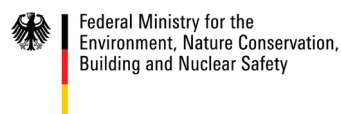




Directrices para alianzas y concesiones turísticas en áreas protegidas: Generación de ingresos sostenibles para la conservación y el desarrollo

Anna Spenceley, Susan Snyman y Paul F. J. Eagles
Miembros del Grupo de Especialistas en Turismo y Áreas Protegidas de UICN-CMAP

Informe preparado para la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la UICN





Agradecimientos

Esta publicación forma parte de un proyecto denominado “Alianzas y concesiones turísticas en áreas protegidas: Cooperación para el éxito”, ejecutado en nombre de la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) por el Grupo de Especialistas en Turismo y Áreas Protegidas (Grupo TAPAS) de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) de la UICN. El proyecto ha sido posible gracias a fondos aportados por el Ministerio de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Construcción y Seguridad Nuclear de Alemania y por el Gobierno de la República de Corea a través del al Iniciativa Bio-Bridge.

Los autores deseamos agradecer a Oliver Hillel, Erie Tamale y Neil Pratt (Secretaría del CDB), Carla Faustino Coelho (Corporación Financiera Internacional), Sofia Gutierrez (OMT) y Michael Wright (SiVEST) por sus comentarios a versiones preliminares de las directrices. Agradecemos también a los representantes de los ministerios gubernamentales de turismo y medio ambiente, organismos de áreas protegidas y direcciones de turismo que participaron en la reunión de cooperación en redes celebrada en la Autoridad del Parque del Humedal de iSimangaliso del 30 de mayo al 2 de junio de 2017, quienes brindaron comentarios y sugerencias detalladas sobre el proyecto de directrices: Fara Mihanta Andriambelo, Felirija Andrianatoavina, Hervé Bakarizafy, Nandipha Bhengu, Terri Castis, Yvonne Chingarande, Tsvakai Chiwunya, Catherine Chunga, Mohamed Harun, Jana Kanig, Mayando Kanyata, Ananias Weja Lugendo, Lilian Magoma, Chizamsoka Manda, Seth Maphalala, Lizy Matos, Mamasheane Motabotabo, Asia Hassan Moyo, Vitalis Mushongo, Richard Mwamba, Titie Nkumane, Rantonirina Rakotoaridera, Chantal Razanajovy, Lieketseng Selinyane, Bigani Setume, Uatirohange Tjiuoro, Hugo Van der Westhuizen, Elsabe Van der Westhuizen y Roland Vorwerk. Asimismo, agradecemos a Juan Carlos Pacheco, Juan Pablo Contreras (CONAF), Daniela Bravo (Universidad Andrés Bello), Camila Rodriques (Universidad Federal Rural de Río de Janeiro), Larissa Diehl (Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad) y Andrea Ferry (Singita) por sus contribuciones a los estudios de caso. También expresamos nuestro agradecimiento a Mary-Anne van der Byl por el diseño y puesta en página de las directrices.

Las fotografías que figuran en estas directrices fueron aportadas por Paul Eagles, Susan Snyman, Anna Spenceley, Larissa Diehl, Anvil Bay y Wilderness Safaris.

Referencia: Spenceley, A., Snyman, S. y Eagles, P. (2017). Directrices para alianzas y concesiones turísticas en áreas protegidas: Generación de ingresos sostenibles para la conservación y el desarrollo. Informe preparado por la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la UICN.

Una iniciativa que contribuye a



ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	6
1.1.	ANTECEDENTES.....	6
1.2.	FIN Y OBJETIVOS.....	8
1.3.	TÉRMINOS CLAVE.....	9
2.	ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LAS ALIANZAS Y CONCESIONES TURÍSTICAS.....	11
2.1.	EL TURISMO EN LAS ÁREAS PROTEGIDAS.....	11
2.2.	TIPOS DE ALIANZAS.....	17
2.3.	ELECCIÓN DEL TIPO DE ASOCIACIÓN.....	18
2.4.	FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA LOS PROCESOS DE CONCESIONES.....	23
2.5.	MARCO JURÍDICO Y FUNDAMENTOS PARA LAS CONCESIONES.....	28
2.6.	INTEGRACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD.....	30
3.	PROCESOS PARA OTORGAR CONCESIONES Y FORMAR ALIANZAS.....	33
3.1.	PROCESO GENERAL.....	33
3.2.	ESTUDIO PRELIMINAR.....	33
3.3.	DISEÑO Y VIABILIDAD.....	36
3.4.	PROCESO DE ADQUISICIÓN, NEGOCIACIÓN Y CONTRATACIÓN.....	40
4.	GESTIÓN DEL CONTRATO.....	49
4.1.	GESTIÓN DE LA ASOCIACIÓN.....	49
4.2.	SEGUIMIENTO Y CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS.....	53
4.3.	RENEGOCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS.....	54
5.	CAPACIDAD PARA LAS CONCESIONES EN ÁREAS PROTEGIDAS.....	55
6.	ENLACES Y RECURSOS.....	58

Recomendamos a los lectores que como complemento de estas directrices consulten la abundante bibliografía más amplia que existe sobre concesiones y alianzas turísticas. A lo largo de las directrices se brinda una serie de referencias y enlaces web en las notas al pie. Al final del documento se brindan más enlaces web.

CUADROS

CUADRO 1: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DE LAS CONCESIONES Y ALIANZAS TURÍSTICAS EN ÁREAS PROTEGIDAS.....	13
CUADRO 2: VENTAJAS RELATIVA DE LOS DISTINTOS TIPOS DE ALIANZAS.....	18
CUADRO 3: CARACTERÍSTICAS DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS.....	20
CUADRO 4: FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA CONCESIONES COMUNITARIAS.....	27
CUADRO 5: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD EN CONCESIONES Y ALIANZAS.....	30
CUADRO 6: EJEMPLO DE COMPARACIÓN PONDERADA DE LOS SITIOS PARA CONCESIONES.....	36
CUADRO 7: CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN JURÍDICA.....	36
CUADRO 8: CONSIDERACIONES PARA LOS INVERSORES QUE INVIERTEN EN ACTIVIDADES TURÍSTICAS DENTRO Y FUERA DE ÁREAS PROTEGIDAS.....	39
CUADRO 9: COSTOS INSTITUCIONALES DE LAS CONCESIONES TURÍSTICAS QUE DEBEN AFRONTAR TÍPICAMENTE LAS AUTORIDADES DE ÁREAS PROTEGIDAS.....	40
CUADRO 10: VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS DISTINTAS ESTRATEGIAS DE TRANSACCIÓN.....	42
CUADRO 11: PASOS DE LA TRANSACCIÓN.....	48
CUADRO 12: POSIBLES DESAFÍOS ASOCIADOS A LOS CONTRATOS Y OPCIONES PARA ABORDARLOS.....	50
CUADRO 13: CAPACIDAD Y CONOCIMIENTOS TÉCNICOS TÍPICOS DEL PERSONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS EN MATERIA DE CONCESIONES Y ALIANZAS TURÍSTICAS.....	57
CUADRO 14: GUÍA DE RECURSOS INTERNACIONALES.....	58
CUADRO 15: RECURSOS ESPECÍFICOS SOBRE PROCESOS DE TRANSACCIÓN PARA ALIANZAS Y CONCESIONES.....	59

FIGURAS

FIGURA 1: DIAGRAMA DE FLUJO PARA DECIDIR QUÉ TIPO DE INSTRUMENTO JURÍDICO CONVIENE UTILIZAR.....	22
FIGURA 2: ETAPAS Y CARACTERÍSTICAS GENÉRICAS DEL PROCESO PARA OTORGAR CONCESIONES.....	33
FIGURA 3: OBJETIVOS DE GESTIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE ÁREAS PROTEGIDAS DE LA UICN EN RELACIÓN CON EL TURISMO.....	34
FIGURA 4: PASOS PARA LOGRAR UN PROCESO DE OFERTAS ESPONTÁNEAS MÁS COMPETITIVO.....	43
FIGURA 5: EJEMPLO DE UN DISEÑO CONCEPTUAL PARA UNA OPORTUNIDAD DE CONCESIÓN TURÍSTICA COSTERA EN MOZAMBIQUE.....	45

SIGLAS

AP	Área protegida	EIA	Evaluación del impacto ambiental
APP	Asociación público-privada	Grupo TAPAS	Grupo de Especialistas en Turismo y Áreas Protegidas
ASF	Africa Safari Foundation	GSTC	Consejo Global de Turismo Sostenible
AWC	African Wildlife Capital	ICMBio	Instituto Chico Mendes para la Conservación de la Biodiversidad
AWF	African Wildlife Foundation	IFC	Corporación Financiera Internacional
AZC	Ahi Zameni Chemucane Association	IFD	Instituciones financieras de desarrollo
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica	ISO	Organización Internacional de Normalización
CET	Construcción-explotación-traspaso	KNP	Parque Nacional Kruger
CFI	Corporación de Fomento Industrial	OMT	Organización Mundial del Turismo
CMZP	Comisión Mundial de Zonas Protegidas	ONG	Organización no gubernamental
CONAF	Corporación Nacional Forestal	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CTC	Chemucane Tourism Company	PUV	Proposición única de venta
DCE	Diseño-construcción-explotación	RET	Rehabilitación-ejecución-traspaso
EdI	Expresión de interés		

RECUADROS

RECUADRO 1: ESTUDIO DE CASO SOBRE ACUERDOS DE CONCESIÓN PÚBLICO-PRIVADOS: SINGITA Y PARQUES NACIONALES DE SUDÁFRICA, SUDÁFRICA.....	11
RECUADRO 2: TIPOS DE ALIANZAS EN ÁREAS PROTEGIDAS DEL BRASIL.....	15
RECUADRO 3: ESTUDIO DE CASO SOBRE SUBCONTRATACIÓN INTERNA EN EL TURISMO DE ÁREAS PROTEGIDAS: PARQUES DE ONTARIO....	15
RECUADRO 4: ESTUDIO DE CASO SOBRE CONCESIONES ECOTURÍSTICAS ENTRE EL GOBIERNO Y PUEBLOS INDÍGENAS EN LA RESERVA NACIONAL LOS FLAMENCOS DE CHILE.....	17
RECUADRO 5: ESTUDIO DE CASO SOBRE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LA GESTIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS: PARQUES DE LA PROVINCIA DE ONTARIO.....	22
RECUADRO 6: EMPLEO DE MÚLTIPLES TIPOS DE ALIANZAS EN LAS ÁREAS PROTEGIDAS.....	24
RECUADRO 7: FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA INVERSORES PRIVADOS QUE INVIERTEN EN CONCESIONES.....	24
RECUADRO 8: OPCIONES DE FINANCIACIÓN PARA EL SECTOR PRIVADO CUANDO SE ASOCIA CON UNA COMUNIDAD	25
RECUADRO 9: AFRICAN WILDLIFE CAPITAL FACILITA LA FINANCIACIÓN DEL SECTOR PRIVADO Y COMUNITARIA	26
RECUADRO 10: PERSPECTIVAS DE UNA INSTITUCIÓN FINANCIERA SOBRE LA FINANCIACIÓN DE CONCESIONES.....	26
RECUADRO 11: ESTUDIO DE CASO SOBRE LA CONCESIÓN DE CHEMUCANE, ANVIL BAY, MOZAMBIQUE.....	28
RECUADRO 12: CARACTERÍSTICAS DE LAS LEYES, REGLAMENTACIONES Y POLÍTICAS EN MATERIA DE CONCESIONES	28
RECUADRO 13: EJEMPLOS DE POLÍTICAS NACIONALES EN MATERIA DE CONCESIONES Y ALIANZAS EN ÁFRICA MERIDIONAL.....	29
RECUADRO 14: INCLUSIÓN DE CONSIDERACIONES DE SOSTENIBILIDAD EN EL PROGRAMA DE CONCESIONES DE LOS PARQUES NACIONALES DE SUDÁFRICA	32
RECUADRO 15: EJEMPLO DE ESTUDIO PRELIMINAR PARA CONCESIONES DE ÁREAS PROTEGIDAS EN MOZAMBIQUE.....	35
RECUADRO 16: CONTENIDO DE UN PLAN DE NEGOCIOS DE ALTO NIVEL PARA CONCESIONES	44
RECUADRO 17: SISTEMA DE GARANTÍA DE OFERTA DE LA RESERVA NACIONAL NIASSA, MOZAMBIQUE	44
RECUADRO 18: ELEMENTOS DE UN CONTRATO DE CONCESIÓN TÍPICO	49
RECUADRO 19: BUENAS PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS DURANTE LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN.....	49
RECUADRO 20: ESTUDIO DE CASO DE CHINA: PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN ALIANZAS	53
RECUADRO 21: CABILDEO POLÍTICO POR LOS CONCESIONARIOS	53
RECUADRO 22: RESCISIÓN DE CONTRATO: SANPARKS Y GLACIER NATIONAL PARK.....	54
RECUADRO 23: EJEMPLO DE ESTABLECIMIENTO DE OBJETIVOS PARA LA CREACIÓN DE CAPACIDAD.....	55

SADC	Comunidad de África Meridional para el Desarrollo
SANParks	Parques Nacionales de Sudáfrica
SCDB	Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica
SdP	Solicitud de propuestas
SNASPE	Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado de Chile
TRI	Tasa de rentabilidad interna
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales
USD	Dólar de los Estados Unidos
WWF	World Wildlife Fund



“... desarrollar la capacidad de los organismos nacionales y subnacionales responsables de los parques y las áreas protegidas ... para que establezcan alianzas con el sector turístico con el fin de contribuir financiera y técnicamente al establecimiento, las operaciones y el mantenimiento de las áreas protegidas a través de herramientas apropiadas, como por ejemplo concesiones, alianzas público-privadas...”¹

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) se ocupa de la temática de la diversidad biológica y el desarrollo del turismo desde 2004. Esto se ha traducido, entre otras cosas, en la adopción de las Directrices sobre diversidad biológica y desarrollo del turismo (2004) y dos manuales del usuario para la aplicación de las directrices: “Managing tourism and biodiversity”¹ (2007) y “Tourism supporting biodiversity”² (2015). En los trabajos presentados a la Conferencia de las Partes en el CDB en 2012³ se concluyó que el turismo es el sector comercial mundial que más contribuye a la financiación de los sistemas de áreas protegidas en muchos países, mediante las entradas y otras tarifas que se cobran a los usuarios y a través de alianzas y concesiones. Sin embargo, muchas Partes en el CDB sub-utilizan el turismo como medio para contribuir a la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas. Las presentes directrices sobre alianzas y concesiones turísticas se formulan en respuesta a ese potencial desaprovechado y a recientes decisiones del CDB sobre turismo, por las cuales invita a las Partes a “desarrollar la capacidad de los organismos nacionales y subnacionales responsables de los parques y las áreas protegidas ... para que establezcan alianzas con el sector turístico con el fin de contribuir financiera y técnicamente al establecimiento, las operaciones y el mantenimiento de áreas protegidas a través de herramientas apropiadas, como por ejemplo concesiones, alianzas público-privadas.”⁴ La UICN define a un área protegida como “un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado mediante medios legales u otros medios eficaces, para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémico y sus valores

culturales asociados”⁵. Es importante señalar que toda actividad turística que se desarrolle en un área protegida debe ser compatible con el objetivo primario del área protegida, que es la conservación de la diversidad biológica.

