

¿Cómo citar este artículo?

Apellidos, Nombre (del autor del texto elegido) (2011). "Texto" (del artículo), en Giménez Rodríguez, S.; García Manso, A. y Díaz Cano, E. *Innovaciones en la sociedad del riesgo*. Toledo: ACMS, pp. (de inicio y final del artículo elegido).

El turismo como herramienta de desarrollo: lecciones aprendidas de Araucaria.

M. Ángeles López Ronco.

Universidad Rey Juan Carlos.

Introducción

Para Gascón, J. (2009) la cooperación en turismo ha tenido hasta el momento cuatro ámbitos de actuación: la organización de viajes solidarios por ONGDs, la concienciación de los agentes que participan en el sector (turoperadores, cadenas hoteleras, instituciones públicas y clientes), la incidencia política sobre los impactos negativos para ecosistemas y población local y la utilización del turismo como herramienta de lucha contra la pobreza mediante la realización de proyectos de desarrollo en países o regiones con un elevado índice de pobreza.

La cooperación española ha llevado a cabo dos programas específicos dentro del sector de medio ambiente: el Programa Azahar, que centraba sus actividades en el área del Mediterráneo, y el Programa Araucaria en el área de Ibero América. Aunque estos dos Programas eran específicos del sector del medio ambiente incluían el turismo como actividad económica respetuosa con el medio ambiente y capaz de mejorar las economías locales.

Esta ponencia resume las lecciones aprendidas del Programa Araucaria de la cooperación española, que fue un proyecto ambicioso de cooperación que tenía como objetivos prioritarios la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en América Latina. El Programa Araucaria se desarrolló entre 1997 y 2009 pasando por distintas etapas. Durante los doce años que duró aproximadamente el Programa, se pusieron en marcha once proyectos en áreas protegidas que poseían recursos turísticos naturales de gran valor y que necesitaban actuaciones para su preservación; por otro lado, la

población que habitaba en estas zonas necesitaba realizar actividades económicas respetuosas con el medio ambiente, que contribuyeran al desarrollo socioeconómico de la región.

El Programa Araucaria: origen, objetivos y principios.

El origen del Programa Araucaria se encuentra en los compromisos internacionales adquiridos por España en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992 sobre la conservación de la biodiversidad y el desarrollo humano. El Programa se presentó en la Asamblea Extraordinaria de la ONU de la Cumbre de la Tierra de Nueva York en 1997, llamada Río+5.

La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) era la responsable de la gestión del Programa, firmándose un acuerdo entre los ministerios de Asuntos Exteriores, Medio Ambiente, Ciencia y Tecnología y Economía, que también participaban en el Programa; además de una búsqueda de consenso y participación a todos los niveles con otros agentes de cooperación como ONGDs, universidades, ayuntamientos, empresas y especialmente las Comunidades Autónomas. Esto último constituía uno de los aspectos más novedosos del mismo, ya que la cooperación española tradicionalmente se ha caracterizado por multiplicidad de agentes y falta de coordinación entre ellos; aunar los esfuerzos de todos en un Programa como Araucaria, suponía un intento de coordinación de todos ellos.

Araucaria, fue definido por la AECI como: "El programa de la Cooperación Española que busca contribuir al desarrollo humano de poblaciones locales mediante la conservación de la biodiversidad en América Latina". Planteaba la búsqueda de modelos de desarrollo ambiental, social y económicamente sostenibles, basados en la conservación del capital natural y el aprovechamiento racional del flujo de bienes y servicios generados por los ecosistemas de la región.

Los **objetivos** del programa eran dos y se expresaron de la siguiente forma:

- Generar un impacto real sobre la conservación de la biodiversidad *in situ* que fuera apreciado por las comunidades locales como un aporte real a su desarrollo humano.
- Cumplir las obligaciones contraídas por España en los foros internacionales respondiendo positivamente a los compromisos de cooperación en materia de conservación de la biodiversidad y de ayuda al desarrollo sostenible.

Los objetivos se sustentaron sobre tres **principios** básicos, que en definitiva eran la filosofía del Programa:

- La conservación de la biodiversidad de los ecosistemas y su protección frente a impactos irreversibles, fomentando el conocimiento de la biodiversidad existente y la reversión de los procesos de pérdida genética provocados por la acción del hombre.
- El desarrollo humano de los pobladores locales, de manera que su calidad de vida fuera compatible con la preservación para futuras generaciones de la diversidad biológica y la funcionalidad de los ecosistemas. Considerándose especialmente los derechos de las poblaciones indígenas al ser los beneficiarios de los recursos naturales como garantes de su integridad.
- El fortalecimiento organizativo e institucional, potenciando las capacidades locales de planificación y gestión y mejorando las relaciones entre los diferentes actores en la región (empresas, sociedad civil, estado).

