir actividades extractivas.* También existe un limitado desarrollo de proyectos turísticos sostenibles en territorios rurales y emergentes que son altamente dependientes de la biodiversidad. Se trata de destinos donde el sector puede desplegar todo su potencial de contribuir al desarrollo territorial y de proporcionar a las comunidades un medio de subsistencia alternativo a otras actividades más extractivas que contribuyen de manera significativa a la degradación ambiental y al cambio climático, tales como la minería, la tala de árboles y la ganadería. Esto último se refuerza si se considera que una parte importante de los territorios rurales se ubica por fuera de la frontera agrícola o bajo condiciones agroecológicas que no permiten, en principio, que las actividades agropecuarias sean una alternativa para su dinamización económica. En este contexto, sí pueden serlo los productos de turismo sostenible que, además, están en capacidad de generar encadenamientos productivos entre las actividades turísticas, las actividades agropecuarias y las actividades de conservación ambiental[75].

### *Falta de encadenamientos productivos en torno a actividades turísticas de alto valor[76], sustentadas en la riqueza natural de los territorios*

107. *Necesidad de fortalecimiento de cadenas productivas turísticas*. En los últimos años se ha puesto de manifiesto que la organización empresarial de los clústeres y encadenamientos productivos es una estrategia fundamental para los micro y pequeños empresarios que desean hacer frente a la competencia de mayor tamaño y capacidad financiera, así como mejorar su poder de negociación (UNEP & UNWTO, 2012). Esto se puso de manifiesto en el Pacto por el Emprendimiento, la Formalización y la Productividad, en el que el Gobierno Nacional (2019) plantea que para mejorar la competitividad de las cadenas productivas es necesario dar solución a las fallas de mercado, de gobierno o de articulación que inhiben el desarrollo del potencial de los clústeres. Se trata de generar emparejamientos entre los eslabones productivos que permitan reducir los costos de búsqueda,

[73] Esto se explica, en parte, por las dificultades de acceso y las condiciones sociopolíticas de la región.
[74] Se estima que estos negocios han generado cerca de cerca de 22.000 millones de pesos y más de 2.600 empleos a nivel nacional.
[75] Esto está en línea con lo planteado en el "Pacto por la descentralización", en su línea B "Estimular la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo".
[76] De acuerdo con el Plan Sectorial de Turismo 2018-2022, "desde el turismo, los productos de alto valor se asocian a segmentos de rápido crecimiento, que atraen turistas de poder adquisitivo y gasto, son catalizadores de desarrollo económico local y regional, impulsan prácticas productivas, fomentan el aprovechamiento sustentable de los recursos y promueven su conservación" (pp. 21).

cerrar las brechas de información, incrementar el empleo formal, mejorar la capacidad de innovación en los productos y servicios prestados, y aumentar la generación de valor agregado. Aunque en Colombia cada vez hay más clústeres de turismo, los encadenamientos productivos generados en estos no se están concretando de manera suficiente en rutas que permitan enlazar iniciativas de negocios turísticos que estén sustentadas en el capital natural de las regiones y que, en esta medida, contribuyan a aumentar los beneficios económicos percibidos por las comunidades locales a partir de actividades turísticas que generen apropiación de sus valores naturales.

108. *Falta de encadenamientos sostenibles entre el sector turismo y otras industrias*. La falta de encadenamientos productivos no se presenta únicamente dentro del sector turismo. Por el contrario, también se observa que existen insuficientes alianzas empresariales entre los prestadores de servicios turísticos y las cadenas productivas de otros sectores del comercio que les sirven de proveedores y que también se sustentan en el capital natural de las regiones. Estos encadenamientos son particularmente relevantes en áreas rurales, donde tienen el potencial de reducir el número de intermediarios, contribuir a la formalización, construir capital social y generar un crecimiento económico para las comunidades locales[77] (PNUMA & OMT, 2007). En el avance de este objetivo, también pueden ser de gran utilidad los encadenamientos entre iniciativas turísticas y negocios verdes, especialmente si se consideran los principios de sostenibilidad que rigen a estos últimos y la capacidad que podría generarse en términos de la provisión de insumos para las actividades turísticas dentro de las mismas regiones. Esto último es esencial para evitar fugas que afecten la retención de ingresos por las comunidades y para disminuir su potencial huella ambiental, pero también para generar productos que realmente constituyan un reflejo de su identidad territorial.

### *Insuficientes mecanismos para la integración de las comunidades locales a la cadena de valor del turismo en territorios con valores ambientales y ecológicos especiales*

109. *Necesidad de fomentar la participación de las comunidades locales para el turismo sostenible*. Íntimamente ligado al aprovechamiento sostenible del capital natural en la propuesta de valor agregado de la actividad turística, se encuentra que aun es necesario implementar estrategias, mecanismos e instrumentos que garanticen la participación de las comunidades (locales y étnicas) en la cadena de valor del turismo, especialmente en territorios con valores ambientales y ecológicos especiales (PNUMA & OMT, 2007). Esta participación no solo es relevante en el marco de actividades de turismo comunitario, etnoturismo, agroturismo y ecoturismo –que se sustentan en el capital natural de los destinos y se caracterizan por tener impactos más bajos en el medio natural en el que se realizan–, sino también en el contexto de fomentar la adopción de prácticas sostenibles a lo largo de la cadena de valor –vistas desde una perspectiva más amplia, y no desde tipologías o productos turísticos específicos–. En todo caso, las comunidades locales son las primeras llamadas a velar por la conservación y la protección de la riqueza natural de sus territorios, por lo que la generación de valor agregado a partir de la actividad turística también implica fomentar modos de vida sostenibles en las comunidades que habitan las áreas en las que esta actividad tiene lugar.

110. *Insuficiente integración de saberes locales a la protección del capital natural desde el turismo*. Es claro que un gran porcentaje del territorio nacional es ocupado por grupos étnicos, pueblos negros, pequeños campesinos tradicionales y comunidades rurales dispersas que cumplen un papel esencial en el mantenimiento de las condiciones medioambientales de sus regiones y que sustentan sus

[77] Esta es la motivación detrás del planteamiento del Gobierno Nacional (2019) sobre la necesidad de promover encadenamientos comerciales que reduzcan la intermediación, a través de los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural, tales como mercados campesinos que vendan directamente a restaurantes y hoteles, en línea con las iniciativas de turismo rural del MinCIT.

modos de vida y su cultura en ellas. Aunque muchas de estas comunidades tienen altos niveles de apropiación del capital natural y de los valores ecológicos de sus territorios, derivados en algunos casos de sus saberes ancestrales, tradiciones y bienes culturales, aun es necesario realizar mayores esfuerzos para integrarlas como aliadas en la transición del sector hacia una mayor sostenibilidad. Esto es esencial si se considera que, en última instancia, se espera que estas comunidades sean beneficiarias de los efectos socio-económicos positivos que pueden generarse a partir de la prestación de servicios turísticos en sus territorios, encontrando garantizada la protección de su cultura y condiciones de vida a través de la conservación del capital natural en el que se sustentan.

### *Escasa socialización, aplicación y desarrollo de incentivos para promover el uso del turismo como factor de conservación del capital natural*

111. *Escasa utilización de incentivos y esquemas de pago por servicios ambientales*. Aunque se ha reconocido la utilidad de fomentar acciones de conservación y protección del capital natural a través de la implementación de Pagos por Servicios Ambientales (PSA)[78], actualmente solo en 65.000 hectáreas del país se emplea este mecanismo[79]. Esta cifra resulta baja si se compara con otras iniciativas similares en Latinoamérica, tales como Socio Bosque en Ecuador (con 1.271.299 hectáreas), el Programa PSA en Costa Rica (1.052.867 hectáreas) y el Programa de PSA en México (con 3.232.000 hectáreas) (DNP, 2017). De esta manera, y a pesar del reconocimiento del turismo como la principal alternativa económica sostenible frente a la deforestación y la degradación de ecosistemas por otras actividades productivas extractivas, no existen incentivos financieros que promuevan el desarrollo y la conversión de este tipo de actividades a turísticas para garantizar el mantenimiento de las áreas ambientales estratégicas de la nación. De implementarse en el sector turístico, este tipo de incentivos podría tener efectos positivos en materia de protección del capital natural, conservación de recursos naturales valiosos y mitigación del cambio climático (UNEP & UNWTO, 2012).

112. *Poca divulgación y utilización de incentivos por control y mejoramiento ambiental.* El Estatuto Tributario contempla, en su artículo 255, un incentivo de descuento del 25% del valor de la renta declarada para las inversiones realizadas para el control y mejoramiento ambiental. Las primeras se refieren a las inversiones en proyectos o tecnologías que contribuyen a disminuir la cantidad de un vertimiento, emisión o residuo, o a mejorar su calidad (p. ej. equipos de ahorro de energía o sistemas de tratamiento de aguas residuales). Las segundas se refieren a las inversiones realizadas con el fin de contribuir a la preservación y restauración de la diversidad biológica y los recursos naturales renovables (p. ej. suelos, aguas o bosques). Debido a la redacción de la norma, las inversiones realizadas por los prestadores y empresarios de turismo no encajan dentro de los criterios de activación de la medida, por lo que se les genera una barrera para el acceso al beneficio tributario. A manera de ejemplo, una de las condiciones para acceder a los descuentos por inversiones para la adquisición de predios para la preservación y restauración de recursos naturales renovables, es que estos predios se destinen exclusivamente a dicha actividad. Esta situación imposibilita que quienes

[78] En los términos del artículo 4 del Decreto 870 de 2017, se entiende por Pago por Servicios Ambientales el incentivo económico en dinero o en especie que los interesados de los servicios ambientales le reconocen a los propietarios, poseedores u ocupantes de predios por las acciones de preservación y restauración que realizan en áreas y ecosistemas estratégicos.
Es importante aclarar que en Colombia los esquemas de PSA vienen siendo aplicados únicamente en desarrollo de las obligaciones derivadas del artículo 111 de la Ley 99 de 1993; situación que los reduce a la generación de servicios ambientales relacionados con la regulación hídrica. Sin embargo, y teniendo en cuenta que el concepto de servicios ambientales alude a todas las funciones ecosistémicas que son susceptibles de generar beneficios al ser humano, se considera que este tipo de esquemas pueden ser extendidos al sector turismo, donde los beneficios de las características estéticas de los ecosistemas pueden considerarse servicios ambientales que deben ser protegidos.
[79] Esto debido a barreras para la estructuración de proyectos y para el monitoreo de los efectos de su ejecución.

adquieran estos predios puedan desarrollar, al menos en una porción de estos, infraestructura para el ejercicio de actividades turísticas, incluso en los casos en que estas actividades son compatibles con la restauración ecológica y la protección de los recursos naturales.

113. *Desaprovechamiento de otros beneficios tributarios por parte del sector turístico.* Adicional a los mencionados, existen otros beneficios tributarios aplicables a las inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación (Ley 29 de 1990), así como a la implementación de fuentes no convencionales de energía, especialmente de aquellas que hacen uso de fuentes de energía renovable (Ley 1715 de 2014). Sin embargo, estos beneficios, que tienen un gran potencial de contribuir al desarrollo sostenible del turismo, rara vez son aprovechados por las empresas asociadas al sector. Para el caso de los incentivos por inversiones en ciencia, tecnología e innovación solo una empresa del sector turismo y dos de sectores relacionados han accedido a estos beneficios, con una asignación menor al 1% del total del cupo para cada año (DNP, 2020). Este desaprovechamiento de los beneficios tributarios puede deberse a la escasa difusión que han tenido este tipo de políticas en el sector turismo o, como ya se mencionó, a las limitantes establecidas por la misma norma para el acceso a los beneficios. Esto dado que, en ocasiones, dichas limitantes están pensadas para empresas de mayor tamaño o requieren altas inversiones de capital, que no son acordes con las capacidades de las mipymes que conforman la mayor parte del sector.

### *Limitada destinación y utilización de recursos financieros para el desarrollo de proyectos, productos y actividades turísticas sostenibles*

114. *Falta de incentivos para la formulación de proyectos turísticos sostenibles*. Actualmente, la sostenibilidad de los proyectos turísticos de promoción, infraestructura y competitividad que se presentan al Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) es tan solo uno de los 14 criterios que se utilizan para evaluar dichos proyectos[80]. Cada uno de estos 14 criterios se califica de la misma manera (asignando una puntuación de 1 a 5) y tiene la misma ponderación. De hecho, el criterio que valora la sostenibilidad de los proyectos pide que también se analice si estos incorporan factores de calidad –que pueden cumplirse a través de acciones que no necesariamente son sostenibles–. Con esto, no existe un criterio que valore de manera explícita si los proyectos presentados a Fontur contribuyen a mitigar, controlar o gestionar los impactos ambientales asociados a la actividad turística y mucho menos que constituya un incentivo para que los proponentes incorporen principios de sostenibilidad en sus proyectos.

115. *Limitado acceso a créditos de sostenibilidad y eficiencia energética por parte de empresas de turismo*. UNEP & UNWTO (2012) han planteado que el transito hacia un turismo más sostenible requiere que los gobiernos desarrollen líneas de crédito con condiciones favorables que faciliten a los empresarios del sector la implementación de tecnologías, la adecuación de sus instalaciones, la adquisición de equipos, la instalación de sistemas y la construcción de infraestructura para reducir su huella ambiental. En línea con esto, Bancóldex (2019) ha planteado que "entiende que las inversiones verdes son el motor de transformación hacia una economía sostenible, en la que prime el cuidado y la buena gestión ambiental" (pp. 6). Para tal fin, desde el año 2018 ha creado, dentro de su portafolio, una serie de líneas de crédito dirigidas a financiar las inversiones de los sectores productivos en sostenibilidad y eficiencia energética[81]. Con estas, ha buscado mejorar el perfil ambiental de las empresas en términos de mitigación de emisiones de GEI, reducción del uso de combustibles fósiles

[80] Otros criterios utilizados para la evaluación de los proyectos incluyen la relación con las políticas de turismo, las facilidades de conectividad del destino donde se desarrollan, el planteamiento de indicadores, el grado en que el destino cuenta con productos diferenciados, etc…

[81] Estas incluyen i) la línea Bancóldex de eficiencia energética para hoteles, clínicas y hospitales; ii) la línea de desarrollo sostenible y eficiencia energética; y iii) la línea de microfinanzas verdes.

y del consumo de recursos naturales, incremento de la utilización de fuentes de energías renovables, conservación de la biodiversidad, y disminución de residuos sólidos y líquidos. Aunque la cifra de desembolsos para estos proyectos ha venido incrementando con los años, la participación de las empresas del sector turismo en estas líneas de crédito aun es incipiente. Esto se evidencia en que entre los años 2018 y 2019 solo fueron otorgados 24 créditos a empresas de turismo para inversiones en desarrollo sostenible y eficiencia energética[82], que además estuvieron concentrados en las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Cali, Cartagena y Medellín[83].

## D. Falta de prácticas de mitigación, control y compensación de los impactos ambientales negativos por parte de los empresarios y actores asociados a la cadena de valor

116. *Falta de cultura empresarial para el turismo sostenible*. De acuerdo con el Pacto por la Sostenibilidad, "aun cuando las actividades productivas han avanzado en la incorporación de prácticas para mejorar su desempeño ambiental, su compromiso con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático no ha sido suficiente para reducir los impactos ambientales y la generación de emisiones de GEI" (Gobierno de Colombia, 2019, pp. 464). Tal como se verá más adelante, aunque no se cuenta con cifras nacionales específicas del consumo de recursos naturales, de la generación de residuos y vertimientos y del impacto del turismo en el cambio climático, en Colombia este sector no es la excepción en términos de la necesidad de desarrollar mayores estrategias de mitigación, control y compensación de los impactos ambientales negativos que genera. De manera general, la baja inversión en sostenibilidad es común en el sector turismo, aun cuando esta ha demostrado ser una fuente de ventaja competitiva, al generar eficiencias operacionales, valor de marca y ahorros en servicios básicos.

117. *Limitada participación de las empresas turísticas en los programas institucionales de sostenibilidad.* Como se puede ver en el anexo 2, en la encuesta realizada en marzo de 2020 por el Viceministerio de Turismo a los prestadores de servicios turísticos con RNT vigente, el 94,5% de los 1.597 prestadores encuestados contestó que ha implementado en su empresa estrategias o mecanismos para promover la sostenibilidad. Sin embargo, el 86,5% de estos (1.305 prestadores) considera que necesita mayores conocimientos sobre cómo implementar prácticas sostenibles en su negocio. A esto se suma que el sector tiene una baja participación en los programas institucionales que buscan mejorar la sostenibilidad de los sectores productivos. A manera de ejemplo, solo 39 empresas de turismo se han postulado al programa Fábricas de Productividad y, de estas, solo una eligió la línea de eficiencia energética, que busca optimizar el consumo de energía que impacta en el precio final de los productos, y ninguna eligió la línea de sostenibilidad, que acompaña a las empresas en la incorporación de prácticas sostenibles en sus procesos productivos. Adicionalmente, de las 160 empresas que han adoptado la condición de "Sociedades de Beneficio e Interés Colectivo" (BIC)[84] en

[82] Se trata de 19 hoteles, 2 establecimientos de expendio de comidas, 1 club y 1 empresa de transporte. Las inversiones realizadas fueron en sistemas de iluminación LED, aires acondicionados, sistemas de calentamiento de agua con energía solar, sistemas de manejo de vertimientos, sistemas de refrigeración, y vehículos que hacen uso de gas natural. Cabe mencionar que la mayor participación de los hoteles se debe a que en 2018 y 2019 estaba vigente una línea de crédito de eficiencia energética exclusivamente para hoteles, clínicas y hospitales.

[83] Uno de los casos de éxito incluido en el reporte de Bonos Vordes de Bancóldex del año 2019 es el proyecto de construcción sostenible del Hotel Alameda de la 10. A través de este proyecto, la empresa logró un ahorro en el consumo de energía del 20%, una reducción del consumo de agua de 8 a 4 litros por descarga y la reducción de aproximadamente 3.71 toneladas de carbono por año.

[84] Estas fueron creadas por la Ley 1901 de 2018 y reglamentadas mediante el Decreto 2046 de 2019. Se trata de un nuevo modelo empresarial que promueve la incorporación de un propósito social y ambiental, que va más allá de la maximización del interés económico. Dentro de este último, contempla el desarrollo de prácticas ambientales afines a la gestión del cambio climático, tales como auditorías de eficiencia energética, monitoreo de emisiones de GEI, reutilización de residuos, aumento en la utilización de fuentes de energía renovable, y uso de medios de transporte sostenibles.

Colombia, y que se diferencian por contar con un modelo empresarial que promueve una mejor relación con el medio ambiente, solo 5 empresas son de turismo –esto es, el 3%–.

### *Alta generación de residuos sólidos e inadecuado manejo y disposición de estos por parte de los empresarios y actores de la cadena de valor*

118. *Altos volúmenes de residuos generados por el turismo*. De acuerdo con *One Planet Network* (2020), el 80% del turismo tiene lugar en zonas costeras, donde anualmente se generan alrededor de 8 millones de toneladas de plásticos de un solo uso que causan la muerte de más de 1 millón de aves marinas y de 100.000 mamíferos marinos, tortugas y peces. Además, se estima que el volumen de residuos plásticos que terminan en ecosistemas marinos aumenta un 40% en temporadas altas. Por su parte, el turismo urbano también genera una cantidad significativa de residuos que terminan en los ríos y, a través de estos, llegan a los océanos. Si las tendencias actuales en cuanto al uso e inadecuado manejo de plásticos problemáticos continúan, se estima que para el 2050 los océanos van a tener más plásticos que peces y que se va a evidenciar un fuerte deterioro de la calidad del agua del mar (UN, 2019). En Colombia, este es el caso de destinos como Santa Marta, que durante la temporada alta de fin de año recibe aproximadamente 600.000 turistas, que generan un aumento en los residuos que dan a parar en el relleno sanitario de la ciudad, el río Manzanares y el mar Caribe.

119. *Residuos sólidos generados por la industria hotelera.* De los empresarios del sector turismo, se estima que los hoteles y prestadores de servicios de alojamiento son responsables por el volumen más alto de residuos sólidos, pues estos generan alrededor de 1 kg (o 2 libras) de desechos diarios por huésped (Epler Wood, 2017). Adicionalmente, se calcula que sólo el 15% de los *amenities* que se ofrecen a los huéspedes son utilizados, y que el porcentaje restante es desechado (Green Hotelier, 2009). En una medición de los hoteles de la cadena Accor, se encontró que los desperdicios de alimentos equivalen al 40% de sus residuos, los papeles reciclables al 23%, los vidrios al 14% y los plásticos inorgánicos al 10%. En línea con esto, el PNUMA (2019) encontró que en República Dominicana los hoteles desperdician alrededor del 30% de los alimentos y que en Filipinas estos desperdician aproximadamente el 20% de los vegetales y entre el 7% y el 12% de los productos cárnicos[85]. Si bien estos datos no existen específicamente para Colombia, la última Encuesta Ambiental de Hoteles, aplicada para el año 2015[86], muestra que la inversión en el manejo de residuos sólidos tuvo una variación negativa de 28,7% respecto al 2014, mientras que los gastos por este mismo concepto aumentaron en un 22,4% en ese mismo periodo. A su vez, la cantidad de residuos entregados por los hoteles a las empresas de aseo creció un 0,1% y el volumen de residuos aprovechados –esto es, reutilizados, donados, reciclados o comercializados– disminuyó un 7,9% (DANE, 2017).

### *Uso ineficiente e irresponsable del agua por parte de los empresarios y actores asociados a la cadena de valor*

120. *Sobre-consumo del recurso hídrico en el sector turismo.* El turismo representa alrededor del 5% del consumo total de agua a nivel mundial. En particular, el consumo de agua en los hoteles oscila entre 80 y 2.000 litros diarios por turista y alcanza 3.000 litros en hoteles 5 estrellas ubicados en destinos tropicales. En estos últimos, los aumentos en las temperaturas generan un crecimiento en la demanda de agua, así como una mayor frecuencia en la irrigación de jardines y el mantenimiento de piscinas. Así, se ha identificado que los principales factores de consumo de agua en los

[85] La producción, el consumo y el desperdicio de alimentos son, además, factores que deben ser tenidos en cuenta en las emisiones de carbono generadas por el sector turismo (UNEP & UNWTO, 2012).
[86] Los datos de esta encuesta se obtuvieron de la información suministrada por 559 establecimientos de alojamiento, ubicados en todos los departamentos del país, que tuvieron una ocupación de 20 personas o más y registraron ingresos superiores a 3.000 millones en el año 2015.

establecimientos de alojamiento son los campos de golf[87], los jardines, las piscinas, los spas y centros de bienestar, y las habitaciones de los huéspedes (UNEP, 2011). Específicamente en los *resorts* ubicados en destinos tropicales, el 50% del consumo de agua corresponde a las piscinas y al riego de los jardines, el 15% a los restaurantes, el 10% a las lavanderías, y el 5% a las actividades de limpieza (Epler Wood, 2017). Con el cambio climático multiplicando los riesgos asociados a la disponibilidad de agua potable, los prestadores de servicios turísticos no pueden continuar proporcionando agua a sus huéspedes sin tomar en consideración la implementación de medidas que conserven este recurso y respeten las capacidades de los acueductos locales (Epler Wood et al., 2019).

121. *Panorama del recurso hídrico en el sector turístico colombiano*. El bajo desempeño de Colombia en la utilización del recurso hídrico es reconocido por el Pacto por la sostenibilidad que, además, establece que esta es una limitante para la competitividad y la productividad del país. De acuerdo con la Encuesta Ambiental de Hoteles del año 2015, las inversiones en el manejo del recurso hídrico tuvieron una variación negativa de 88% respecto al año 2014. Sin embargo, el consumo total de agua por parte de los establecimientos encuestados disminuyó solamente en un 0,5% respecto al año anterior, evidenciando insuficientes esfuerzos de ahorro de agua por parte del sector de alojamientos (DANE, 2017). Ahora bien, a través de la encuesta realizada por el Viceministerio de Turismo a los prestadores de servicios turísticos con RNT vigente en marzo de 2020 (ver anexo 2), se encuentra que el 88,4% de los encuestados (1.412 prestadores) plantea que ha implementado alguna estrategia para reducir su consumo de agua. Sin embargo, solo el 23,2% de estos 1.412 prestadores ha logrado efectivamente disminuir dicho consumo en el ultimo año, con lo que se puede concluir que los prestadores aun necesitan mayores conocimientos sobre cómo implementar prácticas que reduzcan la huella hídrica de su negocio. Esto es relevante si además se considera que el 41,1% de los encuestados (675 prestadores) contestó que enfrenta dificultades de suministro de agua o escases de la misma, de manera constante o por temporadas.

### *Uso intensivo de la energía y falta de energías limpias, renovables y no convencionales por parte de los empresarios y actores asociados a la cadena de valor*

122. *Gestión del recurso energético.* Según UNEP (2011), el consumo promedio de energía per cápita es de 135MJ diarios, mientras que el consumo promedio de energía de un turista es de 170MJ. En otras palabras, el consumo promedio de energía de un turista es 25% más alto que el de un residente. Particularmente en los establecimientos de alojamiento, se registra mayor consumo energético por metro cuadrado en los hoteles de lujo (entre 170MJ y 320MJ) que tienen habitaciones de mayor tamaño, ofrecen servicios de lavandería y registran un mayor uso del aire acondicionado y/o de la calefacción. En todo caso, los hoteles ocupan el quinto lugar en consumo energético dentro del sector de edificios comerciales y de servicios, y son el segundo subsector del turismo más intensivo en energía, después del transporte (UNEP & UNWTO, 2012). La mayor parte de este consumo se explica por los sistemas de calefacción, aire acondicionado[88], agua caliente, cocinas e iluminación en general. Lo anterior, además de poner de presente la necesidad de implementar estrategias para reducir el consumo energético en la prestación de servicios turísticos, sugiere que los empresarios del sector también están en la posición de influir en las fuentes de suministro de energía, a través de la inversión en fuentes de energía renovables, y de la utilización de materiales de construcción que optimicen la luz y la ventilación naturales (Epler Wood et al., 2019; PNUMA & OMT, 2007).

[87] Se estima que cada día globalmente se utilizan 9.5 billones de litros de agua para irrigar los campos de golf, lo cual equivale a las necesidades diarias del 80% de la población mundial. El agua que se requiere para irrigar un campo de golf durante un año equivale al consumo anual de una ciudad de 12.000 habitantes (UNEP & UNWTO, 2012).

[88] En los hoteles ubicados en destinos tropicales, el aire acondicionado representa entre el 30% y el 42% del consumo energético.

123. *Panorama del consumo energético en el sector turismo en Colombia.* No existen datos del consumo energético por parte de la totalidad del sector turismo en Colombia. Sin embargo, la Encuesta Ambiental de Hoteles del año 2015 muestra que mientras el consumo energético total de los establecimientos de alojamiento incrementó únicamente un 1,1% respecto al año 2014, las inversiones en el manejo de este recurso aumentaron un 91,4% en relación con este mismo periodo (DANE, 2017). Esto sugiere que los establecimientos de alojamiento estaban viendo la necesidad de invertir en una mayor eficiencia energética, a través de la implementación de maquinaría, equipos o tecnologías que contribuyan a un manejo ambiental más responsable de este recurso. Por otra parte, en la encuesta realizada por el Viceministerio de Turismo (ver anexo 2), se encuentra que aun cuando 1.483 de los 1.597 prestadores encuestados (92,9%) plantean que han implementado alguna estrategia para disminuir su consumo de energía, solamente el 16,7% de estos ha visto su consumo efectivamente reducirse en el último año (396). En este sentido, y a pesar de la intención que tienen los empresarios del sector de mejorar su gestión energética, puede concluirse que estos aun necesitan adquirir mayores conocimientos sobre como disminuir su huella ambiental en este sentido. A esto se suma que solo el 20% de los prestadores encuestados (309) contestan que hacen uso de alguna fuente de energía renovable y no convencional.

124. *Uso de fuentes de energía renovables y no convencionales.* La sostenibilidad energética del sector turismo en el largo plazo depende en gran medida de un uso más intensivo de fuentes de energía renovables y no convencionales (UNEP, 2011). En el caso de Colombia, las condiciones climáticas, los servicios ecosistémicos y la inexistencia de estaciones constituyen algunas ventajas para el desarrollo de fuentes de energía renovables y no convencionales. Aunque el país tiene un porcentaje significativo de fuentes limpias de energía –pues el 68% de su energía es hidráulica–, estas dependen de un recurso hídrico cada vez más escaso y aun existe un porcentaje significativo de energía derivada de combustibles fósiles (31%) (Gobierno de Colombia, 2019). Esto ha llevado a que el Ministerio de Minas y Energía realice esfuerzos significativos para aumentar el 1% de la energía que actualmente es generada a través de fuentes renovables y no convencionales. Estas incluyen las fuentes solares –que son infinitas en reservas–, y para la que Colombia tiene un enorme potencial debido a su radiación promedio[89]. Adicionalmente, Colombia tiene una extensa línea costa y está rodeado de 2 océanos; aspecto que puede capitalizarse para la generación de sistemas de energía mareomotriz. Por último, el país genera alrededor de 279.333.596 toneladas de biomasa residual agrícola y pecuaria cada año, lo que apunta a su gran potencial energético. A la intención del Gobierno Nacional de capitalizar estos activos, deben sumarse esfuerzos para que el sector turismo, que está constituido principalmente por mipymes en lugares apartados de la geografía nacional, puedan acceder fácilmente a los mecanismos e incentivos dispuestos para el aprovechamiento de estas fuentes alternativas de energía en sus actividades productivas.