El Grupo de Especialistas en Turismo y Áreas Protegidas (Grupo TAPAS) es uno de varios grupos de voluntarios reunidos en el marco de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). El Grupo TAPAS es una red de más de 480 voluntarios que están dedicados a promover el turismo sostenible en áreas protegidas y otras áreas naturales apropiadas como herramienta para lograr la conservación duradera de la naturaleza y valores ecosistémicos y culturales asociados. La misión del Grupo TAPAS es ofrecer un foro donde la gente pueda colaborar, promover el diálogo, compartir conocimientos técnicos, producir y difundir conocimientos y mejorar el aprendizaje, a fin de optimizar la planificación, el desarrollo y la gestión del turismo sostenible en áreas protegidas. Sus objetivos son, entre otros, brindar asesoramiento estratégico a gobiernos y otras entidades acerca de los enfoques más adecuados para lograr un turismo sostenible en áreas protegidas y naturales y también generar y difundir conocimientos sobre turismo y áreas protegidas, incluidos estudios de caso y síntesis de mejores prácticas⁶. Las presentes directrices complementan otros materiales producidos por el grupo, entre ellos directrices de mejores prácticas en materia de turismo sostenible en áreas protegidas y gestión de visitantes⁷. Esta iniciativa también se basa en documentos anteriores de directrices técnicas sobre concesiones turísticas en áreas protegidas proporcionados por el Grupo TAPAS a



organismos como el Grupo Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ)⁸.

Como insumo para la elaboración de las directrices y las actividades de creación de capacidad relacionadas, en marzo de 2017 el Grupo TAPAS llevó a cabo una evaluación de necesidades. Se hizo circular un cuestionario en línea entre más de 400 personas, incluidos representantes de autoridades de áreas protegidas y ministros de medio ambiente, así como especialistas regionales e internacionales que trabajan en la materia, miembros del Grupo TAPAS y la Red de Áreas de Conservación Transfronterizas de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC). Las 67 respuestas recogidas ayudaron a determinar qué información se necesitaba en las áreas protegidas y cuánto conocían los encuestados las herramientas y directrices existentes⁹. También se distribuyó ampliamente un borrador de las directrices entre profesionales de todo el mundo para su revisión. Se recibieron comentarios de la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (SCDB), el Grupo Banco Mundial, la Organización Mundial del Turismo (OMT) y miembros del Grupo TAPAS y también de 32 representantes de ministerios gubernamentales de turismo y medio ambiente, organismos de áreas protegidas y juntas de turismo de África meridional (Botswana, Lesotho, Madagascar Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe).

1 Convenio sobre la Diversidad Biológica, decisión XII/11 sobre Diversidad biológica y desarrollo del turismo (párrafo 1 d)).

2 Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2007). *Managing tourism and biodiversity- User's manual on the CBD Guidelines on Biodiversity and Tourism Development*. Montreal, <https://www.cbd.int/doc/programmes/tourism/tourism-manual-en.pdf>

3 Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2015). *Tourism supporting Biodiversity - A Manual on applying the CBD Guidelines on Biodiversity and Tourism Development*. Montreal, <https://www.cbd.int/tourism/doc/tourism-manual-2015-en.pdf>

4 Véase <https://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-11>

5 Convenio sobre la Diversidad Biológica, decisión XII/11 sobre Diversidad biológica y desarrollo del turismo (párrafo 1 d)).

6 Dudley, N. (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. UICN, Gland, Suiza.

7 Spenceley, A., Hvenegaard, G., Snyman, S., McCool, S., Mader, R., Nikolaeva, E., Bushell, R., Carbone, G., Paleczny, D., Epler Wood, M. y 35 miembros del Grupo TAPAS. (2015). *TAPAS Group Strategy 2015-2020*, estrategia adoptada por el Comité Ejecutivo del Grupo TAPAS el 29 de septiembre de 2015.

8 Por ejemplo, Eagles, P. F. J., McCool, S. F. y Haynes, C. (2002). *Turismo sostenible en áreas protegidas: Directrices de planificación y gestión*. Serie de Directrices de Mejores Prácticas para Áreas Protegidas núm. 8. UICN, Gland, Suiza; Leung, Y. F., Spenceley, A., Hvenegaard, G. y Buckley, R. (en prensa). *Tourism and visitor management in protected areas: Guidelines for sustainability*. Serie de Directrices de Mejores Prácticas para Áreas Protegidas, UICN, Ginebra; Spenceley, A., Kohl, J., McArthur, S., Myles, P., Notarianni, M., Paleczny, D., Pickering, C., Turner, K., Bhutia, P. y Worboys, G. L. (2015) "Visitor management", en Worboys, G. L., Lockwood, M., Kothari, A., Feary, S y Pulsford, I. (editores), *Protected Area Governance and Management*, ANU Press, Canberra.

9 Spenceley, A., Nevill, H., Coelho, C. F. y Souto, M. (2016). *An introduction to tourism concessioning: 14 Characteristics of successful programs*, Grupo Banco Mundial; Thompson, A., Massyn, P. J., Pendry, J. y Pastorelli, J. (2014). *Tourism concessions in protected natural areas: Guidelines for managers*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Spenceley, A. (2014). *Tourism concession guidelines for Transfrontier conservation areas in SADC*, Informe preparado para GIZ / SADC.

10 Snyman, S., Spenceley, A. y Eagles, P. (2017) *Tourism partnerships and concessions in protected areas: Cooperating for success*, Informe de evaluación de necesidades, informe preparado para la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 31 de marzo de 2017.



1.2. Fin y objetivos

El fin de las presentes directrices es proporcionar información para apoyar a las autoridades de áreas protegidas a lograr operaciones de turismo sostenible en sus áreas protegidas; aportar beneficios para la conservación y otros fines para los cuales se establecieron las áreas protegidas; y evitar o mitigar los impactos negativos.

En particular, las directrices buscan ayudar a las autoridades de áreas protegidas en el desarrollo y empleo de alianzas y concesiones turísticas a fin de contribuir financiera y técnicamente a las áreas protegidas a través del turismo sostenible.

Los **objetivos** incluyen:

- proporcionar directrices breves y accesibles con información clara y práctica;
- atender las necesidades de las autoridades de áreas protegidas;
- indicar de qué manera pueden utilizarse las concesiones para movilizar recursos para la gestión de áreas protegidas;
- difundir ejemplos de estudios de casos para ilustrar las buenas prácticas y los desafíos en materia de concesiones turísticas;
- integrar los principios del turismo sostenible; y
- proporcionar enlaces a directrices técnicas complementarias elaboradas en el marco de otras iniciativas.

El **alcance** de las directrices se centra principalmente en las concesiones turísticas. Las directrices también abarcan otras opciones que tienen las autoridades de áreas protegidas para establecer alianzas con el sector privado en actividades turísticas, incluido el uso de licencias, arrendamientos y permisos.

Los **destinatarios principales** de estas directrices son las autoridades de áreas protegidas y los ministerios de medio ambiente y turismo que estén procurando aumentar los recursos financieros que se pueden obtener de concesiones y alianzas turísticas disponibles para volcarlos a la gestión de la conservación.



1.3. Términos clave

A los efectos de las presentes directrices los siguientes términos clave se utilizan con el significado que obra a continuación. Debe tenerse en cuenta que en algunos países y regiones los términos pueden definirse o aplicarse de manera diferente.

Diversidad biológica: La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas¹¹.

Comunidad: Un grupo social de cualquier tamaño cuyos miembros viven en una localidad específica y bajo el mismo gobierno y que pueden tener un patrimonio cultural e histórico común. También puede referirse a un grupo de personas que interactúan dentro de su entorno inmediato. Una comunidad local típica se compone de operadores comerciales, personal de organismos públicos y habitantes, así como de sus interacciones, y puede incluir el hecho de compartir recursos, información y apoyos y de establecer relaciones comerciales entre empresas y consumidores locales¹².

Concesión: El derecho a usar tierras u otros bienes inmuebles con un propósito específico, otorgado por un gobierno, compañía u otro organismo que tenga el control de los bienes. Puede incluir una explotación comercial o un terreno¹³. Una concesión turística podría proporcionar servicios de alojamiento, alimentos y bebidas, recreación, educación, venta minorista e interpretación¹⁴.

Contrato de concesión: Un acuerdo escrito entre la autoridad de un área protegida y un socio, en el que se establecen los derechos y obligaciones de ambas partes. También puede denominarse acuerdo de concesión, contrato de arrendamiento, contrato de gestión o servicios o de varias otras maneras¹⁵. El socio que suscribe el contrato con la autoridad se conoce comúnmente como “contratista”, “concesionario” o “inversor”.

Turismo consuntivo: Formas de turismo que incluyen recolección, caza o pesca de fauna o flora silvestre (preferiblemente aplicando principios y enfoques de utilización sostenible).

Arrendamiento: Acuerdo contractual en el que una parte transfiere a otra una propiedad (p. ej., tierras e instalaciones) por un período especificado y limitado de tiempo. El arrendador conserva la titularidad de la propiedad, en tanto que el arrendatario adquiere derechos de uso sobre ella. Por lo general, los arrendamientos son pagos.

Licencia: Se concede un permiso a una autoridad jurídicamente competente para que ejerza determinados privilegios que, sin dicha autorización, constituirían un acto ilegal. El público suele ver a las licencias como una forma de control de calidad, y estas, a diferencia de los permisos, requieren diligencia debida de la autoridad competente. Las licencias no confieren un derecho de tenencia de la tierra. Brindan a las autoridades de las áreas protegidas la posibilidad de estudiar los antecedentes de los aspirantes a licenciatarios para asegurarse de que satisfagan con una serie de condiciones¹⁶.

Turismo no consuntivo: Formas de turismo que no consumen flora o fauna silvestre, como el turismo fotográfico con avistamiento de fauna silvestre.

Asociación: Un arreglo por el cual dos o más personas comparten las ganancias y las obligaciones de un emprendimiento comercial. Hay diversos arreglos posibles:

las obligaciones y las ganancias pueden compartirse en partes iguales entre todos los socios, o algunos socios pueden tener responsabilidad limitada¹⁷.

Permiso: Una forma de autorización temporal por la cual se permite al titular del permiso realizar una actividad lícita dentro del área protegida. Por lo general, los permisos son por plazos cortos (p. ej., un día, una semana). Normalmente se otorgan muchos permisos y la cantidad está limitada por consideraciones sociales y ambientales. En la mayoría de los casos, cualquiera que pague la tarifa correspondiente puede obtener un permiso.

Área protegida: Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado mediante medios legales u otros medios eficaces, para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémico y sus valores culturales asociados¹⁸. La UICN distingue varias categorías de áreas protegidas, algunas de las cuales son compatibles con el desarrollo del turismo. Las áreas protegidas se denominan comúnmente “parques”.

Asociación público-privada (APP): Un acuerdo entre una institución estatal y un privado, por el que se le otorga a este último el derecho de acceder y usar bienes públicos, como tierras e infraestructura, para fines comerciales propios, a la vez que asume riesgos financieros, técnicos y operativos sustanciales asociados a la actividad. Asimismo, la parte privada obtiene una ganancia por usar la propiedad estatal al cobrar tarifas a los clientes a los que les presta servicios¹⁹.

Partes interesadas: Son personas o grupos que se ven directa o indirectamente afectadas por un proyecto, así como aquellos que puedan tener intereses en un proyecto o la capacidad de influir en sus resultados, ya sea de forma positiva o negativa. En lo que respecta a las áreas protegidas, las partes interesadas pueden ser, entre otras, organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG), el sector privado, grupos comunitarios locales, comunidades locales y otros organismos de gestión de recursos²⁰.

11 Naciones Unidas (1992). Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 2. Consultado el 9 de junio en: <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

12 Spenceley, A., Rylance, A., Nanabhay, S. y van der Watt, H. (2016). Operational guidelines for community-based tourism in South Africa, Departamento de Turismo, República de Sudáfrica.

13 Basada en la definición en inglés tomada del Pocket Oxford English Dictionary, 2006

14 Eagles, P. F. J., Baycetch, C. M., Chen, X., Dong, L., Halpenny, E., Kwan, P. B., Lenuzzi, J. J., Wang, X., Xiao, H. y Zhang, Y. (2009). Guidelines for planning and management of concessions, licenses and permits for tourism in protected areas, Programa de planificación y gestión de turismo, Universidad de Waterloo, Ontario, Canadá, 23 de abril de 2009.

15 Dornbusch, D. (2011) Memorandum: Innovative Park Partnerships for Managing Tourism and Recreation – Financial Issues.

16 Eagles, P. F. J. y Legault, M. (2012). Guidelines for the Planning and Management of Concessions, Leases, Licenses, and Permits in Parks and Protected Areas. Manuscrito inédito.

17 Basada en la definición en inglés de asociación (partnership) tomada de Investopedia (2017). Consultado el 12 de junio en www.investopedia.com/terms/p/partnership.asp

18 Dudley, N. (2008). Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. UICN, Gland, Suiza.

19 Adaptado de Tesorería Nacional de Sudáfrica (2005). PPP Toolkit for tourism, PPP Practice Note 1 of 2005, pág. 3. Disponible en: <http://www.ppp.gov.za/Pages/Governance.aspx?RootFolder=%2Flegal%20Aspects%2FPPP%20Toolkit%20for%20Tourism&FolderCTID=&View=%7B33F91A9E%2D68FB%2D40CC%2DB511%2D45D91A7C-C95B%7D>

20 IFC (2007) Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets, pág. 10; y Walton A., Gomei, M. y Di Carlo G. (2013). Stakeholder engagement: Participatory Approaches for the Planning and Development of Marine Protected Areas. World Wide Fund for Nature y NOAA – National Marine Sanctuary Program. Disponible en http://awsassets.panda.org/downloads/stakeholder_engagement.pdf

Turismo (y definiciones relacionadas)

Turista: Un *visitante (nacional, entrante o saliente)* se clasifica como turista (o visitante que pernocta) si su viaje incluye por lo menos una noche de estadía²¹.

Visitante: Un *visitante* es un viajero que se traslada a un destino principal fuera de su entorno habitual por un período menor a un año y por cualquier motivo (comercial, de ocio o personal) que no sea trabajar para una entidad residente en el país o lugar que visita. Un *visitante (nacional, entrante o saliente)* se clasifica como turista (o visitante que pernocta) si su viaje incluye por lo menos una noche de estadía, o como *visitante por el día (o excursionista)* en caso contrario²². En el caso de las áreas protegidas (AP), un *visitante* es una persona que visita las tierras y cursos de agua del área protegida con fines autorizados para el área. Los *visitantes* no cobran por estar en el área protegida y no viven permanentemente en ella. Por lo general, los fines designados para el área son recreativos, educativos o culturales²³.

Turismo sostenible: Un turismo que tiene plenamente en cuenta los impactos económicos, sociales y ambientales actuales y futuros, y que atiende las necesidades de los visitantes, la industria, el medio ambiente y las comunidades receptoras²⁴.

Turismo basado en la naturaleza: Todas las formas de turismo que utilizan recursos naturales en un estado silvestre o no desarrollado, incluidas especies, hábitats, paisajes, vistas y cursos de agua dulce y salada. El turismo basado en la naturaleza consiste en viajar con el fin de disfrutar de áreas naturales no desarrolladas o de fauna y flora silvestres²⁵.

Ecoturismo: Una forma responsable de viajar a áreas naturales que conserva el medio ambiente, mantiene el bienestar de los habitantes locales e incluye interpretación y educación²⁶.

2. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LAS ALIANZAS Y CONCESIONES TURÍSTICAS

2.1. El turismo en las áreas protegidas

El turismo y la recreación están vinculados a las áreas protegidas y la recreación es un servicio ecosistémico clave en las áreas naturales. El turismo tiene el potencial de contribuir directamente a las áreas protegidas como estrategia de conservación mundial, así como a las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, aprobadas en el marco del CDB, en concreto las que se refieren a la conservación (metas 11 y 12), el desarrollo comunitario (meta 18) y la concienciación del público (meta 1)²⁷. El éxito en el turismo en áreas protegidas

requiere capacidad para desarrollar y comercializar productos turísticos basados en lo que el área protegida tiene para ofrecer y capacidad para mantener la calidad de esas áreas para asegurar su uso en el futuro. El potencial turístico de un área protegida depende de una variedad de factores, como su ubicación, la accesibilidad, la demanda de mercado, su proximidad a otros destinos turísticos populares, el marketing, la presencia de empresas turísticas locales e infraestructura (p. ej., alojamiento, servicio de comidas, guías, etc.)²⁸. La capacidad de un área protegida para gestionar el turismo depende de la aplicación de estrategias eficaces de gestión, la dimensión de la demanda para



visitar el lugar, el personal y los recursos disponibles para la gestión del turismo y el entorno jurídico y político que regula la protección de la naturaleza en los países en los que están ubicadas las áreas protegidas²⁹. Por lo tanto, la sostenibilidad a largo plazo es clave (véase la sección 2.6). En algunos casos, para promover un turismo exitoso puede resultar más eficaz para la autoridad del área protegida tercerizar las concesiones turísticas (véase la sección 2.2). Esta decisión depende de la política gubernamental vigente y de las capacidades de la autoridad del área protegida en materia de explotaciones comerciales.

Toda organización que crea productos turísticos, tales como experiencias turísticas, debe decidir cuál es el mecanismo adecuado para la prestación de servicios. Debe plantearse la siguiente pregunta: ¿Qué actividades turísticas conviene operar internamente a la organización y cuáles conviene tercerizar?

Por **concesión turística** se entiende aquí “*un arrendamiento, licencia, servidumbre o permiso para una actividad realizada por cualquiera que no sea el organismo del área protegida*”³⁰ y que “*presta un servicio público y puede requerir cierta inversión de capital de un concesionario para edificaciones, equipos y costos operativos. Una concesión puede prestar servicios de alojamiento, alimentos y bebidas, recreación, educación, venta minorista e interpretación*”³¹. Las concesiones turísticas en áreas protegidas son parte de un sistema mucho más amplio de tarifas que se cobran a los usuarios turísticos por usos permitidos en áreas protegidas. Este sistema hace posible que dichas áreas aumenten los ingresos y logren los objetivos de hacer que el área protegida sea accesible para visitantes y de brindar servicios de calidad, a la vez que cumplen con los objetivos sociales y ambientales³².

La capacidad del sector privado o de otras partes interesadas para generar ingresos con las concesiones dependerá de su capacidad para atraer turistas a las áreas protegidas. Esto a su vez dependerá de la ubicación, las instalaciones, el acceso y la viabilidad de ofrecer servicios por los que los visitantes estén dispuestos a pagar y de que esos ingresos cubran más que el costo de las operaciones. La forma aceptada de determinar si una concesión puede ser rentable es mediante un estudio de viabilidad y la mejor práctica es que el área protegida realice un estudio de ese tipo antes de decidir si las concesiones constituyen una buena opción. El estudio de viabilidad debería incluir un análisis de los diferentes tipos de actividades turísticas que pueden llevarse a cabo en las áreas protegidas en general y concretamente en el área protegida que se esté evaluando. También debería considerar qué productos turísticos se corresponden con la demanda de mercado y debería ser creativo en cuanto a la posibilidad de incluir una gama amplia de productos turísticos. Lo ideal sería que las concesiones turísticas fueran compatibles con las oportunidades turísticas que ya brinda el área protegida, así como con sus recursos y atracciones, y que los complementaran. Para la planificación de la concesión es fundamental contar con un plan de gestión del área protegida, a fin de garantizar que exista una orientación respecto al tipo de turismo que se puede desarrollar y dónde y cómo se puede desarrollar³³.

Por lo general, las concesiones son supervisadas por un grupo reducido de personal especializado del área protegida que entiende de operaciones turísticas comerciales y que trabaja con el personal operativo del área protegida y los encargados de la toma de decisiones para administrar y adjudicar las oportunidades de concesiones³⁴ (véase la sección 5).

Tipos de concesiones y alianzas turísticas

Los tipos de concesiones turísticas que se consideran aceptables para las áreas protegidas varían muchísimo a nivel mundial. Las opciones viables dependen de los antecedentes de uso del área

protegida, la cultura del país y la evolución de la política de áreas protegidas. Algunos países tienen enfoques que permiten un uso humano más intenso en ciertas zonas, mientras que otros tienen un enfoque de protección más fuerte que limita el turismo a usos de bajo impacto. Por ejemplo, algunas actividades como la caza están permitidas en algunas categorías de áreas protegidas y prohibidas en otras. Dentro de este espectro amplio, las concesiones pueden prestar servicios de alojamiento que va desde áreas de camping y cabañas hasta posadas (o lodges), hoteles y restaurantes; actividades tales como rutas para senderismo o montañismo con guías, ciclismo de montaña, alpinismo, escalada en rocas, rutas para vehículos todoterreno, pesca, paseos en globos aerostáticos, filmación, rafting y paseos en barco o cruceros y actividades de comercio minorista. Los potenciales concesionarios tendrán diversas razones para operar en un área protegida (véase el ejemplo en el Recuadro 1), pero entre las principales están las siguientes: la capacidad de obtener ganancias; la singularidad de la diversidad biológica del área; la lejanía y privacidad del lugar; la infraestructura suministrada por las autoridades del área protegida (p. ej. la red vial); las perspectivas de comercialización y la conciencia del público respecto al área protegida; la facilidad de acceso; la posibilidad de integrar un circuito de turismo ya existente; la buena infraestructura existente, legislación apropiada y una autoridad de área protegida que apoya el desarrollo turístico.

21 OMT (sin fecha). “Understanding tourism”, glosario básico. Consultado el 9 de junio de 2017 en: [statistics.unwto.org/sites/all/files/docpdf/glossaryen.pdf](https://www.unwto.org/sites/all/files/docpdf/glossaryen.pdf)

22 OMT (sin fecha). “Understanding tourism”, glosario básico. Consultado el 9 de junio de 2017 en: [statistics.unwto.org/sites/all/files/docpdf/glossaryen.pdf](https://www.unwto.org/sites/all/files/docpdf/glossaryen.pdf)

23 Hornback, K. E. y Eagles, P. F. J. (1999). Guidelines for Public Use Measurement and Reporting at Parks and Protected Areas. Primera edición. UICN, Gland, Suiza. Disponible en: <http://www.ahs.uwaterloo.ca/~eagles/parks>.

24 PNUMA y OMC (2005). Making Tourism More Sustainable, A Guide for Policy Makers, Madrid, España.

25 Goodwin, H. (1996). In Pursuit of ‘Ecotourism’, Biodiversity and Conservation, vol. 5, págs. 277-292.

26 Sociedad Internacional de Ecoturismo (2015). TIES announces ecotourism principles revision. Consultado el 5 de junio de 2017 en: <https://www.ecotourism.org/news/ties-announces-ecotourism-principles-revision>

27 CDB (2010). Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi. <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-Es.pdf>. Consultado el 15 de febrero de 2017; y Leung, Y. F., Spenceley, A., Hvenegaard, G. y Buckley, R. (en prensa). Tourism and visitor management in protected areas: Guidelines for sustainability, Serie de Directrices de Mejores Prácticas para Áreas Protegidas, UICN, Ginebra.

28 Font, X., Cochrane, J. y Tapper, R. (2004). Pay per view: understanding tourism revenues for effective management plans, informe preparado para WWF por Leeds Tourism Group y The Environmental Business Development Group, Leeds.

29 Font et al. (2004). Ob. cit.

30 Thompson et al. (2014). Ob. cit.

31 Eagles, P. F. J., Baycetch, C. M., Chen, X., Dong, L., Halpenny, E., Kwan, P. A., Lenuzzi, J. J., Wang, X., Xiao, H. y Zhang, Y. (2009). Guidelines for planning and management of concessions, licenses and permits for tourism in protected areas. Programa de planificación y gestión de turismo, Universidad de Waterloo, Ontario, Canadá.

32 Epler Wood, M. (2010). Best practice for tourism concessions in protected areas: Case studies from Latin America. Proyecto DAI 1000282. Disponible en: https://www.academia.edu/10773205/Best_Practice_for_Tourism_Concessions_in_Protected_Areas_Cases_from_Latin_America (consultado en marzo de 2017).

33 Thompson et al. (2014). Ob. cit.

34 Thompson et al. (2014). Ob. cit.



Cuadro 1: Oportunidades y desafíos de las concesiones y alianzas turísticas en áreas protegidas

Oportunidades	Desafíos
<ul style="list-style-type: none"> • Productos y servicios turísticos adicionales: La posibilidad de ofrecer infraestructura, servicios y productos turísticos que la autoridad del área protegida no puede costear o suministrar; • Mayor financiación: Las tarifas y los alquileres cobrados contribuyen a la financiación de las áreas protegidas; • Aumento de la demanda turística: Permite la expansión de las áreas protegidas para incorporar áreas adyacentes de diversidad biológica crítica y crear corredores y vínculos de diversidad biológica, lo que a su vez contribuye a aumentar las oportunidades de turismo natural y educación; • Concienciación y mayor conocimiento: Las concesiones turísticas mejoran los resultados educativos y de los visitantes mediante una buena interpretación y facilitando una experiencia de calidad para los visitantes; • Permite concentrarse en la función principal: El personal del área protegida puede enfocarse en su función principal de conservación de la diversidad biológica y la financiación del gobierno y de otras fuentes puede reservarse para las actividades de conservación y no gastarse en actividades turísticas; • Generación de vínculos socioeconómicos importantes: Las actividades de la concesión pueden generar un vínculo vital entre las comunidades locales, el desarrollo socioeconómico y la conservación de la diversidad biológica; • Aumento del empleo: Las concesiones turísticas pueden incrementar los puestos de trabajo locales directos e indirectos; • Aumento de multiplicadores locales: Se crean nuevas oportunidades de puestos de trabajo y pequeños negocios para las comunidades locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas de capacidades y competencias: Falta de capacidad y competencias turísticas del personal del área protegida para gestionar concesiones y trabajar con el sector privado (véase un análisis más detallado en la sección 5); • Restricciones de tiempo: La selección, administración, fiscalización y evaluación de las concesiones puede insumir mucho tiempo del personal del área protegida; • Problemas de infraestructura: Suele ser difícil para la autoridad del área protegida proporcionar infraestructura adecuada para atender al turismo, p. ej., caminería, suministro de agua, comunicaciones, etc.; • Incumplimiento y amenazas a la sostenibilidad: Los concesionarios que no cumplen con las normas y reglamentos del área protegida o su contrato de concesión pueden causar perjuicios ambientales, culturales y sociales (esto se trata con más detalle en la sección 2.6). • Poder político de los concesionarios: Lleva a aprobaciones o condiciones inapropiadas, o a que no se haga cumplir debidamente las condiciones del contrato de concesión (véase la sección 4.2). • Problemas de demanda turística: El sector turístico es altamente competitivo; el turismo puede ser de temporada y volátil y está sujeto al impacto causado por cuestiones políticas, naturales, económicas y sanitarias; • Problemas de gobernanza: La corrupción y las ineficiencias en el proceso de concesión pueden tener como resultado una baja demanda de concesiones; • Problemas jurídicos: Un marco jurídico poco claro y desfavorable desalentará a los inversores; • Restricciones financieras: Imposibilidad de encontrar apoyo financiero suficiente para el proceso de concesión turística (véase la sección 2.4 para información sobre cómo resolver este desafío). • Tarifas y plazo: Hay que ofrecerle al socio privado una estructura de tarifas y un plazo (período de tiempo) razonables; • Requisitos de empoderamiento obligatorio: En algunos casos, la escala y naturaleza obligatorias de los socios que deben empoderarse (p. ej., apropiación por la comunidad) pueden afectar la estructura y viabilidad de la concesión del socio privado; • Tamaño y ubicación de las tierras en concesión: Determinar el tamaño (área) y ubicación de la concesión en relación con otros servicios e infraestructura (carreteras, portones, rutas, límites del área protegida, otros campamentos o concesiones, suministro de energía, necesidad de atravesar terrenos privados, etc.).



Recuadro 1: Estudio de caso sobre acuerdos de concesión público-privados: Singita y Parques Nacionales de Sudáfrica, Sudáfrica³⁵

Con el fin de generar ingresos para respaldar su mandato de conservación y de trasladar parte del riesgo y la responsabilidad de la inversión y las operaciones turísticas al sector privado, en el año 2000 Parques Nacionales de Sudáfrica (SANParks) se embarcó en un proceso de comercialización. Singita, una compañía del sector privado, presentó una oferta al programa de comercialización de SANParks y ganó la concesión de Nwanetsi en el Parque Nacional Kruger (KNP).

El objetivo de Singita para desarrollar y operar en KNP fue crear, en colaboración con un vehículo de empoderamiento sustancial, una experiencia de turismo natural de lujo enfocada principalmente a atraer visitantes internacionales a Sudáfrica y al parque nacional. KNP ofrecía un destino muy conocido y emblemático para atraer a esos huéspedes. Es más, Singita ya contaba con un lodge para alojar turistas en la reserva natural privada Sabi Sand, que limita con KNP, con lo que se generaba un “circuito” turístico atractivo.

Antes de la fecha de renovación de la concesión, Singita solicitó la prórroga de la duración de la concesión, así como la reducción de la tarifa de concesión que debía pagar a SANParks en 2012. Esta solicitud tenía un doble propósito: permitir que Singita KNP continuara al frente de un negocio económicamente viable y tener más tiempo para recuperar su importante inversión de capital durante el período de prórroga. La compañía estaba sufriendo dificultades económicas causadas por las repercusiones de la crisis financiera mundial, que había afectado seriamente a sus huéspedes internacionales, quienes suelen representar

más del 90% de su ocupación hotelera. Según el modelo de negocios de ese momento, a menos que se redujeran las tarifas de concesión existía el riesgo de que la empresa tuviera que cerrar o que no pudiera continuar con las mejoras en una de sus dos instalaciones de alojamiento.

En esta nueva licitación abierta, Singita corría el riesgo de perder la concesión. Sin embargo, logró que se prorrogara el plazo de la concesión por otros 20 años y que se redujeran significativamente las tarifas de concesión al nivel propuesto. Sobre la base de su experiencia, recomendaron lo siguiente:

- contratos de concesión más prolongados, con cláusulas adecuadas de salida en caso de bajo rendimiento de los concesionarios, ya que permiten mayores niveles de inversión de capital y más posibilidades de recuperar la inversión;
- sin perjuicio de otros oferentes, las autoridades de áreas protegidas podrían considerar las solicitudes de concesión caso por caso para atender las circunstancias específicas de las partes interesadas en cada concesión en particular; y
- otras autoridades de áreas protegidas deberían considerar la posibilidad de reproducir el proceso de licitación profesional llevado a cabo por SANParks.

35 Fuente: Adaptado de información proporcionada por Andrea Ferry, Gerente de Sostenibilidad de Singita, y Carla Faustino Coelho, de la Corporación Financiera Internacional



Recuadro 2: Tipos de alianzas en áreas protegidas del Brasil³⁶

El Brasil tiene 327 áreas protegidas gestionadas por el gobierno federal, de las cuales 72 son parques nacionales, que abarcan 26,7 millones de hectáreas. Estas áreas están bajo la responsabilidad del Instituto Chico Mendes para la Conservación de la Biodiversidad (ICMBio). ICMBio promueve concesiones y alianzas como manera de fortalecer la calidad de las visitas y, al mismo tiempo, de respetar la diversidad de oportunidades recreativas y las metas de estas áreas en lo que respecta a la conservación de la diversidad biológica y la sostenibilidad.