Líneas de intervención del Programa Araucaria: los proyectos integrales

En 1998 se redactó el Documento Marco del Programa Araucaria que identificaba tres líneas de intervención: proyectos integrales, proyectos sectoriales y actividades horizontales. El peso fundamental del Programa lo constituyeron los proyectos integrales que eran intervenciones de carácter

global, que desarrollaban varias líneas de actuación con una visión integral de solución de problemas. Las otras dos líneas de intervención estaban supeditadas a las necesidades de los proyectos integrales. El turismo en algunos proyectos se consideró como una actividad sectorial (como la pesca y la agricultura) y en otras ocasiones fue una actividad horizontal (como la formación de profesionales del sector, o actividades de fortalecimiento institucional, para mejorar la formación de los responsables de turismo en los diferentes países receptores).

Se identificaron once proyectos en diez países: Vizcaíno en Méjico, San Juan en Nicaragua, Savegre en Costa Rica, Coíba en Panamá, Batoruco en República Dominicana, Galápagos en Ecuador, Nauta y Colca en Perú, Apolabamba en Bolivia y Lanín en Argentina. Todos ellos ubicados en áreas protegidas, aunque con diferentes figuras de protección: cuatro eran reservas de la biosfera (según la clasificación de la UNESCO), siete parques nacionales, y además, seis de los once proyectos estaban en reservas marinas, o estaban en contacto con ellas. Estas zonas tenían prioridad en la política de conservación de los propios países, pero también a nivel internacional y todas ellas, supuestamente con un importante potencial turístico.

Gestión administrativa y financiera de los proyectos integrales de Araucaria

Se utilizó una gestión mixta donde había un Comité Rector, formado por representantes de las instituciones del país receptor y por miembros de la Embajada de España y la AECI. Además, en las Oficinas Técnicas de la AECI en cada país, se encontraba la Unidad Técnica de Gestión del Proyecto dirigida por dos codirectores, uno representante de las instituciones del país y otro que pertenecía a la AECI, estos dos últimos eran realmente los responsables directos del proyecto.

Aunque era un sistema de codirección entre país donante y país receptor, la gestión administrativa y financiera se la guardaba España. Esto era una medida razonable debido a que en el diseño del Programa Araucaria se pedía a los países receptores la aportación económica de la mitad de los fondos, pero en el mejor de los casos (el Proyecto Río San Juan) la AECI

aportó dos tercios de los fondos y un tercio el país receptor (la contraparte nicaragüense). Otras aportaciones económicas fueron las que hicieron las Comunidades Autónomas españolas como la Xunta de Galicia, la Comunidad Autónoma de la Rioja y la Junta de Castilla León.

El Informe de Evaluación de Araucaria realizado en el año 2007 por una empresa española contratada por la AECI como Asistencia Técnica Especializada (ATE), pone en duda la eficacia de esta forma de gestión, ya que favorece el aislamiento de los proyectos respecto al marco institucional; además, en este caso, había que añadir la dispersión geográfica de los mismos ya que se desarrollaron en diez países diferentes, lo que contribuyó a la independencia de los proyectos con respecto al Programa.

El papel de la población local en el proyecto Araucaria

Uno de los principios básicos del Programa Araucaria era: "El desarrollo humano de las poblaciones locales, de manera que su calidad de vida fuera compatible con la preservación para futuras generaciones de la diversidad biológica. Los pobladores debían ser los principales beneficiarios del uso de los recursos y los principales custodios de su integridad, considerando muy especialmente los derechos y culturas de las poblaciones indígenas".

El desarrollo sostenible que aportaría Araucaria beneficiaría a las poblaciones locales pero había que tener en cuenta que existe una estrecha relación entre territorio y población en el plano local, ya que el territorio no es solamente un espacio físico donde se encuentran los recursos naturales que van a garantizar la supervivencia de un pueblo, sino que también es un factor de referencia en la identidad colectiva, además hay ciertas actividades tradicionales que deben ser abandonadas al poner normas sobre el uso de los recursos naturales y que modifican las costumbres sociales y la forma de vida.