### *Crecientes emisiones de gases efecto invernadero por parte de la industria turística*

125. *Contribución del turismo al cambio climático.* A nivel mundial, la contribución del turismo al cambio climático está entre el 5%[90] y el 8%[91]. Dentro de este porcentaje, el 40% de las emisiones son

[89] La radiación promedio en el país es de 4,5 KW/m2 (alcanzando sus niveles más altos en departamentos como la Guajira - 6,0 KW/m2), con lo que supera el promedio global de 3,9 KW/m2.

[90] Esta cifra surge del primer análisis global de emisiones de $CO_2$ generadas por el turismo a nivel mundial, que fue comisionado en el marco de la Segunda Conferencia Internacional de Cambio Climático y Turismo que tuvo lugar en Suiza en el año 2007. El análisis fue realizado por la OMT y el PNUMA tomando datos del año 2005 (UNWTO & UNEP, 2008).

[91] Esta cifra es tomada de Epler Wood et al. (2019) y Lenzen et al. (2018), que establecen que, con un nivel de confianza del 95%, la huella de carbono producto del turismo representó el 8% de las emisiones totales de GEI entre los años 2009 y 2013, con lo que aumentó cuatro veces más de lo estimado. La diferencia con la cifra de 5% encontrada inicialmente por UNWTO & UNEP (2008) puede obedecer al hecho de que estos

aportadas por el transporte aéreo, el 32% por el transporte terrestre y el 21% por los servicios de alojamiento[92]. El 7% restante se explica por distintos tipos de actividades turísticas (4%) y otras formas de transporte, como cruceros y trenes (3%). Es decir que, con tres cuartas partes de las emisiones (75%), el transporte es el principal subsector del turismo que contribuye al cambio climático[93] (Epler Wood et al., 2019; UNWTO & ITF, 2019). A esto se suman las emisiones indirectas generadas, por ejemplo, por la construcción de infraestructura turística, por la cadena de suministro del sector (especialmente la relacionada con el sector de alimentos) o por las actividades realizadas por las personas empleadas en turismo. Tomando como referencia lo anterior, el turismo tiene una responsabilidad en relación con la meta de reducción de emisiones establecida a través del Acuerdo de París (ver párrafo 37), para lo que organismos como WTTC han trazado una meta de reducción de emisiones de 50% para 2035 y la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) planteó el objetivo aspiracional de lograr que a partir del año 2020 el crecimiento de las emisiones de GEI producto de la aviación sea neutro[94] (Canaero, 2017; UNEP & UNWTO, 2012).

126. *Incremento en las emisiones de GEI.* Aunque el efecto del turismo en el cambio climático no es tan grande como el de otros sectores como el de la electricidad (25%), la agricultura y usos de la tierra (24%), y la industria (21%)[95], se estima que para el 2035 las emisiones de GEI producto del turismo van a aumentar en más del doble (IPCC, 2014; OECD & UNEP, 2011). Este crecimiento en las emisiones puede ser explicado principalmente por un aumento del número de turistas, sus elecciones de destinos cada vez más remotos –y que implican mayores distancias de viaje[96]–, el incremento de los viajes cortos, el uso de medios de transporte intensivos en combustibles y energía, y la tendencia al desarrollo de servicios de alojamiento cada vez más lujosos[97] (UNEP, 2011; UNWTO & UNEP, 2008). De hecho, en la Cumbre del Clima (COP25), que tuvo lugar en España en el año 2019, la ONU planteó que para el 2030 el 21% de las emisiones de carbono a nivel mundial serían producidas por el transporte turístico, si no se avanza hacia su descarbonización y eficiencia energética[98].

127. *Huella de carbono de Colombia.* Colombia está entre los 40 países que generan mayores emisiones de GEI a nivel mundial[99] y ocupa el quinto puesto entre los 32 países de América Latina y el Caribe

---

organismos únicamente midieron la huella de $CO_2$, que no es el único gas efecto invernadero que contribuye al cambio climático. Por el contrario, Epler Wood et al. incluyeron en su medición otros gases –como el óxido de nitrógeno ($NO_x$), el dióxido de sulfuro ($SO_2$), aerosoles y vapor de agua– que son generados en grandes proporciones por el transporte aéreo y aportan al nivel de emisiones.

[92] Las emisiones de carbono generadas por el sector de alojamiento se explican en gran medida por los combustibles fósiles que se utilizan para generar la energía que requieren para efectos de iluminación, para sus sistemas de calefacción y aire acondicionado, y para las cocinas de sus restaurantes (PNUMA, 2019; UNEP, 2011). A esto se añade la utilización de productos químicos (p. ej. pesticidas, pinturas, productos de limpieza y químicos para el tratamiento de piscinas) y su vertimiento inadecuado. Otra fuente relevante de emisiones por parte de los establecimientos de alojamiento corresponde a sus residuos sólidos y de alimentos, pues ambos liberan gases perjudiciales para la atmósfera (PNUMA & OMT, 2007).

[93] UNWTO & ITF (2019) desarrollaron un modelo para estimar las llegadas de pasajeros internacionales por modo de transporte a 2030. Sus resultados muestran que para este año, el 61% de los turistas internacionales se movilizará por aire (1.099 millones), superando la cifra de 59% de 2016 (730 millones de viajeros). El segundo modo de transporte más utilizado seguirá siendo el carro, pero su proporción disminuirá de 31% en el 2016 (378 millones de turistas) a 26% en el 2030 (462 millones).

[94] Estos objetivos recaen sobre la aviación internacional y dejan por fuera las emisiones que resultan de los vuelos domésticos.

[95] La contribución del sector transporte en general es del 14% y la de los edificios es del 6% (IPCC, 2014).

[96] Se proyecta que las distancias recorridas van a aumentar un 223%, el número de viajes un 179% y el número de noches de hotel un 156% (UNEP & UNWTO, 2012).

[97] Se estima que las emisiones de GEI producidas por el subsector de alojamiento van a aumentar en un 170% (UNEP & UNWTO, 2012).

[98] Aunque es ampliamente aceptado que la descarbonización del transporte aéreo es esencial para reducir significativamente las emisiones de GEI y lograr los objetivos de estabilización ambiental, los avances en esta materia requieren de más tiempo. Esto puesto que el crecimiento en el número de turistas supera los efectos de las mejoras tecnológicas y de eficiencia que se han venido implementando en el transporte aéreo con el objetivo de reducir las emisiones (Epler Wood, 2017; UNEP, 2011). Con ello, es importante fortalecer los esquemas de compensación de la huella de carbono ofrecidos a los viajeros y empleados por los mismos empresarios. También es necesario abordar la reducción de la huella de carbono en el marco de una estrategia nacional más amplia sobre los modos de transporte utilizados, que considere las relaciones entre el número de viajeros, la distancia promedio recorrida por medio de transporte y la intensidad energética de cada uno (UNWTO & ITF, 2019).

[99] Generó el 0,42% de las emisiones mundiales de GEI en el 2012.

(IDEAM et al., 2017). Según el Pacto por la Sostenibilidad, dentro de los principales contribuyentes a estas emisiones está el sector del transporte, que representa el 11% del total de emisiones de GEI debido "al alto consumo de combustibles fósiles y la baja participación de vehículos limpios en el parque automotor, que es solo del 2,1%" (Gobierno de Colombia, 2019, pp. 464). Ahora bien, tal como se mencionó en el diagnóstico del problema 1 (ver punto A), Colombia no cuenta con un estimado de la huella de carbono específica del sector turismo, ni con herramientas para su medición. De hecho, el turismo no ha sido incorporado en estudios previos realizados para la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), que han buscado determinar la participación sectorial en la generación de emisiones de GEI en el país[100]. A esto se suma que, desde la perspectiva del sector privado, aun son muy pocas las empresas del sector que recogen y publican información sobre sus emisiones de GEI (Becken & Bobes, 2016; UNWTO & ITF, 2019). Lo anterior se evidencia en la encuesta realizada por el Viceministerio de Turismo a los prestadores de servicios turísticos inscritos en el RNT (ver anexo 2), según la cual el 74,7% de los 1.597 prestadores encuestados no lleva registro de sus emisiones de GEI –esto es, 1.193 prestadores–, y menos de la mitad (43,8%) se han fijado metas de disminución de las emisiones producidas por sus negocios (700 prestadores). Ahora bien, de estos 700 prestadores que se han fijado metas, solo el 29,3% menciona que estas han disminuido en el último año (205 prestadores).

128. *Aumento en las consecuencias del cambio climático.* Ligado al alto volumen de emisiones de GEI generadas a nivel mundial, UNEP y UNWTO (2012) plantean que se ha registrado un aumento de al menos 1ºC en la temperatura promedio de Sur América, lo que constituye una situación crítica para Colombia, que es un país que depende del recurso hídrico para el consumo humano y para la generación de energía hidroeléctrica. Específicamente para Colombia, se prevé que la temperatura promedio anual aumentará gradualmente cerca de 0,9ºC a 2040 (IDEAM et al., 2017). Este incremento en la temperatura ha venido generando un aumento proporcional en el nivel del mar, que a su vez pone en riesgo las zonas costeras, los manglares y los arrecifes del coral del país. Con ello, afecta la disponibilidad de alimentos y de agua potable en dichas zonas y puede llegar a resultar en problemas de salud pública en la población. Ahora bien, para el caso específico del turismo, es importante considerar que los efectos del cambio climático ponen en riesgo la infraestructura turística, en especial aquella que está ubicada en destinos costeros, así como el bienestar de la biodiversidad y sus ecosistemas, y la disponibilidad de recursos naturales esenciales. En esta medida, también pueden incidir en la percepción de atractivo de los destinos, que está altamente influenciada por consideraciones sobre la integridad de los entornos naturales que se quiere visitar, la posibilidad de contemplación de la biodiversidad y el disfrute de condiciones climáticas óptimas para la realización de determinadas actividades. Las playas soleadas, la selva amazónica y los parques nacionales son todos destinos que pueden dejar de ser preferidos por los turistas si se ven amenazados por el cambio climático.

### *Alto volumen de aguas residuales generadas por la industria turística, que no son tratadas adecuadamente y/o que se descargan al suelo o en cuerpos de agua*

129. *Escaso tratamiento de aguas residuales en el sector turismo*. De acuerdo con UN Water (2017), la infraestructura para el tratamiento de aguas residuales está extremadamente subdesarrollada a nivel mundial, pues solo el 5% de dichas aguas son tratadas. En particular, en países en vía de desarrollo, únicamente el 8% de la población tiene acceso a servicios para el tratamiento de aguas residuales.

[100] De acuerdo con la "Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la Comisión Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático" (2017), el sector agropecuario es responsable del 30% de las emisiones, el sector de energético del 36%, el sector forestal del 10% y el sector de la industria manufacturera del 11%.

Este porcentaje aumenta para países con ingresos medios (28%) y con ingresos altos (38%), y alcanza su máxima cobertura en países con economías desarrolladas (70%) (Epler Wood et al., 2019). Al no contar con acceso a sistemas de tratamiento de aguas residuales, un gran número de empresarios de turismo descarga sus vertimientos en el mar, en los ríos y en el medio ambiente en general, sin ningún tipo de tratamiento previo. Este es el caso de varios hoteles ubicados en el mediterráneo, donde se estima que aproximadamente el 60% del agua utilizada para las actividades turísticas no es tratada adecuadamente y es descargada en el mar, junto con partículas del agua de las piscinas y químicos utilizados para disolver aceites y grasas (UNEP & UNWTO, 2012). Todo lo anterior tiene efectos negativos sobre la salud pública, la calidad del agua potable y la integridad de los ecosistemas (Epler Wood, 2017; UNEP, 2011).

130. *Panorama del tratamiento de aguas residuales en el sector turismo en Colombia*. De acuerdo con el Pacto por la Sostenibilidad, solo el 42,2% de las aguas residuales generadas en el país fueron tratadas en 2016. Además, se continúan registrando altos niveles de contaminación del agua por los vertimientos de los sectores productivos, que aun están rezagados en la implementación de tecnologías eficientes para el tratamiento de aguas residuales[101]. En la Encuesta Ambiental de Hoteles correspondiente al año 2015, el DANE (2017) determina que el 49,3% de los establecimientos de alojamiento realizaron algún tipo de tratamiento a sus aguas residuales. Si bien el tratamiento de dichas aguas presenta una variación positiva de 7,4%, al igual que las inversiones en tecnologías y equipos para su reúso (170%), lo anterior sugiere que un poco más de la mitad de los vertimientos continúan sin ser tratados por parte de este subsector del turismo. Al respecto, MinAmbiente y la Universidad Nacional (2015) plantean que uno de los aspectos que inciden en los niveles de competitividad de las playas turísticas del Caribe Colombiano es la contaminación de las aguas debido a las descargas irresponsables vertimientos.

### *Inadecuada aplicación de estándares y normas de calidad y sostenibilidad turística*

131. *Inadecuada aplicación de las Normas Técnicas Sectoriales de Sostenibilidad Turística (NTS-TS).* Las NTS-TS son 59 estándares de calidad para los distintos subsectores turísticos[102]. Tienen como objetivo fortalecer la competitividad de la oferta de productos, actividades y servicios en los territorios, a través de una serie de requisitos que promueven la calidad y la sostenibilidad del turismo en el país. De acuerdo con un informe técnico de verificación sobre la implementación de las NTS-TS[103], de 3.557 prestadores verificados, solo el 7% cumple el 100% de los requisitos de las normas. Es decir que el 93% de los prestadores verificados no cumplen con este requisito legal, atribuyendo tal situación a que no cuentan con las capacidades técnicas, operativas y financieras para ello y a que el municipio en el que se encuentran no ofrece las condiciones suficientes para soportar tal cumplimiento. Estos resultados son consistentes con los del análisis de las matrices de impactos a la sostenibilidad de las NTS-TS, que fue realizado por el Viceministerio de Turismo como insumo para esta política (ver Anexo 1). De acuerdo con este análisis, que partió de un muestreo significativo de 381 matrices de impactos a la sostenibilidad, el 60% de los prestadores de servicios turísticos está implementando este requisito de las normas de manera inadecuada. En esta medida, no están realizando una adecuada identificación de los impactos a la sostenibilidad que se generan a partir de las actividades que desarrollan y de los productos o servicios que prestan, ni una subsecuente planificación de acciones

[101] Además, el control de la contaminación del agua presenta dificultades importantes por el bajo monitoreo de los vertimientos, la informalidad en los sectores productivos, las tecnologías ineficientes para el tratamiento de aguas residuales, las actividades criminales como la minería ilegal, etc.
[102] De estas normas, 12 aplican a alojamientos y hospedajes, 11 a establecimientos gastronómicos, 10 a guías de turismo, 15 a agencias de viajes, 2 a tiempo compartido y 9 a turismo sostenible.
[103] Se trata de informe técnico del contrato FNTC 173 de 2017.

para el manejo, minimización o compensación de dichos impactos. A pesar de esto, están declarando dar cumplimiento a este requisito en el marco de la renovación de su Registro Nacional de Turismo.

132. *Necesidad de ajustar la certificación en normas técnicas de sostenibilidad.* En el análisis de las matrices de impactos a la sostenibilidad, no se encontró ninguna diferencia entre la implementación de este requisito por parte de los prestadores de servicios turísticos certificados[104] y de los no certificados. Estos resultados son preocupantes, pues se esperaría que los prestadores certificados estuvieran realizando una implementación adecuada y rigurosa de los requisitos de las NTS-TS correspondientes. Por otra parte, se observa que aun cuando 25 destinos han sido certificados en las NTS-TS como destinos turísticos sostenibles, estos no necesariamente cumplen con los principios de sostenibilidad de esta política. En algunos de estos destinos (p. ej. Villa de Leyva y el Centro Histórico de Cartagena), la densidad de visitantes en temporadas altas genera presiones excesivas sobre los servicios públicos de agua y saneamiento, evidenciándose en ocasiones que, como resultado del turismo, las poblaciones locales ven reducido su acceso al recurso hídrico y perciben un alto volumen de residuos en las calles. Esto refuerza la necesidad de revisar los requisitos de sostenibilidad que están definidos para la certificación de las NTS-TS, para garantizar que se incluyan los criterios planteados en esta política y asegurar que las necesidades de las comunidades locales no entren en conflicto con las de los turistas.

### *Desconocimiento y falta de apropiación del capital natural por parte de los empresarios y actores asociados a la cadena de valor*

133. *Baja percepción de responsabilidad empresarial sobre el capital natural.* En los análisis de las matrices de impactos a la sostenibilidad (ver anexo 1), el Viceministerio de Turismo encontró que, en la dimensión ambiental, los principales requisitos frente a los cuales los prestadores de servicios turísticos plantean acciones de mitigación de impactos son los relacionados con la gestión de residuos (269 prestadores), gestión energética (267), gestión del agua (261) y uso de productos químicos (188). Para estos requisitos, el porcentaje de prestadores que identifican impactos a la sostenibilidad está entre el 66% y el 82%. Sin embargo, menos del 50% de los prestadores atribuye importancia a la implementación de acciones encaminadas a la protección de las áreas naturales, la preservación de la flora y la fauna, la reducción de la contaminación y la participación en programas ambientales. A esto se suma que el 73% de los prestadores de servicios turísticos asignaron una prioridad promedio entre baja y media a los impactos ambientales generados por sus actividades. Lo anterior denota que perciben poca urgencia para la ejecución de acciones de mitigación, control y compensación de su huella ambiental y que en el corto plazo no tienen previsto implementar cambios en relación con este tipo de prácticas de sostenibilidad de sus negocios.

### *Prácticas de los empresarios y actores de la cadena de valor que atentan directamente contra la integridad de la biodiversidad y sus ecosistemas*

134. *Afectación de ecosistemas estratégicos a partir de la prestación de servicios turísticos.* Distintas fuentes han documentado como algunas actividades turísticas irresponsables han generado daños irreversibles a ecosistemas terrestres y marinos del país. Además de los impactos causados como consecuencia del consumo irresponsable de recursos naturales y el manejo inadecuado de los residuos sólidos y líquidos[105], en los ecosistemas terrestres se ha evidenciado modificación de los paisajes, destrucción de los bosques para la construcción de infraestructura, impactos a la biodiversidad por el uso indebido de senderos, incendios debido a fogatas, y desplazamientos de la

[104] Con corte a junio de 2020, 1.222 prestadores de servicios turísticos estaban certificados.
[105] En particular, el Invemar (2019) ha determinado que la contaminación del agua es uno de las cinco causas de pérdidas de biodiversidad y servicios ecosistémicos en el país.

fauna silvestre como resultado de desarrollos turísticos (MinAmbiente y UNAL, 2015; Zaride, 2011). En el caso de los ecosistemas marinos, la construcción ha generado destrucción de las dunas, los humedales y los manglares, y los barcos, cruceros y puertos han contribuido a la contaminación del agua (PNUMA & OMT, 2007). Los arrecifes de coral se han visto afectados por su explotación para la construcción de hoteles, por las malas prácticas de buceo y pesca, por el descargue de aguas residuales y por su sobre-explotación para el turismo (UNEP, 2011; UNEP & UNWTO, 2012).

135. *Afectaciones a la integridad de la biodiversidad.* Según UNEP & UNWTO (2012), de las 48,000 especies de plantas y animales incluidas a nivel mundial en la "Lista roja de especies en peligro" (*Red List of Threatened Species*), 1.761 se han reportado en riesgo por desarrollos turísticos. Dentro de las prácticas de los empresarios de turismo que ponen en riesgo estas especies, se encuentra la oferta de animales y peces en estado de veda o prohibidos, así como sus huevos para el consumo. También la venta de artesanías y *souvenirs* fabricados con huesos, cuernos, pieles, o cualquier otra parte de origen animal, o incluso fabricados con semillas o madera de especies forestales de alto valor, protegidas o vedadas. Finalmente, se encuentra la manipulación de animales para la atracción de turistas. Ejemplo de ello es la alimentación de tiburones para ser grabados durante las actividades de buceo o la persecución de ballenas durante los ejercicios de avistamiento.

136. *Impactos ambientales de la infraestructura turística.* Aunque se ha reconocido que la implementación de prácticas de construcción y diseño sostenible para la infraestructura turística puede cumplir un papel fundamental en la protección de la biodiversidad y sus ecosistemas, e incluso en la mitigación de la huella ambiental del sector y en la adaptación al cambio climático, en Colombia aun no se han planteado criterios técnicos de sostenibilidad para las edificaciones turísticas. Estos son particularmente relevantes en destinos de naturaleza, donde se requiere evaluar y seleccionar adecuadamente la ubicación y el suelo en el que se levantará la infraestructura. Desde una perspectiva de sostenibilidad, la implementación de prácticas de construcción y diseño responsables implica gestionar eficazmente las materias primas, propender por utilizar materiales locales y procurar que la cadena de suministro y construcción beneficie económicamente a las comunidades anfitrionas. Tanto el diseño como los materiales utilizados pueden tener efectos importantes en términos de generación de emisiones y de residuos, así como de vertimiento de aguas residuales. Esto es aplicable tanto a la fase de operación de la infraestructura como a su fase de construcción, pues en muchos casos los residuos y las emisiones de carbono que se generan durante el levantamiento de las instalaciones son los que generan un mayor perjuicio para el medio ambiente (PNUMA & OMT, 2007). A pesar de lo anterior, Colombia aun no ha desarrollado estrategias para integrar lineamientos de sostenibilidad en las distintas fases del ciclo de vida de las edificaciones turísticas, ni ha implementado incentivos para fomentar la inversión en infraestructura turística sostenible. Ambas dificultades han sido identificadas en el Conpes 3919 "Política Nacional de Edificaciones Sostenibles".

## E. Comportamiento y consumo irresponsable por parte de los viajeros

137. *Sobre-consumo y comportamientos inadecuados por parte de la demanda.* En 2019, a nivel mundial se registraron movimientos de 1.5 billones de turistas internacionales, lo que representó un aumento del 4% respecto a 2018 y el décimo año consecutivo de crecimiento (UNWTO, 2020a). Este incremento en los viajes ha traído consigo un aumento proporcional en la huella ambiental que generan los turistas tanto de manera directa –a través de acciones antrópicas sobre el medio natural– o indirecta – a través del consumo de recursos como el hídrico o el energético–. Esto se genera, entre

otras razones, por la existencia de ciertos niveles de desinformación por parte de los turistas, la cultura de consumo que asocia el ocio y el disfrute con la ausencia de limitaciones, y las campañas de comunicación que incentivan el sobre-consumo (UNEP & UNWTO, 2012). También por la necesidad del sector de satisfacer las necesidades y motivaciones de los visitantes, que en ocasiones lleva a que se superen límites de cambio aceptables y se generen impactos en los ecosistemas y las comunidades.

138. *Impactos del turista irresponsable.* De manera general, los impactos negativos ocasionados por los comportamientos y hábitos de consumo de los viajeros están asociados al uso inadecuado de recursos y servicios públicos, al aumento en la producción de desechos y aguas residuales, a la alteración de los ecosistemas, a la extracción y tráfico de especies, a la pérdida de biodiversidad, a la alteración de atractivos naturales, al uso inadecuado o excesivo de infraestructuras, entre otros (Vilches et al., 2014). En Colombia, por ejemplo, los medios de comunicación registran de forma creciente las afectaciones generadas por el turismo masivo en playas del Caribe y del Pacífico, que redunda en una alta generación de residuos y en la afectación de la integridad de los ecosistemas marinos. También se registran consecuencias de actividades turísticas en escenarios naturales como quebradas, ríos, ecosistemas de manglar o áreas protegidas, cuyas capacidades se desbordan sin control alguno de las autoridades y donde, en algunos casos, los daños ambientales son irreparables. Finalmente, los medios de comunicación documentan presiones sobre ciudades o centros históricos, como el caso de Cartagena, que en temporadas altas ve su sistema de alcantarillado desbordado, el volumen de residuos triplicado y la disponibilidad de agua limitada.

139. *Importancia de generar una cultura del "viajero responsable"*. Aunque recientemente se ha empezado a generar mayor conciencia por parte de los viajeros sobre el impacto que tienen sus comportamientos de viaje sobre los destinos y el medio ambiente que visitan, una gran parte de estos todavía no tiene en cuenta la sostenibilidad en sus decisiones de viaje. Frente a esta dualidad de los viajeros, donde según su comportamiento y hábitos de consumo estos pueden ser agentes de cambio o depredadores ambientales, el turismo se balancea entre los impactos positivos y negativos que ocasiona. En consecuencia, Colombia aun debe realizar esfuerzos para fomentar una conciencia de sostenibilidad en la cultura de viaje e implementar estrategias de sensibilización para los turistas, que permitan generar mayor conciencia alrededor de las consecuencias de sus prácticas irresponsables, del rol que juegan en la preservación de los valores ecológicos de los destinos que visitan y de los mecanismos de sanción aplicables en los casos en que decidan contravenir las normas vigentes.

### *Insuficientes programas de sensibilización ambiental dirigidos a los viajeros*

140. *Falta de estrategias que fomenten comportamientos responsables en la demanda.* A nivel mundial, distintos países han implementado programas de educación ambiental de los viajeros como estrategia para reducir comportamientos irresponsables y hábitos de consumo perjudiciales para el medio ambiente y los recursos naturales. A pesar de los beneficios de este tipo de estrategias para fomentar una demanda más responsable, Colombia ha implementado muy pocas estrategias para la sensibilización de los viajeros en relación con la sostenibilidad. Un ejemplo de estas estrategias es la campaña "Colombia Limpia"[106], que tiene como objetivo promover prácticas responsables para el manejo y la disposición adecuada de los residuos sólidos en los destinos. Si bien en los últimos cuatro años la campaña logró realizar más de 150 jornadas, llegar a alrededor de 100 destinos y sensibilizar alrededor de 210.000 personas, la presencia de residuos sólidos continua siendo una problemática

[106] Esta campaña fue diseñada y puesta en marcha en el año 2015 por el Viceministerio de Turismo, con el objetivo de mantener limpios los destinos turísticos y sensibilizar a las comunidades de destino, a los turistas y a los prestadores de servicios turísticos sobre la importancia de su cuidado.

recurrente, especialmente en destinos que reciben flujos turísticos que sobrepasan su capacidad, en áreas turísticas que no cuentan con sistemas para la disposición de desechos o que tienen escasos o inexistentes servicios de recolección de basuras, y en territorios visitados por turistas con un bajo nivel de conciencia frente a sus hábitos de consumo. Teniendo en cuenta que a nivel nacional, departamental o municipal no se desarrollan campañas de sensibilización ambiental adicionales a "Colombia Limpia", es necesario generar nuevas estrategias y de mayor alcance que contribuyan al objetivo de fomentar una demanda responsable en sector.

141. *Falta de conciencia sobre la huella de carbono.* Son muchos los viajeros que no son conscientes de su huella de carbono, pero aún son más los que desconocen lo que significa compensarla[107]. Y entre los que tienen este conocimiento, todavía existe una resistencia generalizada a realizar estas compensaciones voluntarias, por representar un mayor gasto (UNWTO & UNEP, 2008). Esto sugiere que tanto los empresarios de turismo como los gobiernos deben implementar estrategias de sensibilización dirigidas a fomentar la responsabilidad de los viajeros en relación con las emisiones de GEI que generan, así como a ofrecerles alternativas de compensación que generen una mayor conciencia sobre sus impactos ambientales.

142. *Desconocimiento de sellos de sostenibilidad.* Durante los últimos años, y con el fin de generar conciencia alrededor del consumo de productos y servicios que cumplan con criterios de sostenibilidad, el Gobierno Nacional ha impulsado la implementación de NTS-TS (ver párrafos 131 y 132). A pesar del número de destinos y prestadores de servicios turísticos que cuentan con el sello de calidad que los acredita como espacios o empresas que han realizado esfuerzos significativos en materia de sostenibilidad, los turistas desconocen –o en el mejor de los casos reconocen de forma superficial– los valores asociados a la adquisición de este sello y los criterios que acredita.