Actualmente, existen contratos de concesión vigentes en los siguientes parques nacionales del Brasil: Parque Nacional de la Tijuca, Parque Nacional de Iguazú, Parque Nacional Marino de Fernando de Noronha y Parque Nacional Serra dos Órgãos. Además de estas concesiones, se prevé que para fines de 2018 se concreten contratos y alianzas en más de 14 parques nacionales. En el noroeste del país, el Parque Nacional Marino de Fernando de Noronha, conocido por sus hermosas playas y su rica diversidad biológica marina, también brindaba algunos servicios e infraestructura por medio de una concesión, como tarifas de entrada,

mantenimiento de senderos, centro de información con alquiler de equipos y cafetería. En 2016, el parque recibió 390.000 visitantes y recaudó alrededor de USD 386.000 por concepto de turismo.

Además de las concesiones, algunos servicios, como guías para visitantes, paseos náuticos y transporte, se ofrecen por medio de autorizaciones (como licencias para poder operar). En el Parque Nacional de la Chapada dos Veadeiros, que se encuentra en la región central del país y que protege el ecosistema del Cerrado, se ofrecen actividades de barranquismo que funcionan por medio de una autorización que establece algunas obligaciones para los operadores relacionadas con la seguridad física de los visitantes y con la limitación del impacto sobre el entorno natural.



Recuadro 3: Estudio de caso sobre subcontratación interna en el turismo de áreas protegidas: Parques de Ontario³⁷

Hay organismos de áreas protegidas que funcionan como servicios públicos y como compañías privadas de turismo. En 1996, las operaciones de los Parques de Ontario de Canadá empezaron a pasarse de la financiación gubernamental a la financiación con tarifas y cargos pagados por los turistas. El cambio tuvo éxito, de modo que en la actualidad los fondos aportados por el turismo constituyen el 90% de la financiación del organismo del área protegida y el otro 10% es aportado por el gobierno.

Parques de Ontario gestiona un gran sistema de 339 áreas protegidas provinciales, que cubren 8,2 millones de hectáreas y que reciben el equivalente a 10 millones de días de visitas turísticas (medidos en unidades de 12 horas que se denominan días de visitante) al año aproximadamente. Solo 110 de las áreas protegidas operan con servicios al visitante y personal en el lugar. La actividad es fundamentalmente de temporada y se concentra sobre todo en las estaciones más cálidas. El sistema opera con aproximadamente 220 funcionarios de tiempo completo, un número mucho mayor de trabajadores contratados y miles de empleados de corto plazo, que por lo general son estudiantes. De 1996 a 2010, el presupuesto del organismo aumentó de 28,2 millones a 76,5 millones de dólares canadienses, lo que representa un incremento de 271%. Los ingresos por concepto de turismo en las áreas protegidas se acrecentaron mediante:

- 1) un aumento de los niveles de las tarifas cobradas;
- 2) una mayor diversidad de precios, y
- 3) la ampliación de los ingresos a través de la introducción de nuevos servicios. El crecimiento de los ingresos estuvo

asociado a un ligero incremento en el uso por los visitantes. La ganancia por día de visitante aumentó de 2,51 dólares canadienses en 1995 a 6,83 dólares canadienses en 2010. La facturación por concepto de alojamiento, la mayoría de sitios de camping, pasó a representar el grueso de los ingresos turísticos de Parques de Ontario (61% de todos los ingresos turísticos).

Con el fin de obtener mayores niveles de ingresos, Parques de Ontario fue adoptando cada vez más la política de gestionar directamente las actividades que tenían potencial de ingresos. En la actualidad, las concesiones se usan solo para actividades altamente especializadas, como el mantenimiento especializado. Algunos acuerdos de concesión se ejecutan en cooperación con los gobiernos municipales, como la subcontratación de la recolección de residuos y material reciclable. Hoy en día, hay un par de sitios de camping cuyo funcionamiento está a cargo de las áreas protegidas y los departamentos de recreación de las municipalidades locales. Los servicios educativos fueron pasando cada vez más a organizaciones no gubernamentales denominadas Friends Groups (Grupos de Amigos). Este estudio de caso demuestra el éxito económico de la financiación con fondos turísticos de un importante organismo de áreas protegidas, lo que revela que la gestión gubernamental de las áreas protegidas puede ser económicamente eficiente en la prestación de servicios públicos. También revela que este modelo ligeramente paraestatal de gestión ha sido efectivo a la hora de proporcionar la estructura para incrementar los ingresos destinados a la gestión del turismo y la continuidad de todos los demás aspectos concernientes al funcionamiento de las áreas protegidas, como la planificación de la gestión y la protección de los recursos.

³⁶ Fuente: Camila Rodrigues - Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (UFRRJ) y Larissa Diehl - Instituto Chico Mendes para la Conservación de la Biodiversidad (ICMBio) (2017).

³⁷ Eagles, P. F. J. (2014). "Fiscal Implications of Moving to Tourism Finance for Parks: Ontario Provincial Parks". *Managing Leisure* 19(1), págs. 16-27.



2.2. Tipos de alianzas

En las áreas protegidas se prestan muchos servicios para visitantes, ya sea de forma directa, como el alquiler de equipos, o a través de servicios que apoyan las visitas, como el sistema eléctrico. La autoridad del área protegida debe decidir el nivel, el método de prestación y la financiación de cada servicio.

En el caso de la subcontratación interna, el personal de la autoridad del área protegida presta el servicio y lo financia. Esta modalidad implica que la autoridad funcione como una empresa y que las instalaciones y el personal del área protegida presten servicios a los visitantes. La autoridad funciona como un servicio público.

En el caso de la tercerización, el área protegida contrata a un tercero para que preste el servicio. La tercerización de servicios turísticos a una compañía u organización tiene ventajas y desventajas (véase el Cuadro 2). El argumento a favor de la gestión privada de recursos en terrenos públicos suele tener que ver con la eficiencia, a saber, que la mejor manera de lograr los resultados deseados con los recursos que brindan esos terrenos es que los recursos sean gestionados por firmas especializadas que licitan por los derechos de prestar servicios a los visitantes. Cuando los organismos públicos no tienen los conocimientos y la experiencia necesarios para prestar un servicio o cuando no cuentan con los fondos o facultades jurídicas para hacerlo internamente, la transferencia de derechos sobre las tierras a otras organizaciones puede solucionar las restricciones de recursos que afectan a los organismos en términos de presupuesto, capacidades o experticia³⁸.

La prestación de servicios turísticos en las áreas protegidas es una actividad profesional compleja. Hay cinco opciones disponibles para la prestación de servicios por medio de la tercerización. Estas son:

- empresas privadas con fines de lucro
- organizaciones sin fines de lucro
- organizaciones comunitarias locales
- otro departamento gubernamental
- empresas conjuntas (p. ej., público-privada, privada-comunitaria, pública-comunitaria o privada-comunitaria)



Recuadro 4: Estudio de caso sobre concesiones ecoturísticas entre el gobierno y pueblos indígenas en la Reserva Nacional Los Flamencos de Chile³⁹

La Reserva Nacional Los Flamencos es parte del área de desarrollo indígena Atacama La Grande, en la zona norte de los Andes en Chile. La reserva pertenece al Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado de Chile (SNASPE) y es administrada por la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Constituye el ejemplo más importante de un contrato de concesión ecoturística entre un organismo gubernamental y el pueblo indígena lickan-antay de San Pedro de Atacama.

En 2003, la CONAF promovió el diseño del contrato asociativo con el pueblo lickan-antay. El contrato tomó en consideración las leyes nacionales relacionadas con la conservación ambiental, el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, las reglamentaciones de la CONAF y el plan de gestión de la reserva (que fue elaborado en conjunto con la comunidad), entre otras cosas. Este marco proporcionó muchas garantías para asegurar un contrato sólido entre ambas partes. Los objetivos del contrato fueron:

- 1) reconocer el uso ancestral de la tierra indígena del pueblo lickan-antay;
- 2) empoderar las acciones de conservación en la reserva;
- 3) contribuir a la gestión de visitas por medio de sitios de gran valor ecológico, cultural y espiritual; y
- 4) regular el uso público en periodos de gran concurrencia de visitantes.

Algunos de los logros más importantes de las comunidades han sido su apoyo al desarrollo y construcción de tres centros educativos ambientales que se edificaron con diseños y materiales locales, su apoyo a la apertura de senderos que pueden recorrerse con la ayuda de guías indígenas locales y su apoyo a la instalación de infraestructura, como servicios higiénicos y señalización.

Considerando que la reserva tiene aproximadamente 80.000 hectáreas y cinco guardias de áreas protegidas para gestionar todo su extensión, esta cooperación se ha convertido en un extraordinario apoyo para la CONAF. En la actualidad existen cinco concesiones de ecoturismo dirigidas por nueve comunidades lickan-antay. Operan en cinco áreas distintas de la reserva y generan aproximadamente USD 1 millón en ingresos. Las comunidades destinan esos ingresos a la conservación de la diversidad biológica (30%), el mantenimiento de infraestructura (30%) y el desarrollo social (30%), en forma de becas, acceso al agua y regularización de la tierra, por ejemplo.

³⁸ Eagles, P.F.J. (2002) Trends in Park Tourism: Economics, Finance and Management. *Journal of Sustainable Tourism*, 10(2), 132-153

³⁹ Sources: Juan Carlos Pacheco - Gerencia Áreas Silvestres Protegidas CONAF; Juan Pablo Contreras - Departamento Áreas Silvestres Protegidas CONAF Antofagasta; Daniela Bravo - Escuela de Ecoturismo Universidad Andrés Bello (2017).



2.3. Elección del tipo de asociación

La tercerización a una empresa privada con fines de lucro, un grupo comunitario o una organización no gubernamental tiene ventajas y desventajas, al igual que la subcontratación interna a la autoridad del área protegida (véase el Cuadro 2). En el cuadro no figura la tercerización a otro departamento gubernamental, ya que en esos casos se trata de una actividad sumamente especializada, como trabajar con un hospital local para la prestación de atención médica, un organismo de transporte para el mantenimiento vial o las fuerzas armadas para garantizar la seguridad. El orden de cada celda del cuadro es subjetivo y depende en gran medida de la eficacia y eficiencia de la administración del área protegida, así como de las leyes vigentes en la materia en cada país.

Cuadro 2: Ventajas relativa de los distintos tipos de alianzas

Tema	Criterios para la elección del tipo de asociación	Tercerización: Empresa con fines de lucro	Tercerización: Comunidad	Tercerización: ONG	Tercerización: empresa conjunta	Subcontratación interna: autoridad del área protegida
Cuestiones financieras	Costos gubernamentales y del área protegida (AP)	Costo bajo para el AP	Costos variables para el AP	Costo bajo para el AP	Costo moderado para el AP	Costo alto para el AP
	Obtención de ganancias para el AP	Moderadas	Bajas	Moderadas	Moderadas	Moderadas, depende de la política
	Gastos de gestión y fiscalización de cumplimiento del contrato	Altos	Altos	Moderados	Altos	Bajos
	Gastos de procedimientos de licitación	Altos	Altos, variable	Altos	Altos	Ninguno
	Dificultad y gastos de fiscalización financiera	Altos	Altos	Bajos	Altos	Bajos
	Capacidad del AP para funcionar como una empresa	Necesaria	Necesaria	Necesaria	Necesaria	Necesaria
	Gastos de resolución de conflictos	Altos	Altos, variable	Altos, variable	Altos	Bajos
Operaciones turísticas	Calidad de los servicios para visitantes	Alta	Bajo (salvo que las gestiones un subcontratista con fines de lucro)	Moderada, variable	Alta	Moderada, depende de la política turística
	Conocimientos turísticos especializados	Altos	Bajos	Contratados por ONG	Altos	Contratado por AP
	Probabilidad de que el AP sea vista como competencia para las empresas privadas	No	Baja	Baja	No	Alta
	Acceso a nuevos mercados turísticos	Más acceso	Bajo acceso	Más acceso	Más acceso	Depende de la política del AP
	Turismo viable con bajo número de visitantes	No	No	Sí	No	No
	Contacto directo del personal del AP con los visitantes	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Alto
Impacto socio-económico	Oportunidad para promover equidad comunitaria	Depende de los contratos	Alta	Alta	Alta	Alta
	Creación de empresas y empleos para la población local	Moderada, variable	Alta	Moderada	Alta	Alta
	Flexibilidad para compras	Alta	Alta	Alta	Alta	Baja

Nota: Se utiliza la palabra "variable" para indicar que los asistentes al taller de iSimangaliso opinaron que los resultados varían según la política y la experiencia administrativas.

Tema	Criterios para la elección del tipo de asociación	Tercerización: Empresa con fines de lucro	Tercerización: Comunidad	Tercerización: ONG	Tercerización: empresa conjunta	Subcontratación interna: autoridad del área protegida
Gobernanza	Apertura y transparencia en el proceso de selección de la concesión	Altas	Altas	Bajas	Altas	Nada
	Control de los servicios por el AP	Moderado	Bajo	Bajo	Moderado	Alto
	Posible fuente de corrupción durante la adquisición	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada
	Influencia del concesionario en la política de la autoridad del AP	Moderada	Baja	Baja	Alta	Ninguna
	Adquisición de poder político por los concesionarios	Moderado	Sí	Moderado	Moderado	No es un problema
	Poder de los sindicatos del sector público	Bajo	Bajo	Bajo	Alto, variable	Alto
Riesgo	Influencia política del concesionario en la gestión del AP	Posibilidad alta	Posibilidad moderada	Posibilidad moderada	Posibilidad alta	Ninguno, no hay concesionario
	Riesgo de incurrir en responsabilidades	Concesionario	Concesionario	Concesionario	Concesionario	Área protegida
	Conflicto respecto a los objetivos del AP	Moderado	Alto	Moderado	Alto	Ninguno
	Reversibilidad de las decisiones	Baja	Baja	Alta	Baja	Alta
	Costos de transacción para el establecimiento de la asociación	Moderados	Altos	Moderados	Altos	Ninguno
	Dificultad para sacar a un mal concesionario	Alta	Alta	Moderada	Alta	Ninguna, no hay concesionario
	Quiebra del concesionario	Problema	Problema	Problema	Problema	No es un problema
Recursos humanos	Contratos con sindicatos del sector público	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Todos
	Normas y reglamentaciones laborales	Normas de la compañía	Normas del gobierno	Normas de la compañía	Normas de la compañía	Normas del gobierno
	Personal que trabaja en todo lo que necesita el AP	Rara vez	Ocasionalmente	Ocasionalmente	Ocasionalmente	No es un problema
	Necesidad de experiencia en gestión de contratos en áreas protegidas	Sí	Sí	Sí	Sí	Algo cierto
	Capacidad para emplear voluntarios	Moderada	Alta	Alta	Moderada	Moderada
	Capacidad para obtener donaciones de dinero y tiempo	Moderada	Alta	Alta	Alta	Baja
Medio ambiente y conservación	Probabilidad de contribuir a la conservación de la diversidad biológica	Moderado	Bajo	Alto	Moderado	Alto
	Probabilidad de aplicar un sistema de gestión ambiental (p. ej., energía renovable, conservación del agua, reciclaje)	Moderada	Baja	Alta	Alta	Baja
	Probabilidad de obtener certificación de terceros para demostrar "sostenibilidad"	Alta	Moderada	Moderada	Alta	Baja

Existe una gama de opciones jurídicas para la utilización de la tercerización, que incluye concesiones, arrendamientos, licencias y permisos. Las características de estas opciones se describen en el Cuadro 3. Normalmente, en la gestión de áreas protegidas se utilizan varias de estas opciones jurídicas, a veces dentro de un mismo contrato para un único servicio. Por ejemplo, una compañía de guías puede necesitar una licencia para operar su negocio y también un contrato de arrendamiento para trabajar en un edificio de propiedad del área protegida. Debe tenerse en cuenta que muchos países cuentan con instrumentos jurídicos especializados que afectan los procedimientos de tercerización de actividades turísticas.

