

Planeamiento urbano y turismo sustentable

Criterios para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Por María Cristina Zeballos de Sisto

Abstract

Introducción.

1. Hacia un turismo sustentable.
2. Las cuestiones semánticas - La cuestión del planeamiento urbano.
3. Los acuerdos y declaraciones internacionales de incidencia en el sector turístico.
4. Los principios e instrumentos rectores del turismo sustentable
5. Las instituciones de gestión para un turismo duradero.
6. El turismo sustentable en la Argentina
7. El turismo sustentable en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Conclusiones

El turismo en Argentina aparece hoy como uno de los impulsores de las economías locales. Se intenta atraer turismo internacional y movilizar el turismo interno. Empero se debe mantener la corriente turística. Es muy importante, en especial por el hecho de que pareciera que el sector no se vería afectado por las limitantes económicas y sanitarias propias de la globalización.

Sabido es que en los últimos treinta años se vislumbran tendencias que apuntan a modelos de desarrollo amigos de la naturaleza y una marcada predilección por modalidades turísticas con amplio disfrute por los espacios naturales - ecoturismo, turismo alternativo y turismo rural - y los bienes patrimoniales - turismo cultural - que vienen acompañadas del deseo de acceder a sitios no contaminados, casi en estado virgen y basados en excursiones que se manejen dentro de la observancia de la sustentabilidad de los proyectos. Esta tendencia involucra a la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores,

¿Podrá el turismo que se lleva a cabo en nuestra región satisfacer estas demandas o por el contrario se convertirá en otro factor más de destrucción ambiental? Cabe también preguntar si una vez perdida la calidad ambiental del patrimonio turístico será esta una industria que va desaparecer. ¿Qué papel cumple el derecho en estos intentos? ¿Cómo ordenar el patrimonio urbano de los porteños para llegar a una utilización sostenible?

La calidad ambiental la disfrutamos o la padecemos todos ya sean o seamos habitantes o visitantes. Esto no debería olvidarse.

Planeamiento urbano y turismo sustentable
Criterios para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Por María Cristina Zeballos de Sisto¹

Introducción:

El turismo se ha convertido en una de las industrias más poderosas y activas del mundo. En algún momento se decía que ella era una industria sin humo, no contaminante. Veremos que esto no es así. Datos difundidos por la Organización Mundial del Turismo (OMT) revelan un crecimiento sostenido del 280% a fines del milenio. La mención de estos porcentajes muestra la importancia y la prioridad que deberían darle los gobiernos locales al tema mediante una regulación jurídica que promueva la actividad sin descuidar la protección del ambiente. Ya que es una industria de acción transversal que puede generar fuertes impactos y muchas divisas.

La Ciudad de Buenos Aires no escapa de esta tendencia. Y aparece hoy en el mercado turístico como un destino interesante. Ya se percibe su impronta en la estructura urbana que ve crecer nuevos establecimientos hoteleros para recibir visitantes y en nuestras calles, comercios y espectáculos en los que se escuchan tonadas de todo el mundo. Esto es bueno y alentador y debería perdurar. Es, también, un reto para quienes deben gestionar la ciudad y pensar en proyectos a futuro en el largo plazo que respeten la identidad urbana de la Reina del Plata, que es en el fondo lo que debería mostrarse como producto turístico. Proyectos que a futuro van a estar comprometidos con los modelos de desarrollo sustentable que sin duda se relacionarán con el planeamiento urbano.

I. Hacia un turismo sustentable.

Empero... ¿cómo se introduce la sustentabilidad ambiental en este quehacer? En 1988 la Organización Mundial del Turismo (OMT), en el marco de la década Mundial del Desarrollo Cultural y el Turismo Duradero (1988 – 1997) y desde una postura que fue pionera para esa época, se animó a comprometer al sector productivo

¹ M.C.Z. de SISTO es autora de la obra *Turismo Sustentable – ¿Es posible en Argentina?* Editorial Librerías Turísticas, Buenos Aires, 2003.

turístico con los modelos económicos vinculados con el paradigma ambiental. En esa oportunidad el turismo sustentable o sostenible fue descrito como *la modalidad turística conducente a la gestión de todos los recursos de tal forma que se satisfagan las necesidades económicas, sociales y estéticas al tiempo que se respeta la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas de apoyo a la vida*. El modelo suponía fundamentalmente preservar el patrimonio turístico, ya sea natural, urbano o cultural, para el mayor número de generaciones de humanos futuras.²