### *Impactos negativos al capital natural generados por los comportamientos y las prácticas de consumo de los turistas*

143. *Hábitos de consumo perjudiciales por parte de los turistas.* Distintos estudios han identificado que uno de los principales impactos negativos ocasionados por los turistas es el relacionado con la alta generación de residuos. Se estima que a nivel mundial los turistas son responsables de la producción de 35 millones de toneladas de residuos sólidos cada año (Redes, 2018). También que estos generan entre 1,5kg y 2kg de basura diaria por persona, pues durante sus viajes tienden a utilizar más productos desechables y a consumir más alimentos y bebidas que en sus casas (Compromiso RSE, 2018; UNEP & UNWTO, 2012). Específicamente en el Mediterráneo, se calcula que durante la temporada alta –esto es, de mayo a septiembre– los turistas lanzan a las playas un promedio de 250.000 residuos diarios por km2. Esta cantidad aumenta hasta los 316.000 residuos diarios por km2 en los meses de julio y agosto y está conformada principalmente por plásticos (36,8%) y colillas de cigarrillo (30,6%). Ahora bien, en Colombia se ha documentado que en la playa El Rodadero se extraen anualmente 8 toneladas de basura de la arena y del mar en las jornadas de limpieza que se realizan. De estas 8 toneladas, el 40% corresponde a plásticos, bolsas e icopor, que son altamente contaminantes y generan impactos negativos de gran alcance sobre la biodiversidad marina.

144. *Alto consumo de recursos naturales.* Durante sus viajes, la mayoría de los turistas utiliza el agua de manera desinteresada: toma duchas más seguido, utiliza piscinas, visita spas y asiste a parques acuáticos (Epler Wood et al., 2019). Su consumo de agua suele ser mayor que el de los residentes,

[107] La compensación de la huella de carbono consiste en la inversión en proyectos que contribuyen a almacenar en el ambiente la misma cantidad de $CO_2$ que se genera a través de determinada actividad (p. ej. siembra de árboles para compensar las emisiones de GEI generadas a través de un vuelo internacional) (UNWTO & UNEP, 2008).

especialmente en destinos áridos, en épocas de verano y en temporadas de sequía, en las que en muchas ocasiones las comunidades locales tienen la necesidad de hacer recortes y ahorros. Según UNEP (2011), en Europa el consumo promedio de agua de un residente es de 241 litros diarios, mientras que el consumo promedio de un turista es de 300 litros diarios y de 880 litros diarios si se trata de un turista que se hospeda en una acomodación de lujo. Lo anterior implica que un turista puede llegar a consumir hasta cuatro veces más agua que la que un europeo consume en su casa. En consecuencia, a nivel mundial se ha hecho evidente que el consumo de agua por parte de los turistas puede entrar en competencia directa con las necesidades locales y que, en casos extremos, puede llegar a limitar el acceso a agua limpia por parte de las comunidades (Epler Wood, 2017; ITP, 2018). Ahora bien, si se toma un ejemplo nacional, como San Andrés, se encuentra que el consumo diario de agua de un turista es de 293 litros en promedio, mientras que el de un residente es de 150 litros en promedio. Es decir que la relación es prácticamente del doble (UNAL, 2009). Sin embargo, cuando se les pregunta a los turistas sobre su conocimiento del estado del recurso hídrico en la isla, solo el 29% tiene conciencia de que este es uno de los destinos más vulnerables del país, por ser insular y no contar con muchas fuentes de agua dulce (James & Barrios, 2020).

145. *Acciones que atentan directamente contra la integridad de la biodiversidad.* Dentro de los comportamientos inadecuados por parte de los turistas, también están aquellos que generan impactos sobre la fauna silvestre. Muchos de estos son documentados por los medios de comunicación, e incluyen su interacción con animales en cautiverio o "cebados", que toman la forma de atracción turística con la que los visitantes buscan tomarse fotos. También el uso de animales en paseos o excursiones, en los que se ven sometidos a estrés por deshidratación y calor, o falta de atención veterinaria, entre otros perjuicios. A lo anterior se suma la violación de normas que restringen el paso a áreas de especial fragilidad como nevados, páramos, humedales o corredores biológicos. Este tipo de comportamientos apuntan a la necesidad de generar mayor conciencia alrededor de los impactos ambientales de los turistas y de fomentar hábitos de viaje responsables en relación con los atractivos y destinos turísticos que son visitados.

## F. Bajo posicionamiento de Colombia como destino turístico sostenible

146. *Potencial de Colombia como destino turístico sostenible.* Colombia tiene un potencial enorme para posicionarse como destino turístico sostenible de talla mundial. Tal como se mencionó en la introducción de este documento (ver párrafos 12 y 13), el país es internacionalmente reconocido por su biodiversidad y por la variedad de regiones que componen su geografía y enriquecen su oferta de productos turísticos únicos. Además, casi el 16% del territorio nacional corresponde a áreas protegidas (PNN, 2015) y cada vez es mayor el número de iniciativas de ecoturismo, turismo rural y comunitario que contribuyen a generar ingresos económicos y una mejor calidad de vida para las comunidades locales. Teniendo en cuenta, entonces, que una de las principales ventajas competitivas del país es su capital natural, se deben fortalecer las estrategias de promoción que potencien su reputación como destino capaz de ofrecer a los turistas experiencias transformadoras, que generen un valor agregado para el medio ambiente y las comunidades del país (Gamper, 2019). A estas estrategias se deben sumar los esfuerzos que se están realizando a través de esta política, dirigidos a que todas las actividades turísticas, indistintamente del medio rural o urbano en el que sean desarrolladas y del tipo de prestador de servicios turísticos que las ofrezca, estén guiadas por principios de sostenibilidad. La reputación de Colombia como destino turístico que, sustentado en la riqueza de su capital natural, se destaca por su gestión sostenible de atractivos, servicios, productos y experiencias de viaje aun debe ser fortalecida.

### *Falta de estudios de inteligencia de mercados que orienten el desarrollo de productos turísticos especializados para segmentos específicos de la demanda con interés en sostenibilidad*

147. *Falta de información de la demanda de turismo sostenible*. De acuerdo con la OMT y la OEA, cada vez hay mayor evidencia sobre un tipo emergente de viajero, que se caracteriza por ser más responsable y demandar productos y servicios turísticos especializados y enfocados en la protección del capital natural y el bienestar de las comunidades locales (UNWTO & OAS, 2018). En este sentido, estudios recientes de mercado sugieren que aproximadamente el 73% de los viajeros *millenials* están dispuestos a pagar precios más altos por experiencias sostenibles. Esto en comparación con las generaciones previas, dentro de las que solo el 50% o menos de los viajeros otorga un valor más alto a la sostenibilidad en el turismo (UNWTO & OAS, 2018). De acuerdo con encuestas de *Booking*, a nivel mundial el 87% de los turistas quiere viajar de forma más responsable (Booking, 2018) y el 72% de estos considera que es necesario actuar ahora y elegir opciones de viaje más sostenibles que contribuyan a proteger el capital natural de los destinos (Booking, 2019). Sin embargo, estas tendencias de la demanda aún no se concretan eficientemente como una preferencia clara en Colombia y su análisis no se encuentra debidamente actualizado. Según Fontur (2011), únicamente el 36% de los viajeros domésticos identifica, dentro de la oferta del país, destinos turísticos que se sustentan en el capital natural, haciendo referencia principalmente al Amazonas (24%), la Orinoquía (4%) y parques nacionales naturales (3,3%). Adicionalmente, solo el 19,21% de la demanda de turismo doméstico tiene preferencia por actividades asociadas a las tipologías de naturaleza (8,84%), rural (7,35%) y de aventura (3,02%), que propenden por la generación de impactos mínimos sobre el entorno natural y sociocultural en el que tienen lugar.

148. *Preferencias internacionales en relación con el país.* De acuerdo con una investigación de mercados realizada por Fontur (2012), las principales razones por las que los mercados emisores de Las Américas escogen a Colombia como destino turístico están relacionadas con sus playas, clima, paisajes y naturaleza, en el 66% de los casos, así como con la gastronomía (13%) y el turismo de aventura (13%). Según esta investigación, en estos países los mayoristas internacionales consideran que Colombia es un país que ofrece principalmente productos de sol y playa a precios económicos; aspecto que muestra la falta de desarrollo de una oferta especializada y viable hacia las nuevas tendencias de la demanda, así como el desconocimiento de los canales de distribución frente otras alternativas que ofrece el país a los viajeros. Esta situación denota la necesidad de que Colombia continúe mejorando la promoción y el desarrollo de producto, orientándolos hacia los valores y atributos que se ajusten a las tendencias de sostenibilidad de la demanda. Para ello, también cobra relevancia contar con estudios actualizados de inteligencia de mercados, que permitan identificar los segmentos de la demanda que tienen un interés particular hacia la sostenibilidad y realizar un direccionamiento estratégico de la promoción turística.

### *Falta de iniciativas que fortalezcan la reputación de Colombia como destino turístico sostenible*

149. *Incipiente posicionamiento de Colombia en materia de sostenibilidad*. A pesar del crecimiento notable que ha tenido el turismo en Colombia en los últimos años, su posicionamiento como destino turístico sostenible en los mercados internacionales aun es incipiente. A partir de un análisis de 8 millones de comentarios de viajeros realizados en el año 2018, Expedia (2019) encontró que los principales países identificados como destinos turísticos sostenibles son Estados Unidos, México, Canadá, Australia, Reino Unido, Costa Rica, Tailandia, Nueva Zelanda, Francia e Italia. Por su parte, *The Economist* (2019), en su Índice de Turismo Sostenible, destacó el compromiso y el desempeño de los siguientes diez países en el desarrollo de prácticas de sostenibilidad para el turismo: Francia, Alemania, Reino

Unido, Estados Unidos, Japón, India, Brasil, China, Indonesia y Egipto. Ahora bien, según el estudio Country Brand Ranking 2019-2020 (WEF, 2019), que analiza el posicionamiento de países en los mercados turísticos, la sostenibilidad es un factor determinante a la hora de constituirse como una opción de viaje en la mente de los consumidores. Tal es el caso de Costa Rica, que ha logrado identificarse con el concepto sostenibilidad, siendo el líder en la región de América y ocupando el puesto 34 a nivel mundial en este ranking. Colombia, por su parte, ocupa el puesto 64 en el mundo, con una calificación BB, y no recibe mención alguna en términos de sostenibilidad. Este tipo de estudios sugieren que el país aun no es internacionalmente reconocido por sus iniciativas en materia de sostenibilidad y que existe un gran potencial de trabajar en su reconocimiento como destino turístico sostenible para evitar que los segmentos más especializados de la demanda se dirijan hacia otros destinos de la región.

### *Insuficiente incorporación de principios de sostenibilidad en las actividades de mercadeo y promoción*

150. *Nuevas técnicas de mercadeo y promoción para la sostenibilidad.* En múltiples ocasiones, las técnicas tradicionales de mercadeo y promoción turística, utilizadas tanto por el sector público como por el sector privado, no toman en consideración sus propios impactos ambientales. Ejemplo de ello es el uso excesivo de papel y folletos, e incluso de plásticos promocionales altamente contaminantes. Es por esto que, a nivel mundial, se han venido transformando y ajustando las técnicas de promoción según criterios de sostenibilidad, buscando lograr mejores retornos de la inversión, mayor eficacia en el relacionamiento con clientes y distribuidores, y menor impacto ambiental colateral. La mayor conciencia ambiental de los consumidores y los canales, sumada a la creciente utilización de herramientas de marketing digital, ha llevado a que distintos países disminuyan de manera paulatina sus actividades de promoción ATL y BTL tradicionales, como ferias, eventos sociales y corporativos, viajes de familiarización, ruedas de negocios, entre otras (Vallejo, 2017).

151. *Fortalecimiento de alianzas con canales de mercadeo internacionales*. El trabajo de comercialización y distribución de Colombia como destino turístico en los mercados emisores es una tarea constante y continuada, según la evolución de la oferta de productos y servicios. En este sentido, se requiere mejorar el acceso a la información sobre tendencias, segmentos interesantes y preferencias turísticas sostenibles por parte de estos agentes. Si bien ProColombia realiza periódicamente encuentros de negocios que tienen una amplia participación de mayoristas y agencias de distintos países del mundo, es necesario sofisticar la búsqueda de aliados especializados de comercialización, acorde con las nuevas orientaciones de sostenibilidad del desarrollo de la oferta del país. En un estudio desarrollado por SIPPO en el 2019, se recomienda a Colombia mejorar su posicionamiento en materia de sostenibilidad a través de alianzas con agencias de viajes internacionalmente reconocidas y con los organismos de certificación con mayor reputación a nivel mundial[108] (Gamper, 2019). Esto sugiere que el país aun puede realizar mayores esfuerzos para generar nuevas alianzas globales y fortalecer las existentes, con el fin de posicionar a Colombia en los canales más efectivos de promoción en materia de turismo sostenible.

[108] En concreto, se hace referencia a la Asociación de Agencias de Viaje Británicas (*Association of British Travel Agents* - ABTA) y la Asociación de Turoperadores Independientes (Association of Independent Tour Operators – AITO) en el Reino Unido, a la Asociación de Comercio de Viajes de Aventura (*Adventure Travel Trade Associartion* - ATTA) y al Foro Anders Reisen (FAR) en Alemanía –que es uno de los mejores puntos de contacto con operadores turísticos con un fuerte compromiso de sostenibilidad–. También a TourCert, Travelife o Biosphere.

# V. OBJETIVOS PARA EL DESARROLLO DE UN TURISMO SOSTENIBLE

152. *Objetivo general.* El objetivo general planteado para esta política, con base en el problema general identificado, es el de fortalecer la sostenibilidad de la cadena de valor del turismo en Colombia, con el fin de mejorar su competitividad, garantizar la conservación y uso responsable del capital natural y generar un mayor valor agregado y diferenciación para el país.

153. *Objetivos específicos.* Con base en el objetivo general, se plantean cuatro objetivos específicos que están orientados a los distintos actores que juegan un rol en la consolidación de un turismo sostenible en Colombia. A los tres primeros se orientan la mayor parte de los lineamientos de esta política, por considerar que son los principales responsables de las problemáticas identificadas en el diagnóstico.

    a. Instituciones y gobiernos locales. Fortalecer la gobernanza en los procesos de ordenamiento, planificación, regulación y coordinación interinstitucional para el desarrollo y la gestión sostenible del turismo en el país.

    b. Emprendedores y empresarios. Promover la adopción de buenas prácticas de planeación, operación, consumo y producción responsable en la prestación de servicios, el desarrollo de actividades y la oferta de productos por parte de los empresarios de turismo y sus proveedores.

    c. Viajeros y consumidores. Fomentar el comportamiento responsable y el consumo sostenible de productos, servicios y actividades turísticas por parte de los viajeros, contribuyendo a posicionar a Colombia como destino turístico sostenible.

    d. Comunidades locales y residentes. Estimular la apropiación del capital natural por parte de las comunidades locales, para que estas se conviertan en aliadas en la transición del sector hacia una mayor sostenibilidad y perciban los beneficios socio-económicos de la actividad turística.

# VI. PLAN ESTRATEGICO: UNA VISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN SOSTENIBLE DEL TURISMO

154. *Estructura del plan estratégico.* Este capítulo tiene seis partes: una por cada una de las estrategias de esta política, planteadas a partir de los grandes problemas identificados en el diagnóstico. Tras una descripción inicial de dichas estrategias, en cada parte se presentan los distintos programas y proyectos que componen cada una y que buscan dar respuesta a las necesidades identificadas en el diagnóstico. Estos programas y proyectos, a su vez, agrupan 129 acciones indicativas, planteadas para dar solución a las causas identificadas en la matriz de marco lógico, según su alcance y objetivos.

155. *Hoja de ruta.* Las acciones constituyen la hoja de ruta para dar cumplimiento a cada uno de los programas y proyectos planteados en las estrategias. Sin embargo, son indicativas. Esto que quiere decir que no son exhaustivas y que, en el marco de los distintos programas y proyectos se pueden plantear acciones adicionales que se determinen necesarias durante la implementación de esta política. Con ello, se deja abierta la posibilidad de que la hoja de ruta para el cumplimiento de las distintas estrategias permanezca en construcción, e incorpore elementos adicionales que con el tiempo se pongan de presente en la agenda internacional de sostenibilidad. También es preciso aclarar que las acciones propuestas pueden contribuir al cumplimiento de los objetivos de más de un programa o proyecto, o a la solución de más de una causa identificada en el diagnóstico, lo cual es esperable si se considera el carácter integral y circular de los problemas de sostenibilidad abordados por esta política. Finalmente, para estas acciones se han definido unos actores corresponsables, que se pueden encontrar en la matriz de plan de acción que está como anexo, y unos plazos para su ejecución. Estos plazos están señalados por colores en las tablas que se presentan en este capitulo: el verde indica un plazo de 2 años, el amarillo de 2-6 años y el rojo de 6-10 años. Con ello, esta política tiene un horizonte de tiempo a 2030, que es consistente con la Agenda Internacional de Desarrollo Sostenible, suscrita y ratificada por el país.

156. *Plan de acción e indicadores.* El plan de acción de esta política se presenta en el anexo 3. Además de los aspectos contenidos en la hoja de ruta, este identifica los actores públicos y privados corresponsables en cada una de las acciones, así como los indicadores de cumplimiento de este plan estratégico. Los indicadores están planteados por proyecto, con el fin de permitir la inclusión posterior de las acciones adicionales que se consideren estratégicas para su cumplimiento y para el logro de los objetivos de esta política.

## *Estrategias de política*

157. *Estrategias.* A partir de cada uno de los problemas identificados en la matriz de marco lógico (ver tabla 4), se plantean seis grandes estrategias para esta política:

   a. Fortalecimiento de la información para la gestión del turismo sostenible. Promover la generación de información, mejorar su disponibilidad y garantizar su confiabilidad para la toma de decisiones y la gestión público-privada del desarrollo sostenible del turismo en el país.

   b. Consolidación de la gobernanza para el desarrollo del turismo sostenible. Fortalecer la incorporación de criterios de sostenibilidad en los procesos de ordenamiento, planificación y gestión del turismo en los atractivos y destinos, así como la implementación de mecanismos y alianzas que propicien la articulación del sector turístico con las autoridades ambientales que inciden en la gestión sostenible del turismo en los territorios.

c. Inversión e innovación para generar valor agregado a partir del turismo sostenible. Consolidar una oferta turística con mayor valor agregado, a través de la generación de incentivos y condiciones para el aprovechamiento sostenible del capital natural como ventaja competitiva.

d. Gestión sostenible y responsable del capital natural por parte de la oferta turística. Fomentar la sensibilización y apropiación de buenas prácticas de mitigación, control y compensación de los impactos ambientales por parte de los empresarios y actores asociados a la cadena de valor del sector turismo. Estos deben promover:

   i. El ahorro y uso eficiente del agua;

   ii. La gestión eficiente de la energía y la inversión en fuentes energías renovables y no convencionales;

   iii. El manejo responsable de los residuos sólidos;

   iv. El tratamiento adecuado de las aguas residuales;

   v. La disminución de las emisiones atmosféricas;

   vi. La protección de la integridad de la biodiversidad y de sus ecosistemas; y

   vii. La gestión adecuada de otros impactos ambientales asociados a la actividad turística.

e. Fomento de una cultura de viaje sostenible en Colombia. Promover el comportamiento responsable y el consumo sostenible como parte de la cultura de viaje y disfrute de las experiencias que integran la oferta turística colombiana.

f. Posicionamiento de Colombia como destino turístico sostenible. Generar estrategias de mercadeo y promoción que se sustenten en los objetivos de sostenibilidad turística del país, sean compatibles con la protección del capital natural y hagan uso de herramientas especializadas para generar diferenciación de la oferta turística y fortalecer el posicionamiento de Colombia en mercados estratégicos.

## A. Fortalecimiento de la información para la gestión del turismo sostenible

158. *Programas para el fortalecimiento de la información.* Partiendo de la necesidad de contar con información oportuna, confiable y pertinente para orientar la toma de decisiones de inversión y de política pública para el desarrollo sostenible del turismo, se pondrán en marcha dos grandes programas: el "Sistema de Información del Desempeño Ambiental del Turismo" e "InfoTur Sostenible 4.0". Estos dos programas buscan que tanto a nivel nacional como local se ejerza una gestión turística basada en datos y en evidencia empírica, con el fin de garantizar que las estrategias, políticas y proyectos que se pongan en marcha en los destinos tengan el mayor impacto posible en cuanto a su sostenibilidad y la de la actividad turística.

159. *Sistema de Información del Desempeño Ambiental del Turismo.* Este programa consiste en el desarrollo e implementación de un sistema de información que mida los impactos ambientales que generan los distintos actores y actividades de la cadena de valor del turismo a nivel nacional y en los territorios, con el fin de orientar la toma de decisiones en relación con el manejo integral de dichos impactos y con el desarrollo sostenible de la actividad. Este sistema debe cumplir con estándares internacionales que permitan su comparación, así como estar articulado con las cuentas del DANE, con el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC) y con el Sistema de información en

Biodiversidad (SiB). También debe estar integrado por herramientas de medición, indicadores, metodologías estadísticas, e investigaciones y estudios formales que sirvan de base para el planteamiento de estrategias y acciones para la mitigación, control y compensación de la huella ambiental de la actividad turística. Para la ejecución de este programa, se llevarán a cabo los siguientes dos proyectos:

a. *Batería de indicadores de turismo sostenible.* Este proyecto tiene tres propósitos principales. El primero consiste en el ajuste de los indicadores de resultados y las metas que se utilizan para medir el desarrollo y el crecimiento del sector, para que estas vayan más allá del número de visitantes que se reciben en el país –y que privilegian un turismo masivo–, y se enfoquen en aspectos que favorezcan la atracción de un turismo de calidad, que se exprese en una mayor captación de divisas y en un mayor beneficio para las comunidades locales. El segundo propósito de este proyecto es el diseño y la implementación de nuevos indicadores de turismo sostenible, que arrojen información confiable, estandarizada y pertinente en relación con el desempeño ambiental del sector a nivel nacional y en los territorios. Lo anterior en articulación con los sistemas de información ambiental existentes. Por último, este proyecto tiene como propósito la publicación de la información generada en el Visor de Turismo, desarrollado en conjunto con el DANE, con el fin de facilitar su consulta y utilización por parte de todos los actores de la cadena de valor del sector turismo en Colombia.

b. *Investigación y estudios institucionales en turismo sostenible.* Este proyecto busca llenar los vacíos existentes en materia de investigaciones y estudios sectoriales específicos sobre la huella ambiental de los distintos actores de la cadena de valor del turismo y de los diferentes tipos de prestadores de servicios turísticos en Colombia, para así definir una línea base para el planteamiento de estrategias para mitigar, controlar y compensar los impactos al capital natural por parte de dichos actores. También busca generar información sobre la satisfacción de los residentes en relación con el desarrollo y los efectos ambientales del turismo en sus territorios, así como sobre la percepción de los viajeros sobre la sostenibilidad de la oferta turística colombiana. Lo anterior con el fin de identificar el potencial de mejora de los destinos turísticos en términos de su sostenibilidad y competitividad, y de garantizar que su actividad turística contribuya al bienestar de las comunidades locales y a la preservación de sus activos ambientales valiosos.

160. *InfoTur Sostenible 4.0.* En línea con la creciente digitalización de los sectores productivos, este programa busca la implementación de tecnologías de la cuarta revolución industrial para realizar análisis complejos de información que permitan orientar estrategias para el desarrollo sostenible de los atractivos y destinos turísticos. También busca fomentar el desarrollo de investigaciones y la generación de conocimiento sobre turismo sostenible, a través de espacios que propicien el trabajo conjunto de las entidades públicas, las instituciones académicas, el sector privado y las organizaciones sociales y que, tomando la sostenibilidad como pilar para el desarrollo, resulten en propuestas innovadoras que contribuyan a la transformación del sector turismo en Colombia. Este programa se ejecutará a través de dos proyectos:

a. *Centro de Pensamiento Nacional para el Turismo Sostenible.* Tomando como referencia que existen pocos espacios de articulación, prospectiva y análisis de información para el desarrollo del turismo sostenible, se propone la creación de un Centro de Pensamiento para el Turismo Sostenible, en el que confluyan los sectores públicos y privados, las instituciones académicas, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales que tienen interés e incidencia en la materia. Se trata de un espacio de debate interdisciplinar e intersectorial en el que se

haga uso de las nuevas tecnologías para el análisis de datos, se genere información de manera conjunta y se comparta aquella que es generada de manera individual, con el fin de plantear propuestas de innovación para el manejo integral de impactos ambientales, la gestión sostenible y la visión a largo plazo del sector turismo. El Centro de Pensamiento puede tomar como referencia las nueve áreas temáticas definidas por la Red de Observatorios de Turismo Sostenible de la OMT (*World Tourism Organization International Network of Sustainable Tourism Observatories* – INSTO) para generar líneas de investigación en la materia. Estas áreas son: i) gestión de la energía, ii) gestión del recurso hídrico; iii) manejo de residuos sólidos; iv) manejo de vertimientos y aguas residuales; v) estacionalidad, vi) generación de empleo, vii) beneficios económicos, viii) gobernanza turística, y ix) satisfacción de las comunidades locales. En esta medida, el Centro de Pensamiento podría ser también un espacio en el que los estudiantes de universidades realicen sus trabajos de grado y en el que se generen documentos de interés público o publicaciones científicas que contribuyan al posicionamiento de Colombia como destino sostenible a nivel internacional.

b. *Turismo Sostenible Inteligente.* Este proyecto reconoce la necesidad de implementar mecanismos de innovación tecnológica en turismo, con el fin de analizar altos volúmenes de información y aplicar estrategias de gestión de la oferta y de la demanda que contribuyan al desarrollo sostenible del sector. Consiste en la implementación de tecnologías de la cuarta revolución industrial para el procesamiento de datos complejos y la optimización de los recursos disponibles para el monitoreo y la evaluación del desempeño ambiental de la actividad turística. En esta medida, el proyecto de "Turismo Sostenible Inteligente" puede traducirse en la aplicación de herramientas de *big data* para la captura de información sobre la sostenibilidad de los distintos actores de la cadena de valor del sector. También en el uso de plataformas que utilicen la inteligencia artificial para el desarrollo de modelos de servicios ecosistémicos que ilustren la relación entre el medio ambiente y el turismo, y que contribuyan a que el Gobierno Nacional y los gobiernos locales prioricen acciones relacionadas con el crecimiento verde del sector. Con ello, el sector puede hacer la transición hacia modelos de gestión sostenible de los destinos, que ubiquen sus necesidades en el centro de la toma de decisiones y orienten estratégicamente su desarrollo.