Cuadro 3: Características de los instrumentos jurídicos⁴⁰

Tipo de instrumento jurídico	Descripción	Duración	Ejemplos
Concesión	Una concesión es el derecho a usar tierras u otros bienes inmuebles con un propósito específico, otorgado por un gobierno, empresa u otro organismo que tenga el control del bien. Puede incluir una explotación comercial o un terreno ⁴¹ . Una concesión turística podría proporcionar servicios de alojamiento, alimentos y bebidas, recreación, educación, venta minorista e interpretación.	10 a 40 años	Alojamiento, restaurante o venta minorista.
Arrendamiento	Acuerdo contractual en el que una parte transfiere a otra una propiedad (por ej., tierras e instalaciones) por un período especificado y determinado. El arrendador conserva la titularidad de la propiedad, en tanto que el arrendatario obtiene derechos de uso sobre ella. Por lo general, los arrendamientos son pagos.	5 a 30 años	Uso de infraestructura fija, como alojamiento, aeropuertos, restaurantes, tiendas, etc., a cambio de una renta.
Licencia	Concede permiso para ejercer determinados privilegios a una autoridad jurídicamente competente que si los ejerciera sin dicha autorización cometería un acto ilegal. El público suele ver a las licencias como una forma de control de calidad, y estas, a diferencia de los permisos, requieren diligencia debida de la autoridad competente. Las licencias no otorgan derechos de tenencia de la tierra. Las licencias brindan a las autoridades de las áreas protegidas la posibilidad de estudiar los antecedentes de los aspirantes a licenciatarios para asegurarse de que cumplan con una serie de condiciones ⁴² .	Hasta 10 años	Excursiones en vehículos (p. ej., safaris, paseos en globo aerostático, descenso en ríos, cruceros) utilizando el equipamiento de los operadores.
Permiso	Una forma de autorización temporal por la cual se permite al receptor realizar una actividad lícita dentro del área protegida. Por lo general, los permisos se otorgan por plazos cortos. Habitualmente, se otorgan muchos permisos y la cantidad está limitada por consideraciones sociales y ambientales. En la mayoría de los casos, cualquiera que pague la tarifa correspondiente puede obtener un permiso.	Hasta 10 años	Actividades como servicios de guía, canotaje, caza y alpinismo usando el equipamiento de los operadores.

40 Adaptado de Spenceley et al. (2016), cuadro 3; y Thompson et al. (2014), cuadro 5.2.

41 Basada en la definición en inglés tomada del Pocket Oxford English Dictionary, 2006

42 Eagles, P. F. J. y Legault, M. (2012). Guidelines for the Planning and Management of Concessions, Leases, Licenses, and Permits in Parks and Protected Areas. Manuscrito inédito.





Dentro de las concesiones, hay formas que tienen distintas implicaciones para el nivel de inversión de capital y mantenimiento que asume el concesionario. Una de estas es la modalidad de construcción-explotación-traspaso (CET), en la que el concesionario es responsable de los costos y las actividades de construcción y la ejecución y luego las traspasa a la autoridad del área protegida al final del período de la concesión. Otras formas son rehabilitación-explotación-traspaso (RET), diseño-construcción-explotación (DCE) y mantenimiento-explotación. Las autoridades de áreas protegidas pueden incluir

en los contratos fianzas de cumplimiento para garantizar que haya fondos para invertir en reparaciones y mantenimiento de infraestructura durante los últimos años de un contrato.

Las autoridades de áreas protegidas deben decidir qué servicios turísticos van a operar y qué opciones de prestación de servicios utilizarán. El diagrama de flujo de la Figura 1 puede ayudar con ese proceso de toma de decisiones y a entender las ventajas y desventajas de cada opción.

Figura 1: Diagrama de flujo para decidir qué tipo de instrumento jurídico conviene utilizar



Recuadro 5: Estudio de caso sobre organizaciones no gubernamentales en la gestión de áreas protegidas: Parques de la Provincia de Ontario

Ontario Parks de Canadá gestiona un sistema de 339 áreas protegidas provinciales y en 25 de esas áreas hay Grupos de Amigos que operan con servicios a visitantes y personal del sitio. Estos grupos brindan a los visitantes programas de educación ambiental, guías e interpretación. Han ido incorporando también la organización de festivales ambientales y culturales a los servicios que prestan. Cada grupo es una organización de beneficencia jurídicamente constituida conforme a las leyes federales. Sus miembros pagan una cuota anual. Cada grupo suscribe un contrato con un área protegida, que normalmente incluye el arrendamiento de un edificio estatal para operar una tienda. Cada grupo tiene un directorio y debe presentar un estado financiero anual al gobierno federal para mantener su condición de organización de beneficencia. La financiación la obtienen a través de la venta de productos y servicios. Las donaciones de dinero y tiempo son también un aporte importante. Todas las ganancias deben invertirse en una actividad de gestión del área protegida aprobada. Ontario Parks tiene un integrante del personal en la oficina central

que está a cargo de fomentar y asistir en el desarrollo y la operación de estos grupos. Los Grupos de Amigos son instituciones importantes que alientan a los visitantes de las áreas protegidas a participar en su gestión, a través de la provisión de servicios y donaciones que apoyan los esfuerzos de gestión.





2.4. Fuentes de financiación para los procesos de concesiones

La financiación de los procesos de concesiones turísticas puede ser uno de los mayores desafíos que deben enfrentar las autoridades de áreas protegidas, pero existen instituciones apropiadas que pueden ofrecer asistencia y asesoramiento financiero. Una de las principales razones por las que los administradores de áreas protegidas buscan concesionarios es su habilidad para financiar capital. La contribución potencial del turismo a la financiación de las necesidades de las áreas protegidas debe considerarse en el contexto de las otras fuentes de financiación que pueda tener el área protegida. Cada fuente de financiación conlleva cierto grado de riesgo y, como con cualquier paquete financiero, es importante encontrar un equilibrio entre los riesgos y las oportunidades que supone cada una⁴³. La clave está en armar un portafolio de fuentes de ingresos que se ajusten a las características específicas de cada área protegida en particular, y que en conjunto ofrezcan mayor estabilidad en los flujos de financiación de lo que podría brindar cualquier mecanismo por sí solo. Inevitablemente, el **portafolio de fuentes de ingresos** que se seleccione dependerá en cierta medida de los rasgos específicos de las distintas áreas protegidas y de las opciones disponibles. Por ejemplo, la generación de ingresos mediante tarifas, concesiones y ventas probablemente sea apropiada para las áreas protegidas que tienen una gran concurrencia de visitantes.

Debido a que el turismo es considerado un sector de alto impacto en la mayoría de los países africanos, puede que esté entre las opciones de los donantes para promover tanto la conservación como el desarrollo sostenible. Atraer inversores también requiere que el área protegida determine cuáles son sus **proposiciones únicas de venta (PUV)** para así resaltarle al inversor las razones para invertir y los beneficios que obtendría de la inversión. Una vez identificadas las oportunidades de concesión turística, ¡hay que promoverlas!

Los inversores, bancos y prestamistas comerciales tienen que tener la seguridad de que sus inversiones o préstamos se volcarán a un negocio potencialmente seguro y económicamente viable. Lo que generalmente les preocupa son los mecanismos de inyección de capital, los mecanismos de rendimiento de su capital y los dividendos e intereses. A los inversores de capital les preocupa particularmente la protección de sus inversiones y la forma en que se podrán retirar al final del período de inversión. Los bancos se fijan especialmente en que el flujo de fondos del proyecto sea suficiente para cubrir las obligaciones de servicio de la deuda y en las garantías que puede brindar el deudor. También quieren saber si el concepto del proyecto y el plan de negocios son sólidos, están bien fundamentados y son coherentes con los supuestos de mercado⁴⁴.

Antes de proceder con la financiación todo prestamista requiere que el proyecto cumpla ciertos criterios mínimos. Los prestamistas tienen en cuenta los siguientes factores⁴⁵.

- ¿Será viable el negocio?
- ¿Es confiable el patrocinador?
- ¿Con qué garantías se cuenta?
- ¿Es el proyecto lo suficientemente lucrativo como para asumir el riesgo?

Elegir a los inversores más adecuados

A fin de identificar inversores apropiados a quienes abordar (ya sean compañías turísticas, inversores individuales, comunidades o donantes), es necesario llevar a cabo un estudio para determinar cuáles estarían más interesados en el tipo de oportunidad que se ofrece. Las fuentes de información que pueden consultarse al respecto incluyen Internet, contactos locales en la industria de turismo y desarrollo y oficinas de información turística. Las autoridades deben dar prioridad a aquellos inversores que tienen mayores posibilidades de promover un turismo que beneficie sus áreas protegidas y que puedan diversificar su oferta de productos. Es importante buscar inversores que tengan: valores y objetivos similares a los del área protegida para asegurarse que haya compatibilidad de valores desde el principio; un historial de actividades de turismo sostenible (incluido dando participación a las comunidades y generando multiplicadores locales); y una trayectoria comercial exitosa.

Financiación para inversores del sector privado

Hay diversas instituciones de financiación del desarrollo (IFD), así como otras instituciones de financiación y organizaciones de apoyo que pueden ayudar a empresas privadas con la financiación de concesiones turísticas. Estos son: subvenciones de inversión; financiación de préstamos a concesionarios; incentivos y becas de capacitación; y apoyo comercial. Por ejemplo, la Corporación Financiera Internacional y ciertas ONG pueden ofrecer también asistencia a las comunidades que quieran formar alianzas con el sector privado⁴⁶ (véanse el Recuadro 7 y el Recuadro 8). Las perspectivas de un banco comercial en la financiación de concesiones turísticas se describen en el Recuadro 10.

43 Font et al. (2004). Ob. cit.

44 Párrafo tomado de: Grupo Banco Mundial (2014). Getting Financed: 9 tips for community joint ventures in tourism. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21698>

45 Grupo Banco Mundial (2014). Ob. cit.

46 Grupo Banco Mundial (2014). Ob. cit.

Recuadro 6: Empleo de múltiples tipos de alianzas en las áreas protegidas

El Parque del Humedal de iSimangaliso en Sudáfrica, declarado Patrimonio de la Humanidad, emplea diversos tipos de alianzas para actividades turísticas. Estas incluyen concesiones para operaciones de empresas conjuntas (p. ej., alianzas entre el sector público, operadores privados y la comunidad en Rocktail Camp, Thonga Beach Lodge y Mabibi Camp), licencias para actividades turísticas, como por

ejemplo operadores de excursiones por barco en estuarios (incluidas varias reservadas para propietarios/operadores comunitarios), permisos para operadores turísticos ad hoc, filmación, eventos e investigación. También tiene alianzas con otros organismos gubernamentales para la gestión de alojamientos para turistas. El acuerdo es muy similar a un acuerdo de asociación público-privada. Se terceriza la gestión del control de acceso, la administración de las instalaciones y las obras de construcción.

Recuadro 7: Fuentes de financiación para inversores privados que invierten en concesiones

Corporación Financiera Internacional (IFC): La IFC es la institución de desarrollo mundial más grande dedicada exclusivamente al sector privado en los países en desarrollo. De 1956 a la fecha, la IFC ha invertido más USD2.800 millones en más de 260 proyectos de turismo en 89 países; más de la mitad de esas inversiones fueron en países fronterizos⁴⁷. Para que un proyecto califique para financiación de la IFC debe satisfacer una serie de criterios. El proyecto debe: estar emplazado en un país en desarrollo que sea miembro de la IFC; ser del sector privado y técnicamente sólido; tener buenas perspectivas de rentabilidad; beneficiar a la economía local; y ser ambiental y socialmente racional y cumplir las normas ambientales y sociales de la IFC y las del país receptor. La IFC La CFI no otorga préstamos directamente a microempresas o a pequeñas o medianas empresas o empresarios individuales,

pero muchos clientes de inversión son intermediarios financieros que a su vez otorgan préstamos a pequeñas empresas.

Fondo de Incentivos Empresariales (Enterprise Challenge Fund) del PNUD: Este fondo otorga subvenciones (o financiación en condiciones favorables) por concurso para proyectos con fines de lucro⁴⁸. Los fondos de incentivos subsidian inversiones privadas en países en desarrollo cuando hay una expectativa de viabilidad comercial acompañada de resultados sociales o ambientales cuantificables. Los fondos de incentivos empresariales (fondos de incentivo) son establecidos por una entidad pública, una fundación o un socio de desarrollo para contribuir con fondos a proyectos con valor social o ambiental ejecutados por el sector privado, a los que les otorga el menor monto necesario para que el proyecto sea efectivo.



Recuadro 8: Opciones de financiación para el sector privado cuando se asocia con una comunidad

El Thakadu Lodge en Sudáfrica es un ejemplo de la diversidad de opciones de financiación disponibles:

El Fondo fiduciario comunitario Sebolao recaudó USD 1 millón

Subvenciones de USD 0,6 millones

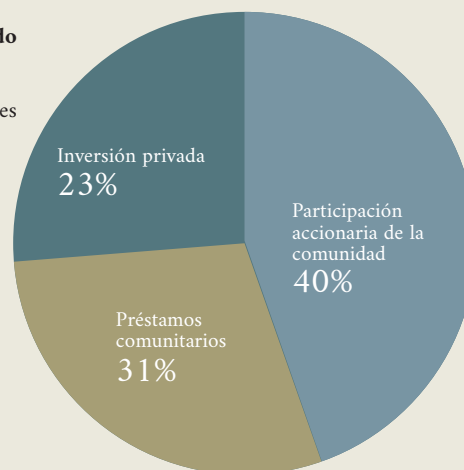
- USD 0,26 millones del gobierno local
- USD 0,09 millones de la Fundación Ford
- USD 0,25 millones del Fondo Patrimonial Comunitario de Khula

Préstamos con intereses por un monto de USD 0,4 millones*:

- USD 0,25 millones de la línea de crédito Land Empowerment Credit Facility de Khula (a la tasa promedio interbancaria de Johannesburgo – JIBAR) (a través de la Corporación para el Desarrollo Industrial (IDC))
- USD 0,15 millones de IDC (a t preferencial)

* Los derechos de arrendamiento fueron cedidos a IDC como garantía

El operador privado invirtió USD 0,3 millones



47 Corporación Financiera Internacional (sin fecha). "Our funding." Consultado el 14 de abril de 2017 en: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/about+ifc_new/ifc+governance/funding/ourfunding

48 <http://www.undp.org/content/sdfinance/en/home/solutions/enterprise-challenge-fund.html>





Recuadro 9: African Wildlife Capital facilita la financiación del sector privado y comunitaria⁴⁹

African Wildlife Capital (AWC) fue fundada por African Wildlife Foundation (AWF) en 2011 como el primer instrumento africano de inversión de impacto para emprendimientos de conservación. La compañía proporciona fondos de inversión a pequeñas y medianas empresas con capacidad para hacer un impacto socioeconómico y de conservación importante, comprometiendo así positivamente al sector privado en los esfuerzos de conservación. AWC ha invertido un total de USD 2 millones en el desarrollo de los primeros dos “ecolodges” (o alojamientos ecológicos) en el sistema de áreas protegidas nacionales de Etiopía: Bale Mountain Lodge en el Parque Nacional del Monte Bale y Limalimo Lodge en el Parque Nacional de Simen. Ambas instalaciones recibieron más de USD 800.000 de financiación de AWC. AWC también financió Village Ways, una compañía turística comunitaria premiada, para que desarrollara operaciones en Etiopía con un enfoque inicial en las Montañas de Simen.