A partir de aquí desde la OMT y otras organizaciones se formulan una serie de declaraciones y se firman documentos que dieron sentido al compromiso inicial y marcaron a la manera de una moderna doctrina las verdaderas pautas de política y gestión para la sustentabilidad desde una visión económica, ambiental y ética. Pero primero vamos a aclarar algunas cuestiones conceptuales y semánticas

II. Las cuestiones semánticas

Vamos a emplear a la manera de sinónimos o como variables iguales a las siguientes denominaciones turísticas: turismo de aventura; turismo deportivo; ecoturismo; turismo ecológico; turismo de altura; turismo activo de bajo impacto y turismo sostenible o sustentable. Pero no significan el mismo tipo de actividad. Ya que cuando se habla de turismo sustentable se está hablando de una modalidad turística aplicable tanto al turismo tradicional como a las distintas formas de turismo alternativo.

La confusión aparece en especial con el concepto de ecoturismo que pareciera que engloba todo. Pero se trata de un segmento dentro del sector, en tanto que los principios de la sostenibilidad deben aplicarse a todas las formas de actividad, gestión o proyecto de turismo.

² Véase la nueva definición de turismo sostenible de la OMT reformulada por el Comité de Desarrollo Sostenible del Turismo de la OMT, en su reunión de Tailandia de marzo de 2004. A su vez en el Acta de Cuba del Parlamento Latinoamericano – La Habana – 2002 - cuando se habla de desarrollo sostenible del turismo se entiende que es el que resuelve las necesidades de la gente de hoy sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de resolver sus propias necesidades en lo que respecta al acceso a los recursos naturales, a un ambiente sano y a su cultura e identidad.

Respecto del planeamiento urbano: aclaramos que adoptaremos un criterio muy amplio ya que vamos a analizar todas las estrategias de planificación y ordenamiento del territorio en función del turismo sustentable.

III. Los acuerdos y declaraciones internacionales que inciden en el sector turístico.

Expresamos que la variable ambiental se introdujo tempranamente como tema conceptual en las cuestiones del turismo. A pesar de ello los responsables de este eje productivo han actuado generando fuertes impactos. Y las políticas para esa actividad han ignorado la necesidad de cuidar paisajes y patrimonios urbanos. Resulta interesante para conocer la cuestión observar los distintos documentos elaborados para orientar tanto el accionar del Estado y como el de los particulares. A saber:

1. *La Declaración de Estocolmo sobre el Ambiente Humano (1972). (Documento general.)*
2. *La Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial (1980).*
3. *La Declaración de la Haya sobre el Turismo (1989).*
4. *Las declaraciones y acuerdos surgidos de la "Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo". Río de Janeiro, Brasil (1992). En especial la Agenda XXI. (Documento general.)*
5. *Los principios elaborados en el Congreso Mundial sobre Ecoturismo llevado a cabo en el año 1992 en Belice.*
6. *La Carta de Turismo Sostenible de Lanzarote (1995). Islas Canarias, España.*
7. *La Declaración de Berlín sobre Biodiversidad y Turismo. Adoptada en la Conferencia Internacional de Ministros del Ambiente sobre Biodiversidad y Turismo. (1997). Berlín.*
8. *El Código de Ética Mundial para el Turismo. (1999) Chile.*
9. *La Declaración de Lima. Enunciada en el marco de la Conferencia Regional Andina de Ecoturismo. (Perú – Febrero de 2002).*
10. *La Declaración de Quebec sobre Ecoturismo. En la cumbre mundial de mayo de 2002.*
11. *Los documentos del Año Internacional de las Montañas (2002)*
12. *La Declaración de Galápagos del año Internacional del Ecoturismo (Mayo de 2002) en la Cumbre de Autoridades de Turismo y Ambiente de Iberoamérica y Caribe. Islas Galápagos, Ecuador.*

13. *El Acta de La Habana (2002) del Parlamento Latinoamericano sobre Ecoturismo.*
14. *Los Documentos Finales de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable. Reunida en Johannesburg entre el 26 Agosto y el 4 de Septiembre de 2002. (Documento de alcance general.)*
15. *Declaración de Djerba sobre Turismo y Cambio Climático, 2003*

También se destacan las directivas del IV Congreso Mundial sobre Parques Nacionales y Áreas Protegidas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN – Caracas) del año 1992. Y los documentos elaborados en el “Seminario para la Gestión del Turismo en el Patrimonio Natural” UNEP / UNESCO / OMT, Dakar, Senegal, en Noviembre de 1993. En los que se enuncian los “Principios para la gestión turística del patrimonio natural”. Entre algo más de una veintena de documentos.