Tabla 5. Hoja de ruta para el fortalecimiento de la información para la gestión del turismo sostenible.

| Programa | Proyecto | Acciones indicativas | Plazo |
|---|---|---|---|
| Sistema de Información de Desempeño Ambiental del Turismo | Batería de indicadores de turismo sostenible | Revisar, ajustar y complementar los indicadores a través de los cuales se mide el crecimiento del turismo en Colombia, así como las metas sobre los resultados esperados del sector, con el fin de que estos reflejen el objetivo de consolidar al país como un destino turístico sostenible. | |
| | | Integrar en la cuenta satélite de turismo del DANE los resultados de las investigaciones o encuestas de la cuenta satélite ambiental, con el fin de identificar el desempeño del sector turismo en los indicadores de conservación y protección del medio ambiente. | |
| | | Fortalecer la Encuesta Ambiental de Hoteles del DANE, con el objetivo de actualizar sus indicadores, retomar su aplicación y ampliarla a otros subsectores de turismo. | |
| | | Crear un modulo de turismo sostenible en el visor de turismo del DANE, con el fin de que los indicadores puedan ser consultados de | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | forma interactiva y como parte de las estadísticas del sector turismo en Colombia. | |
| | | Desarrollar e implementar un mecanismo de interrelación e interoperabilidad entre las fuentes estadísticas de información turística, el Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC) y el Sistema de Información en Biodiversidad (SiB) desde la dimensión de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en el sector turismo. | |
| | Investigación y estudios institucionales para turismo sostenible | Realizar un estudio diagnóstico sobre la huella ambiental del sector turismo en Colombia, que establezca la línea base de i) generación de emisiones de GEI; ii) consumo de agua; iii) consumo de energía; iv) generación de residuos sólidos; v) generación de vertimientos y aguas residuales; y vi) deterioro de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Estos datos deben calcularse por subsector o tipo de prestador de servicios turísticos y deben servir para plantear metas de mitigación, control y compensación de los impactos ambientales, así como estrategias encaminadas a lograrlas. | |
| | | Incluir indicadores de auto-evaluación de prácticas de sostenibilidad empresarial en la encuesta que hace parte del trámite de inscripción y renovación del Registro Nacional de Turismo (RNT) que deben realizar todos de los prestadores de servicios turísticos. | |
| | | Crear un repositorio de los resultados de los estudios de capacidad de carga y límites de cambio aceptable de los atractivos y destinos turísticos, que diferencie aquellos que tienen valores ambientales especiales, condiciones de vulnerabilidad ecológica y valores culturales particulares. | |
| | | Formular e implementar la evaluación ambiental estratégica sectorial para el turismo, que tome como referencia las políticas, los planes y los programas del sector e incluya: i) la definición de indicadores ambientales; ii) la definición de una línea base; iii) la predicción de impactos; iv) la evaluación de impactos y la comparación de alternativas; y v) el seguimiento. | |
| | | Implementar encuestas periódicas de satisfacción a visitantes en municipios priorizados, a través de los Puntos de Información Turística, plataformas digitales, aplicaciones electrónicas o herramientas de turismo inteligente. | |
| | | Implementar un mecanismo de investigación y monitoreo periódico de la percepción de las comunidades locales frente al desarrollo turístico y los efectos ambientales de la actividad en su territorio. | |
| InfoTur Sostenible 4.0 | Centro de Pensamiento Nacional para el Turismo Sostenible | Crear líneas de investigación para la generación de información estratégica y especializada que oriente el desarrollo del turismo sostenible, a partir de herramientas y análisis interdisciplinares e intersectoriales y de la implementación de nuevas tecnologías. | |
| | | Plantear proyectos de investigación para el turismo sostenible en Colombia, en el marco de los incentivos de ciencia, tecnología e innovación. | |
| | Turismo Sostenible Inteligente | Implementar herramientas y plataformas de modelado y contabilidad del capital natural para determinar, cuantificar y valorar los bienes y servicios del capital natural en relación con la oferta turística del país, con el fin de informar la toma de decisiones sobre inversión en proyectos turísticos con mayor impacto ambiental, | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | social y económico (p. ej. la Plataforma de Modelado Económico-Ambiental Integrada - IEEM - del BID). | |
| | | Adoptar herramientas de *big data* e inteligencia artificial para el análisis y la interpretación de datos masivos para la toma de decisiones de inversión y política pública en turismo sostenible. | |
| | | Desarrollo de pilotos (p. ej. de *smart destinations*) en destinos y subsectores de las industrias del turismo, aplicando tecnologías 4.0 para capturar, procesar, gestionar y divulgar información de sostenibilidad turística para la toma de decisiones por parte de los actores del sector. | |

## B. Consolidación de la gobernanza para el desarrollo del turismo sostenible

161. *Programas para la consolidación de la gobernanza.* Los programas que componen esta estrategia buscan hacer frente a las barreras existentes en materia de incorporación de criterios de sostenibilidad en los procesos de ordenamiento, planificación y gestión del turismo en los atractivos y destinos, así como en materia de articulación entre las entidades del sector turismo y las autoridades ambientales del nivel nacional y territorial. Se trata de tres grandes programas, que se han denominado "Gestión de Destinos Turísticos Sostenibles", "Destinos Turísticos Resilientes y Adaptables" y "Pacto 2030 por el Turismo Sostenible". Con su ejecución, esta política busca consolidar una gobernanza turística que sirva de sustento para la realización de ejercicios de ordenamiento, planificación y gestión turística en los territorios que, a su vez, desde una perspectiva de sostenibilidad, pongan las condiciones y necesidades de los destinos en el centro de la toma de decisiones y contribuyan al bienestar socio-económico de las comunidades locales.

162. *Gestión de Destinos Turísticos Sostenibles.* Para mejorar el nivel de sostenibilidad del turismo en los territorios, es necesario fortalecer a las entidades territoriales en sus procesos de gestión de los destinos turísticos, mejorando sus conocimientos, recursos y competencias, así como los mecanismos de articulación e intervención desde el nivel nacional, en armonía con los principios de autonomía, subsidiariedad y descentralización. En línea con esto, este programa busca dotar a las autoridades de turismo con herramientas prácticas para i) facilitar la planeación, formulación y ejecución de iniciativas de desarrollo sostenible del turismo; ii) mejorar la oferta de servicios de fortalecimiento institucional territorial a cargo del Gobierno Nacional; iii) impulsar acciones concretas a favor de la desestacionalización del turismo, la prevención de la saturación en los destinos turísticos y sus impactos; y iv) impulsar acciones hacia modalidades sostenibles del turismo en zonas costeras. Para tal fin, el programa de Gestión de Destinos Turísticos Sostenibles comprende cinco proyectos:

    a. *Herramientas legales para el desarrollo de un turismo sostenible.* Este proyecto busca fortalecer el marco normativo nacional aplicable para asuntos de sostenibilidad turística, con énfasis en el desarrollo y la gestión de herramientas legales para aplicar el concepto de límites de cambio aceptable en los atractivos y destinos turísticos, con el fin de desarrollar mejores procesos de gestión de visitas por parte de los actores públicos y privados. También para definir criterios, requisitos y condiciones especiales para el desarrollo territorial sostenible del turismo, propendiendo por la gestión integral de los impactos derivados de la actividad. Con estas herramientas, se pretende favorecer el ejercicio de las competencias de las autoridades para el logro de los objetivos de esta política.

b. *Herramientas técnicas para la planificación y gestión del turismo sostenible.* La gobernanza para garantizar la sostenibilidad del turismo requiere que las autoridades de los destinos cuenten con herramientas técnicas que fortalezcan su conocimiento especializado en la materia y que faciliten la mejora de sus procesos de coordinación público-privada desde el territorio. Con este propósito, este proyecto desarrolla iniciativas dirigidas a que las entidades territoriales incorporen criterios de sostenibilidad en sus procesos de ordenamiento, planificación y gestión de los destinos y atractivos turísticos, así como a que desarrollen capacidades y generen las condiciones habilitantes para la consolidación de un turismo sostenible en sus territorios.

c. *Asistencia técnica para la sostenibilidad de destinos turísticos.* El trabajo por la sostenibilidad en el turismo requiere adecuar los servicios de fortalecimiento institucional territorial que ofrece el nivel nacional para la gobernanza de la actividad. En esta medida, este proyecto busca fortalecer el trabajo de asistencia técnica para la gestión del turismo sostenible en los territorios, enfocándose principalmente en i) prestar apoyo para la definición, ejecución y seguimiento de agendas regionales para la sostenibilidad del turismo; ii) respaldar a las entidades territoriales en la implementación, evaluación y validación de estudios de capacidad de carga y límites de cambio aceptable; y iii) servir de apoyo en la formulación de planes de excelencia para el turismo sostenible[109].

d. *Desestacionalización del turismo por la sostenibilidad.* Es claro que la nueva realidad del turismo exige un abordaje diferente y sostenible frente a la relación con los espacios, atractivos y destinos en los que tiene lugar esta actividad. Con el fin de mitigar los impactos ambientales y socioculturales que el turismo masivo genera, y que se concentran especialmente en las temporadas vacacionales, puentes festivos, fines de semana, festividades y otras ocasiones especiales de viaje donde se desplazan grandes cantidades de personas hacia los destinos turísticos del país, este proyecto busca adelantar iniciativas que promuevan los viajes fuera de estas temporadas. Con ello, pretende generar una ruptura en la fuerte estacionalidad que el turismo tiene en Colombia, fomentando cambios en la disposición y preparación de la oferta, en el comportamiento y preferencias de la demanda y en la facilitación e incentivos para estimular nuevos flujos de turismo, tanto en el ámbito nacional como en el local. En este último caso, también se busca apoyar a los destinos que tienen una estacionalidad altamente dependiente de factores ambientales o a los atractivos de naturaleza que presentan mayores niveles de vulnerabilidad, para que diversifiquen sus productos e implementen modelos de gestión de la demanda que les permitan disminuir la variabilidad de las dinámicas turísticas y preservar los valores ecológicos de sus territorios. De esta manera, se pretende mitigar la presión que la demanda genera sobre la sostenibilidad de los atractivos, servicios, actividades, productos y destinos turísticos, a partir de estrategias de gestión de las visitas.

e. *Colombia, destino azul.* Este proyecto pretende aumentar la contribución del turismo a la protección de la biodiversidad marina y terrestre, de las zonas costeras e insulares, en línea con el ODS 14 referente a la conservación y el uso sostenible de los océanos, los mares y los recursos marinos. Con base en ello, este proyecto busca fortalecer la sostenibilidad de la actividad turística desarrollada en ecosistemas marítimos y costeros estratégicos del país, a través de la sensibilización de los viajeros, la certificación de playas turísticas y el desarrollo de

[109] Los planes de excelencia turística están contemplados en las funciones de asistencia técnica del Viceministerio de Turismo, según el decreto 2785 de 2006. Estos consisten en el desarrollo de nuevos instrumentos de planificación y gestión de los atractivos turísticos, mediante los que se busca mejorar la calidad y sostenibilidad de los destinos turísticos maduros y dinamizar los destinos emergentes (Almeida, Coll et al, 2005).

pilotos de turismo azul[110] en espacios emblemáticos asociados a ecosistemas submarinos, entre otras iniciativas, de forma concertada con los sectores público y privado, la sociedad civil y los organismos internacionales de desarrollo.

163. *Destinos Turísticos Resilientes y Adaptables.* A través de este programa se busca incorporar consideraciones sobre riesgos ambientales y consecuencias del cambio climático en la planificación y gestión de las actividades turísticas en los destinos. Con ello, se pretende que, ante cambios inevitables en los ecosistemas y en la integridad de los destinos, o ante restricciones impuestas por fenómenos naturales o coyunturas como la actual, el sector turismo tenga mayores herramientas de respuesta y resiliencia. Este programa se ejecutará mediante el siguiente proyecto:

    a. *Gestión del riesgo para el turismo sostenible.* Este proyecto consiste en el diseño e implementación de herramientas técnicas que permitan integrar criterios ambientales al Sistema de Gestión del Riesgo del turismo, por un lado, y desarrollar estrategias de adaptación al cambio climático específicas para el sector, por el otro. Dentro de estas últimas, es fundamental entender las necesidades de adaptación de los productos enmarcados dentro de las distintas tipologías de turismo, así como de la actividad turística que se desarrolla en ecosistemas vulnerables del país. Todo lo anterior con el fin de mitigar los potenciales daños, contar con herramientas para enfrentar las consecuencias y transformar los riesgos en oportunidades.

164. *Pacto 2030 por el Turismo Sostenible.* En línea con las orientaciones de la Agenda 2030 para el desarrollo de la institucionalidad para el cumplimiento de los ODS en Colombia, la Política de Turismo Sostenible generará alianzas nacionales que definan compromisos de articulación, coordinación interinstitucional público-privada y participación de los actores y partes interesadas del sector turismo, que facilite el ejercicio de la gobernanza en torno al desarrollo sostenible de la actividad turística en el país. Mediante este programa, se busca desarrollar agendas sectoriales que faciliten la comprensión de los retos que enfrenta el turismo en materia de sostenibilidad a nivel nacional, así como desarrollar alianzas fructíferas a nivel internacional que mejoren el alcance de las diferentes iniciativas propuestas y contribuyan a lograr una implementación exitosa de esta política. Lo anterior en línea con el ODS 17, referente al establecimiento de asociaciones para lograr los objetivos. Este programa se ejecutará mediante tres proyectos:

    a. *Agendas interministeriales por la sostenibilidad del turismo.* Este proyecto busca articular la gestión de las entidades nacionales que tienen incidencia en la sostenibilidad del turismo y en la ejecución de las acciones de esta política. De igual manera, busca incluir y reconocer al turismo como sector crucial para el logro de las estrategias nacionales en materia de sostenibilidad y para el cumplimiento de los ODS en Colombia.

    b. *Agendas subsectoriales por la sostenibilidad del turismo.* Con el fin de abordar los retos particulares que en materia de sostenibilidad enfrenta cada una de las industrias del turismo, así como de reconocer sus avances, contribuciones y logros, se definirán agendas puntuales transversales o con cada tipo de prestador de servicios turísticos. Estas agendas se deben traducir en planes de acción que faciliten la participación empresarial en la ejecución de esta política y en un trabajo conjunto que dé respuesta a las barreras que los empresarios enfrentan en el camino hacia un turismo sostenible. Pueden incluir temas como la adopción de esquemas

[110] El turismo azul es una tipología asociada al turismo de naturaleza, dirigida al desarrollo de actividades, servicios, productos y experiencias orientadas a disfrutar de espacios marinos con gran biodiversidad. Se considera parte fundamental de la denominada economía azul, que reconoce la importancia de los mares y los océanos como motores de la economía por su gran potencial para la innovación y el crecimiento (WWF, 2015).

de compensación voluntarios de la huella ambiental, la implementación de calculadoras de carbono, la inversión en fuentes alternativas de energía, la modernización de flotas o infraestructura turística para la disminución de sus impactos ambientales, la necesidad de fomentar medios de transporte menos intensivos en energía para distancias cortas, etc.

c. *Alianzas y cooperación internacional por la sostenibilidad del turismo.* Este proyecto busca fortalecer la participación de Colombia en foros, comités, instancias u organismos internacionales, así como la suscripción de alianzas, iniciativas o coaliciones que propendan por el desarrollo de un turismo sostenible. Con ello, se espera potenciar el ejercicio de cooperación, generación de conocimiento, acompañamiento e innovación que requiere la apuesta del sector en su tránsito hacia la sostenibilidad.

Tabla 6. Hoja de ruta para la consolidación de la gobernanza para el desarrollo del turismo sostenible.

| Programa | Proyecto | Acciones indicativas | Plazo |
|---|---|---|---|
| Gestión de Destinos Turísticos Sostenibles | Herramientas legales para el desarrollo de un turismo sostenible | Presentar una propuesta de modificaciones al marco normativo del sector turismo para incorporar criterios y condiciones para el desarrollo de un turismo sostenible. | |
| | | Presentar una propuesta de reforma normativa que sustituya el concepto de capacidad de carga por el de límites de cambio aceptable, y que establezca la competencia y la jurisdicción para su determinación, con el fin de garantizar el desarrollo de la actividad turística bajo criterios de conservación. | |
| | | Elaborar una propuesta de acto administrativo que adopte los criterios técnicos básicos para la elaboración de estudios de límites de cambio aceptable, los lineamientos para el desarrollo de procesos de gestión de visitas por parte de actores públicos o privados con base en la definición de dichos límites, y las disposiciones para el monitoreo, evaluación y validación de las condiciones e indicadores definidos por parte de las autoridades locales competentes. | |
| | Herramientas técnicas para la planificación y gestión del turismo sostenible | Actualizar la "Guía de Asistencia Técnica en Planificación del Turismo" y la "Caja de Herramientas para el Sector Turístico" para desarrollar la manera en que las autoridades locales deben incorporar en sus planes de desarrollo turístico consideraciones sobre: i) la oferta de bienes y servicios ambientales, la disponibilidad de servicios públicos (acueducto, alcantarillado, energía), los lineamientos de saneamiento básico y otros aspectos esenciales para atender la demanda turística sin afectar negativamente al ambiente o a las comunidades locales; y ii) la necesidad de gestión de la demanda en destinos consolidados y/o de naturaleza (p. ej. fomentar flujos turísticos de baja aglomeración durante todo el año, distribuir la demanda a través de atracciones y sitios de interés, regular la oferta, y limitar accesos y actividades). | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Diseñar mecanismos de gestión de pasivos ambientales[111] en turismo, según los ecosistemas estratégicos y las características naturales de los destinos, para ser impulsadas e implementadas en el marco de las instancias de coordinación existentes para la gestión del territorio (Comisión Colombiana del Océano, Mesa de Ecoturismo, Cormagdalena, etc…). | |
| | | Elaborar y socializar un Abecé que contenga el marco normativo ambiental aplicable al desarrollo sostenible de actividades turísticas en el territorio. | |
| | | Elaborar un manual sobre las competencias de las autoridades del orden local y nacional en cuanto a la gestión ambiental del turismo en distintos tipos de áreas turísticas (p. ej. SINAP, zonas costeras, áreas urbanas, etc..). Para ello, se requiere realizar mesas de trabajo con autoridades ambientales, con el objetivo de establecer acuerdos sobre competencias institucionales y generar mecanismos de articulación para la planificación del turismo en los destinos y atractivos turísticos. | |
| | | Diseñar e implementar una estrategia pedagógica, dirigida a representantes de alcaldías y gobernaciones, que contribuya a fortalecer sus capacidades para interpretar y utilizar información estadística en la toma de decisiones de planificación y gestión sostenible del turismo en los destinos. | |
| | | Desarrollar una estrategia de sensibilización, dirigida a las comunidades locales y residentes, sobre la importancia del turismo sostenible para el mantenimiento de sus modos de vida. | |
| | Asistencia técnica para la sostenibilidad de destinos turísticos | Desarrollar un programa de asistencia técnica dirigido a autoridades ambientales, entidades territoriales y otros actores competentes para la determinación de límites de cambio aceptables en los atractivos y destinos, así como para la implementación de procesos de gestión de visitas con base en estos. | |
| | | Establecer y hacer seguimiento a agendas locales de sostenibilidad turística para destinos turísticos priorizados por su vulnerabilidad medioambiental. | |
| | | Diseñar un programa de asistencia técnica para el diseño, formulación e implementación de planes de excelencia turística, según lo dispuesto el decreto 2785 de 2006. | |
| | Desestacionalización del turismo por la sostenibilidad | Desarrollar e implementar mecanismos para la promoción sostenible de los destinos, modificando el enfoque de las campañas para diversificar la demanda, atraer visitantes en temporadas bajas, promocionar atracciones menos visitadas, fomentar estancias largas y estimular nuevas rutas turísticas en asocio con el sector privado. | |
| | | Definir lineamientos de "descanso" de los atractivos y destinos turísticos que tienen valores ambientales especiales o que corresponden a ecosistemas estratégicos del país. | |

[111] La gestión de pasivos ambientales se refiere a implementar acciones tendientes a fortalecer, recuperar o compensar los ecosistemas, paisajes, componentes de la biodiversidad o recursos naturales que se ven impactados como consecuencia del desarrollo de las actividades turísticas, en coordinación con las instituciones encargadas de la gestión del territorio.

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Desarrollar y divulgar lineamientos técnicos para la diversificación de experiencias y productos turísticos en destinos con una alta estacionalidad, dependiente de factores medioambientales. | |
| | | Desarrollar e implementar acciones sobre la demanda turística que estén dirigidas a gestionar la estacionalidad de atractivos y destinos, evitando la saturación y el turismo masivo, así como las presiones que generen riesgos para el medio ambiente, los recursos naturales y/o la infraestructura turística. | |
| | Colombia, destino azul | Desarrollar e implementar un mecanismo de acompañamiento a los municipios costeros que quieran certificarse en el manejo sostenible de playas, tales como el sello "Bandera Azul". | |
| | | Estructurar y desarrollar pilotos de economía circular en destinos turísticos ubicados en zonas costeras, en línea con la Estrategia Nacional de Economía Circular y en articulación con la Coalición Regional de Economía Circular para América Latina y el Caribe[112]. | |
| | | Desarrollar una estrategia para que, desde las distintas tipologías de turismo azul (p. ej. turismo náutico, acuaturismo, turismo de aventura), se implementen sensibilizaciones a los turistas sobre este recurso. | |
| | | Desarrollar pilotos de turismo azul en atractivos turísticos asociados a ecosistemas submarinos en destinos costeros. | |
| Destinos Turísticos Resilientes y Adaptables | Gestión del riesgo para el turismo sostenible | Incorporar criterios ambientales y de prevención del daño al capital natural en el Sistema de Gestión del Riesgo del sector turismo, con el fin de generar capacidades para hacer frente a situaciones ambientales que pueden impactar negativamente el desarrollo turístico de los atractivos y destinos, la prestación de los servicios a los viajeros y la sostenibilidad económica de la industria turística. | |
| | | Incorporar lineamientos de mitigación y adaptación del cambio climático en los procesos de asistencia técnica en planificación, seguridad turística y diseño de producto del Viceministerio de Turismo. | |
| | | Elaborar y divulgar una cartilla con lineamientos para la mitigación y adaptación del cambio climático en i) la planificación de las actividades turísticas; ii) el diseño y la diversificación del producto turístico; iii) los procesos de seguridad turística; iv) los servicios prestados y las operaciones realizadas en las distintas tipologías de turismo (en particular en las más vulnerables a las consecuencias del cambio climático). | |
| | | Realizar un estudio diagnóstico sobre las consecuencias del cambio climático en la gestión y en la oferta turística de los destinos, con especial énfasis en las actividades turísticas que se desarrollan en ecosistemas estratégicos del país (alta montaña, playas y zonas de inundación) y en tipologías de turismo altamente dependientes de las condiciones climáticas y de la integridad de los ecosistemas (p. ej. turismo de aventura, turismo de sol y playa, agroturismo, turismo científico). | |

[112] Esta coalición, coordinada por el PNUMA, es presidida por Colombia. Por el rol que cumple, el país puede recibir asistencia técnica por parte de los 8 socios estratégicos que la conforman.

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Reglamentar la incorporación de la gestión del riesgo asociada al sector turismo a los planes generales de gestión del riesgo de las autoridades municipales. | |
| | | Implementar proyectos pilotos de adaptación de la oferta turística al cambio climático, con énfasis en destinos y atractivos turísticos ubicados en ecosistemas de alta montaña, páramos, humedales, playas, espacios insulares y arrecifes coralinos. | |
| Pacto 2030 por el Turismo Sostenible | Agendas interministeriales por la sostenibilidad del turismo | Realizar mesas de trabajo con los responsables de iniciativas y estrategias nacionales de sostenibilidad para presentarles una propuesta para integrar al turismo en sus líneas de acción. Estas iniciativas incluyen: i) el Plan de Acción anual de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático; y ii) las Estrategias Nacionales de Bioeconomía y Economía Circular. | |
| | | Presentar en el Consejo Superior de Turismo y en el Consejo Consultivo de la Industria Turística una propuesta de agenda de trabajo para analizar necesidades en materia de sostenibilidad turística, y desarrollar e implementar estrategias para que la cadena de valor del sector mejore su desempeño ambiental. | |
| | | Desarrollar e implementar una agenda interministerial MinCIT - MinAmbiente para concertación y articulación de acciones para el desarrollo sostenible del turismo. | |
| | | Desarrollar e implementar una agenda interministerial MinCIT - MinMinas para la definición de estrategias conjuntas para mejorar la eficiencia energética del sector turismo, incentivar el transito hacia fuentes de energía renovables y disminuir la dependencia del sector de combustibles fósiles en el largo plazo. | |
| | | Plantear acciones para, de manera conjunta con otras entidades, mejorar el posicionamiento de Colombia en indicadores de sostenibilidad del Índice de Competitividad de Viajes y Turismo del FEM, así como en indicadores de otros índices de naturaleza similar que realicen mediciones sobre el grado de implementación de políticas para el desarrollo responsable y la sostenibilidad ambiental en el sector turismo. | |
| | | Realizar mesas de trabajo con el objetivo de desarrollar una directriz sobre la manera en que el turismo debe ser incorporado en los planes de ordenamiento territorial, de tal manera que se determine cuáles son las zonas donde la actividad puede realizarse de una manera que beneficie tanto a las comunidades locales como al medio ambiente, y se establezcan las condiciones para la ejecución de proyectos turísticos y la construcción de infraestructura que contribuyan al desarrollo sostenible de los territorios. | |
| | | Desarrollar e implementar una agenda interministerial con MinTIC y MinCiencias para incluir herramientas tecnológicas y de transformación digital en los objetivos de desarrollo sostenible del turismo y para desarrollar nodos de tecnología asociados a los corredores y/o rutas turísticas del país. | |
| | Agendas subsectoriales por la sostenibilidad del turismo | Incorporar indicadores sobre el nivel de adopción de los lineamientos de sostenibilidad turística por parte de los departamentos del país en el Índice de Competitividad Turística Regional de Colombia (ICTRC). | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Desarrollar iniciativas público-privadas de sostenibilidad, transversales o por subsector de la industria turística, que estén articuladas con la agenda de trabajo del Consejo Consultivo de Turismo, sean lideradas por los gremios y cuenten con representación de microempresarios, asociaciones de turismo comunitario y demás actores no agremiados. Estas iniciativas deben incluir un plan de trabajo dirigido a mitigar, controlar y compensar los impactos ambientales de los distintos subsectores. | |
| | **Alianzas y cooperación internacional por la sostenibilidad del turismo** | Suscribir coaliciones y participar activamente en instancias creadas por organismos públicos y privados a nivel mundial (OMT, OCDE, PNUMA, etc.) que compartan la misión de implementar soluciones transformadoras para el crecimiento sostenible del turismo. | |
| | | Establecer una alianza con Consejos Internacionales, como *Green Destinations*, para fortalecer el reconocimiento de Colombia por la gestión sostenible que realiza en relación con su industria turística y sus atractivos y destinos. | |

## C. Inversión e innovación para la generación de valor agregado a partir del turismo sostenible.

165. *Programas para la inversión e innovación para el turismo sostenible.* Habiendo identificado que no existen condiciones adecuadas ni incentivos suficientes para el aprovechamiento del capital natural en la propuesta de valor agregado de la actividad turística, está política pondrá en marcha tres grandes programas que buscan estimular la inversión en turismo sostenible y la innovación en una oferta sustentada en los valores ambientales de los territorios. Estos programas se denominan "Colombia, Potencia Turística Biodiversa", "Incentivos para el Desarrollo de un Turismo Sostenible" y "Estímulo a la Innovación para el Turismo Sostenible". Además de buscar posicionar el capital natural de los destinos como activo estratégico del turismo, estos programas están dirigidos a crear las condiciones para incentivar el uso del turismo como herramienta de conservación y para estimular mayor inversión en proyectos turísticos sustentados en criterios de sostenibilidad.

166. *Colombia, Potencia Turística Biodiversa.* Considerando que la mega-biodiversidad de Colombia representa un potencial de clase mundial para el turismo en el país, a través de este programa se busca resaltar, gestionar y consolidar el papel de sus activos ambientales y naturales en la propuesta de valor agregado del sector. Lo anterior a través del desarrollo de productos turísticos innovadores, competitivos y diferenciadores que construyan mayores oportunidades en los mercados emisores de turismo. Esta oferta será vinculada a rutas turísticas territoriales emblemáticas de gran valor ambiental, que estén sustentadas en encadenamientos competitivos y posicionen a Colombia en los circuitos suramericanos que estén sustentados en el capital natural. Este programa se ejecutará mediante dos proyectos:

    a. *Productos turísticos innovadores y sostenibles.* Este proyecto considera que la biodiversidad debe ser contemplada como un activo estratégico del país, en el que se puede sustentar la innovación del producto turístico como eje integrador de la oferta de experiencias que Colombia pone al alcance de sus mercados potenciales de viajeros. Este enfoque de innovación

en el producto turístico[113] implica que su construcción se realice sobre las ventajas diferenciales y vocaciones de los territorios, y que se enfoque también en la dotación de los recursos y atractivos y en las características de la prestación de servicios turísticos. Lo anterior con el fin de estructurar una oferta novedosa o mejorada, tanto en los procesos como en los productos, a nivel de los destinos y de las empresas de la cadena productiva del sector.

b. *Rutas del capital natural de Colombia.* Partiendo de la innovación de los productos turísticos en torno al capital natural del país, este proyecto busca articular los destinos turísticos en rutas que exalten la calidad y la sostenibilidad de la oferta, así como el valor simbólico de la biodiversidad y los recursos naturales para el turismo colombiano. En esta medida, pretende generar encadenamientos productivos en torno a actividades turísticas de alto valor sustentadas en la riqueza natural de los territorios, de los que se desprenda un portafolio regional que contribuya a posicionar efectivamente al país en los circuitos latinoamericanos.

167. *Incentivos para el Desarrollo de un Turismo Sostenible.* Partiendo de la necesidad de consolidar esquemas de financiación e inversión orientados a la sostenibilidad del sector, este programa tiene dos propósitos. El primero consiste en socializar, desarrollar y facilitar el acceso de los actores de la cadena de valor del sector a incentivos que promuevan el uso del turismo como instrumento de conservación del capital natural del país, y el segundo consiste en la generación de las condiciones institucionales para que se destinen mayores recursos financieros al desarrollo de proyectos, productos y actividades turísticas sostenibles. Para ello, se llevarán a cabo tres grandes proyectos:

a. *Facilitación para el acceso a incentivos por sostenibilidad.* A través de este proyecto se busca generar las condiciones legales para la aplicación de incentivos tributarios al sector turismo y, en concreto, a inversiones realizadas para el desarrollo de actividades y productos turísticos bajo criterios de conservación, la reconversión de actividades productivas, y la implementación de tecnologías que contribuyan a la conservación y restauración de la biodiversidad y los recursos naturales renovables. Además, se busca desarrollar mecanismos de socialización de dichos incentivos a los prestadores de servicios turísticos y empresarios del sector.

b. *Impulso a la conservación y restauración de la biodiversidad a través del turismo.* Este proyecto busca fomentar la actividad turística con efectos positivos en cuanto a la protección del capital natural, restauración de los servicios ecosistémicos, conservación de los recursos naturales valiosos y mitigación del cambio climático. Lo anterior a través del desarrollo e implementación de esquemas de compensación y pago por servicios ambientales (ver párrafo 111), que contribuyan a que el turismo se constituya en un instrumento para la conservación y la generación de valor agregado para los territorios.

c. *Fomento de la inversión turística sostenible.* Considerando que una parte importante de las inversiones y de los proyectos turísticos aun no contempla criterios de sostenibilidad, a través de este proyecto se busca elaborar y divulgar alternativas para la inversión en sostenibilidad por parte de la cadena de valor del turismo. También se busca crear incentivos simbólicos para que los proyectos presentados a Fontur incorporen consideraciones de turismo sostenible, así como desarrollar instrumentos financieros aplicables a aquellas inversiones que estén dirigidas a la mitigación, control y compensación de la huella ambiental del sector.