AWC ha trabajado además con la Autoridad Etíope de Conservación de la Flora y Fauna Silvestre para asegurarse que estos emprendimientos incorporaran las mejores prácticas mundiales en materia de concesiones del sector privado en contextos de áreas protegidas nacionales. Demostrando su habilidad para innovar, USD 200.000 de la financiación de AWC en Limalimo Lodge se utilizaron para crear una regalía basada en ingresos, obtenida por AWF, para generar una fuente de ingresos continuos para la nueva escuela primaria de conservación local que AWF está construyendo en los límites del parque nacional. Esto crea una singular simbiosis circular entre conservación, turismo y educación dentro y en las inmediaciones de un parque nacional.

Recuadro 10: Perspectivas de una institución financiera sobre la financiación de concesiones

Christo Viljoen, Head Director, Primer Banco Nacional (FNB), Agricultura y Turismo, Namibia⁵⁰

Pregunta: ¿Cuáles han sido los principales obstáculos?

Respuesta: Nuestro mayor desafío suele ser determinar la viabilidad financiera de los emprendimientos. Los planes de negocio están a veces incompletos y no abordan adecuadamente los riesgos que conlleva el emprendimiento. Las garantías son importantes. La capacidad de reembolso es aún más importante. Nos gustaría ver antecedentes actualizados del desempeño financiero que indiquen buena disciplina y gestión financiera. Utilizamos eso para determinar la capacidad que tendrá el emprendimiento de devolver la inversión en el futuro. Pero muchos emprendimientos no pueden proporcionarlo.

P: ¿Cuál es para usted el factor decisivo más importante?

R: Es el promotor del proyecto, ¡sin duda! Como las

proyecciones de flujo de fondos se calculan sobre la base de supuestos y estos obviamente pueden cambiar, nos basamos enormemente en el encargado del negocio. ¿Tiene la experiencia necesaria para administrar un negocio de esta naturaleza? ¿Podemos confiar que esa persona informará al banco a tiempo sobre problemas y cambios que puedan surgir en el flujo de fondos? ¿Podrá encontrar soluciones a los problemas y lograr que todo se resuelva?

P: ¿Qué le aconsejaría al sector?

R: Siempre les digo a los clientes potenciales que se preparen bien antes de venir a vernos. Su plan de negocios es clave. No exagero si subrayo la importancia de que aborde por adelantado nuestras principales preocupaciones y que describa a fondo cuestiones como el marketing, la estructura de gestión, la experiencia y un análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, así como proyecciones y antecedentes financieros detallados (p. ej., balances contables, estados de resultados y proyecciones de flujo de fondos).

⁴⁹ African Wildlife Foundation: <http://www.awf.org/blog/building-conservation-tourism-ethiopia>. Consultado el 14 de abril de 2017.

⁵⁰ Grupo Banco Mundial (2014). Ob. cit.

Financiación para inversores comunitarios

Las organizaciones no gubernamentales pueden ser una fuente de recursos financieros para apoyar a inversores comunitarios a invertir en concesiones turísticas. Pueden proporcionarles dinero para que paguen directamente las inversiones de capital, o comprar acciones en una asociación de empresa conjunta. Estos fondos se suelen proporcionar en forma de subvención y no de préstamo, lo cual hace que sean una financiación de bajo riesgo para la comunidad. Dado que las comunidades raramente cuentan con garantías para obtener préstamos, las subvenciones pueden ser una de las pocas fuentes de fondos de inversión de los que disponen. Las comunidades deben asegurarse de tener mecanismos de mitigación para administrar los riesgos de inversión percibidos⁵¹. En el Cuadro 4 se brindan algunos ejemplos de fuentes de financiación.

Cuadro 4: Fuentes de financiación para concesiones comunitarias

Possible financiadores	Antecedentes
African Wildlife Foundation (AWF)	La AWF creó un proceso para el desarrollo y la gestión conjunta de ecolodges por comunidades y operadores privados experimentados. Mientras que ambos brindan financiación, la comunidad es la propietaria del terreno y de las instalaciones y el operador es el encargado de la explotación. Los operadores arriendan el terreno de la comunidad y se comprometen a pagar un porcentaje de todas las ganancias obtenidas, generando incentivos para que las comunidades protejan la flora y fauna silvestre del área protegida. Concesiones financiadas: Clouds Mountain Gorilla Lodge, Uganda; Grootberg Lodge, Namibia.
African Safari Foundation (ASF)	La ASF es una organización sin fines de lucro que establece alianzas mutuamente beneficiosas entre comunidades, operadores ecoturísticos y organismos de conservación en algunas de las regiones más pobres de África. La ASF ha proporcionado fondos para concesiones comunitarias, y ha actuado como intermediario en la provisión de financiación de otros, también para concesiones comunitarias. Concesiones financiadas: Chemucane, Mozambique; Etendeka Mountain Camp, Namibia; Thakadu River Camp, Sudáfrica.
Ford Foundation	La Fundación Ford es la segunda fundación privada más grande de los Estados Unidos, con una dotación de USD 12.000 millones. Utiliza sus recursos financieros para ayudar a los beneficiarios a lograr el mayor impacto posible en el combate a la desigualdad. Concesiones financiadas: Chemucane, Mozambique.

Financiación para autoridades de áreas protegidas

En las áreas protegidas administradas por el estado la financiación de la infraestructura básica, incluida la caminería, la red de energía eléctrica y el suministro de agua, debería asumirla el gobierno. Los gobiernos también pueden proporcionar capital para obras más importantes de infraestructura turística, como centros de visitantes, tiendas y alojamiento. Para las áreas protegidas suele ser más fácil conseguir fondos de capital del gobierno que fondos operativos. En esos casos, se puede recurrir a concesionarios para la prestación de servicios, utilizando infraestructura estatal. El proceso de diseño, adquisición y gestión de concesiones y alianzas puede tener altos costos financieros y altos costos de transacción asociados para las autoridades del área protegida. En países con autoridades de áreas protegidas con buena dotación de recursos (p. ej., en Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelandia), es posible tener procesos de concesión autofinanciados, pero en otros casos se ha movilizado apoyo de donantes. Por ejemplo, algunas de las fuentes de apoyo financiero y técnico para los procesos de concesión en África meridional han sido el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (IFC) (p. ej., en Sudáfrica, Lesotho, Mozambique, Madagascar), el Banco Africano de Desarrollo (p. ej., en Zambia), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (p. ej., en Mozambique) y organizaciones no gubernamentales (p. ej., en Mozambique). El apoyo de donantes para los procesos de concesión puede integrarse en proyectos más amplios de conservación y desarrollo (p. ej., los proyectos de MozBio y el Área de Conservación Transfronteriza del Banco Mundial en Mozambique), o como iniciativas independientes negociadas

entre el gobierno o la autoridad del área protegida y un donante (p. ej., Lesotho y la IFC). Por lo tanto, la financiación puede ser una combinación de fondos del gobierno, subsidios de ONG e inversiones del sector privado.

Idealmente, una parte de los ingresos generados por concesiones y alianzas debería invertirse en la gestión del área protegida, para financiar la gestión de la conservación, mejorar instalaciones y mitigar cualquier impacto ambiental negativo que pudiera tener el turismo. Esto suele estar establecido en la legislación nacional que rige la financiación de áreas protegidas en general. Muchas veces en los contratos celebrados por áreas protegidas con ONG especializadas, como los Grupos de Amigos, se estipula que las ONG deben destinar parte de sus ganancias a proyectos aprobados por la autoridad del área protegida.



⁵¹ Grupo Banco Mundial (2014). Ob. cit.

Recuadro 11: Estudio de caso sobre la concesión de Chemucane, Anvil Bay, Mozambique

Anvil Bay es un lodge compuesto por 12 chalets (24 camas en total) situado en la Reserva Especial de Maputo en Mozambique. El lodge ofrece a los huéspedes safaris, caminatas por el monte de dunas y la playa, bicicletas playeras, deportes acuáticos (p. ej., navegación en kayak, remo de pie), buceo de superficie, pesca y paseos avistamiento de tortugas⁵².

El Gobierno de Mozambique adjudicó una concesión por un período de 50 años a la asociación comunitaria Ahi Zameni Chemucane (AZC), que a su vez tiene un contrato por 25

años con la empresa turística Chemucane Tourism Company (CTC) para desarrollar y operar el lodge. En términos de su financiación, AZC es propietaria del 40% de CTC, que se financió con un subsidio de USD 500.000 del Fondo del Banco Mundial para Empresas Comunitarias y USD 500.000 de un préstamo de la African Safari Foundation. El otro 60% del capital accionario es de propiedad de la Fundación Bell, que invirtió USD 2 millones⁵³. Dentro de la Reserva Especial de Maputo, los terrenos son propiedad del Gobierno de Mozambique y a la comunidad se le concedió una licencia especial (un permiso de explotación en un área protegida).



2.5. Marco jurídico y fundamentos para las concesiones

La mayoría de los gobiernos tienen leyes y políticas que regulan la compra de servicios de terceros. Las autoridades de áreas protegidas deben contar con **personal debidamente capacitado** en materia de leyes y políticas nacionales sobre tercerizaciones que afectan la elección del tipo de contrato, su gestión y la supervisión de su cumplimiento. Como complemento, también tienen **leyes referidas a la gobernanza de las áreas protegidas** (p. ej., por una entidad gubernamental, privada o comunitaria) y **leyes referidas a tenencia y seguridad de la tierra** (véase el Cuadro 7). En algunos países, la legislación estipula qué actividades turísticas están permitidas en un tipo particular de área protegida y qué actividades están prohibidas. Por ejemplo, en algunos casos pueden estar permitidos los safaris nocturnos o la caza en ciertos tipos de áreas protegidas y en otros no. Las políticas de concesiones y alianzas deben:

- mantener un equilibrio entre el turismo y los objetivos de conservación, conforme a lo especificado en el plan de gestión del área protegida;
- alentar un flujo suficiente de turismo como para garantizar la viabilidad financiera;
- fijar límites para los cambios asociados con el turismo que es aceptable realizar;
- establecer un marco para garantizar que esos límites se apliquen en forma justa y efectiva; y
- crear estructuras institucionales y financieras para administrar los ingresos por concepto de turismo⁵⁴.

Recuadro 12: Características de las leyes, reglamentaciones y políticas en materia de concesiones⁵⁵

- Condiciones de los contratos de concesión, como duración de la ejecución del contrato;
- Procesos para el llamado a propuestas de concesión;
- Proceso de adjudicación;
- Criterios de evaluación;
- Protecciones para los concesionarios;
- Control de las tarifas y cargos cobrados por los concesionarios por concepto de servicios a los visitantes;
- Tarifas de concesión (pagadas al gobierno o la autoridad del área protegida);
- Cómo se gastan los ingresos por concepto de tarifas de concesión (p. ej., en conservación, mantenimiento, etc.);
- Desarrollo económico;
- Preferencias (p. ej., de empresas locales o comunitarias);
- Cesiones y transferencias de derechos;
- Procedimientos de cancelación o rescisión;
- Procesamiento, incumplimiento y sanciones.

Los administradores de área protegida deciden qué forma de instrumentos jurídicos se utilizarán para tercerizaciones. Muchas veces optan por una combinación de instrumentos. Por ejemplo, una compañía turística podría tener que comprar un permiso de uso por 24 horas para cada cliente, obtener una licencia de guía turística profesional para probar que tiene seguro de responsabilidad civil y que su personal está bien capacitado y también suscribir un contrato de arrendamiento de un terreno para uso exclusivo de sus clientes, como puede ser un sitio para picnics.

El proceso de negociación de una oferta y selección de un concesionario (p. ej., el proceso de licitación) suele ser largo, complejo y costoso para todas las partes (véase la sección 3). Este costo muchas veces lleva a que las autoridades de áreas protegidas elijan otras opciones, como contratos de largo plazo, métodos fáciles de renovación de contratos o subcontratación interna. La selección de la oferta ganadora se hace generalmente mediante un proceso secreto y solo se anuncia públicamente el resultado. En muchos casos, los contratos resultantes no se hacen públicos.

Los altos costos de transacción (tanto en tiempo como en dinero) que insume la licitación de concesiones llevan a que muchos administradores de áreas protegidas opten por subcontratar internamente los servicios turísticos empleando sus propias instalaciones y personal. Los altos costos de transacción pueden también desalentar a potenciales licitantes. Para determinar si vale la pena, el licitante debe decidir si los beneficios que podría obtener en caso de ganar la licitación justifican el costo que implica presentarse.

Un **contrato** es un acuerdo entre dos partes en el que ambas partes convienen en hacer algo a cambio de la obtención de un beneficio para ambas. Algunos aspectos importantes a tener en cuenta respecto a los contratos son:

- Los contratos pueden ser verbales, pero eso deja cuestiones importantes libradas a interpretaciones posteriores en caso de controversia.
- Es preferible que todos los contratos se hagan por escrito para que la interpretación sea mucho más fácil y para aumentar la probabilidad de que las controversias se resuelvan exitosamente a través de mediación o acciones judiciales.
- El derecho contractual es la base de todas las actividades de tercerización en el turismo de áreas protegidas. Es importante que las responsabilidades de cada socio se especifiquen detalladamente en el contrato. Tener una idea clara de esas responsabilidades permite evaluar regularmente el cumplimiento del contrato. Normalmente se aplican sanciones económicas y de otro tipo en caso de incumplimiento.
- El contrato incluye una cláusula en la que se estipulan las reglas para rescindir el contrato en caso de incumplimiento sustancial de los términos del contrato.
- La inclusión de cláusulas de revisión periódica que permitan flexibilidad y adaptación en contratos de larga duración.
- En última instancia, todas las estipulaciones contractuales, incluidas las referidas a la rescisión del contrato estarán sujetas a interpretación judicial.

Las áreas protegidas transfronterizas constituyen una situación singular que implica negociaciones bilaterales. Esta situación requiere negociación y clarificación jurídica respecto a los derechos de los concesionarios a desplazarse de un lado a otro de las fronteras nacionales y operar de un lado y del otro. Las barreras jurídicas al cruce de fronteras internacionales en áreas protegidas transfronterizas sigue siendo una de los principales impedimentos para la fácil movilidad de turistas y operadores turísticos⁵⁶.

Recuadro 13: Ejemplos de políticas nacionales en materia de concesiones y alianzas en África meridional⁵⁷

Namibia: Política de Concesiones de Turismo y Flora y Fauna Silvestre en Terrenos Estatales (2007)

Sudáfrica: La Ley de Gestión de Finanzas Públicas (1999), combinada con la Caja de Herramientas de la Tesorería Nacional sobre Alianzas Público-Privadas para reservas de caza y parques nacionales bajo control del estado.

Zambia: Ley de Alianzas Público-Privadas (2010)

Tanzania: Ley de Alianzas Público-Privadas (núm. 14 of 2009)

52 Anvil Bay (2017). Tarifas, válidas entre el 7 de enero de 2017 y el 6 de enero de 2018, consultadas el 8 de marzo de 2017 en: <http://anvilbay.com/special-offers/>

53 Collins, S. (2012). "Ponto Chemucane Maputo Special Reserve: Putting community at the centre?" Taller técnico sobre concesiones e inversiones en ACT, Presentación en el taller internacional sobre oportunidades de concesiones turísticas en áreas de conservación y maximización del desarrollo rural, Maputo, Mozambique, 19 a 22 de marzo de 2012; Collins, S. (2014). "The role of NGOs facilitating tourism concessions and providing support to communities entering joint-venture agreements." Taller técnico sobre concesiones e inversiones en ACT, Presentación en el taller internacional sobre oportunidades de concesiones turísticas en áreas de conservación transfronterizas en la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), Johannesburgo, Sudáfrica, 1° setiembre de 2014.

54 Thompson et al. (2014). Ob. cit.

55 Thompson et al. (2014). Ob. cit.

56 Temas planteados por los delegados de África meridional en el taller del Parque del Humedal de iSimangaliso, como parte de un proyecto más amplio del CDB y la UICN sobre concesiones y alianzas turísticas.