En general estos tratan de establecer alianzas entre los principales actores de la actividad turística para llegar un turismo más responsable. Y actúan como dijimos a la manera de una verdadera doctrina sobre la materia.

IV. Los principios e instrumentos rectores del turismo sustentable

La lectura de estos documentos, muchas veces con contenidos meramente declarativos, nos plantea inmediatamente preguntas e incógnita relacionadas con los verdaderos mecanismos de acción y con los impactos ambientales tolerables. Muchos de ellos para tornarse realmente operativos han requerido de claros marcos jurídicos que se fueron esbozando y consagrando en las últimas décadas y principios o criterios rectores. Cabe destacar que la planificación previa y las recomendaciones respecto de los estudios de impacto ambiental siempre han estado presentes. Pero no nos adelantamos en la valoración de estos documentos veamos su contenido. Por su importancia rescatamos los siguiente principios rectores:

1. *El desarrollo turístico deberá basarse en criterios de sostenibilidad, es decir, ha de ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales.*
2. *El turismo tendrá que contribuir al desarrollo integrando del entorno natural, cultural y humano, debiendo respetar los frágiles equilibrios que caracterizan a muchos destinos turísticos, en particular las pequeñas islas, las áreas ambientalmente sensibles y los sitios patrimoniales*

3. *La actividad turística deberá prever una evolución aceptable respecto a su incidencia sobre los recursos naturales, la biodiversidad y la capacidad de asimilación de los impactos y residuos producidos. (Aquí el planeamiento urbano ambiental aparece como un criterio válido.)*
4. *La actividad turística ha de evaluar los efectos inducidos sobre el patrimonio cultural y los elementos, actividades y dinámicas tradicionales de las comunidades locales. Con el un reconocimiento de los factores locales y la identidad cultural. (Aquí la identidad local debe ser un referente obligado en la formulación de las estrategias turísticas, especialmente en los países en vías de desarrollo.)*
5. *La conservación, la protección y la puesta en valor del patrimonio natural y cultural, representan un ámbito privilegiado para la cooperación. Por parte de todos los responsables, esta actitud implica un auténtico reto de innovación cultural, tecnológica y profesional, que además exige realizar un gran esfuerzo por crear y desarrollar instrumentos de planificación y de gestión integrados.*
6. *Los criterios de calidad orientados a la preservación del destino turístico y la capacidad de satisfacción del turista deberían ser objetivos prioritarios en la formulación de las estrategias y proyectos turísticos.*

En general consideran que toda opción de desarrollo turístico debe repercutir de forma efectiva en la mejora de la calidad de vida de la población e incidir en el enriquecimiento sociocultural de cada destino. A su vez la OMT y el PNUMA en el Año Internacional del Ecoturismo (2002) manifestaron que se deben difundir métodos y técnicas de planificación, gestión, reglamentación, y seguimiento que garanticen la sostenibilidad a largo plazo.

V. Las instituciones de gestión para un turismo duradero

En el año 2003 en la obra *Turismo Sustentable - ¿Es posible en Argentina?*, en el Anexo III referido a *Las instituciones de gestión para un turismo sustentable* explicamos que:

Afianzado el paradigma ambiental, en los últimos veinte años se han ido consolidando tanto desde las políticas que elaboran los Estados como desde el mundo empresario interesantes instrumentos de gestión con capacidad de permitir una adecuada administración ambiental.