Por otro lado, el papel de la población en turismo sostenible cobra especial importancia. Se trataba fundamentalmente de que la comunidad local encontrara en el desarrollo turístico una forma sostenible de explotar sus recursos naturales históricos, que le permitieran sustituir o relajar la

presión sobre dichos recursos que se ejerce por medio de otras formas de explotación menos sostenibles sean o no tradicionales.

El turismo podía aportar rentabilidad a las comunidades locales, pero también serían las principales perjudicadas en caso de una mala gestión y planificación del desarrollo turístico; por otro lado, para llevar a cabo un desarrollo turístico sostenible había que contar con la opinión y la implicación de la comunidad local, por varias razones: la primera de ellas porque uno de los pilares básicos en los que se asienta el turismo sostenible es precisamente la participación de la población local; la segunda, porque la explotación turística podía suponer el abandono de algunas actividades tradicionales y eran los pobladores locales quien tenía que tomar esa decisión; y la tercera, porque las empresas turísticas deberían ser creadas y gestionadas por la población local.

La población que habitaba en las áreas donde se desarrollaron los proyectos integrales era de 186.702 habitantes, entre los que se encontraban algunos grupos de población indígena. No hubo representantes de las poblaciones locales beneficiarias en los procesos de identificación y formulación de los proyectos. El Informe de Evaluación del Programa ofrece la siguiente información:

“Por lo general los beneficiarios “indirectos” de los Proyectos Integrales son la entera población de las áreas protegidas o áreas de intervención y los “directos” los que participan en las acciones específicas. No resulta fácil, sin embargo, realizar una estimación de los beneficiarios directos de los proyectos, debido a la gran cantidad de componentes y líneas de trabajo. Por otro lado, los informes de seguimiento tampoco proporcionan estimaciones agregadas de beneficiarios directos e indirectos de las actividades. La percepción de los evaluadores es que la población beneficiaria está circunscrita a ciertos grupos, conforme a la dispersión de actividades en el territorio atendido. En ningún caso se trata de grupos masivos ni de beneficios generalizados a grandes territorios. El carácter de modelo con grupos restringidos prevalece también a nivel de los beneficiarios”. ETIPSA Internacional (2007).

Del ecoturismo al desarrollo sostenible

Durante los primeros años del diseño del Programa y el comienzo de la ejecución de los mismos, se utilizó el término "ecoturismo" para referirse a las actividades turísticas que se estaban realizando en los proyectos. En el año 2006 fecha en la que se publica "Araucaria XXI Manual de Turismo Sostenible" elaborado por expertos en turismo y teniendo en cuenta la importancia del desarrollo turístico que se había alcanzado en el Proyecto Río San Juan, se pasa del concepto de "ecoturismo" al de "desarrollo turístico sostenible".

Para explicar a la sociedad española acostumbrada al turismo de "sol y playa" lo que se estaba haciendo en cooperación en América Latina y conscientes de la confusión que podía generar la utilización de diferentes términos para una misma cosa, se publicó este manual (Araucaria XXI) en el que se explica las definiciones de: turismo sostenible, ecoturismo, turismo ambientalmente responsable, etc.,

"Ecoturismo, turismo sostenible, turismo ambientalmente responsable, son términos definidos por una misma esencia: son modalidades de turismo no extractivas, en las que el poblador local pasa de ser un elemento decorativo a ser actor de su propio destino; en las que la naturaleza pasa de ser una mina de recursos finitos a ser una compañera de viaje de la industria turística; y ésta cuida el medio ambiente por compromiso ético, por inteligencia económica y por razones de mercado". (De Juan,2006)

El Programa Araucaria XXI propuso desarrollar una línea de acción centrada en el concepto de "turismo sostenible en áreas protegidas", en lugar de utilizar solo el término "ecoturismo" utilizado en la primera fase del programa. El termino ecoturismo se utilizó a partir de ese momento, para referirse a un producto especializado dentro de lo que sería la oferta turística creada a partir de los espacios naturales. Para definir el marco de actuación se seleccionaron dos definiciones, una elaborada a partir de la Carta Europea de Turismo Sostenible (CETS) y otra de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN),

Turismo sostenible es "cualquier forma de desarrollo, equipamiento o actividad turística que respete y preserve a largo plazo los recursos naturales, culturales y sociales y que contribuya de manera positiva y equitativa al desarrollo económico y a la plenitud de los individuos que viven, trabajan o realizan una estancia en cualquier tipo de destino" CETS.