57 Spenceley (2014); Gobierno de Zambia, (2016) Guidelines and checklist in designing public private partnership (PPP) projects for wildlife conservation.



2.6. Integración de la sostenibilidad⁵⁸

Los principios de turismo sostenible se refieren a los aspectos ambientales, económicos y socioculturales del desarrollo turístico y es necesario encontrar un equilibrio adecuado entre estas dimensiones para garantizar la sostenibilidad duradera⁵⁹. Por lo tanto, el turismo sostenible⁶⁰ debe:

- hacer un uso óptimo de los recursos ambientales que constituyen un elemento clave del desarrollo turístico, manteniendo procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar el patrimonio natural y la diversidad biológica;
- respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades receptoras, conservar sus valores tradicionales y su patrimonio cultural construido y vivo y contribuir a la comprensión y tolerancia interculturales;
- garantizar operaciones financieras duraderas viables, brindando beneficios socioeconómicos para todas las partes interesadas en forma equitativa, incluidos puestos de trabajo y oportunidades de generación de ingresos estables y servicios sociales para las comunidades receptoras, contribuyendo a la vez a la mitigación de la pobreza.

Algunas políticas de sostenibilidad son impulsadas por los gobiernos y las autoridades y otras son impulsadas por la industria o los consumidores. Los gobiernos pueden establecer

normas y requisitos obligatorios a través de la legislación. Es común que se regulen e impongan comportamientos sostenibles mediante permisos de construcción, licencias y evaluaciones del impacto ambiental, así como el marco o los contratos de concesiones mismos. Existen mecanismos voluntarios impulsados por la industria para fomentar la sostenibilidad que tienden a aplicarse en forma paralela – como esquemas de premios, certificaciones de sostenibilidad y códigos de conducta, así como plataformas para calificaciones y comentarios de los consumidores⁶¹.

Sostenibilidad en todas las etapas

Para garantizar la sostenibilidad de las concesiones turísticas es esencial integrar consideraciones de sostenibilidad, mediciones y seguimiento en todas las etapas del proceso, tanto en la planificación como en el desarrollo y la fase operativa. La integración plena de los aspectos económicos, ambientales y socioculturales en el emprendimiento resultará en un enfoque más holístico que dé participación a todas las partes interesadas y tenga mayores posibilidades de lograr una sostenibilidad duradera. La integración puede hacerse estipulando ciertas condiciones en el plan de gestión del área protegida, los pliegos de licitación de las concesiones turísticas y los contratos de concesiones turísticas.

Cuadro 5: Garantizar la sostenibilidad en concesiones y alianzas⁶²

Tema	Fases de estudio preliminar, diseño y viabilidad y adquisición de las concesiones y alianzas	
Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Requiera que las propuestas de asociación incluyan un plan de desarrollo que indique cómo harán los concesionarios para: a) adquirir productos y servicios de fuentes locales y con certificación de comercio justo; b) contratar y promover a integrantes de grupos locales y marginados; c) brindar equidad a grupos locales y marginados. • Preferiblemente suscriba contratos que beneficien directamente a comunidades locales o grupos marginados. • Asegúrese de que las propuestas de los licitantes no menoscaben los derechos tradicionales de acceso a los recursos. • Eduque a los inversores comunitarios en cuestiones de turismo, incluidas visitas, finanzas, marketing, etc. • Revise los modelos de negocio de los inversores y asegúrese de que sean realistas en cuanto a las cifras potenciales de pernoctaciones, ingresos, puestos de trabajo, etc. • Cree un marco que incorpore planes de distribución de beneficios para todas las partes interesadas, de los ingresos generados ya sea por las concesiones para la autoridad o por el concesionario. 	
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • La conservación es el objetivo primario de las áreas protegidas y debe tenerse siempre en cuenta en todas las decisiones que se adopten. • Evalúe los límites de uso aceptable del área en términos de volumen de turismo e impactos ambientales asociados. • Determine qué actividades turísticas son adecuadas para el área (p. ej., turismo fotográfico, caza, senderismo, paseos en vehículos todo terreno, etc.). • Considere el impacto de la ubicación, las dimensiones, etc. • Considere el emplazamiento de caminos de acceso. 	
Sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> • Dé participación continua a todas las partes interesadas y mantenga con ellas un diálogo abierto*. • Asegúrese que los planes de desarrollo tengan en cuenta el respeto al acceso de la comunidad, sus derechos sobre la tierra y los sitios de importancia cultural. • Evalúe posibles oportunidades para integrar actividades culturales y culturas locales en el producto de turismo de manera respetuosa. • Brinde instancias de creación de capacidades a integrantes e instituciones de la comunidad relacionadas con turismo, negocios, etc. • Ayude a la comunidad con sus expectativas estableciendo objetivos y planes de participación en los beneficios realistas. • Dialogue con las comunidades locales sobre cómo pueden participar en el producto 	

58 Adaptado de Casimiro y Spenceley (2012). Ob. cit.

59 PNUMA y OMC (2005) Por un turismo más sostenible. Guía para responsables políticos, consultada el 9 de junio en: <http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/DTIx0884xPA-TourismPolicyES.pdf>, pág. 11.

60 Véase Leung et al. (en prensa). Capítulo 10.

61 Spenceley, A., Nevill, H., Coelho, C. F. y Souto, M. (2016). An introduction to tourism concessioning: 14 Characteristics of successful programs. Grupo Banco Mundial, pág. 11.

62 Adaptado de Casimiro y Spenceley. (2012). Ob. cit.



Gestión del contrato de concesión y asociación En el contrato de concesión incluya los siguientes requisitos para los socios:	Tema
<ul style="list-style-type: none"> • Reclutar y emplear personal en forma equitativa y transparente. • Promover en forma continua la capacitación y el desarrollo de las competencias turísticas de todas las partes interesadas que participan. • Promover la responsabilidad social empresarial sostenible. • Promover el uso de proveedores locales de productos y servicios. • Asegurar una distribución de beneficios efectiva, transparente y eficiente. • Asesorar a pequeñas empresas locales para que estén preparadas para vender sus productos y servicios a los concesionarios. • Requerir que se haga un seguimiento y se alcance un nivel alto de satisfacción del turista. 	Económico
<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que se realizará una evaluación del impacto ambiental. • Los planes de desarrollo deben diseñarse procurando el impacto ecológico más bajo posible, incluidos ahorro de energía y productos y servicios ecológicos. Tenga siempre en mente que la conservación es el objetivo primario de las áreas protegidas. • Mayor uso posible de materiales locales obtenidos en forma sostenible. • Utilizar equipos energéticos eficientes y donde sea posible usar energía solar. • Minimizar y controlar el consumo de agua y el uso de materiales y fuentes de energía renovables. • Incorporar estilos arquitectónicos locales para reducir el impacto estético. • Educar al personal y a los huéspedes en el ahorro de recursos. • Gestionar todos los residuos (aguas residuales, basura, etc.) de manera eficaz; reciclar. • Evitar usar productos perjudiciales para el medio ambiente. • Plantar especies vegetales nativas. • Considerar el impacto que puede tener el tránsito de vehículos fuera de ruta, etc. 	Ambiental
<ul style="list-style-type: none"> • Dar participación continua a todas las partes interesadas y mantener con ellas un diálogo abierto*. • Ayudar a la comunidad con sus expectativas estableciendo objetivos y planes de participación en los beneficios realistas. • Respetar las costumbres sociales y culturales de la comunidad receptora. • Brindar instancias de creación de capacidades a integrantes e instituciones de la comunidad relacionadas con turismo, negocios, etc. • Promover la cocina local. • Promover las empresas locales para apoyar el turismo (p. ej., artesanías, excursiones por la localidad, etc.). • Preservar la integridad de los recursos culturales. • Brindar instancias de creación de capacidades en forma continua a integrantes e instituciones de la comunidad relacionadas con turismo, negocios, etc. • Alentar a los licitantes a incorporar programas de concienciación ambiental para la población local (en particular para niños). 	Sociocultural

*Por una lista completa de las partes interesadas y su papel en las concesiones turísticas, véase Spenceley (2014), pág. 18.



Criterios y estándares de sostenibilidad

Hay varios conjuntos de criterios, estándares, indicadores y certificaciones de turismo sostenible reconocidos internacionalmente. A continuación se presentan algunas de las herramientas que pueden usar las autoridades de áreas protegidas:

- **El Consejo Global de Turismo Sostenible** tiene dos conjuntos de criterios, uno para hoteles y operadores turísticos y otro para destinos (tales como áreas protegidas). Teniendo en cuenta numerosas directrices y estándares disponibles a nivel mundial, estos criterios abordan impactos socioeconómicos, culturales y ambientales, así como la gestión sostenible.
- **La norma ISO18065:2015 de la Organización Internacional de Normalización (ISO)** es una norma voluntaria que establece requisitos para servicios turísticos en áreas protegidas teniendo a la vez en cuenta los objetivos de conservación del área.
- **Los indicadores de la Organización Mundial de Turismo (OMT)** para el desarrollo sostenible en destinos turísticos describen el proceso de elaboración de indicadores específicos al destino e incluyen ejemplos de aplicaciones en destinos ecoturísticos.

Algunas de las herramientas que pueden utilizar los concesionarios de operaciones turísticas para mejorar la sostenibilidad son:

- **Certificación:** Una vez que estén funcionando, las empresas turísticas pueden solicitar una certificación de sostenibilidad emitida por una entidad certificadora independiente. El Consejo Global de Turismo Sostenible reconoce estándares de organismos de certificación que están en consonancia con sus criterios y por lo tanto tienen procesos confiables.
- **Presentación integrada de informes:** La presentación integrada de informes ayuda a pensar holísticamente y asegurar la sostenibilidad. Combinar la presentación de informes financieros con la presentación de informes de sostenibilidad permite a las compañías evaluar su impacto total y a partir de ahí evaluar riesgos, promover buenas prácticas y corregir malas prácticas. En los contratos de concesiones turísticas se pueden estipular requisitos de presentación de informes para garantizar que los concesionarios integren la sostenibilidad en sus actividades comerciales y en su presentación de informes. Una de las herramientas para la presentación integrada de informes es la Global Reporting Initiative (o Iniciativa Global de Presentación de Informes).

Recuadro 14: Inclusión de consideraciones de sostenibilidad en el programa de concesiones de los Parques Nacionales de Sudáfrica⁶³

Uno de los principales objetivos del programa de concesiones era aplicar las reglamentaciones ambientales de Parques Nacionales de Sudáfrica (SANParks) y promover el empoderamiento económico de individuos y grupos históricamente desfavorecidos.

Ofertas de empoderamiento

El 20% de los puntos con que se calificaron las ofertas correspondían a planes de empoderamiento. Estos a su vez se ponderaban en relación con:

- Participación en el capital para individuos o grupos históricamente desfavorecidos (40%)
- Capacitación y acción afirmativa en el empleo (20%)
- Oportunidades de negocio y económicas para las comunidades locales (40%)

Ofertas ambientales

Se requirieron metas de control cuantificadas para una serie de cuestiones ambientales, entre ellas: extensión del sistema vial, cantidad de camas, consumo de agua (se especificó que debía ser 350 litros por persona, por día), generación de aguas residuales, generación de desechos, safaris y avistamientos (esto es, la distancia mínima de aproximación) y seguimiento. Cada concesionario debía contratar un oficial de control ambiental durante la construcción y la explotación.

63 Spenceley, A. (2004). "Responsible nature-based tourism planning in South Africa and the commercialization of Kruger National Park", en Diamantis, D. (editor), *Ecotourism: management and assessment*, Thomson Learning, Londres, págs. 267-280.



3. PROCESOS PARA OTORGAR CONCESIONES Y FORMAR ALIANZAS

3.1. Proceso general

En la figura 2 se muestra un esquema de las etapas y características de las concesiones en áreas protegidas. Esta sección brinda orientaciones generales y ejemplos de estudios de caso sobre los procesos correspondientes, pero reconoce que los procesos de concesiones varían de un país a otro y según las leyes específicas de cada país.

3.2. Estudio preliminar

Objetivo de esta fase: La fase de estudio preliminar determina si las alianzas y las concesiones turísticas son el enfoque más adecuado para un área protegida específica y permite a la autoridad del área protegida elaborar un plan estratégico como base.

Resultado de esta fase: Esta fase debería culminar con la elaboración de un plan estratégico.

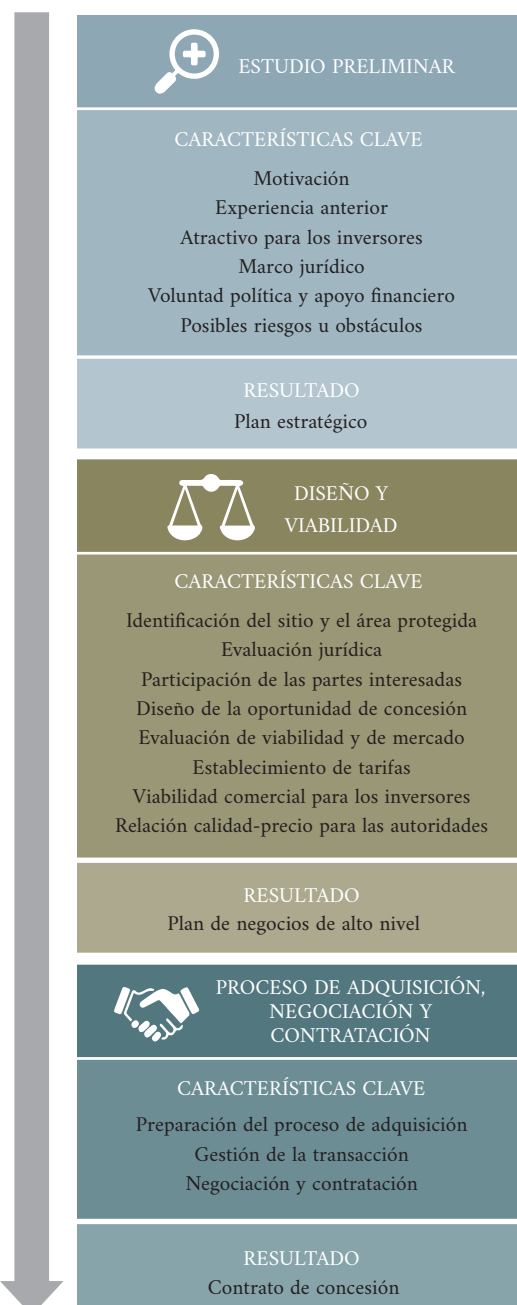
Motivación

Describe las **razones que tiene la autoridad del área protegida para establecer alianzas y concesiones**, incluidos los objetivos y las metas para el área protegida específica. Estos pueden basarse en las políticas y estrategias de la autoridad, así como en las necesidades particulares específicas a nivel local (p. ej., recaudación de fondos para infraestructura, generación de ingresos corrientes para la gestión de la conservación, transferencia de responsabilidad de las operaciones turísticas al sector privado, generación de puestos de trabajo y otros beneficios para las comunidades locales, marketing, etc.). Asimismo determine si las políticas incluyen metas específicas que se deben cumplirse con la concesión (p. ej., cantidad de puestos de trabajo, ingresos adicionales necesarios para la gestión de la conservación), de manera que puedan establecerse expectativas realistas. La motivación y las metas pueden establecerse consultando a directores de áreas protegidas y a personal de ministerios pertinentes y también examinando documentos de políticas y estratégicos clave.