Aquí dijimos que por su importancia se destacan:

- *El planeamiento y el ordenamiento ambiental.*
- *La implementación de estándares de calidad.*
- *Los monitoreos de las actividades económicas e industriales.*
- *La adopción de sistemas de gestión ambiental por parte de las empresas.*
- *El amplio desarrollo de la educación ambiental en sus distintas variables.*
- *El impulso a la participación ciudadana.*
- *La sanción de una estructura normativa específica.*
- *El accionar de los medios de comunicación.*
- *La creación de sistemas de información ambiental.*
- *Los estudios de impacto ambiental con los procedimientos de evaluación del impacto ambiental (EIA).*

- *Las certificaciones voluntarias de las actividades de empresas y organizaciones mediante la adopción de sistemas internos de gestión ambiental.*
- *Las ecoetiquetas.*

Y luego agregamos:

El planeamiento y la ordenación del territorio resultan para los temas turísticos fundamentales. Para el caso del turismo sustentable la creación de ecoregiones o sectores de conservación patrimonial manejados con criterios de preservación aparecen como una política interesante a seguir.

Postura que hoy mantenemos y vemos de total aplicación para la gestión sustentable del turismo en nuestra ciudad.

VI. El turismo sustentable en la Argentina

El 16 de Diciembre de 2004 al sancionarse la Ley Nacional del Turismo nro. 25.997 nuestro país, por primera vez, se comprometió con el desarrollo sustentable de este sector productivo. Intentarlo supone, para un Estado de organización federal como el nuestro, adoptar en todas sus jurisdicciones específicas herramientas de gestión adecuadas al uso con conservación. Y, modelos económicos y sociales amigos del ambiente humano que deben apoyarse en instituciones de mitigación de impactos, claros criterios de ordenamiento del territorio e instrumenten propios de las políticas ambientales.

Son objetivos de la ley:

El desarrollo, la promoción y la regulación de la actividad turística y del recurso turismo mediante la determinación de los mecanismos necesarios para la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, resguardando el desarrollo sostenible y sustentable y la optimización de la calidad, estableciendo los mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado en la actividad.

Adopta como principios rectores los siguientes:

La Facilitación, el desarrollo social, económico y cultural; el desarrollo sustentable; la calidad; la competitividad, y la accesibilidad.

Respecto del desarrollo sustentable expresa:

El turismo se desarrolla en armonía con los recursos naturales y culturales a fin de garantizar sus beneficios a las futuras generaciones. El desarrollo sustentable se aplica en tres ejes básicos: ambiente, sociedad y economía.

No obstante esta norma principista y declarativa no nos da respuestas claras. Para entender los alcances de la normativa argentina que apunta turismo sustentable en general y al planeamiento urbano en función del turismo en especial hay que evaluar lo legislado por los estados provinciales y ver otras normas nacionales de alcance ambiental sancionadas en distintas épocas. Se debe empezar por las leyes de presupuestos mínimos. Así la ley de Política Ambiental Nacional nro. 25.675 al referirse a los Instrumentos de la política y la gestión ambiental incluye al ordenamiento ambiental del territorio. Y, compromete a los gobiernos de todas las jurisdicciones con el planeamiento urbano

Así afirma que:

El ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública. (Art. 9)

A su vez en el artículo 10 indica que en el proceso de ordenamiento ambiental se deben tener en cuenta:

Los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberán asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

Y asimismo que:

En la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria:

- a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica;*
- b) La distribución de la población y sus características particulares;*
- c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas;*
- d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;*
- e) La conservación y protección de ecosistemas significativos.*

VII. El turismo sustentable en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Teniendo en cuenta lo hasta aquí analizado descubrimos que cuando se intenta evaluar las cuestiones del planeamiento urbano y el turismo sustentable en Buenos Aires siempre se deben mirar dos ejes.

Uno vinculado con la realidad de una megalópolis fuertemente intervenida, con un mobiliario urbano que muchas veces se encuentra deteriorado y una construcción desordenada movida por intereses económicos. Con un rico patrimonio histórico que se encuentra en peligro y con la acción de muchas organizaciones de defensa del patrimonio urbano que se movilizan para salvar lo que queda de un pasado rico en cultura y manifestaciones patrimoniales. Y con serios intentos de llegar a un ordenamiento urbano ambiental de la ciudad.