[113] Según la OCDE (2018), una innovación de producto tiene como resultado un bien o servicio nuevo o mejorado, que difiere significativamente de productos o servicios previos de una organización y que ha sido introducido en los mercados.

168. *Estímulo a la Innovación para el Turismo Sostenible.* Con el fin de fortalecer el ecosistema de innovación del sector turismo, este programa busca estimular el desarrollo de actividades de innovación que impulsen el entorno creativo y competitivo de las empresas y destinos turísticos. Estas actividades incluyen el desarrollo e implementación de soluciones diferenciadas en relación con nuevas prácticas de gestión sostenible, construcción y modernización de infraestructuras verdes, aplicación de instrumentos de propiedad intelectual, y herramientas sociales que den respuesta a problemáticas ambientales asociadas al turismo. Para tal fin, se llevarán a cabo dos proyectos:

    a. *Destinos y empresas innovadoras.* Considerando que la innovación es esencial para desarrollar y consolidar las ventajas competitivas del sector turístico, este proyecto busca estimular las capacidades de invención, renovación y creatividad de las empresas y organizaciones con incidencia en el desarrollo de un turismo sostenible. Con ello, el proyecto pretende estimular el desarrollo de iniciativas que promuevan la sostenibilidad del sector turismo y de su cadena de suministro, así como la implementación de procesos de innovación social que contribuyan a solucionar los principales retos de sostenibilidad que enfrentan los destinos turísticos y las comunidades locales[114].

    b. *Infraestructuras sostenibles.* Considerando que la infraestructura es un factor esencial para la competitividad del turismo, la orientación de esta política exige que esta contemple un nuevo alcance y funcionalidad en cuanto a sus instalaciones, tecnologías, medios y servicios. Este proyecto tiene como propósito la implementación de lineamientos estratégicos de infraestructuras verdes[115] y azules[116] en el sector turismo, que jueguen un papel importante en la disminución de la huella ambiental de las operaciones turísticas y contribuyan a la adaptación a los efectos del cambio climático en los destinos. Con ello, se promoverá el desarrollo de diferentes tipos, tecnologías, modos de construcción y funcionamiento de infraestructuras para el turismo con criterios de sostenibilidad, promoviendo en estas atributos como la multi-funcionalidad, la generación de servicios ecosistémicos variados y la capacidad de adaptación a las dinámicas territoriales y socio-ambientales.

Tabla 7. Hoja de ruta para la inversión e innovación para la generación de valor agregado a partir del turismo sostenible.

| Programa | Proyecto | Acciones indicativas | Plazo |
|---|---|---|---|
| Colombia, Potencia Turística Biodiversa | Productos turísticos innovadores y sostenibles | Diversificar y desarrollar productos turísticos sustentados en la biodiversidad de los territorios, a partir de la identificación de las bioregiones y la definición de los aspectos biogeográficos y ecosistémicos de los lugares con vocación turística. | |
| | | Desarrollar productos turísticos únicos asociados a componentes endémicos de la biodiversidad, de la geografía y del paisaje del país. | |

[114] Según la OCDE (2011), la innovación social puede contribuir a generar cambios a nivel conceptual, de proceso o de producto, así como a nivel organizacional o de financiación, con el fin de fomentar nuevas relaciones entre las partes interesadas y los territorios. La innovación social tiene el objetivo de dar respuesta a una demanda socialmente definida o posibilitar una trasformación social (Hernández, Tirado & Arizamontes, 2016). En esta medida, puede contribuir a profundizar la corresponsabilidad y la ética entre los actores del sector turismo, a abordar problemáticas sociales relacionadas con la garantía de derechos de las comunidades, a propiciar la participación activa de dichas comunidades, y a mejorar su calidad de vida y su relación frente al desarrollo turístico.

[115] De acuerdo con la Comisión Europea (2014), "la infraestructura verde tiene como objetivo mejorar la capacidad de la naturaleza para facilitar bienes y servicios ecosistémicos múltiples y valiosos, tales como agua o aire limpios" (Magdaleno, Cortés & Molina, 2018)

[116] Las infraestructuras azules comprenden elementos asociados a los procesos relacionados con el suministro, eficiencia y gestión del agua, los cuales se tienen en cuenta para incidir en su funcionamiento y los servicios que aportan, así como para contrarrestar los efectos del cambio climático. Este tipo de infraestructuras facilitan la planificación y gestión adecuada del agua y de sus ecosistemas asociados, mejorando los procesos territoriales "no sólo por las cuestiones ligadas al recurso (dotación y tratamiento del agua, producción alimenticia, recarga de acuíferos o control de inundaciones), sino también por sus efectos psicológicos y emocionales en los ciudadanos" (Magdaleno, Cortés & Molina, 2018).

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Rutas del Capital Natural de Colombia | Diseñar narrativas turísticas regionales que comuniquen los valores ambientales únicos y la riqueza natural de los territorios, y desarrollar un mecanismo de acompañamiento para su integración a la promoción turística de los destinos. | |
| | | Crear, diversificar y fortalecer rutas turísticas alrededor de los elementos del capital natural del país. | |
| | | Formular e implementar un programa dirigido a generar encadenamientos productivos en torno a actividades turísticas de alto valor sustentadas en la biodiversidad de los territorios. Este programa puede incluir una línea para generar encadenamientos entre negocios del sector y negocios verdes distintos a los turísticos y debe estar acompañado de una estrategia de focalización y aplicación de instrumentos de desarrollo empresarial y cofinanciación de las mipymes, elevando sus capacidades productivas y de sostenibilidad. | |
| | | Generar escenarios de participación e integración comunitaria y ciudadana en los procesos de encadenamientos, diversificación de productos y generación de rutas sustentadas en el capital natural de los territorios. | |
| Incentivos para el Desarrollo de un Turismo Sostenible | Facilitación para el acceso a incentivos por sostenibilidad | Presentar una propuesta de modificaciones al marco normativo del sector turismo para ajustar los incentivos tributarios existentes en materia de inversiones en control, mejoramiento ambiental y uso eficiente de los recursos naturales a las necesidades del sector turístico y a las características de los actores de la cadena de valor. | |
| | | Diseñar una estrategia de aplicación y socialización de los mecanismos de acceso a los beneficios tributarios por parte de los prestadores de servicios turísticos y actores asociados a la cadena de valor por concepto de inversiones en: i) fuentes de energía renovables y no convencionales; ii) control y mejoramiento ambiental (p. ej. mejora de la calidad de los vertimientos, uso eficiente de la energía o del agua); y iii) ciencia, tecnología e innovación. | |
| | Impulso a la conservación y restauración de la biodiversidad a través del turismo | Desarrollar un esquema de compensación y pago por servicios ambientales dirigido a gestionar y promover recursos que incentiven la contribución de la industria turística a la mitigación del cambio climático, la conservación del agua y la protección del capital natural. | |
| | | Generar y poner a disposición de las autoridades ambientales un registro de áreas con vocación turística disponibles para realizar compensaciones (permisos de aprovechamiento forestal y licencias ambientales). | |
| | | Desarrollar un mecanismo para el acompañamiento para la compensación ambiental por pérdida de biodiversidad asociada a turismo, a partir de la definición de portafolios tanto regionales (para Corporaciones Autónomas) como locales (para empresas). | |
| | | Desarrollar proyectos piloto de restauración ambiental y paisajística para atractivos turísticos emblemáticos de la nación. | |
| | Fomento de la inversión turística sostenible | Desarrollar e implementar incentivos para que los proyectos de promoción, infraestructura y competitividad que se presenten a Fontur incorporen criterios de sostenibilidad ambiental (esquema de “puntos extra”, o modificar la ponderación de los criterios para dar mayor peso a la sostenibilidad en la evaluación de pertinencia de los proyectos). | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Crear, dentro del portafolio de líneas de productividad de Bancóldex, una línea especial de crédito verde dirigida a empresarios de turismo que quieran implementar tecnologías, realizar adecuaciones o mejoras locativas en sus instalaciones, comprar equipos específicos y/o modernizar su infraestructura para lograr mejoras en términos de sostenibilidad y de eficiencia ambiental (p. ej. instalación de sistemas de duchas de bajo caudal, implementación de sistemas de filtrado de agua, instalación de paneles solares, implementación de sistemas ahorradores de iluminación, etc.). | |
| | | Desarrollar y difundir una estrategia de difusión de las alternativas que pueden ser implementadas por las empresas del sector turismo para invertir de manera rentable en fuentes de energía renovables y cerrar brechas entre actores en materia de eficiencia energética (p. ej. *Power Purchase Agreements).* | |
| | | Diseñar una estrategia de identificación y divulgación de esquemas de compensación, bonos verdes y portafolios de proyectos a los prestadores de servicios turísticos e inversionistas en turismo. | |
| | | Elaborar una propuesta de incentivos para la inversión nacional o extranjera en infraestructura que contribuya a disminuir la huella ambiental del sector turismo (p. ej. el desarrollo de infraestructura de transporte que permita reducir las distancias promedio por viaje o que promueva una movilidad baja en carbono, la reconstrucción de líneas ferroviarias, etc.). | |
| Estímulo a la Innovación para el Turismo Sostenible | Destinos y empresas innovadores | Lanzar un concurso tipo reto para financiar proyectos de innovación en la gestión de residuos mediante modelos de economía circular en la cadena de valor del turismo y/o proyectos de eco-diseño en cuanto a los productos e insumos utilizados por los prestadores de servicios turísticos. | |
| | | Implementar herramientas de la propiedad intelectual al turismo, con el fin de mejorar la innovación y la sostenibilidad de atractivos, empresas, destinos y organizaciones vinculadas a la cadena de valor del sector. | |
| | | Desarrollar procesos de innovación social en el turismo, con énfasis en la solución de problemáticas de sostenibilidad en los destinos y la mitigación de impactos derivados del turismo en las comunidades locales. | |
| | Infraestructuras sostenibles | Elaborar un manual de medidas para la adecuada integración de la infraestructura turística con los sistemas naturales circundantes (respetando los usos regionales y tradicionales de tales sistemas), aplicable a la planificación y gestión de los atractivos y destinos turísticos. Este manual debe considerar la manera en que la infraestructura turística incide en la prevención y mitigación de desastres naturales y en la adaptación a los efectos del cambio climático. | |
| | | Desarrollar y divulgar lineamientos sobre infraestructuras sostenibles, que ajusten y apliquen la normatividad existente (p. ej. CONPES 3919 y Resolución 0549 de 2015) a distintos subsectores y/o tipologías de turismo, e incorporen buenas prácticas en materia de: i) reducción de residuos en la construcción, compras sostenibles de insumos y materiales, y minimización de la huella de carbono en la construcción; ii) manejo adecuado de aguas residuales; iii) protección de ecosistemas estratégicos aledaños (océanos, páramos, bosques, etc.). | |

## D. Gestión sostenible y responsable del capital natural por parte de la oferta turística.

169. *Programas para la sostenibilidad de la oferta turística.* Tomando como referencia que aun existen deficiencias en cuanto a la implementación de prácticas de mitigación, control y compensación de los impactos ambientales negativos por parte de los empresarios y actores asociados a la cadena de valor, en el marco de esta estrategia se pondrán en marcha tres grandes programas. Estos se han denominado "Cimientos para la Producción Sostenible del Turismo", "Hoja de Ruta por una Industria Turística Verde" y "Calidad Turística Sostenible". Consisten en el desarrollo de herramientas, metodologías e iniciativas que buscan que los empresarios del sector implementen prácticas responsables en materia de i) ahorro y consumo racional del agua; ii) eficiencia energética; iii) disminución de las emisiones de carbono; iv) manejo apropiado de residuos sólidos; v) tratamiento adecuado de las aguas residuales; y vi) protección de la integridad de la biodiversidad y de los ecosistemas. Con ello, estos programas tienen el propósito de fomentar en el sector empresarial un sentido de corresponsabilidad en la gestión de las externalidades negativas asociadas a sus actividades y en la respuesta que dan a un mercado que cada vez está demostrando mayor sensibilidad hacia las comunidades locales y la biodiversidad, a través de productos y servicios turísticos competitivos y sostenibles.

170. *Cimientos para la Producción Sostenible del Turismo.* Este programa busca sentar las bases para consolidar una cultura empresarial para el turismo sostenible y para que los empresarios del sector incorporen en sus modelos de negocio criterios de sostenibilidad. Consiste en la puesta en marcha de estrategias de sensibilización, formación y apropiación de criterios y contenidos de sostenibilidad por parte de la oferta turística, así como en el desarrollo de herramientas técnicas que establezcan lineamientos y condiciones para mejorar el desempeño ambiental del sector. Este programa tiene el reto de generar conciencia alrededor del hecho de que la protección del capital natural es esencial tanto para ofrecer una experiencia de alta calidad a los turistas, como para hacer más competitivos los negocios turísticos. Esto último a través de mayores eficiencias operacionales, reducciones en los costos de servicios básicos, incrementos en el valor de marca, etc. Para cumplir con este objetivo se pondrán en marcha tres grandes proyectos:

    a. *Herramientas técnicas para la sostenibilidad de la oferta turística.* Este proyecto consiste en el diseño, implementación y difusión de distintas herramientas técnicas e instrumentos de apoyo que establezcan lineamientos concretos para que los empresarios del sector realicen un manejo integral de las diferentes externalidades negativas asociadas a sus actividades (ver punto B del capítulo 3) e implementen prácticas de operación, planeación, consumo y producción sostenibles en sus negocios. Estas herramientas, que pueden consistir en manuales, guías prácticas y listas de chequeo, entre otras, contendrán lineamientos específicos para los distintos subsectores de turismo cuyas actividades generan mayores impactos ambientales. Este es el caso de los subsectores de alojamiento, restaurantes, transporte aéreo, transporte terrestre, agencias de viaje, operadores de eventos y cruceros, que juegan un papel central en la mitigación, control y compensación de la huella ambiental del sector.

    b. *Sensibilización para una oferta turística sostenible.* Este proyecto busca hacer frente a la necesidad de sensibilizar a los empresarios de turismo y de los sectores asociados alrededor de la necesidad de mejorar su desempeño ambiental para garantizar la preservación de la integridad de los destinos y atractivos turísticos, el bienestar de las comunidades residentes, la competitividad de sus negocios y la permanencia en el tiempo de la actividad turística. Para

tal fin, se llevarán a cabo distintos tipos de sensibilizaciones, tales como jornadas en los destinos, acciones sancionatorias y campañas de comunicación.

c. *Formación para la sostenibilidad turística.* Este proyecto busca fortalecer los contenidos de sostenibilidad de los programas que actualmente ofrecen las entidades del sector a los emprendedores y empresarios de turismo, así como de los programas de formación en guianza turística y de los Colegios Amigos del Turismo, que juegan un papel esencial en el cierre de brechas entre la academia y el mundo profesional y productivo del sector. Se trata de generar capacidad instalada para fomentar el trabajo colaborativo y el sentido de corresponsabilidad en el objetivo de consolidar un turismo sostenible.

171. *Hoja de Ruta por una Industria Turística Verde.* Este programa construye sobre el programa de "Cimientos para la producción sostenible del turismo" y busca avanzar un paso más en el desarrollo e implementación de soluciones transformadoras para la sostenibilidad de la actividad y de la oferta turística. En esta medida, consiste en el desarrollo de estrategias que buscan generar cambios estructurales en la sostenibilidad de los negocios turísticos y, en lo posible, en sus cadenas de suministro, con el fin de consolidar una oferta turística baja en carbono, responsable de su huella ambiental, con ciclos productivos circulares y comprometida con la mitigación y compensación de sus impactos. Para la ejecución de este programa, se llevarán a cabo los siguientes tres proyectos:

a. *Mitigación de la huella ambiental del turismo.* Este proyecto busca consolidar la transición del sector turismo hacia una operación más sostenible, que haga un uso responsable de los recursos naturales en los que se fundamentan los servicios que presta, conserve el medio ambiente que sirve de contexto para el desarrollo de la actividad, y gestione de manera responsable sus residuos y vertimientos. En esta medida, contempla acciones que buscan generar cambios estructurales en las operaciones de los distintos subsectores del turismo, según sus necesidades, capacidades y metas en materia de desempeño ambiental.

b. *Colombia, destino turístico libre de plásticos.* A través de este proyecto, Colombia se sumará a la Iniciativa Global de Turismo y Plásticos (*Global Tourism Plastics Initiative*[117]) liderada por la OMT y el PNUMA, en colaboración con la Fundación Ellen MacArthur. Con ello, buscará impulsar cambios en los destinos y los negocios turísticos relacionados con la eliminación de plásticos innecesarios, la implementación de acciones innovadoras para que los plásticos necesarios se reutilicen o reciclen, y la circulación de sus residuos para mantenerlos en la economía y no devolverlos al medio ambiente. Lo anterior en reconocimiento de los retos que representa la contaminación por plásticos en la riqueza hídrica del país.

c. *Turismo cuidador y regenerativo.* Este proyecto responde a las nuevas tendencias que buscan ir más allá del turismo sostenible, utilizando la actividad turística como un medio para regenerar de manera activa los ecosistemas y los territorios en los que tiene lugar. Para ello, propone una serie de iniciativas innovadoras que, con la participación del personal sector, están dirigidas a que los negocios turísticos sean un motor de cambio y de reparación medioambiental en los destinos en los que prestan sus servicios.

---

[117] Esta iniciativa está alineada con el *"New Plastics Economy Global Commitment"*, que reúne más de 450 negocios, gobiernos y otras organizaciones de todos los sectores, que están comprometidas con abordar las problemáticas asociadas a los residuos plásticos y la contaminación desde su base. En esta medida, la iniciativa aplica los principios de este compromiso global al sector turismo e incentiva a los gobiernos, los negocios turísticos, las organizaciones de la sociedad civil y los destinos a que se comprometan con una serie de metas a 2025. Estas incluyen: i) eliminar todos los plásticos problemáticos o innecesarios; ii) tomar acción para sustituir los modelos de un solo uso por alternativas reutilizables; iii) comprometer a la cadena de valor con el uso exclusivo de plásticos reutilizables, reciclables o compostables; iv) tomar acción para aumentar el volumen de plásticos reciclados; y v) publicar anualmente sus reportes de avance.

172. *Calidad Turística Sostenible.* Con el fin de profundizar los alcances y logros obtenidos por el país en materia de calidad turística, este programa busca mejorar la capacidad regulatoria y de normalización del sector para fortalecer la definición de criterios, requisitos, procesos y procedimientos relacionados con la sostenibilidad de empresas y destinos turísticos. Con ello, busca solucionar las barreras identificadas en cuanto a la aplicación inadecuada de los estándares y normas de calidad y sostenibilidad, así como promover la certificación con el fin de mejorar el desempeño ambiental de los actores de la cadena de valor del turismo e incentivar su transito hacia prácticas sostenibles. Este programa se ejecutará a través de dos proyectos:

   a. *Nueva regulación y normalización para la calidad turística sostenible.* En desarrollo de sus competencias misionales en materia de regulación de la calidad turística, definidas en el artículo 69 de la ley 300 de 1996, el MinCIT impulsará con este proyecto la mejora de la normalización y de los reglamentos técnicos para el turismo sostenible. Adicionalmente, y en línea con las orientaciones del Plan Sectorial de Turismo, articulará las iniciativas de implementación del Sello Ambiental Colombiano y las certificaciones de calidad y sostenibilidad turística para los empresarios.

   b. *Promoción de la calidad turística sostenible.* Este proyecto tiene como propósito estimular la apropiación de los procesos de calidad y sostenibilidad por parte de los prestadores de servicios turísticos, promover la certificación en sostenibilidad como factor diferencial de los negocios turísticos en el mercado, y fomentar el reconocimiento de los prestadores certificados entre los consumidores y usuarios de los servicios turísticos a nivel nacional e internacional. Para ello, se realizarán acciones de promoción, divulgación, sensibilización y comunicación especializadas, así como de acompañamiento y asistencia técnica dirigidas a la cadena de valor del sector.

Tabla 8. Hoja de ruta para la gestión sostenible y responsable del capital natural por parte de la oferta turística.

| Programa | Proyecto | Acciones indicativas | Plazo |
|---|---|---|---|
| Cimientos para la Producción Sostenible del Turismo | Herramientas técnicas para la sostenibilidad de la oferta turística | Diseñar y socializar un manual, guía práctica o lista de chequeo con las buenas prácticas que las empresas de las distintas industrias del turismo (establecimientos de alojamiento, establecimientos gastronómicos, transporte aéreo, transporte terrestre, agencias de viaje, operadores turísticos y cruceros, etc.) pueden implementar para reducir su huella ambiental a partir de: i) la disminución del volumen de residuos sólidos que generan y la disposición adecuada de estos; ii) el ahorro y uso eficiente del recurso hídrico; iii) la gestión de la energía y la inversión en fuentes de energía renovables; iv) la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero; v) el tratamiento de las aguas residuales; y vi) la protección de la biodiversidad y de sus ecosistemas. | |
| | | Actualizar y divulgar las guías de buenas prácticas de turismo de naturaleza, incorporando lineamientos específicos para la protección de la biodiversidad y los ecosistemas estratégicos del país, así como un capítulo para los guías de turismo sobre las orientaciones que deben proporcionar a los visitantes para prevenir la generación de impactos negativos al capital natural. | |
| | | Lanzar una convocatoria para empresarios de turismo que quieran implementar sistemas de medición de su huella ambiental o adoptar estándares como los del "*Global Reporting Initiave* - GRI". | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Elaborar y divulgar un manual de protección de vida silvestre en la industria turística que incluya i) lineamientos para el avistamiento e interacción con fauna (p. ej. aves, ballenas, toninas); ii) recomendaciones de compra de *souvenirs* para evitar productos de origen animal (p. ej. piel, hueso, caparazón); iii) consejos gastronómicos para evitar platos elaborados con fauna protegida (p. ej. iguana, tortuga); y v) sanciones y restricciones de comercialización de artesanías y alimentos elaborados con fauna silvestre. | |
| | | Diseñar una guía práctica de gastronomía sostenible para empresas de turismo (como restaurantes, hoteles y cruceros) que promueva la utilización de criterios de compra y producción sostenibles de alimentos, el monitoreo continuo de los residuos de alimentos, la disposición adecuada de estos y el fortalecimiento de la cadena de producción local de productos agroalimentarios y orgánicos. | |
| | | Diseñar un programa dirigido a mipymes del sector, en el que se recojan y realicen seminarios para divulgar estudios de caso de empresarios de turismo destacados por sus prácticas de conservación del agua, gestión de la energía, manejo de residuos sólidos, tratamiento de aguas residuales, reducción de emisiones de carbono y protección de la biodiversidad y sus ecosistemas. Estos estudios de caso deben incluir la manera en que dichas prácticas se ven reflejadas en la estructura de costos de la empresa. | |
| | | Identificar las buenas prácticas de responsabilidad social empresarial de turismo sostenible, fomentar la vinculación de otros actores y partes interesadas a dichas prácticas y reconocer e incentivar los casos de éxito en la materia, con el fin de contribuir al manejo integral de la huella ambiental del sector. | |
| | Sensibilización para una oferta turística sostenible | Presentar una propuesta de ajuste al régimen sancionatorio aplicable cuando los prestadores de servicios turísticos y actores asociados a la cadena de valor incurren en infracciones ambientales, así como al mecanismo de denuncia que se debe emplear cuando se identifican estas infracciones. | |
| | | Desarrollar una estrategia para aumentar el alcance de la campaña "Colombia Limpia" y lograr un mayor impacto en los territorios, estimulando a la cadena de valor del turismo a mantener limpios los atractivos y destinos. | |
| | | Programar y ejecutar jornadas de verificación y control del cumplimiento de la capacidad de carga y límites de cambio aceptable en los destinos y atractivos turísticos que cuentan con estudios validados por la autoridad competente. | |
| | | Desarrollar una campaña de sensibilización de impactos ambientales, con piezas diferenciales según el tipo de empresario y sus principales fuentes de contaminación o utilización de recursos (p. ej. para alojamientos: ¿sabía que cada botella de agua que deja de utilizar le permite mantener un bombillo de 60 vatios encendido durante 3 horas?). | |
| | | Desarrollar una campaña asociada a la plataforma "Compra lo Nuestro", que fomente la compra y adquisición de productos e insumos locales o km 0 en el sector turismo, con el fin de reducir las emisiones producto de las cadenas de suministro (Compra lo Nuestro Km 0). | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Programar y ejecutar jornadas de sensibilización y control en los atractivos turísticos para evidenciar la posible tenencia ilegal de fauna silvestre, la venta de artesanías de origen animal o la venta de alimentos elaborados con fauna silvestre. | |
| | Formación para la sostenibilidad turística | Integrar en la malla curricular de los Colegios Amigos del Turismo una asignatura de sostenibilidad ambiental enfocada al desarrollo del turismo. | |
| | | Integrar en el pensum del tecnólogo en guianza del SENA, y en los demás programas de formación dirigidos a los guías de turismo, módulos o contenidos de turismo sostenible. | |
| | | Diseñar y ejecutar una estrategia de capacitación especializada que facilite la apropiación de conceptos básicos del conjunto normativo ambiental aplicable al sector turismo, la Convención Marco Sobre Ética del Turismo y la Agenda 2030 de Desarrollo por parte de las autoridades turísticas del nivel nacional y local, de los gremios y empresarios del sector y de los administradores de atractivos turísticos. | |
| | | Fortalecer los contenidos de sostenibilidad del Programa de Formación Exportadora en Turismo, incluyendo módulos sobre las estrategias para fortalecer el turismo sostenible desde las actividades de distintos actores, la conservación del agua, la mitigación y adaptación al cambio climático, y la economía circular en el sector. | |
| | | Elaborar, en conjunto con el SENA y la academia, lineamientos respecto de los contenidos básicos de normatividad y gestión ambiental que deben estar incluidos en los programas de formación en turismo de las entidades de educación superior, y en el tecnólogo en guianza y los programas de formación para el trabajo del SENA. | |
| Hoja de Ruta por una Industria Turística Verde | Mitigación de la huella ambiental del turismo | Implementar la hoja de ruta para un desarrollo turístico bajo en carbono en la cadena de valor del turismo en Colombia, en convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). | |
| | | Realizar mesas de trabajo con la Aeronáutica Civil, con el fin de trabajar alrededor de las medidas que pueden ser implementadas por las aerolíneas para reducir su huella de carbono en sus operaciones aéreas y terrestres. Esto incluye las medidas contenidas en el tratado CORSIA, la posibilidad de optimizar rutas aéreas para evitar paradas innecesarias, la necesidad de enfocar la promoción en mercados más cercanos, los esquemas de compensación ofrecidos a los viajeros, etc. | |
| | | Diseñar y lanzar un programa de encadenamientos de economía circular para la cadena de valor del turismo y sus proveedores, en el que se generen condiciones para la participación de mipymes locales. | |
| | | Desarrollar proyectos de conservación del agua por parte de los actores de la cadena de valor del sector en destinos turísticos que presenten escases de agua (en temporadas altas o durante todo el año). Estos planes deben incluir prácticas responsables con el recurso hídrico y metas específicas que aseguren que la actividad turística no interfiera con el suministro o la disponibilidad de agua para los residentes. | |
| | | Implementar una calculadora de carbono que permita a los empresarios de turismo monitorear, de manera regular y desagregada por subsector, los progresos en materia de mitigación de la contribución del turismo al cambio climático. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Desarrollar un programa de eco-etiquetas para los principales insumos y productos de consumo de los empresarios de turismo. Lo anterior con el fin de introducir criterios de responsabilidad ambiental a la cadena de abastecimiento del sector. | |
| | | Diseñar un plan marco de micro-movilidad especializada para turismo en ciudades capitales. | |
| | Colombia, destino turístico libre de plásticos | Suscribir la Iniciativa Global de Turismo y Plásticos (*Global Tourism Plastics Iniatiative*), liderada por el PNUMA y la OMT, para adoptar compromisos para eliminar el uso de plásticos problemáticos en la cadena de valor del turismo, y desarrollar un mecanismo de acompañamiento a los prestadores de servicios turísticos que quieran suscribir dichos compromisos e implementar los principios de eliminar, innovar y circular en el manejo de residuos sólidos en sus negocios. | |
| | | Generar espacios de diálogo con autoridades ambientales y entidades territoriales para reglamentar restricciones en relación con el uso y el consumo de plásticos de un solo en las playas turísticas. | |
| | Turismo cuidador y regenerativo | Implementar un programa de "Brigadas Sostenibles" conformadas por personal de los negocios turísticos. Estas brigadas tendrán el objetivo de realizar labores de voluntariado para el cuidado de ecosistemas estratégicos (p. ej. limpieza de playas cercanas, siembra de árboles en bosques aledaños, etc.). | |
| | | Realizar campañas de turismo regenerativo tipo "sembratones de árboles" en destinos turísticos para la re-vegetalización de ecosistemas en el territorio. | |
| | | Desarrollar e implementar sanciones simbólicas para los empresarios y prestadores de servicios turísticos que incurren en infracciones o faltas sobre el medio ambiente, consistentes en el desarrollo de acciones de turismo regenerativo o de reparación de ecosistemas en el territorio. | |
| Calidad Turística Sostenible | Nueva regulación y normalización para la calidad turística sostenible | Revisar y actualizar las Normas Técnicas Sectoriales de Sostenibilidad Turística, con el fin de simplificar su aplicación, adecuar los requisitos ambientales a las características de los destinos y los prestadores de servicios turísticos, definir los requisitos mínimos que deben ser cumplidos, ajustar las normas a los estándares internacionales y elevarlas en el proceso de normalización nacional. | |
| | | Revisar y actualizar los requisitos que deben ser cumplidos por los destinos turísticos para recibir el certificado de sostenibilidad en el marco de las NTS-TS, conforme a los lineamientos de esta política. | |
| | | Articular y/o integrar los requisitos del Sello Ambiental Colombiano para alojamientos y hospedaje de MinAmbiente con las NTS-TS para prestadores de servicios de alojamiento, con el fin de tener una única certificación nacional. | |
| | Promoción de la calidad turística sostenible | Diseñar e implementar una estrategia de comunicación para posicionar la certificación en las NTS-TS como un factor diferencial en el mercado y para hacer un reconocimiento a los prestadores de servicios turísticos certificados que se destaquen por el cumplimiento de requisitos ambientales. | |
| | | Desarrollar una campaña de sensibilización dirigida a los viajeros sobre los sellos de sostenibilidad aplicables en Colombia y sus valores diferenciales, con el fin de fomentar su preferencia por empresas y destinos certificados. | |

## E. Fomento de una cultura de viaje sostenible en Colombia

173. *Programas para el fomento de una cultura de viaje sostenible.* Considerando que el crecimiento del turismo ha resultado en una cultura de consumo acelerado y que aun es frecuente que los viajeros presenten comportamientos irresponsables en relación con el capital natural de los destinos que visitan, en el marco de esta estrategia se pondrá en marcha un gran programa denominado "Cultura Turística Sostenible".