Ecoturismo es "una modalidad turística ambientalmente responsable, que consiste en visitar áreas naturales relativamente no perturbadas, con el fin de disfrutar, apreciar y estudiar los atractivos naturales de dicha área, así como cualquier manifestación cultural que pueda encontrarse en ellas a través de un proceso que promueve la conservación, tiene bajo impacto ambiental y cultural y propicia un involucramiento benéfico de las poblaciones locales" UICN

Este cambio de visión según Boned, R., Monedero, C. y de De Juan, J.M. (2006) situaba la proyección turística en Araucaria XXI en el terreno de la acción para el desarrollo económico de las comunidades, como un instrumento más al servicio de la lucha contra la pobreza y el marco del desarrollo sostenible. Reconocía que el ámbito del ecoturismo como segmento podía resultar demasiado estrecho o incluso inapropiado para enmarcar productos que, además de su vertiente eco turística, poseían un importante componente activo, de aventura, cultural, patrimonial, etnológico, de ocio recreativo, que superarían o sustituirían al componente eco turístico. En definitiva el concepto de "ecoturismo" utilizado al principio en el diseño del Programa fue evolucionando hasta llegar al concepto de "desarrollo turístico sostenible" más acorde a la filosofía y a las necesidades del Programa.

Aportación del Programa Araucaria a la cooperación en turismo

El Programa Araucaria aportó experiencias a la cooperación española en proyectos de desarrollo turístico sostenible en áreas protegidas, dichas experiencias estudiadas y analizadas permiten la comparación entre proyectos (con mayor o menor grado de éxito) y proporcionan información para seguir trabajando en el futuro de forma adecuada, en la utilización del turismo como herramienta para conseguir uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio "la eliminación de la pobreza".

Desde el punto de vista de la contribución de Araucaria a la preservación del medio ambiente, no cabe duda de que el Programa de cooperación española sumó más éxitos que fracasos, pero desde el punto de vista turístico se puede decir que hubo un conjunto de actividades turísticas exitosas dentro de los proyectos medioambientales y solamente se puede considerar como un proyecto de desarrollo turístico integral el de Río San Juan, en Nicaragua, que llegó a la fase final de creación y comercialización de productos turísticos, consiguiendo integrar Río San Juan en la oferta turística general del país mediante campañas de marketing turístico.

Algunas de las conclusiones del análisis del Programa Araucaria son:

- **La selección de las áreas geográficas de los proyectos.** Algunos de los proyectos se desarrollaron en lugares con muy poca población y otros como las islas Galápagos, Los Roques o Coíba eran ecosistemas únicos que no representaban la problemática medioambiental de los distintos países, por lo que difícilmente serían experiencias replicables en otros lugares. No se tuvo en cuenta en la ubicación de los proyectos algo tan fundamental para el desarrollo turístico como la accesibilidad a los lugares, encontrándose muchos de ellos en zonas muy aisladas y de difícil accesibilidad.
- **La gestión administrativa y financiera de los proyectos.** Aunque se definía una fórmula común para todo el Programa, el resultado fue que cada proyecto tuvo bastante independencia en su gestión. En el Informe de Evaluación (2007) aparece como muy positivo que la gestión administrativa y financiera se la guardara España ya que de esta forma hubo un control y registro de los fondos invertidos en cada uno de los proyectos, aunque se percibe cierta carencia de documentación al respecto, a nivel global del Programa e individual en algunos de los proyectos.
- **El turismo sostenible en los proyectos.** Al considerar el turismo sostenible como una actividad económica sectorial en los proyectos, no se tuvo en cuenta esta actividad en las primeras fases de los

mismos (de identificación y formulación). Si tuvieron en cuenta otros criterios como los relacionados con el medio ambiente y la cooperación. Se consideró el turismo una actividad económica que podía contribuir a la creación de pequeñas empresas y al desarrollo económico de las áreas donde se encontraban, pero no estaba definido qué tipo de desarrollo turístico se pretendía conseguir y qué infraestructuras eran necesarias para ello, desde la fase inicial de diseño.