El otro eje debe caminar por la normativa y las autoridades que deben ordenar el espacio urbano. Aquí hay que distinguir un antes y un después del reconocimiento de la autonomía de la ciudad capital de la república. En el largo período que va desde él reconociendo de su condición de ciudad capital hasta 1994 nos vamos a encontrar con un plexo normativo casi anárquico de muy difícil comprensión. La bisagra está marcada por la nueva Constitución de 1996.³

Se observa que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como muchas otras jurisdicciones, se adelantó a la política nacional sobre la materia ambiental. De esta manera se da un completo tratamiento de la cuestión ambiental al momento de la sanción de su Carta Magna. Se trabajó en un Título específico referido a los Derechos, Garantías y Políticas Especiales.

Así en el Capítulo Cuarto vinculado con el Ambiente se expresa que:

La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área

³ La autora fue asesora en la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires para la formulación del Capítulo ambiental. Durante los meses de julio, agosto y septiembre del año 1996.

metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve entre otros temas:

1. La preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales que son de su dominio.

2. La preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora.

3. La protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito, en particular la recuperación de las áreas costeras, y garantiza su uso común...

Dos artículos, el 28 y el 29, se refieren al ordenamiento territorial: En el último de los mencionados se estableció que la Ciudad define un Plan Urbano y Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias aprobado con la mayoría prevista en el artículo 81, que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas.

La EIA: A su vez en el Art. 30 se establece la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública. *(Es este otro instrumento de gestión que importa a la planificación del turismo).*

Por último: En el Capítulo Sexto referido a la Cultura se consagra que *ésta Constitución garantiza la preservación, recuperación y difusión del patrimonio cultural, cualquiera sea su régimen jurídico y titularidad, la memoria y la historia de la ciudad y sus barrios.*

A diez años de la creación del nuevo marco constitucional cabría preguntar:

¿Qué ha pasado realmente?

Mirando la sustentabilidad turística se detecta respecto del Plan Urbano Ambiental y del ordenamiento del territorio urbano lo siguiente:

1° En 1998 se sancionó la Ley N° 71 que creó el organismo encargado de la formulación y actualización del Plan Urbano Ambiental. La norma estableció que será el Consejo del Plan Urbano Ambiental, con competencia en ordenamiento territorial y ambiental de acuerdo con lo establecido en los

artículos 27, 29 y 104 inciso 22 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que funcionará en el ámbito del Poder Ejecutivo.

2° Se creó el ministro de Planeamiento y Obras Públicas.

3° Se sancionó la ley 123 para introducir el Procedimiento Técnico Administrativo de Evaluación del Impacto Ambiental. Luego reformada

3° Se llevaron a cabo varias Asambleas del Consejo del Plan Urbano Ambiental (COPUA).

4° Se preparó un documento preliminar del Plan Urbano Ambiental, el que posteriormente fue sometido a debate en el marco del Foro Participativo Permanente del COPUA para finalmente fue elevado a la Legislatura. (En julio de 2006).

5° Durante los últimos 18 meses, el Consejo del Plan Urbano realizó reuniones con vecinos, asociaciones de profesionales y miembros de la Comisión Asesora Permanente en el marco del Foro Participativo Permanente, para la discusión del documento que se elevará a la Legislatura Porteña.

5° Por otra parte se creó una Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico Cultural de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ella fue creada por la Ordenanza 41.081/86 y se integró formalmente el 11 de octubre de 1995. Se trata de un Organismo mixto, con representantes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. La norma de su creación le dio competencia para coordinar la preservación, promoción, divulgación y difusión de aquellos bienes tangibles e intangibles que constituyen el Patrimonio Histórico Cultural de la Ciudad, mediante acciones de rescate, investigación, documentación, conservación, rehabilitación, acrecentamiento y puesta en valor.

Conclusiones

Estamos todavía a mitad de un largo proceso. Sin embargo no se debe olvidar que el turismo cuando se compromete con la sustentabilidad transforma en:

- Una permanente fuente de ingreso de divisas.
- En sostenido impulsor de las economías regionales.
- En generador de nuevos empleo en forma directa e indirecta. Formalizando trabajadores informales.
- En un factor que orienta a la reconversión productiva de los establecimientos rurales y los sitios de interés cultural.
- En polo de atracción de oportunidades de financiamiento internacional. Por ejemplo: Fondos vinculados al desarrollo limpio asignados a establecimiento categorizado como ecológicamente racionales.

En este marco las políticas de ordenamiento ambiental del territorio y la administración en función del planeamiento urbano se transforman en verdaderas herramientas de gestión para generar un mejor y permanente turismo.