174. *Cultura Turística Sostenible.* Este programa está dirigido a generar un sentido de corresponsabilidad en la demanda turística, en relación con la preservación de los activos naturales de los destinos visitados en el país. Busca fomentar cambios en los comportamientos y patrones de consumo de los viajeros, en particular en aquellos asociados al uso de recursos naturales y servicios públicos, a la producción de residuos sólidos y aguas residuales, a la alteración de ecosistemas y de atractivos naturales, al uso de infraestructuras y a las interacciones con la biodiversidad. Lo anterior a través de herramientas para que estos se apropien de nociones de sostenibilidad, por un lado, y de una oferta diferenciada que les permita tener un impacto positivo en el destino que visitan, por el otro. Para el desarrollo de este programa se pondrán en marcha dos proyectos:

    a. *Sensibilización de viajeros responsables.* A través de este proyecto, se realizarán iniciativas para fomentar una conciencia de sostenibilidad en la cultura de viaje, sensibilizando a los viajeros reales y potenciales alrededor de los impactos ambientales que resultan de sus hábitos de consumo y de sus comportamientos en los destinos del país que visitan. El proyecto busca que los viajeros se dejen de ver a sí mismos como separados de los destinos turísticos y comprendan la responsabilidad que tienen en relación con estos y con la conservación de sus valores ecológicos. Consiste en la divulgación de principios de sostenibilidad que deben ser tenidos en cuenta por los turistas nacionales o internacionales que viajen por Colombia, así como en el desarrollo de estrategias para que estos asuman responsabilidad sobre su propia huella ambiental.

    b. *Colombia, experiencia turística sostenible y transformadora.* Este proyecto comparte con el de "Turismo y cuidador y regenerativo" (ver literal C del párrafo 171) el objetivo de que las actividades turísticas se conviertan en motores de cambios visibles sobre los valores ambientales de los atractivos y destinos turísticos. Busca ofrecer a los viajeros productos turísticos que les permitan actuar como agentes de cambio y, en esta medida, tener experiencias auténticas, locales y transformadoras, a través de las cuales den algo de vuelta a los destinos y comunidades locales que visitan.

Tabla 9. Hoja de ruta para el fomento de una cultura de viaje sostenible en Colombia.

| Programa | Proyecto | Acciones indicativas | Plazo |
|---|---|---|---|
| Cultura Turística Sostenible | Sensibilización de viajeros responsables | Incluir la nueva categoría de "Viajero Responsable" en los Premios de Turismo, donde se galardone al *blogger*, *instagramer* o *youtuber* que fomente prácticas de turismo responsable a través de sus plataformas tecnológicas. | |
| | | Fortalecer los contenidos de ética, comportamiento y consumo responsable que están incluidos en la malla curricular el programa de Colegios Amigos del Turismo. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Implementar una "*Academia Online*" con tutoriales cortos sobre cultura de viaje y conductas responsables para viajeros, a través de redes sociales y voceros como *instagramers* y *youtubers*. | |
| | | Adoptar para Colombia el "Manifiesto del Viajero Responsable" (avalado por la OMT) y diseñar una estrategia de comunicación masiva para divulgar los principios para que los turistas viajen de manera responsable y sostenible por el país. | |
| | | Desarrollar una política migratoria para el fomento de conductas responsables por parte de los turistas, consistente en establecer como requisito de ingreso al país la firma de un compromiso ecológico (similar a *Palau Pledge*). | |
| | | Desarrollar e implementar sanciones simbólicas para los turistas que incurren en infracciones o faltas sobre el medio ambiente, consistentes en el desarrollo de acciones de reparación de ecosistemas afectados. | |
| | Colombia, experiencia turística sostenible y transformadora | Diseñar un programa de voluntariado en turismo para Reservas Naturales de la Sociedad Civil localizadas en zonas de alta importancia turística, en donde los viajeros puedan realizar trabajos en sostenibilidad ambiental que contribuyan al proyecto turístico de la reserva. Este programa incluirá requisitos y beneficios para las reservas que reciban voluntarios (p. ej. financiación de proyectos de turismo al interior de su reserva). | |
| | | Diseñar productos turísticos y experiencias innovadoras en la oferta turística del país, donde los viajeros contribuyan a la conservación de los valores ambientales de los destinos y actúen como agentes de cambio de las comunidades que visitan. | |
| | | Crear incentivos y actividades especiales para la reducción de la huella de carbono generada por los viajeros en los destinos, así como para aplicar prácticas de "no deje rastro". | |

## F. Posicionamiento de Colombia como destino turístico sostenible

175. *Programas para el posicionamiento de Colombia como destino turístico sostenible.* Considerando que Colombia no está suficientemente posicionada como destino turístico sostenible, a partir de esta política se pondrán en marcha dos grandes programas: "Colombia, Nuevo Destino Sostenible de Suramérica" y "Mercadeo y Promoción Turística con Enfoque Sostenible". A través de la incorporación de un mensaje transversal de sostenibilidad en las estrategias de mercadeo y promoción, estos programas buscan posicionar al país como un destino sostenible líder en el mundo y atraer a un mercado que demuestre mayor sensibilidad hacia sus comunidades locales, su biodiversidad y los recursos naturales de los territorios.

176. *Colombia, Nuevo Destino Sostenible de Suramérica.* De acuerdo con el Plan Nacional de Biodiversidad (MinAmbiente, 2015), Colombia debe fortalecer su posicionamiento como país mega-diverso, proveedor de servicios ecosistémicos de importancia global. De manera consistente con este lineamiento, este programa busca que las acciones de comunicación, mercadeo y promoción de la actividad turística potencien la imagen de Colombia como destino turístico que, sustentado en la riqueza de su capital natural, se destaca por su gestión sostenible de atractivos, servicios, productos y experiencias de viaje únicas, diferentes y valiosas. De esta manera, y como resultado de las acciones de posicionamiento, este programa busca que la reputación del país en los principales mercados

emisores de viajeros esté asociada a atributos de sostenibilidad que inviten a disfrutar una nueva posibilidad turística, diferente, dinámica y auténtica en el contexto de Latinoamérica y el Caribe. Tomando como referencia lo anterior, este programa se ejecutará a través del siguiente proyecto:

a. *Sostenibilidad, valor diferencial del turismo en el país.* Teniendo en cuenta que hoy en día la sostenibilidad de un destino turístico es un factor esencial de su competitividad dentro de su mercado de referencia, este proyecto tiene como propósito garantizar la incorporación de criterios de sostenibilidad en la estrategia de comunicación del valor agregado de la oferta turística del país. También en las campañas de promoción y en las técnicas de posicionamiento que estén dirigidas a mejorar la percepción de Colombia como una opción de viaje sostenible, responsable con sus comunidades y biodiversidad, por parte tanto de los viajeros actuales y potenciales, como de los residentes de los destinos turísticos.

177. *Mercadeo y Promoción Turística con Enfoque Sostenible.* Este programa tiene como propósito el desarrollo de herramientas para el mercadeo y la promoción turística que se sustenten en un enfoque de sostenibilidad. Se fundamenta en la consideración de que la transición del sector hacia un turismo sostenible debe verse reflejada en las técnicas de mercadeo, promoción, comunicación, comercialización y distribución que son realizadas por los empresarios y los destinos turísticos. Busca lograr que estas técnicas sean compatibles con el objetivo de consolidar un turismo sostenible en el país. Esto requiere repensar aspectos como la orientación de estas técnicas al mercado, a los clientes y a los empleados, así como incorporar variables adicionales relacionadas con sus impactos ambientales y la generación de valor para la comunidad y las partes interesadas. Para lograr este objetivo, este programa se ejecutará a través de un proyecto específico:

a. *Herramientas para el mercadeo y la promoción turística sostenible.* A través de este proyecto se busca adaptar el mercadeo y la promoción turística a nivel territorial, nacional e internacional a los nuevos objetivos y requerimientos de sostenibilidad en el sector. También se busca incentivar a los responsables del diseño, formulación, ejecución y evaluación de las estrategias de mercadeo y promoción a poner la sostenibilidad en el centro de sus actividades de inteligencia y segmentación de mercados, generación de información de la oferta, comunicación a los viajeros reales y potenciales, distribución y comercialización de los servicios, productos y experiencias, y gestión de la reputación y del valor de marca, entre otros. Con ello, se pretende que estas actividades fomenten un sentido de corresponsabilidad en relación con la sostenibilidad del turismo, contribuyan a crear una demanda responsable e informada, y generen una apropiación de los valores naturales de Colombia por parte de sus residentes.

Tabla 10. Hoja de ruta para el posicionamiento de Colombia como destino turístico sostenible.

| Programa | Proyecto | Acciones indicativas | Plazo |
|---|---|---|---|
| Colombia, Nuevo Destino Sostenible de Suramérica | Sostenibilidad, valor diferencial del turismo en el país | Integrar a las campañas de promoción nacional e internacional un mensaje transversal de sostenibilidad para posicionar a Colombia como destino turístico sostenible, responsable en relación con sus comunidades y biodiversidad, en los principales mercados emisores. | |
| | | Postular atractivos, destinos, actividades y experiencias de la oferta turística de Colombia que estén implementando buenas prácticas de sostenibilidad en Premios Internacionales que reconozcan los destinos y las prácticas turísticas más responsables y sostenibles y los divulguen como casos de éxito. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Desarrollar una estrategia para mejorar el posicionamiento, asociación y recordación de colombia como destino biodiverso, viable para viajar y disfrutar de forma responsable por su oferta de alto nivel de sostenibilidad, a través del fortalecimiento de los atributos de diversidad de la marca país y de actividades especializadas de mercadeo, promoción, comunicación y apropiación hacia los públicos objetivos (viajeros, decisores de viaje y comunidad local). | |
| | | Diseñar un instrumento para recoger información en los principales países emisores sobre la recordación de Colombia como destino turístico sostenible. | |
| Mercadeo y Promoción Turística con Enfoque Sostenible | Herramientas para el mercadeo y la promoción turística sostenible | Realizar actividades de mercadeo y promoción (p. ej. viajes de prensa y de familiarización) enfocadas en la oferta sostenible del país, en áreas urbanas y rurales, con el fin de posicionar a Colombia en mercados emisores estratégicos. | |
| | | Desarrollar un plan de mercadeo para el turismo sostenible en Colombia, enfocado en productos turísticos de alto valor y segmentos de clientes responsables con el medio ambiente. | |
| | | Vincular criterios de sostenibilidad al mercadeo y la promoción de atractivos, servicios, actividades, experiencias y destinos de la oferta turística nacional e internacional (p. ej. prácticas cero papel). | |
| | | Desarrollar una aplicación de turismo sostenible para la promoción de destinos en Colombia, la obtención de información sobre las necesidades y preferencias de la demanda, la consolidación de un directorio de guías turísticos, la gestión de la demanda para prevenir saturaciones y aglomeraciones, y la divulgación de sellos y certificaciones de sostenibilidad. | |
| | | Realizar y divulgar estudios de inteligencia de mercados que orienten el desarrollo de productos turísticos especializados para segmentos específicos del mercado con especial interés en el disfrute y conservación del capital natural (p.ej. los turistas "sostenibles"). | |
| | | Establecer alianzas y convenios con canales de mercado internacionales para acceder a información sobre tendencias, mercados potenciales, segmentos interesantes, información sobre mercado y preferencias turísticas sostenibles. Esto incluye asociaciones comerciales nacionales, redes y organizaciones especializadas en turismo sostenible, organismos de certificación y ferias comerciales seleccionadas. | |

# X. BIBLIOGRAFIA


Acikgoz, T. y Erkan, S. (2019). *Revenues from Ecotourism Activities in the World*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/330778496_ Revenues_from_Ecotourism_Activities_in_the_World.

Adigital. (2 de marzo de 2020). *El Foro Internacional del Transporte señala la micromovilidad como la alternativa más segura para las ciudades.* https://www.adigital.org/el-foro-internacional-del-transporte-senala-la-micromovilidad-como-la-alternativa-mas-segura-para-las-ciudades/.

Almeida, G., Monteserrin, O. et al. (2005). *Los planes de excelencia y dinamización turística (PEDT), un instrumento de cooperación a favor del desarrollo turístico.* Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. (39) 201-226. https://www.researchgate.net/publication/28083617_Los_planes_de_excelencia_y_dinamizacion_turistica_PEDT_un_instrumento_de_cooperacion_a_favor_del_desarrollo_turistico.

Alshuqaiqi, A., y Irwana, S. (2019). Causes and implication of seasonality in tourism. *Journal of Advanced Research in Dynamical and Control Systems*, 11 (4), 1480–1486.

Amaya Navas, O. D. (2016). *La Constitución Ecológica de Colombia*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Arenas, E. & López, D. (2014). *Marketing sustentable: donde la innovación crea valor.* Congreso Internacional de Ingeniería de Querétaro, México. https://www.researchgate.net/publication/283317009_Marketing_Sustentable_Donde_la_innovacion_crea_valor

Asamblea General de las Naciones Unidas (2001). *Código Ético Mundial para el Turismo*. Recuperado el 22 de noviembre de 2019 de https://www.ugto.mx/images/eventos/06-07-16/codigo-etico-mundial-turismo.pdf.

Balmford, A., Green, J., Anderson, M., Beresford, J., Huang, C., Naidoo, R. Walpone, M. & Manica, A. (2015) Walk on the Wild Side: Estimating the Global Magnitude of Visits to Protected Areas. *PLoS Biology,* 13(2), pp. 1-6.

Banco de la República. (2019). Ingresos externos por turismo y llegadas de viajeros internacionales por vía aérea a Colombia. Recuperado el 16 de julio de https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9669/ijd_mar_2019-recuadro-1.pdf.pdf?sequence=16&isAllowed=y

Bancóldex (2019). *2º* Reporte Annual de Bonos Verdes 2019. Bogotá: Bancóldex.

Becken, S. (2014). Water equity - Contrasting tourism water use with that of the local community. *Water Resources and Industry*, *7–8*, pp. 9–22.

Becken, S. & Bobes, L. (2016). *Proving the Case: Carbon Reporting in Travel and Tourism.* Griffith University & Amadeus.

Bermejo, R. (2014). *Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis*. Bilbao: Universidad del País Vasco.

Bertoni, M. (2005). Recursos Naturales en Nodos Turísticos. *Aportes y Transferencias*, pp. 95–111.

Booking. (2018). *87% de los viajeros de todo el mundo quiere viajar de forma ecológica*. Recuperado el 24 de julio de 2020 de https://news.booking.com/87-de-los-viajeros-de-todo-el-mundo-quiere-viajar-de-forma-ecologica/.

Booking. (2019). *Turismo Sustentable: 72% de la comunidad global considera que "es necesario actuar ahora y elegir opciones de viaje sustentables para resguardar la Tierra para las futuras generaciones*." Recuperado el 24 de julio de 2020 de https://news.booking.com/turismo-sustentable-72-de-la-comunidad-global-considera-que-es-necesario-actuar-ahora-y-elegir-opciones-de-viaje-sustentables-para-resguardar-la-tierra-para-las-futuras-generaciones/

Brida, J. G., Cortes-Jimenez, I., & Pulina, M. (2016). Has the tourism-led growth hypothesis been validated? A literature review. *Current Issues in Tourism*, *19*(5), pp. 394–430.

Brida, J. G., Rodríguez-Brindis, M. A., Mejía-Alzate, L. M., & Zapata-Aguirre, S. (2017). La contribución directa del turismo al crecimiento económico de Colombia: Análisis por ramas características del sector utilizando la Cuenta Satélite de Turismo - CST. *Revista de Estudios Regionales*, *109*, pp. 121–138.

Buckley, R. (2012). Sustainable Tourism: Research and Reality. *Annals of Tourism Research, 39* (2), pp. 528-546.

Buckley, R. (2012b). Tourism and environment. *Quality - Access to Success*, *13*(2), pp. 441–447.

Bustamante, C., Redondo, J., García, J., Pérez, D., Amador, J., & Hernández, O. (s.f.). *Gestión sostenible del turismo de naturaleza. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.* Recuperado de: http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2018/cap4/401/#seccion1.

Butler, R. (2011). Tourism Area Life Cycle. *Contemporary Tourism Reviews*, *20*(3), pp. 33

Cámara Nacional de Aerotransportes (Canaero) (2017). *Corsia: la aviación internacional por el medio ambiente.* Recuperado el 16 de enero de 2020 de http://canaero.org.mx/corsia-la-aviacion-internacional-por-el-medio-ambiente/

Center of Responsible Tourism. (2019). *The case for responsible travel: trends & statistics 2019* (18). Recuperado de: https://www.responsibletravel.org/docs/CaseforResponsibleTravel_2019_Web.

Centro de Pensamiento Turístico- Colombia (CPTUR). (2019). *Índice de competitividad turística regional de Colombia ICTRC*.

Clowes, A. Mitchell, P. & Hanson, C. (2018). *The business case for reducing food loss and waste: hotels.* Champions 12.3.

Cocola – Gant, A., (2019). Gentrificación turística. En E. Cañada & I. Murray. (Eds.) *Turistificación global. Perspectivas críticas en turismo* (pp. 291 – 308). Barcelona: Icaria editorial.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2010). Cambio climático y retos para el sector turismo de Centroamérica. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4904/1/S1100022_es.pdf.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2019). *Gira Técnica: "Encadenamientos productivos y desarrollo sostenible"*. Cooperación Alemana (BMZ/GIZ). https://www.cepal.org/es/eventos/gira-tecnica-encadenamientos-productivos-desarrollo-sostenible.

Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo "Nuestro futuro común".* Recuperado el 2 de enero de 2020 de http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf.

Conferencia Mundial de Turismo Sostenible (1995). *Carta del Turismo Sostenible. Conferencia Mundial de Turismo Sostenible*. Lanzarote, España.

Costa, C., Panyik, E., & Buhalis, D. (2013). *Trends in European tourism planning and organisation*. Bristol, UK: Channel View Publications.

Crespo, J. & Soria, B. (2019). Factores que influyen en el comportamiento del turista: estado de la cuestión. *Kalpana*, *(17)*, pp. 120 – 136.

Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS. (2016). Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el desarrollo del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). https://minciencias.gov.co/sites/default/files/plan-ctei-tic-2017-2022_0.pdf

Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS. Centro Nacional de Producción Más Limpia y Tecnologías Ambientales – CNPMLTA. (2010). Herramientas de Gestión para el Turismo Sostenible. http://www.cnpml.org/archivospublicaciones/turismosostenible/Herramientas__Gestin_Turismo_Sostenible.pdf

DANE. (2013). Colombia, Encuesta Ambiental de Hoteles- EAH. Dirección de Metodología y Producción Estadística – DIMPE. http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/590/.

DANE. (2014). Plan Estadístico para el Sector Turismo en Colombia. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DANE. (2020a). Cuenta satélite de turismo Año 2018 provisional y 2019 preliminar - Boletín Técnico. Bogotá.

DANE. (2020b). Encuesta de Gasto Interno en Turismo (EGIT) - Boletín Técnico. Bogotá.

DANE. (2020c). Muestra Mensual de Hoteles (MMH) - Boletín Técnico. Bogotá.

DANE. (2020d). Muestra Trimestral de Agencias de viaje (MTA) - Boletín Técnico. Bogotá.

Davey, E. (2019). *Given Half a Chance. Ten Ways to Save the World.* London: Unbound

Decreto 1076 de 2015, "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible".*

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2017). *Documento Conpes 3866. Lineamientos de Política y Programa Nacional e Pago por Servicios Ambientales para la Construcción de Paz*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018). *Documento Conpes 3918 de 2020*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Todo lo que no le han contado del plan*. Recuperado el 18 de mayo de 2020 de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019b). *Política de crecimiento verde. Documento Conpes 3934 de 2018. Resumen ejecutivo.* Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2020). *Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación – DNP. (s.f.). *Retos del ordenamiento territorial para el desarrollo del país. La misión de la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional (COT)*. Colombia: DNP.

Díaz, D. P. (2018). Modelo de gestión para el turismo cultural sostenible: una apuesta para Manizales, Colombia. *International Journal of Scientific Management and Tourism*, *4*(2), pp. 237–248.

Dos Anjos, F. & Kennell, J. (2019). Tourism, governance and sustainable development. *Sustainability*, *11, 4257.*

Epler Wood, M. (2017). *Sustainable Tourism on a Finite Planet*. *Environmental, Business and Policy Solutions*. New York: Routledge.

Epler Wood, M., Milstein, M. & Ahamed-Broadhurst, K. (2019). *Destinations at Risk: The Invisible Burden of Tourism*. The Travel Foundation International.

Espaliat Canu, M. (2017). *Economía Circular y Sostenibilidad.* Barcelona.

Expedia. (2019). *Expedia travelers reveal the top 10 sustainable places to stay around the world, ahead of Earth Day 2019*. Recuperado el 28 de julio de 2020 de https://www.bloomberg.com/press-releases/2019-04-18/expedia-travelers-reveal-the-top-10-sustainable-places-to-stay-around-the-world-ahead-of-earth-day-2019

Folgado-Fernández, J.A., Di-Clemente, E., Hernández Mogollón, J.M. & Campón-Cerro, A.M. (2018). Water Tourism: A New Strategy for the Sustainable Management of Water-Based Ecosystems and Landscapes in Extremadura (Spain). *Land, 8* (2), pp. 1-18.

Fondo Mundial para la Naturaleza, WWF. (2015). *All hands on deck: Setting course towards a sustainable blue economy.* https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/15_6802_all_hands_on_deck_lr_151001_3_1.pdf

Fondo Mundial para la Naturaleza, WWF. (2019). *Promoting a sustainable blue economy.* https://www.wwf.eu/what_we_do/oceans/promoting_a_sustainable_blue_economy/#:~:text=The%20WWF%20works%20with%20the,energy%2C%20and%20circular%20material%20flows.

Fondo Mundial para la Naturaleza, WWF. (s.f.). *Principles for a sustainable blue economy.* http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/15_1471_blue_economy_6_pages_final.pdf

Fundación Intermundial. (s.f.). *Manifiesto del Turista Responsable.* http://manifiestoviajeroresponsable.es/#:~:text=El%20Manifiesto%20es%20un%20documento,detectar%20en%20que%20puede%20mejorar.

Gamper, T. (2019). *Sustainable Tourism in Colombia and its Potential for the European Market*. SIPPO, Swiss Import Promotion Programme.

Global Sustainable Tourism Council (GSTC) (2013). *Criterios Globales de Turismo Sostenible para Destinos Turísticos.* Recuperado el 17 de mayo de https://www.gstcouncil.org/wp-content/uploads/2017/01/Spanish-GSTC-Dv1-1nov13-2.pdf

Global Sustainable Tourism Council (GSTC) (2016a). *Consejo Global de Turismo Sostenible Criterios GSTC para Hoteles Indicadores de Desempeño sugeridos. Preámbulo Aplicación de los Criterios*. Washington: GTSC.

Global Sustainable Tourism Council (GSTC) (2016b). *Consejo Global de Turismo Sostenible Criterios GSTC para la Industria Turística - Indicadores de Desempeño sugeridos. Preámbulo Aplicación de los Criterios*. Recuperado el 12 de junio de https://www.gstcouncil.org/wp-content/uploads/2017/01/Spanish-GSTC-Dv1-1nov13-2.pdf

Global Sustainable Tourism Council (GSTC) (2019). *Criterios GSTC para Destinos - Indicadores de Desampeño y ODSs*. Washington: GSTC.

Gobierno de Colombia (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá: DNP.

Gobierno de Colombia (2019b). *Pacto por el crecimiento y para la generación de empleo del sector turismo. Estrategia sectorial para la generación de nuevas fuentes de crecimiento*. Bogotá: Gobierno de Colombia.

Gobierno de Colombia (2019c). *Estrategia nacional de economía circular. Cierre de ciclos de materiales, innovación tecnológica, colaboración y nuevos modelos de negocio*. Bogotá D.C.

Gössling, S. & Peeters, P. (2015). Assessing tourism's global environmental impact 1900-2050. *Journal of Sustainable Tourism, 23* (5), pp. 639-659.

Green Destinations. (2017). Green Destinations Standard & Reporting System. Retrieved from www.greendestinations.org

Green Globe. (2015). Green Globe Certification. Retrieved from https://greenglobe.com/wp-content/uploads/2014/10/Green_Globe_Info_IHG.pdf

Green Hotelier (2009). *Waste Management*. Recuperado el 4 de abril de 2020 de http://www.greenhotelier.org/our-themes/waste-management/?ref=l_mashable_web_us.

Gretzel, U. (2018). From smart destinations to smart tourism regions. *Journal of Regional Research, 42,* pp. 171-184.

Gruter, M., (2013). Impactos negativos del turismo. En V. Torres Lezama. (Ed) *Antropología del turismo* (pp. 63 – 70). Perú: Tinkuy – Qosqo.

Gurria Di-Bella, M. (1995). *Ética Profesional: El Turismo como Ejemplo,* Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Hernández-Ascanio, J., Tirado, P. & Arizamontes, A. (2016). El concepto de innovación social: ámbitos, definiciones y alcances teóricos. CIRIEC-España. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa.* (88). 165-199. https://www.redalyc.org/pdf/174/17449696006.pdf.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM. *Calculadora colombiana de carbono 2050.* http://www.cambioclimatico.gov.co/calculadora-de-carbono.

IDEAM, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente), Departamento Nacional de Planeación (DNO) & Cancillería (2017). *Tercera Comunicación Nacional de*

*Colombia a la Convención marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Resumen Ejecutivo*. Colombia: IDEAM & PNUD.

Industry High Level Group (IHLG) (2019). *Aviation Benefits Report 2019.* Recuperado el 15 de diciembre de 2019 de https://www.icao.int/sustainability/Documents/AVIATION-BENEFITS-2019-web.pdf.