- **El marco lógico del Programa.** El desarrollo turístico sostenible requiere de un marco lógico con objetivos claros y proyectos bien definidos, que a medio o largo plazo formen parte de la estrategia turística de la región y del país, para que el turismo suponga una herramienta de lucha contra la pobreza y el resultado merezca la pena tanto de forma cualitativa como cuantitativa.
- **La necesidad de contratación de técnicos especialista en planificación turística.** Solamente en el Proyecto Río San Juan se contrató un experto en desarrollo turístico que trabajó *in situ* desde la puesta en marcha del mismo hasta su finalización. La experiencia ha demostrado la necesidad de contar con técnicos especialistas en planificación turística desde la idea inicial del proyecto.
- **Promoción y comercialización turística.** Los destinos turísticos en los que se han desarrollado proyectos de cooperación tienen que estar integrados en la oferta turística general del país, aún cuando lo que se pretenda sea la llegada controlada de turistas a las áreas protegidas. Deben de coordinarse la promoción y comercialización de estos destinos en los mercados emisores, e integrarse en los planes de marketing turístico del país o de la región.
- **La contribución al fortalecimiento institucional en el sector turístico** fue uno de los aspectos más positivos del Programa, no se puede cuantificar la repercusión que tuvo toda la formación recibida y el intercambio de experiencias con expertos españoles en turismo, pero fue una actividad continuada, con participación de la Administración turística española, de la Organización Mundial del

Turismo y la de los diferentes países latinoamericanos donde hubo un traspaso de conocimiento entre responsables turísticos españoles y latinoamericanos.

- **Gestión del conocimiento.** Existe una necesidad de crear un archivo centralizado y completo de toda la información que generó el Programa, la existencia de diferentes archivos físicos y la dispersión de la información en las diferentes oficinas técnicas de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) dificultan la utilización de la misma con fines académicos, profesionales y de investigación.

Conclusiones: acercamientos ideológicos a la cooperación internacional

Existen varios acercamientos ideológicos diferentes en cuanto a la cooperación internacional en turismo como herramienta de lucha contra la pobreza, entre los que según Gascón, J (2009) merece la pena destacar los que resumo a continuación.

El primero de ellos es el que defiende el programa ST-EP de la Organización Mundial del Turismo (OMT) y la propuesta Pro-Poor Tourism (PPT), estrategia de intervención creada por la cooperación británica, que consideran el turismo una herramienta de lucha contra la pobreza, ya que permite incrementar los ingresos de la población más pobre, incluyendo también el apoyo de políticas empresariales turísticas de gran capital que, directa o indirectamente, generen trabajo para toda o parte de la población local. Es decir, se potenciaría el incremento de los ingresos de los sectores más desfavorecidos de la población, aunque estas ganancias fueran pocas y fueran otros quienes acaparasen la mayor parte de los beneficios. Según esto cualquier modelo turístico que consiga este objetivo sería un modelo válido.

El segundo, con un enfoque distinto, defiende que la cooperación internacional tiene que apostar por la población contemporánea marginada, promoviendo la equidad en la distribución de los beneficios y por las generaciones futuras, reclamando un uso sostenible de los recursos

naturales y no enfocando la pobreza como si se tratara de una enfermedad aislable del contexto en el que se produce. Se trataría de la lucha contra las diferencias socioeconómicas causantes de esa pobreza. De acuerdo con este enfoque, cualquier modelo de desarrollo turístico que no distribuyera los beneficios entre los más pobres no sería válido.

Parece obvio concluir que, aún cuando los resultados de los proyectos de cooperación en desarrollo turístico sostenible son más cualitativos que cuantitativos, es necesario continuar con la cooperación internacional en turismo como herramienta de lucha contra la pobreza, trabajando sobre modelos válidos que mejoren las condiciones de vida de los más necesitados.

Bibliografía

AECI., (2000), Programa Araucaria Proyecto Integral Parque Nacional Lanín, Anexos, Madrid, AECI.

AECI., (2002), Araucaria: Programa de la cooperación española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Ibero América, Madrid, AECI.

AECI., (2003), La Cooperación Española en Medio Ambiente y en la Lucha contra la Desertificación (2001-2002-2003), Madrid, AECI.

AECI., (2003), Proyecto Integral Río San Juan, Madrid, AECI.

BONED, R.; MONEDERO, C.; DE JUAN, J.M. y TORRES, J.C., (2006), Manual de Turismo Sostenible Araucaria XXI, Madrid, AECID.

ETIPSA INTERNACIONAL., (2007), 21 Informe de Evaluación. Evaluación del Programa Araucaria de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Ibero América, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

GASCÓN, J., (2009), El Turismo en la Cooperación Internacional: de las Brigadas Internacionales al Turismo Solidario, Barcelona, Icaria.