Instituto Alexander von Humboldt (2020). *Evaluación Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. XXX*

Instituto Distrital deTurismo (IDT) (2015). *Encuesta Perfil y Grado de Satisfacción del Turista en Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2014) Summary for Policymakers. En: *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press: Cambridge, United Kingdom and New York.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2018). *Global warming of 1.5°C*. Recuperado el 27 de junio de https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf

International Tourism Partnership (ITP) (2018). *ITP Destination Water Risk Index.* United Kingdom: ITP.

Inter-American Development Bank (IADB) (2020). *The Integrated Economic-Environmental Modeling (IEEM) Platform: An application to tourism investment in Costa Rica.* IADB.

James Cruz, J. L., & Barrios Torrejano, D. J. (2020). Valoración del uso del agua en la isla de San Andrés: turistas, hoteles y viviendas turísticas. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 18*(2), pp. 293–308.

Jimenez, N. (2017). Caracterización y análisis de competitividad del sector de turismo de naturaleza en colombia. Recuperado el 6 junio de https://www.swisscontact.org/fileadmin/user_upload/COUNTRIES/Colombia/Documents/Cadena_de_Valor_Turismo.pdf

Jones Lang LaSalle (JLL) & World Travel and Tourism Council (WTTC) (2019). *Destination 2030. Global Cities' Readiness for Tourism Growth.* Recuperado el 12 de diciembre de 2019 de https://www.wttc.org/publications/2019/destination-2030/.

Lenzen, M., Yen Sun, Y., Faturay, F.,Peng Ting, Y., Geschke, A. & Malik, A. (2018). The carbon footprint of global tourism. *Nature Climate Change.* (*8*), pp. 522 – 531.

Ley 388 (1997). Ordenamiento Territorial.

Ley 99. (1993). *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINA y se dictan otras disposiciones.*

Ley 300. (1996). *Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.*

Ley 388. (1997). *Ordenamiento Urbano y Actuación Urbanística.*

Ley 1333. (2009). *Por medio de la cual se establece el régimen sancionatorio ambiental*.

Ley 1558. (2012). *Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones*.

Liu, Y. (2016). *Tourism Destination Governance. The case study of Hemavan and Tärnaby*. Umea Univeritet. Recuperado de: http://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:943647/FULLTEXT01.pdf

López, A. L., & López, S. A. (2018). Impacto de las TIC en el turismo: Caso colombiano. *Cuadernos de Turismo, 41*, pp. 399–418.

Matos, L. A., & Pérez, S. del V. (2018). Revisión sobre capacidad de carga turística y la prevención de problemas ambientales en destinos emergentes. *Turismo y Sociedad, 24*, pp. 77–100.

Martínez, F. (2019). *El turismo en los Parques Naturales Nacionales de Colombia: una evaluación del impacto ambiental de esta actividad y sus perspectivas en un escenario postconflicto.* España: Universidad de las Palmas de Gran Canaria.

McCool, S. (2013). Limits of aceptable change and tourism. En Holden, A., and Fennel, D.A. (eds) *Routledge Handbook of Tourism and the Environment*. Routledge. Oxon, UK. pp 285-298.

Meleddu, M., & Pulina, M. (2016). Evaluation of individuals' intention to pay a premium price for ecotourism: An exploratory study. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, *65*, pp. 67–78.

Mendoza, M.M., Rodríguez, G. & Enciso, M.J. (2013). Actitud de la comunidad local como factor de éxito en un proyecto turístico. *Cultur, Revista de Cultura e Turismo, 7*(1), pp. 4-30.

Millennium Ecosystem Assessment. (2005). *Millennium Ecosystem Assessment*. Recuperado el 12 de junio de www.millenniumassessment.org

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente) (2012). *Política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos -PNGIBSE*. Bogotá D.C.: MinAmbiente.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente) (2012b). *Política Nacional de Cambio Climático*. Colombia: MinAmbiente.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente) (2014). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. ABC: adaptación bases conceptuales. Marco conceptual y lineamientos.* Colombia: Gobierno de Colombia.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente) & Universidad Nacional de Colombia (UNAL) (2015). *Programa Integral De Gestión Ambiental Sectorial - PGAS. Sector Turismo Sostenible*. Recuperado el 18 de febrero de http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/Sello_ambiental_colombiano/PGAS_Turismo_final_.pdf

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2008). *Formulación y aplicación de la ley 388 de 1997 en Colombia, una práctica colectiva hecha realidad*. Bogotá.

Ministerio de Comercio Industria y Turismo (MinCIT) (2012). *Política de Tursimo de Naturaleza.* Bogotá: MinCIT

Ministerio de Comercio Industria y Turismo (MinCIT) (2014). *Investigación Internacional de Mercados Estratégicos para Conocer las Características del Mercado Turístico en Asia y Europa*. Bogotá: MinCIT.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) (2016). Plan Estratégico De Seguridad Turística. In *Plan Estratégico De Seguridad Turística*. Recuperado el 3 de junio de https://fontur.com.co/aym_document/aym_estudios_fontur/POLITICAS_PUBLICAS_2.PDF

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) (2017). *Asistencia técnica en planificación del turismo*. Bogotá: MinCIT.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) (2018). *Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 "Turismo: El propósito que nos une"*. Bogotá.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – Viceministerio de Turismo (2020). *Campaña Colombia Limpia*.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) & Confecamaras (2019). *Sociedades BIC. Empresas con propósito.* Bogotá.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) (2020). *Metodología para la Elaboración del Inventario de Inventario de Atractivos Turísticos*. Bogotá: MinCIT.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) & Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) (2017). *El Turismo en el Ordenamiento Territorial*. Recuperado el 3 de junio de https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-05/Turismo en Ordenamiento Territorial.pdf

Naranjo, M. R., Pelegrín, A., Marín, L. R., Pelegrín, N., Pelegrín, L., & López, Y. (2019). Modelos de gestión turística: mirada crítica desde diferentes perspectivas. *RECUS. Revista Electrónica Cooperación Universidad Sociedad*, *4*(1), pp. 16.

One Planet Network (2020). *Tourism's Plastic Pollution Problem*. Recuperado el 16 de mayo de https://www.oneplanetnetwork.org/sustainable-tourism/global-tourism-plastics-initiative.

One Planet Network (2020a). *Global Tourism Plastics Initiative*. Recuperado el 19 de abril de 2020 de https://www.oneplanetnetwork.org/sustainable-tourism/global-tourism-plastics-initiative.

ONU (2016). *Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica 2012. Marco Central.* Nueva York: Naciones Unidas.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). *Towards more effective and dynamic public management in Mexico OECD public governance reviews*. París: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018). *OECD Tourism Trends and Policies 2018. Highlights.* Recuperado el 3 de diciembre de 2019 de https://www.oecd.org/cfe/tourism/2018-Tourism-Trends-Policies-Highlights-ENG.pdf.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) & United Nations Environment Programme (UNEP) (2011). *Climate Change and Tourism Policy in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.

Organización Mundial del Turismo (OMT) (1998). *Introducción al turismo.* España*:* OMT.

Organización Mundial del Turismo (OMT) (2005). *Indicadores de desarrollo sostenible para los destinos turísticos. Guía práctica*. OMT: Madrid.

Organización Mundial del Turismo (OMT) (2015). *El turismo más de cerca: medición y análisis subnacional – Hacia un conjunto de orientaciones de la OMT*. Recuperado el 21 de julio de http://dtxtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/set_unwto_guidelines_sp.pdf

Organización Mundial del Turismo (OMT) (2019). *Directrices la OMT para el fortalecimiento de las organizaciones de gestión de destinos (OGD) – Preparando las OGD de cara a nuevos retos.* España: OMT.

Organización Mundial del Turismo (OMT) (2020). *Convención Marco sobre Ética del Turismo.* Madrid: OMT.

Organización Mundial del Turismo (OMT) (s.f.). *Desarrollo Sostenible.* Recuperado el 10 de junio de 2020 de https://www.unwto.org/es/desarrollo-sostenible

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2002). *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Johannesburgo, Sudáfrica*. Nueva York: Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2013). *Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica para el agua*. Naciones Unidas: Nueva York.

Ostelea. (2018). *Turismo Ecológico Y Sostenible: Perfiles y Tendencias*. Recuperado el 8 de julio de http://www.aept.org/archivos/documentos/Informe_Turismo Ecologico.pdf

Pacto Global Red Colombia. (2015). *Buenas Prácticas Ambientales*. Bogotá: UN Global Compact.

Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) (2005). *Plan de Manejo – Parque Nacional Natural Tayrona*. XXX

Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) (2015). Áreas Protegidas RUNAP. XXX

Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) (2019). *Análisis de las encuestas de satisfacción de visitantes en las áreas protegidas con vocación de parques nacionales naturales de colombia*. Bogotá: PNNC, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) (2019b). *Comportamiento de visitantes en Áreas Protegidas Nacionales (AP) con vocación ecoturística. Informe Anual 2019.* XXX

Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) (2020). *Registro Único Nacional de Áreas Protegicas – RUNAP.* Recuperado el 22 de junio de 2020 de http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/registro-unico-nacional-de-areas-protegias/.

Pedersen, A. (2002). *Managing Tourism at World Heritage Sites: a Practical Manual for World Heritage Site Managers.* Paris: UNESCO.

Pérez – García, A. & García Abad, L., (2018). Turismofobia: presencia, impacto y percepción del concepto a través de los medios de comunicación impresos. *Revista de Estrategias, Tendencias e Innovación en Comunicación, (16),* pp. 201 – 219.

Pinzón, M. (2018). Retos ambientales para los Planes de Ordenamiento Territorial modernos o de segunda generación: el caso de los municipios intermedios en Colombia. *El Ágora USB, 18*(2), pp. 426 – 445.

ProColombia (2019). *El Potencial de los Países por su Oferta y Demanda. Modelo Potencialidad Turismo 2019*. Bogotá D.C.: Procolombia.

Procolombia (2020). *Informe de gestión 2019*. Recuperado el 27 de junio de 2020 de https://procolombia.co/sites/default/files/informe_gestion_procolombia_2019_vfi.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016) *Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia. Herramientas de aproximación al contexto local.* Colombia: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2019). *Hoja de ruta para un sector hotelero bajo en carbono y con un uso eficiente de los recursos en República Dominicana.* Paris: PNUMA.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) & Organización Mundial del Turismo (OMT) (2007). *Por un turismo más sostenible. Guía para responsables políticos.* Recuperado el 28 de noviembre de 2019 de https://www.academia.edu/6283957/Por_un_turismo_mas_sostenible_Guia_ para_responsables_politicos_OMT.

Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos & Naciones Unidas (2012). *Marco para el Monitoreo de las Políticas Hídricas. Sistema de cuentas ambientales y económicas del agua (SCAE-Agua) y Recomendaciones internacionales para las estadísticas del agua (RIEA).* Naciones Unidas: Nueva York .

Pulido-Fernández, J. I., & López-Sánchez, Y. (2014). Turismo y cambio climático. Propuesta de un marco estratégico de acción. *Revista de Economía Mundial*, 36, pp. 257–283.

Ramón, J. (2014). La Estacionalidad Turística e sus Potenciales Impactos. *Rosa Dos Ventos, 6*(3), pp. 446–468.

Redes, L. (2018) Los residuos del turismo. Recuperado el 20 de junio de https://www.leonardo-gr.com/es/blog/los-residuos-del-turismo

Resolución No. 0348 de 2007. *Por la cual se determinan los sitios de interés turístico*.

Sachs, J. (2016). *La era del desarrollo sostenible: Nuestro futuro está en juego. Incorporemos el desarrollo sostenible a la agenda política mundial*. España: Ediciones Deusto.

Sandoval, I. (2012). Aporte de los blogs en el turismo responsable. Experiencia del Blog "Viajero Responsable". Recuperado el 15 de junio de https://repotur.yvera.tur.ar/bitstream/handle/123456789/4537/V_Jornadas_de_Turismo_UNP-UARG-libre.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Sequera, J. (2020). *Gentrificación. Capitalismo cool, turismo y control del espacio urbano,* Madrid: Catarata.

Spenceley, A., Snyman, S., & Eagles, P. (2017). *Guidelines for tourism partnerships and concessions for protected areas: Generating sustainable revenues for conservation and development.* Report to the Secretariat of the Convention on Biology and the Internatinal Union for the Conservation of Nature (IUCN).

The Economist (2017). *The Sustainable Tourism Index. Enhancing the Global Travel Environment*. The Economist Intelligence Unit Limited.

United Nations (UN) (2019). *The Sustainable Development Goals Report 2019.* New York: United Nations Publications.

United Nations Environment Programme (UNEP) (2010). Waste and Climate Change. Global Trends and Strategy Framework. UNEP: Osaka

United Nations Environment Programme (UNEP) (2011). *Towards a Green Economy. Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. *A synthesis for policy makers*. UNEP: France

United Nations Environment Programme (UNEP) (2015). *Global Waste Management Outlook.* Recuperado el 19 de enero de 2020 de https://www.uncclearn.org/sites/default/files/inventory/unep23092015.pdf.

United Nations Environment Programme (UNEP) & World Tourism Organization (UNWTO) (2012). *Tourism in the Green Economy.* UNWTO: MADRID

UN Water (2017) . Wastewater. The untapped resource. UN Water: Italy.

Union Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UNIC) (1980). *Estrategia Mundial para la Conservación. La conservación de los recursos vivos para el logro de un desarrollo sostenido*. Suiza: UICN.

Universidad Nacional (UNAL) (2009). *Informe Final "Modelación del acuífero San Andrés Islas bajo escenarios de Cambio Climático y Usos del recurso, Proyecto INAP -Colombia"*. Medellín: UNAL.

Uribe, B. (2007). *Consolidación del Marco Conceptual del Sistema de Información Ambiental de Colombia SIAC*. Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente.

Vargas Martínez, E. E., López Moreda, L. J. & Martínez Cervantes, R. S. (2014). *La dimensión ambiental en las preferencias de consumo del turista. Caso Cancún*. Revista de Administração da Unimep, 12 (2), pp. 42-58.

Vilches, A., Gil Pérez, D., Toscano, J.C. & Macías, O. (2014). *Turismo sostenible* Recuperado el 19 de julio de 2020 de http://www.oei.es/decada/accion.php?accion=10.

World Economic Forum (WEF) (2019). *Travel and Tourism Competitiveness Report 2019. Travel and Tourism at a Tipping Point.* Geneva: The World Economic Forum.

World Economic Forum (WEF) (2019b). *In the age of the tourism backlash, we need 'destination stewards'.* Recuperado el 03 de agosto de https://www.weforum.org/agenda/2019/03/heard-of-destination-stewardship-its-the-future-of-tourism/

World Tourism Organization (UNWTO) (2011). *Tourism towards 2030. Global Overview.* Madrid: UNWTO.

World Tourism Organization (UNWTO) (2011b). *Governance for sustainable tourism development*. Algarve, Portugal: Universidade do Algarve/UNWTO.

World Tourism Organization (UNWTO) (2017). *Measuring Sustainable Tourism*. UNWTO Publications.

World Tourism Organization (UNWTO) (2017). *Towards a Statistical Framework for Measuring Sustainable Tourism*. Presentation for the 11th UNWTO / PATA Forum in Guilin, China.

World Tourism Organization (UNWTO) (2019). *Guidelines for Institutional Strengthening of Destination Management Organizations (DMOs) – Preparing DMOs for new challenges*. XXX

World Tourism Organization (UNWTO) (2020). *Apoyo al empleo y a la economía a través de los viajes y el turismo. Llamamiento a la acción para mitigar el impacto socioeconómico de la COVID-19 y acelerar la recuperación*. Madrid: UNWTO

World Tourism Organization (UNWTO) (2020a). *International tourism growth continues to outpace the global economy.* Recuperado el 15 de mayo de 2020 de https://www.unwto.org/international-tourism-growth-continues-to-outpace-the-economy#:~:text=1.5%20billion%20international%20tourist%20arrivals, in%20view%20of%20current%20uncertainties.

World Tourism Organization (UNWTO) (2020b). *International tourist numbers could fall 60-80% in 2020, UNWTO reports.* Recuperado el 10 de julio de 2020 de https://www.unwto.org/news/covid-19-international-tourist-numbers-could-fall-60-80-in-2020

World Tourism Organization (UNWTO) & the European Commission (EU) (2013). *Sustainable Tourism for Development Guidebook*. Madrid: UNWTO.

World Tourism Organization (UNWTO) & International Transport Forum (ITF) (2019). *Transport-related CO2 Emissions of the Tourism Sector. Modelling Results.* Madrid: World Tourism Organization.

World Tourism Organization (UWTO) & Organization of American States (OAS) (2018). *Tourism and the Sustainable Development Goals. Good Practices in the Americas*. Madrid: UNWTO.

World Tourism Organization (UNWTO) & United Nations Development Programme (UNDP) (2017). *Tourism and the Sustainable Development Goals – Journey to 2030*. Madrid: UNWTO Publications.

World Tourism Organization (UNWTO) & United Nations Environment Programme (UNEP) (2008). *Climate Change and Tourism. Responding to Global Challenges.* Madrid: UNWTO & UNEP.

World Tourism Organization (UNWTO) & United Nations Environment Programme (UNEP) (2008). *Baseline Report on the Integration of Sustainable Consumption and Production Patterns into Tourism Policies.* Madrid: UNWTO.

World Tourism Organization (UNWTO) & IE Business School (s.f.). Smart Tourism for Governance. Innovation, Technology and Tourism: Building the Future. Recuperado el 11 de agosto de https://webunwto.s3-eu-west-1.amazonaws.com/imported_images/50764/technology_and_tourism.pdf

World Tourism Organization (UNWTO), International Trade Centre (ITC) & Enhanced Integrated Framework (EIF) (2017). *Tourism for Sustainable Development in Least Developed Countries. Leveraging resources for the sustainable tourism with the enhanced integrated framework*. Geneva.

World Travel and Tourism Council (WTCC) (2015). *Travel & Tourism 2015. Connecting Global Climate Action.* London: WTTC.

World Travel and Tourism Council (WTCC) (2020). *Economic impact reports.* Recuperado el 12 de junio de 2020 de https://wttc.org/Research/Economic-Impact.

World Travel and Tourism Council (WTTC) & McKinsey & Company (2017). Coping with success. Managing overcrowding in tourism destinations.

World Wide Fund for Nature (WWF) (2018). *Glosario ambiental: ¿Qué es la biodiversidad?*. Recuperado el 18 de mayo de 2020, de https://www.wwf.org.co/?uNewsID=328100#:~:text=Adem%C3%A1s%2C%20dentro%20de%20la%20misma,resto%20del%20entorno%20fundamentan%20el

World Wide Fund for Nature (WWF) (2018b). *Digital transformation vital for sustainable tourism.* Recuperado el 5 de agosto de https://wwf.panda.org/?335612/Digital-transformation-vital-for-sustainable-tourism#:~:text=%E2%80%9CDigital%20technology%20is%20an%20important,Reef%20Programme%20Manager%2C%20Alfred%20Ralifo.

World Wide Fund for Nature (WWF) (2020). *¿Qué es la biodiversidad?* Recuperado de: https://www.wwf.org.co/biodiversidad.cfm?ads_cmpid=1078591406&ads_adid=69766777673&ads_matchtype=b&ads_network=g&ads_creative=388649931511&utm_term=la%20biodiversidad&ads_targetid=kwd-298305631121&utm_campaign=&utm_source=adwords&utm_medium=ppc&ttv=2&gclid=CjwKCAjwmrn5BRB2EiwAZgL9oowS_Oj-rqmJYhBGVsVB_itjgNPGWaO636NmEwL369Lv6PffQEbo1BoCob4QAvD_BwE.

Yanes, A., Zielinski, S., Cano, M. D., & Kim, S. (2019). Community-Based Tourism in Developing Countries: A Framework for Policy Evaluation. *Sustainability*, *11*(9), pp. 1–23.

Zaride, N. H. (2011). *Manual para empresarios del ecoturismo en áreas privadas para lograr implementar un turismo ecológico sostenible*. Bogotá: Universidad EAN.

Zelenka, J., & Kacetl, J. (2014). The concept of carrying capacity in tourism. *Amfiteatru Economic, 16*(36), pp. 641–654.

# XI. ANEXOS

## A. Anexo 1. Análisis de implementación de las matrices de impactos a la sostenibilidad de las Normas Técnicas Sectoriales de Sostenibilidad Turística

1. *Introducción.* Con el objetivo de recoger información para el diagnóstico de esta política, se realizó una solicitud a los prestadores de servicios turísticos obligados al cumplimiento de las Normas Técnicas Sectoriales de Sostenibilidad Turística (NTS-TS). Tomando como referencia la base de datos del Registro Nacional de Turismo (RNT), esta solicitud se envió a 39.568 prestadores. La solicitud consistió en la remisión de la matriz de evaluación de impactos ambientales, socio-culturales y económicos a la sostenibilidad realizada por cada prestador, en un plazo de 12 días, que posteriormente fue extendido 5 días más[118]. Transcurrido este periodo, se recibieron respuestas de 3.129 prestadores –esto es, el 8% del universo de inscritos en el RNT–, distribuidos en las categorías que se muestran en la tabla 1.

2. *Matriz de evaluación de impactos a la sostenibilidad.* Uno de los requisitos de implementación de las NTS-TS es el diligenciamiento de una matriz de evaluación de impactos ambientales, socio-culturales y económicos de la sostenibilidad, según el tipo de prestador de servicios turísticos. Esta matriz tiene dos objetivos. Primero, facilitar la identificación de los impactos negativos a la sostenibilidad que se generan a partir de las actividades que desarrollan los empresarios y de los productos o servicios que prestan. Y segundo, contribuir la planificación de acciones para el manejo, minimización o eliminación de dichos impactos. La matriz debe ser diligenciada a partir de una serie de requisitos ambientales, socio-culturales y económicos que, de conformidad con las NTS-TS, están relacionados con el desarrollo sostenible del turismo.

3. *Metodología para el análisis.* Se realizó un muestreo con el objetivo de facilitar el análisis de las matrices de impacto que fueron recibidas y de garantizar la aleatoriedad en su revisión. Teniendo en cuenta que las proporciones por tipo de prestador son similares entre el total de inscritos en el RNT y el número de prestadores que respondieron la solicitud (ver columnas de porcentaje en la tabla 1), el muestreo se calculó con base en el primer universo. Este dio como resultado una muestra significativa de 381 matrices que son la base del análisis que se presenta en este anexo[119]. Para la revisión de las 381 matrices, se conformó un equipo de 7 funcionarios de la Dirección de Calidad y Desarrollo Sostenible del Turismo (DCDST) del Viceministerio de Turismo[120]. Se diseñó una ficha de análisis con 33 variables, principalmente de selección múltiple y de respuesta sí y no, y con algunos campos abiertos para registrar información relevante que no estaba cubierta por los anteriores. Dichas variables permitieron recoger y analizar cuantitativamente información sobre 5 aspectos principales: i) los datos generales del prestador; ii) el diligenciamiento de la matriz en relación con las instrucciones contenidas en el oficio y en las guías de implementación; iii) los impactos identificados en la dimensión ambiental de la sostenibilidad; iv) los impactos identificados en la dimensión socio-cultural; y v) los impactos identificados en la dimensión económica. Partiendo del alcance de esta política, en este anexo solo se presentan los resultados de los tres primeros puntos, así como las conclusiones del análisis.

[118] En el oficio de la solicitud se envió, a manera de ejemplo, un modelo de la matriz de evaluación de impactos y se incluyó un enlace para que los prestadores consultaran la guía de implementación correspondiente.
[119] Cabe aclarar que la muestra es significativa, y no representativa, dado que la revisión aleatoria se realizó sobre las fichas que fueron recibidas y no sobre las fichas del universo total de prestadores a los que se les envió la solicitud.
[120] Cada funcionario revisó entre 51 y 55 matrices de evaluación de impactos.

Tabla 1. Muestreo y número de solicitudes enviadas y recibidas por tipo de prestador.

| Tipo de prestador | Solicitudes enviadas | Porcentaje de enviados | Solicitudes recibidas | Porcentaje de recibidos | Muestra |
|---|---|---|---|---|---|
| Alojamiento y hospedaje | 26.923 | 68% | 2.189 | 70% | 259 |
| Agencias de viajes | 9.612 | 24% | 758 | 24% | 93 |
| Industria gastronómica | 1.459 | 4% | 98 | 3% | 14 |
| Transporte terrestre turístico automotor | 830 | 2% | 49 | 2% | 8 |
| Operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones | 744 | 2% | 35 | 1% | 7 |
| **Total** | **39.568** | **100%** | **3.129** | **100%** | **381** |

4. *Total de matrices analizadas.* De la muestra de 381 matrices de evaluación de impactos a la sostenibilidad, solo fue posible analizar 328. Lo anterior obedece a dos circunstancias. En primer lugar, se descartaron 24 matrices incluidas en la muestra, dado que 12 de estas venían en un archivo que no abría, 7 no incluían el nombre del prestador –y en consecuencia no permitían clasificarlo–, y 5 estaban duplicadas. En segundo lugar, se omitieron del análisis 29 matrices –3 de ellas de empresarios certificados– en las que los prestadores de servicios turísticos: i) alteraron completamente el formato; ii) incluyeron información diferente a la solicitada; o iii) copiaron y pegaron la matriz de ejemplo que se les envió en la solicitud. Este último es un aspecto que debe revisarse, pues sugiere que 7,6% de los prestadores está implementando este requisito de las NTS-TS de manera inadecuada.

## *Datos generales*

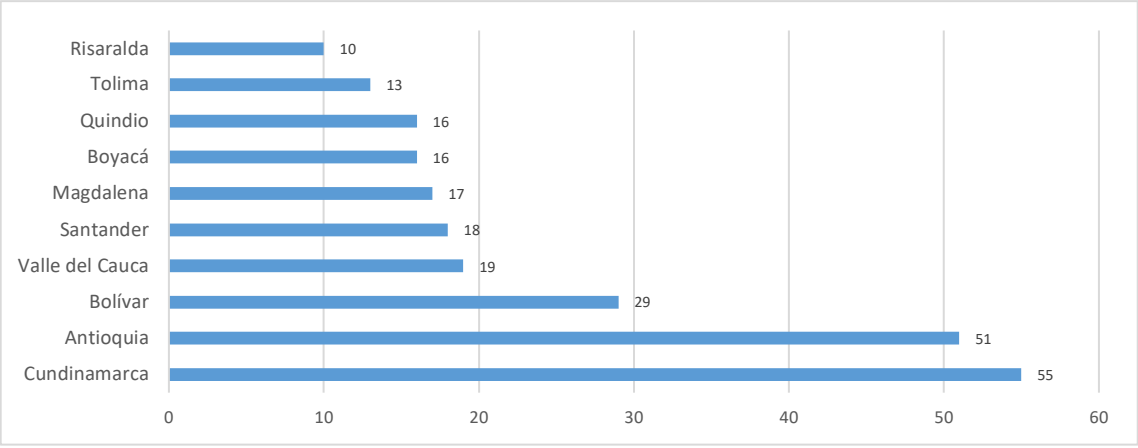
5. *Matrices analizadas por tipo de prestador.* La tabla 2 muestra la distribución de las matrices de evaluación de impactos que fueron analizadas por tipo de prestador de servicios turísticos. Estos corresponden principalmente a hoteles y establecimientos de alojamiento turístico (67,1%), y a agencias de viajes (26,8%). Los establecimientos de gastronomía y similares, las empresas de transporte terrestre automotor, y los operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones representan el 6,1% restante de las matrices analizadas.

   Tabla 2. Matrices de evaluación de impactos revisadas por tipo de prestador.

| Tipo de prestador | Matrices |
|---|---|
| Hoteles y establecimientos de alojamiento turístico | 220 |
| Agencias de viajes | 88 |
| Establecimientos de gastronomía y similares | 9 |
| Operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones | 7 |
| Empresa de transporte terrestre automotor | 4 |
| **Total** | **328** |

6. *Ubicación de los prestadores*. Los prestadores cuyas matrices fueron analizadas están ubicados principalmente en los departamentos de Cundinamarca (16,8%), Antioquia (15,6%) y Bolívar (8,9%). En cuanto a los municipios, se encuentra que el 11,6% están ubicados en Bogotá (38 prestadores), el 8,9% en Cartagena (29 prestadores), el 6,4% en Medellín (21 prestadores) y el 4,9% en Santa Marta (16 prestadores).

Gráfica 1. Principales departamentos de ubicación de los prestadores.




7. *Alteraciones a la matriz.* 197 de las 328 matrices de evaluación de impactos analizadas fueron parcialmente alteradas por los prestadores de servicios turísticos. Tal como se muestra en la tabla 3, estas alteraciones consisten en i) modificaciones parciales al formato de la matriz, ii) eliminación de variables de análisis y diligenciamiento incompleto de algunos campos; iii) implementación de la matriz correspondiente a otro tipo de prestador[121]; iv) utilización de criterios propios para completar las variables; y v) adición de columnas o variables nuevas. Ahora bien, si se suman los 29 prestadores que alteraron totalmente las matrices de evaluación de impactos (ver párrafo 4), se observa que más del 60% de los prestadores están implementando este requisito de las NTS-TS de manera inadecuada.

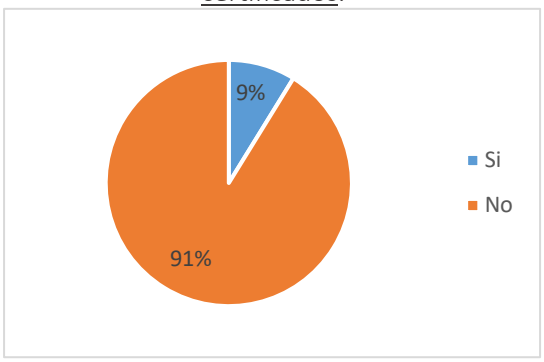
Tabla 3. Alteraciones a las matrices de evaluación de impactos a la sostenibilidad.

| Alteración | Prestadores | Porcentaje |
|---|---|---|
| Modifica parcialmente formato | 96 | 48,7% |
| Elimina criterios o diligencia incompleta | 29 | 14,7% |
| Diligencia matriz para otro prestador | 25 | 12,7% |
| Utiliza criterios propios de diligenciamiento | 24 | 12,2% |
| Incluye criterios o variable adicionales | 23 | 11,7% |
| **Total** | **197** | **100%** |

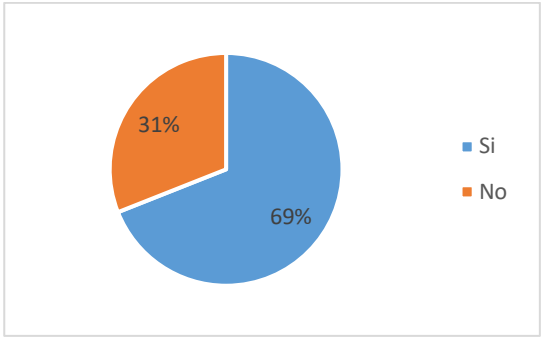
8. *Prestadores certificados*. De las 328 matrices de evaluación de impactos analizadas, solo 29 corresponden a prestadores de servicios turísticos certificados en las NTS-TS. De estos 29 prestadores certificados, solo 9 implementan la matriz de manera adecuada. Es decir que 20 prestadores alteran las matrices en los términos del párrafo anterior.

[121] En la mayoría de los casos, la matriz que se diligenció fue la correspondiente a las agencias de viajes. Esto puesto que esta fue la que se envió, a manera de ejemplo, en el oficio de la solicitud.

Gráfica 2. Prestadores de servicios turísticos certificados.



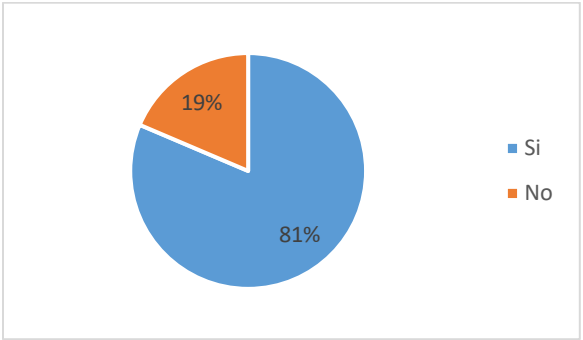

Gráfica 3. Matrices alteradas por prestadores certificados.



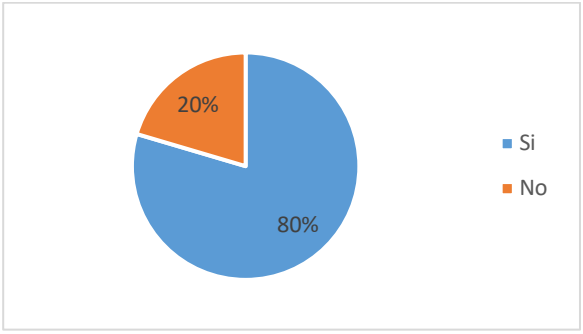

### *Dimensión ambiental*

9. *Requisitos de sostenibilidad ambiental*. Dentro de la dimensión ambiental, los requisitos establecidos por las normas técnicas son: i) protección de la biodiversidad; ii) participación y apoyo a programas ambientales de conservación y uso sostenible; iii) gestión del agua; iv) gestión de la energía; v) uso y manejo adecuado de productos químicos; vi) gestión y manejo de residuos; vii) manejo de la contaminación atmosférica, auditiva y visual; y viii) protección de las áreas naturales. Las gráficas que se presentan a continuación muestran el número de prestadores que incluyeron, en la matriz de evaluación de impactos, actividades, productos y servicios que afectan la sostenibilidad respecto de cada uno de estos requisitos.

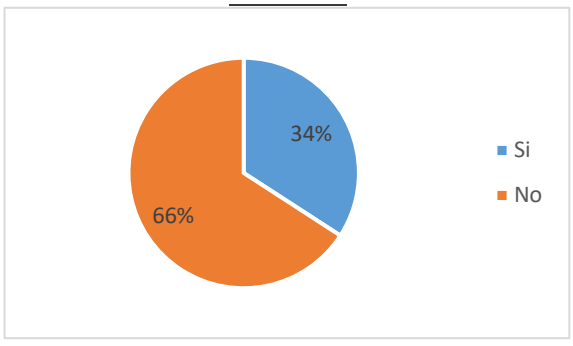
Gráfica 4. Prestadores de servicios turísticos que identifican impactos a la gestión energética.



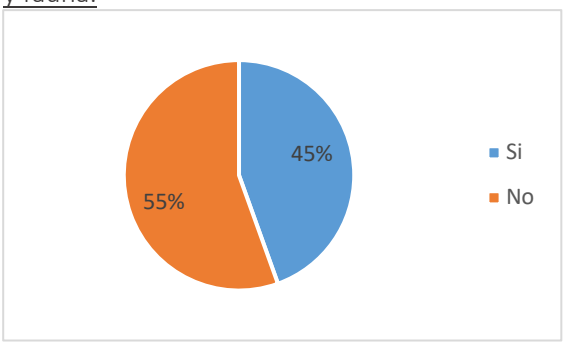

Gráfica 5. Prestadores de servicios turísticos que identifican impactos a la gestión del agua.



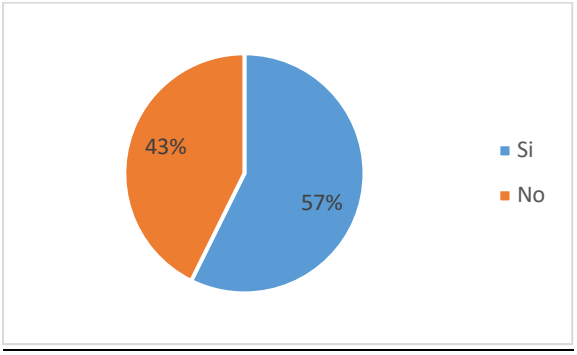

Gráfica 6. Prestadores de servicios turísticos que identifican impactos a la integridad de las áreas naturales.



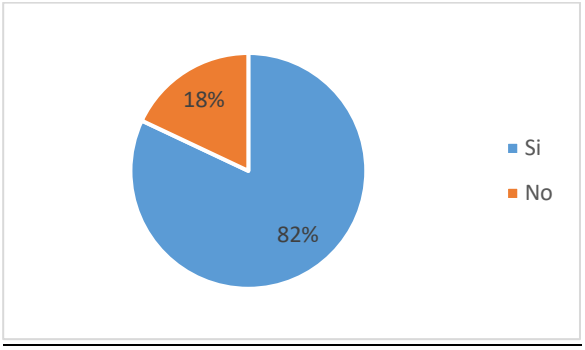

Gráfica 7. Prestadores de servicios turísticos que identifican impactos a la preservación de la flora y fauna.



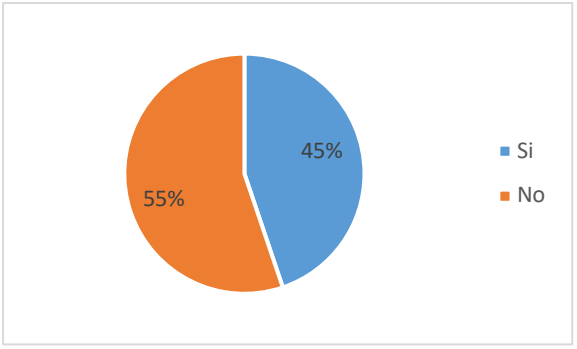
Gráfica 8. Prestadores de servicios turísticos que identificaron impactos por el uso de productos químicos.



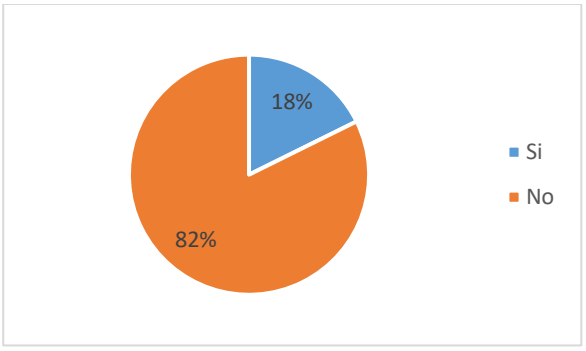

Gráfica 9. Prestadores de servicios turísticos que identifican impactos por el manejo y la gestión de residuos.




Gráfica 10. Prestadores de servicios turísticos que identifican impactos de contaminación atmosférica, auditiva y visual.




Gráfica 11. Prestadores de servicios turísticos que participan en programas ambientales.

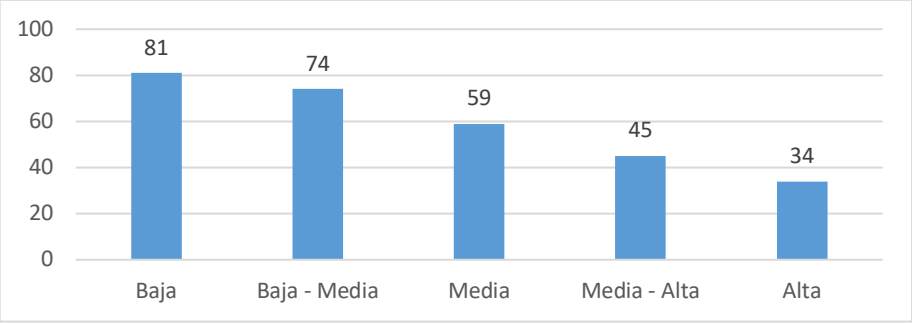



10. *Impactos identificados.* Tomando como referencia lo anterior, se encuentra que los principales requisitos frente a los cuales los prestadores de servicios turísticos plantean acciones de mitigación de impactos son los relacionados con la gestión de residuos (269 prestadores), gestión energética (267), gestión del agua (261) y uso de productos químicos (188). Para estos requisitos, el porcentaje de prestadores que identifican impactos a la sostenibilidad está entre el 66% y el 82%. Ahora bien, para el resto de los requisitos –esto es, la protección de las áreas naturales, la preservación de la flora y fauna, la reducción de la contaminación y la participación en programas ambientales– el porcentaje de empresarios que propone acciones para limitar los impactos ambientales es menor al 50%. Entre estos, el porcentaje más bajo es el correspondiente a la participación en programas ambientales, donde solo 58 prestadores de servicios turísticos plantean algún tipo de actividad dirigida a dar cumplimiento a este requisito.

11. *Prioridad.* Una de las variables incluidas en la matriz de evaluación de impactos es la "prioridad de la actuación". Se refiere al plazo en que se tiene previsto actuar para mitigar el impacto identificado en cada uno de los requisitos de sostenibilidad. En esta medida, una prioridad alta implica que el prestador de servicios turísticos ha identificado la necesidad de ejecutar acciones de mitigación dentro de los 3 próximos meses, mientras que una prioridad baja implica que no considera que debe

implementar acciones inmediatas, sino realizar un seguimiento periódico[122]. Por las razones expuestas en el párrafo 7 –esto es, eliminación de variables, alteración del formato o modificación de requisitos de diligenciamiento– 35 de las 328 matrices analizadas no contienen una respuesta a la variable de prioridad de la actuación. En las 293 matrices restantes, a los requisitos ambientales se les atribuye una prioridad promedio entre baja y media (73%).

Gráfica 12. Prioridad asignada por los prestadores a las actividades, productos y servicios que afectan la sostenibilidad ambiental.




12. *Buenas prácticas.* Frente a cada uno de los requisitos de sostenibilidad, el equipo de analistas revisó y anotó las prácticas que consideraba importante destacar por tener un factor diferencial o un potencial de alto impacto. Si bien se registraron pocas buenas prácticas en relación con el componente ambiental de la sostenibilidad (alrededor de 50), pueden resaltarse las siguientes:

    a. En los establecimientos de alojamiento y hospedaje: i) realización de campañas de arborización; ii) implementación de campanas para la purificación del aire; iii) uso de sensores de movimiento para activar las luces; iv) instalación de paneles solares; e v) implementación de mecanismos de purificación y tratamiento de aguas.

    b. En las agencias de viajes: i) compra de productos que vengan en empaques reciclables; ii) impresión en material reciclado y artesanal; y iii) desarrollo de material publicitario digital.

## *Conclusiones*

13. *Conclusiones.* A partir del análisis descrito, es posible plantear algunas conclusiones preliminares en relación con la implementación de las matrices de impactos a la sostenibilidad de las NTS-TS.

    a. La mayoría de los prestadores de servicios turísticos (60%) están implementando las matrices de evaluación de impacto de las NTS-TS de manera inadecuada, alterándolas completa o parcialmente. Esto es preocupante pues sugiere que la mayoría de estos desconoce las guías de implementación, no sigue las instrucciones de diligenciamiento, o no comprende las variables que constituyen la matriz. En todo caso, se trata de prestadores que están declarando dar cumplimiento a este requisito, aun cuando dicho cumplimiento es inadecuado. Lo anterior también apunta a la necesidad de que el Viceministerio de Turismo realice

[122] Cabe aclarar que la prioridad de la actuación debe asignarse en relación con cada una de las actividades identificadas como impactos a la sostenibilidad. Sin embargo, para efectos de la sistematización de los resultados, los analistas revisaron esta variable por dimensión de la sostenibilidad (ambiental, socio-cultural y económica) y asignaron una sola clasificación a cada dimensión a partir de la opción que más se repetía frente a las distintas actividades. Las opciones "Baja-Media" y "Media-Alta" se seleccionaron cuando las matrices tenían igual número de actividades con cada una de estas clasificaciones (por ejemplo, 3 actividades de la dimensión ambiental clasificadas con prioridad baja y 3 clasificadas con prioridad media).

esfuerzos para comprender en mayor detalle los cuellos de botella en relación con la implementación de las normas.

b. Además de recibir muy pocas respuestas de prestadores de servicios turísticos certificados (sólo 29), no se encuentra ninguna diferencia entre el diligenciamiento de las matrices de evaluación de impactos por parte de aquellos certificados y no certificados. De estas 29 matrices, el 69% fueron alteradas. Lo anterior sorprende, pues se esperaría que los prestadores de servicios turísticos certificados estuvieran realizando una implementación adecuada y rigurosa de los requisitos de las NTS-TS correspondientes.

c. En la dimensión ambiental se observa una mayor variabilidad en cuanto a los requisitos en los que se identifican impactos. De manera general, parece haber muy poca conciencia (menos del 50%) sobre la importancia de implementar acciones encaminadas a la protección de las áreas naturales, la preservación de la flora y la fauna, la reducción de la contaminación y la participación en programas ambientales.

## B. Anexo 2. Análisis de resultados de la encuesta enviada a los prestadores de servicios turísticos en el marco de la renovación del Registro Nacional de Turismo

14. *Introducción.* El Viceministerio de Turismo realizó una encuesta virtual a los prestadores de servicios turísticos obligados al cumplimiento de las NTS-TS. Esta encuesta tenía el doble propósito de servir de insumo para la formulación de esta política y de mejorar los procesos asociados a la implementación de las normas. Se envió el 3 de marzo de 2020, vía correo electrónico y para ser diligenciada a través de *Google Forms*, a 39.687 empresarios de la base del Registro Nacional de Turismo (RNT). El plazo máximo para el diligenciamiento del formulario fue el 31 de marzo de 2020; fecha para la que inicialmente estaba prevista la renovación del RNT[123]. Tomando en consideración el número de respuestas, se analizaron las encuestas de 1.597 prestadores de servicios turísticos que enviaron sus respuestas antes del 11 de abril de 2020[124].

15. *Encuesta.* La encuesta enviada a los prestadores de servicios turísticos estaba compuesta por 10 secciones y un total de 48 preguntas, principalmente de selección múltiple y de respuesta si y no. Las secciones cubren los siguientes temas: i) identificación del establecimiento; ii) conciencia de sostenibilidad empresarial; iii) gestión de la energía; iv) gestión del agua; v) generación de emisiones de GEI; vi) manejo de residuos sólidos; vii) tratamiento de aguas residuales; viii) otros aspectos ambientales; ix) dimensión económica; y x) dimensión cultural[125]. Las preguntas estaban diseñadas para conocer el nivel de avance los prestadores de servicios turísticos en el cumplimiento de las normas técnicas y la percepción que tienen en relación con su implementación. En esta medida, no existían respuestas correctas o incorrectas.

16. *Metodología para el análisis.* La base de datos de los resultados de la encuesta fue descargada directamente de *Google Forms*. Con el objetivo de identificar el tipo de prestador de servicios turísticos que diligenció la encuesta, así como los departamentos y municipios en los que se encuentran ubicados, se generó un cruce con la base de datos de los prestadores de servicios

[123] Dada la coyuntura que generó a raíz de la emergencia decretada por el COVID-19, el Gobierno Nacional emitió el Decreto 434 de 2020, mediante el cual amplió el plazo previsto para la renovación del el RNT hasta el 3 de julio de 2020.
[124] Es posible que el número de respuestas se haya visto limitado por las presiones que la situación de emergencia decretada a partir del COVID-19 ha venido generando sobre los empresarios del sector turismo.
[125] El formulario puede ser consultado en el siguiente link https://forms.gle/rP44sFiSRhMTspRR6.

turísticos activos en el RNT con corte a 31 de diciembre de 2019. La variable que se utilizó para el cruce fue el código del RNT que fue diligenciado por los encuestados. Con ello, se agregaron a la base de datos las variables de departamento, municipio, categoría del prestador y subcategoría del prestador. De las 1.597 respuestas a la encuesta, se logró un cruce satisfactorio de 92,4%. Esto quiere decir que para 121 registros no se tiene información sobre el tipo de prestador, ni sobre su ubicación en el territorio nacional.

### *Identificación del tipo de prestador*

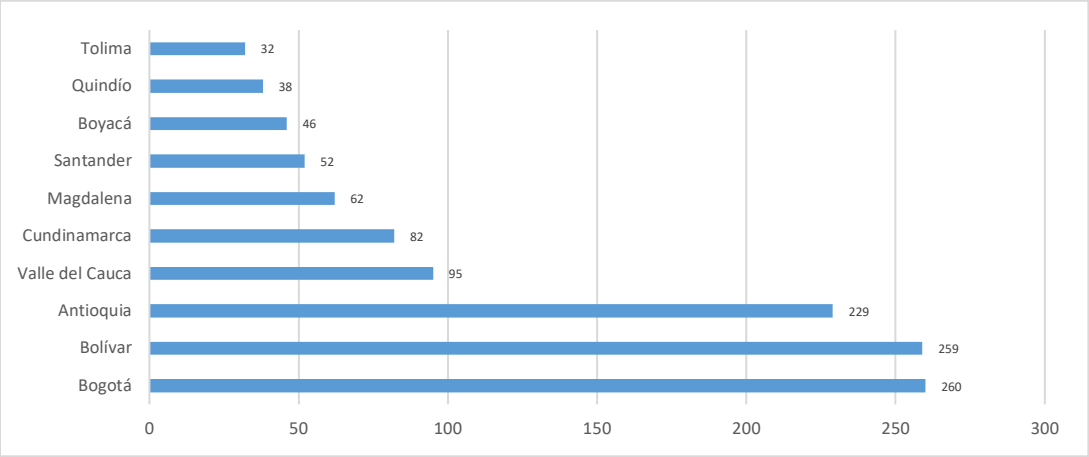
17. *Prestadores de servicios turísticos que diligenciaron la encuesta.* La tabla 4 muestra la distribución de respuestas a la encuesta por tipo de prestador de servicios turísticos. Estas corresponden principalmente a los establecimientos de alojamiento y hospedaje (53%) y a las agencias de viajes (30,8%). Los establecimientos de gastronomía y similares, las empresas de transporte terrestre automotor, y los operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones representan en conjunto un 8,6% de las respuestas analizadas.

Tabla 4. Encuestas diligenciadas por tipo de prestador.

| Tipo de prestador | Cantidad de Prestadores | Porcentaje |
|---|---|---|
| Alojamiento y hospedaje | 847 | 53% |
| Agencias de viajes | 492 | 30,8% |
| Operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones | 51 | 3,2% |
| Industria gastronómica | 50 | 3,1% |
| Transporte terrestre turístico automotor | 36 | 2,3% |
| Sin cruce de RNT | 121 | 7,6% |
| **Total** | **1.597** | **100%** |

18. *Ubicación por departamento de los prestadores*. Los prestadores cuyas matrices fueron analizadas están ubicados principalmente en Bogotá (16,28%) y en los departamentos de Bolívar (16,22%), Antioquia (14,34%), Valle del Cauca (5,95%) y Cundinamarca (5,13%).

Gráfica 13. Principales departamentos de ubicación de los prestadores.



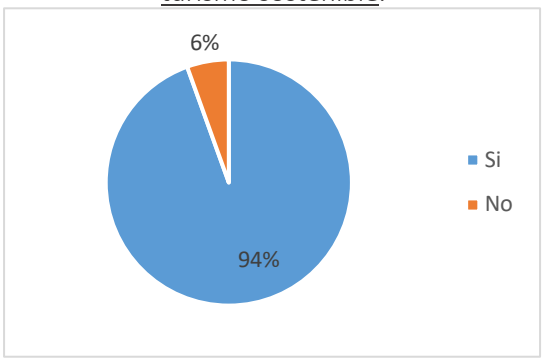

19. *Ubicación por municipio de los prestadores.* Los prestadores de servicios turísticos que contestaron la encuesta están ubicados en 236 municipios, en donde 3 de ellos tienen la mayor

20. representación. Se trata de Bogotá con el 16,16% (258 prestadores), Cartagena con el 15,97% (255 prestadores) y Medellin con el 9,64% (154 prestadores).

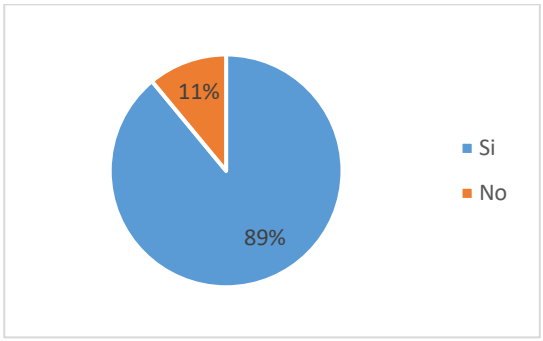
### *Conciencia de sostenibilidad empresarial*

21. *Conocimiento sobre sostenibilidad turística.* En las preguntas iniciales dirigidas a identificar el conocimiento que tienen los prestadores de servicios turísticos sobre turismo sostenible y la importancia que le atribuyen a la sostenibilidad en sus negocios, se obtuvieron respuestas bastante similares. El 95,5% de los prestadores encuestados manifiesta conocer los elementos centrales del turismo sostenible y el 94,5% dice haber implementado estrategias o mecanismos para promover la sostenibilidad en sus negocios. En línea con esto, en una escala del 1 al 5, el 89% de los prestadores le concede suficiente importancia a disminuir la huella ambiental de su negocio, pues califica entre 4 y 5 este asunto. A pesar de esto, cerca del 87% de los prestadores considera que requiere mayores conocimientos para implementar prácticas sostenibles en sus negocios.

Gráfica 2. Prestadores de servicios turísticos que manifiestan conocer los elementos centrales del turismo sostenible.




Gráfica 3. Prestadores de servicios turísticos que consideran que necesita mayores conocimientos para implementar prácticas de sostenibilidad.




22. *Percepción sobre la institucionalidad del turismo sostenible.* Cabe mencionar que los prestadores de servicios turísticos encuestados consideran que la importancia que sus gobiernos locales le otorgan a la sostenibilidad es entre baja y media, con el 22,1% y 50,6% de sus respuestas respectivamente.

### *Gestión de la energía*

23. *Implementación de estrategias de reducción del consumo energético.* El 92,8% de los prestadores encuestados dice haber implementado alguna estrategia para disminuir su consumo de energía. Adicionalmente, el 68,6% de los prestadores indica que ha implementado mecanismos de monitoreo y seguimiento a sus niveles de consumo energético y el 78,6% de estos manifiesta que se ha fijado metas de ahorro a este respecto. A pesar de esto, los prestadores manifiestan que el comportamiento de su consumo de energía en el último año se mantuvo constante en el 60,4% de los casos, aumentó en el 14,4% y únicamente disminuyó en el 25,1%; todo lo cual apunta a la necesidad de implementar mejores prácticas de sostenibilidad en esta materia.

24. *Utilización de fuentes de energía renovables.* El 80,6% de los prestadores de servicios turísticos encuestados manifiesta que no utiliza fuentes alternativas de energía en sus negocios, lo cual refleja un enorme potencial de trabajar en movilizar el sector hacia una menor dependencia de fuentes tradicionales de energía que generan una huella ambiental mayor.

### *Gestión del agua*

25. *Valoración de la calidad y la cobertura del recurso hídrico.* En cuanto a la calidad del agua en el municipio en el que operan, los prestadores de servicios turísticos consideran que esta es buena en el 71% de los casos, regular en el 21,3% y mala en el 7,6%. En cuanto a si enfrentan dificultades o escases en su suministro, el 35,6% señala que lo enfrenta por temporadas y el 5,5% contesta que lo experimenta de manera constante.

26. *Implementación de estrategias de reducción del consumo de agua.* El 100% de los prestadores de servicios turísticos manifiesta que ha implementado alguna estrategia para disminuir su consumo de agua y el 78,1% de estos plantea que se ha fijado metas específicas de ahorro. Sin embargo, sólo el 20,9% de los prestados reporta haber logrado su disminución en el último año, con lo que el 68,9% de los prestadores señala que su consumo de agua se mantuvo y el 10,1% que este aumentó.

### *Generación de emisiones de gases efecto invernadero*

27. *Implementación de estrategias para la reducción de emisiones de carbono.* El 54,9% de los prestadores encuestados señala que no ha implementado ningún tipo de estrategia para reducir la contaminación y las emisiones de GEI generadas por su negocio. En línea con esto, solo el 25,3% contesta que lleva un registro de estas emisiones. Entre aquellos que llevan registro de sus emisiones, el 80,7% de los prestadores contesta que el comportamiento de sus emisiones en el último año se mantuvo estable y el 17,7% que logró una disminución de las mismas.

### *Manejo de residuos sólidos*

28. *Monitoreo de la producción de residuos.* El 76,2% de los prestadores encuestados menciona que implementa mecanismos para el monitoreo y seguimiento al volumen de sus residuos solidos y el 78,9% de estos plantea que se ha fijado metas para su reducción. Producto de ese seguimiento, los prestadores determinaron que en el último año el volumen de los residuos solidos que generaron sus negocios se mantuvo estable en el 55,8% de los casos, disminuyó en el 39,9% de ellos y únicamente aumentó en el 4,3%.

29. *Implementación de estrategias para la reducción de los residuos sólidos generados.* Para lograr lo mencionado, el 83,5% de los prestadores ha implementado estrategias para reducir el volumen de los residuos que producen sus negocios. La estrategia más utilizada ha sido el reciclaje, en un 91,4% de los casos.

### *Tratamiento de aguas residuales*

30. *Cobertura de servicios públicos municipales.* El 91,2% de los prestadores de servicios turísticos encuestados contesta que el municipio en el que operan cuenta con un sistema de alcantarillado. Sin embargo, dentro del porcentaje restante, solo el 19% de los prestadores manifiesta que ha implementado algún sistema para el tratamiento de sus aguas residuales.

## C. Anexo 3. Matriz de plan de acción de la Política de Turismo Sostenible

Ver archivo de Excel “Matriz de plan estratégico (Anexo 3) - Política de Turismo Sostenible - 09.09.2020”