Experiencia anterior

Establezca si el área protegida ya tiene acuerdos de concesión, contratos de arrendamiento, licencias o permisos para actividades turísticas, y, si es así, cómo los complementarían las nuevas concesiones. Esto puede hacerse consultando a los oficiales

Figura 2: Etapas y características genéricas del proceso para otorgar concesiones



del área protegida y mediante visitas al sitio. También debe tomar nota del tipo de proceso de adquisición que se siguió (p. ej., licitación, subasta, adjudicación directa), el tipo de vehículo de concesión utilizado (p. ej., sector privado, empresa conjunta, propiedad comunitaria) y los aspectos exitosos y las dificultades que se enfrentaron. En particular, debe considerar cómo se integraron anteriormente (o no) los elementos de sostenibilidad y si los ingresos se volcaron o no a la conservación.

Si el área protegida ya tiene concesiones o alianzas turísticas, la autoridad tendrá ciertos recursos humanos disponibles para el diseño, el proceso de adquisición y la gestión de concesiones o alianzas turísticas. En algunas instancias habrá un equipo establecido con buenas competencias y experiencia, mientras que en otras será necesario complementar la capacidad existente mediante capacitación o contratando personal adicional para llenar las carencias que hubiera (p. ej., un asesor en materia de transacciones). En el equipo de concesiones se requerirán competencias en materia de gestión y zonificación de áreas protegidas, técnicas empresariales en la industria turística, finanzas y presupuestación, consultas con las partes interesadas y también conocimientos jurídicos, entre otras competencias. Consulte al personal existente sobre las capacidades y carencias actuales (véase la sección 5).

Atractivo para los inversores

Haga una evaluación general de cuán atractiva podría ser el área protegida para inversores, a fin de establecer si hay probabilidad de que haya una demanda comercial para concesiones. Los inversores turísticos considerarán las condiciones subyacentes de un área protegida antes de decidir invertir en un área natural. Considerarán su accesibilidad por tierra o por aire, el nivel de infraestructura básica (p. ej., caminos internos, electricidad, agua corriente y comunicaciones). Un factor fundamental que tendrán en cuenta será el atractivo estético del sitio, en término de sus áreas de interés natural y cultural para turistas, sus proposiciones únicas de venta y cómo se vincularía a los destinos existentes (y qué valor les agregaría o si competiría con ellos). En el caso de las áreas protegidas naturales de África, por ejemplo, los inversores suelen considerar la fauna silvestre y el paisaje y contrastar esas consideraciones con los posibles problemas de contaminación, degradación o sanitarios. Los inversores considerarán también el grado de riesgo de un posible proyecto. Por ejemplo, considerarán la inestabilidad política (regional, nacional y local), posibles amenazas (p. ej., prospección petrolífera o minera) y la reputación de la empresa concesionaria, basada en el éxito (o el fracaso) de inversiones anteriores. En los casos en que hay un grado







de interés alto es posible que la autoridad ya haya recibido propuestas espontáneas de proyectos de desarrollo turístico. Se puede recurrir a consultas con un grupo reducido de inversores turísticos existentes y potenciales para establecer el grado de interés en esta etapa (véase la sección 2.4). Si no hay interés alguno, es posible que no tenga sentido embarcarse en un programa de concesiones y alianzas, ya que puede no resultar en ofertas viables.

Marco jurídico

Debería haber un plan de gestión del área protegida adoptado oficialmente. Este debería incluir el contexto ambiental y espacial general (esto es, la zonificación), objetivos de conservación y opciones y metas comerciales para el área protegida⁶⁴. El plan indicará el nivel de protección jurídica que tiene el área y ello incidirá en la determinación de hasta dónde puede ser una prioridad el turismo (véase la Figura 3). También brindará información sobre partes interesadas clave (tales como comunidades locales) que podrían ser beneficiarias de las concesiones o a quienes se necesitaría consultar durante el proceso.



Figura 3: Objetivos de gestión de las categorías de áreas protegidas de la UICN en relación con el turismo

<p>Ia</p>  <p>Reserva natural estricta El turismo está prohibido</p>	<p>II</p>  <p>Parque nacional El turismo es el objetivo primario</p>	<p>III</p>  <p>Monumento natural El turismo es el objetivo primario</p>	<p>IV</p>  <p>Área de gestión de hábitats / especies El turismo se potencialmente aplicable</p>	<p>V</p>  <p>Paisaje terrestre / marino protegido El turismo es el objetivo primario</p>	<p>VI</p>  <p>Área protegida con gestión de los recursos El turismo se potencialmente aplicable</p>
<p>Ib</p>  <p>Área natural silvestre El turismo es un objetivo secundario</p>					

Fuente: Spenceley et al. (2016). Figura 1; pág. 6.

64 Véase Lee, T. y Middleton, J. (2008). Guidelines for management planning of protected areas, Serie de Directrices de mejores prácticas para áreas protegidas núm. 10. Disponible en: <https://www.iucn.org/content/guidelines-management-planning-protected-areas>

Las leyes y reglamentos deben estipular la posibilidad de inversiones privadas en áreas protegidas, incluida la capacidad de conceder derechos de tenencia segura de la tierra. Si las concesiones son para permitir que *“los organismos de administración de parques participen en alianzas con empresas turísticas para contribuir financiera y técnicamente a las áreas protegidas a través de instrumentos como concesiones, alianzas público-privadas”*⁶⁵, entonces idealmente el marco jurídico debería también permitir a las autoridades del área protegida reinvertir los ingresos generados por actividades turísticas en la conservación. En esta etapa puede hacerse un breve examen de las políticas y leyes pertinentes para confirmar que existe un marco de leyes y reglamentos de inversión y un plan de gestión y que no hay lagunas importantes o áreas de conflicto entre ellos.

Voluntad política y apoyo financiero

Establezca si hay apoyo político para establecer alianzas y otorgar concesiones en las áreas protegidas, tanto a nivel

ministerial como a nivel de la autoridad. Un prerrequisito para que sean exitosas es que los directores de la autoridad que tenga la potestad para otorgar concesiones deben ser activos defensores de las concesiones. Tiene que haber un entorno político apropiado para llevar a cabo un proceso transparente, eficiente y efectivo, que culmine con un buen contrato. En cambio, si la gestión de gobierno es débil y la burocracia excesiva y se hay probabilidades de injerencia o corrupción política, esos factores pueden desalentar a los inversores. Pueden realizarse entrevistas clave con funcionarios de gobierno, representantes del sector privado, donantes y ONG para tener una idea general de la voluntad política.

Algunas autoridades de áreas protegidas en África meridional autofinancian sus procesos de concesión, pero en otros casos se ha recurrido a apoyo de donantes (véase la sección 2.4.4). Explore cómo tiene previsto la autoridad financiar el proceso de concesión propuesto, o si es que aún es necesario identificar recursos.

Recuadro 15: Ejemplo de estudio preliminar para concesiones de áreas protegidas en Mozambique

En octubre de 2013, la Corporación Financiera Internacional elaboró un informe de estudio preliminar para el Ministerio de Turismo y el Banco Mundial, titulado “Evaluación del estado de preparación de las áreas de conservación de Mozambique para inversiones turísticas”. El informe de 30 páginas incluía información sobre programas anteriores de donantes dirigidos a apoyar inversiones y concesiones turísticas; la red de áreas de conservación; el marco jurídico y las estructuras institucionales; las inversiones del sector privado en áreas de conservación (incluidas las estructuras que posibilitaban la inversión privada y las limitaciones); una evaluación de las áreas de conservación que pueden considerarse para inversiones del sector privado y su atractivo; una evaluación del “apetito” del sector privado por invertir en Mozambique; y conclusiones y recomendaciones⁶⁶.

Elaboración de un plan estratégico

La fase de estudio preliminar debe culminar con la elaboración de un Plan Estratégico para el otorgamiento de concesiones, que brinde un marco para el proceso. En ese documento se resumen las conclusiones de la fase y se especifica qué información adicional se necesitará durante la siguiente fase de diseño y viabilidad.

65 Convenio sobre la Diversidad Biológica, decisión XII/11 sobre Diversidad biológica y desarrollo del turismo (párrafo 1 d).

66 Corporación Financiera Internacional (2013). Assessment of readiness of Mozambique's conservation areas for Tourism Investment: Mozambique Tourism Scoping Final Report, 11 de octubre de 2013.



3.3. Diseño y viabilidad

Objetivo de esta fase: Esta fase se basa en la fase de estudio preliminar para determinar las características que tendrá el programa de concesiones turísticas, incluidos los sitios disponibles, los productos turísticos que se promoverán, los mercados potenciales y el tipo de modelo de concesión más conveniente (véanse las secciones 2.2 y 2.3).

Resultado de esta fase: Esta fase debería llevar al desarrollo de un plan de negocios de alto nivel para el programa de concesiones.

Identificación del sitio y el área protegida

Establezca criterios para la selección de sitios de concesión que tengan que ver con el atractivo relativo y las condiciones de base. Estos pueden incluir la ubicación y las características (p. ej., acceso, infraestructura existente y turismo actual), las dimensiones del área, las características naturales y culturales, la sensibilidad ambiental al turismo, cuestiones sociales (p. ej., comunidades locales), propiedad de la tierra y cuestiones institucionales (p. ej., la capacidad de la administración del área protegida para apoyar a los concesionarios). Utilice estos criterios durante las visitas a los sitios para calificar y describir las categorías, comparar opciones y aplicarlos para determinar cuáles son los sitios más viables.

Cuadro 6: Ejemplo de comparación ponderada de los sitios para concesiones⁶⁷

Subcategoría	Ponderación	Sitio 1	Sitio 2	Sitio 3	Sitio 4
		Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Infraestructura	68	70%	65%	65%	77%
Características del sitio	110	55%	80%	80%	97%
Viabilidad de desarrollo	131	44%	82%	75%	97%
Turismo	99	69%	45%	44%	87%
Ambiental	55	47%	67%	47%	65%
Terrenos	67	60%	93%	100%	91%
Institucional	61	69%	73%	70%	68%
TOTAL	666	59%	71%	68%	85%

Evaluación jurídica

La evaluación jurídica es necesaria para determinar si las condiciones están dadas, a nivel tanto nacional como del área protegida, para otorgar concesiones turísticas, y si el clima de inversiones es propicio para las concesiones turísticas. Dicha evaluación puede estar a cargo de un abogado o de alguien dentro de la autoridad con buen conocimiento del derecho a nivel nacional y del área protegida.

Cuadro 7: Características de la evaluación jurídica⁶⁸

Nivel nacional	Nivel del área protegida y la concesión
<ul style="list-style-type: none"> Establezca si hay un marco jurídico vigente para concesiones turísticas (como, por ejemplo, la Ley de Gestión de Finanzas Públicas de Sudáfrica, que requiere que se utilice la Caja de Herramientas para Alianzas Público-Privadas de la Tesorería Nacional). Establezca si hay estabilidad en la tenencia de la tierra, leyes referidas a la fijación de precios y la cesión de tierras al sector privado y licencias y permisos aplicables (esto es necesario para que los inversores puedan obtener fondos). Determine los compromisos que tendrían efecto vinculante para el ministerio pertinente y la autoridad del área protegida, así como las funciones y responsabilidades de las distintas instituciones. Asegúrese de que está permitido construir infraestructura para actividades comerciales, tales como alojamiento, restaurantes y comercios minoristas. Estudie las reglamentaciones que podrían afectar el atractivo que tiene el proyecto para los inversores, incluidas obligaciones fiscales, convenios laborales y legislación relacionada con el mercado cambiario, las importaciones, la competencia, el sector turístico, las normas de construcción y el medio ambiente (p. ej., procesos de evaluación del impacto ambiental (EIA)). Identifique las lagunas o reformas jurídicas que haya que atender. 	<ul style="list-style-type: none"> Determine cuál es la autoridad responsable del sitio de la concesión, que sería la que autorizaría el proceso y el acuerdo de concesión. Describa el procedimiento jurídico para la presentación de solicitudes referidas a terrenos y su aprobación. Identifique si hay derechos existentes o licencias emitidas para los sitios y zonas aledañas. Determine los planes espaciales para el área protegida, como parte de su plan de gestión, que regulen la ubicación y la extensión de las actividades turísticas. Confeccione un esquema de los derechos o licencias existentes.

67 IFC (2012). Facilitating large-scale tourism resorts in Mozambique: The tourism investment generation approach. Disponible en: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/CoastalResortsStudy.pdf>, pág. 15.

68 Adaptado de Spenceley, A. (2014). Ob. cit.

Participación de las partes interesadas

Debe determinarse una estrategia para la participación de las partes interesadas, a fin de asegurarse de que estas participen en cada etapa del proceso de concesión y que se incorporen sus perspectivas, conocimientos y apoyo⁶⁹. Hay que empezar por **identificar a las partes interesadas y los beneficiarios pertinentes** y describirlos. Pueden incluir instituciones y representantes del gobierno, autoridades de áreas protegidas, el sector privado, grupos existentes de la sociedad civil, la comunidad académica y también la comunidad de desarrollo. Luego debe determinarse el **nivel apropiado de participación** para cada parte interesada (esto es, informar, consultar, involucrar, colaborar o empoderar) y los mecanismos para lograr una participación y comunicación efectivas. A continuación debe informarse a las partes interesadas sobre el proceso y los avances logrados hasta el momento a través de reuniones, visitas a los sitios y los medios⁷⁰. incluyen garantizar que se atiendan las expectativas de las partes interesadas; mantenerlos al tanto de los avances en el proceso; y atender sus inquietudes⁷¹. En los casos en que participen integrantes de la comunidad, debe determinarse si estos necesitan asistencia técnica o de otro tipo para participar en el proceso (ya sea en procesos de consulta o preparándolos para realizar inversiones en forma eficaz).

Diseño de la oportunidad de concesión

Modelo de concesión: Usando el árbol de decisiones de la sección 2.3, establezca el modelo de concesión (o combinación de modelos) que se ofrecerá (esto es, acuerdos de gestión, contrato de arrendamiento, permiso o concesión) y su duración, y aclare quién tendrá la propiedad de los activos. Establezca el tipo de socio que se busca para las concesiones, por ejemplo:

- solo del sector privado u ONG
- asociación de empresa conjunta, con participación accionaria privada y comunitaria
- asociación público-privada, con una asociación entre el gobierno y el sector privado, una ONG o la comunidad
- propiedad comunitaria

El tipo de socio elegido tendrá numerosas implicaciones, incluido quién asume el riesgo de la inversión de capital de la concesión (es decir, el gobierno, el sector privado, una ONG o una comunidad receptora), así como el alcance de los beneficios de desarrollo para las comunidades locales y receptoras. Pero estos no son incompatibles entre sí y un programa de concesiones puede promover distintos tipos de alianzas para distintos sitios de concesiones en una misma área protegida.

Tipo de productos turísticos: De los tipos de productos turísticos y actividades turísticas que se describen en la sección 2.1 seleccione los que se ofrecerán. Estos deben ser compatibles con el plan de gestión del área protegida. Indique si requerirán inversiones de capital.

Duración: La duración de la concesión que se ofrecerá debe basarse en el nivel de riesgo que asumiría el inversor (p. ej.,

deberían ofrecerse concesiones más largas para inversiones mayores de capital, como las que incluyen alojamiento). En algunos casos, a los concesionarios que tienen un buen desempeño se les puede dar una opción preferencial para un plazo de concesión adicional.

Evaluación de viabilidad y de mercado

Debería hacerse un **análisis situacional de turismo** mediante un examen de la bibliografía y consultas con las partes interesadas identificadas en las autoridades y el sector privado. Este análisis debería incluir una evaluación de la oferta y la demanda en la que se establezcan valores de referencia :

- **Demanda:** Recopile información de estadísticas nacionales y de destinos sobre cantidades de arribos, mercados de origen, datos demográficos, duración de estadías, gastos, cifras de huéspedes, tipos de alojamiento utilizados, destinos visitados, actividades emprendidas, tendencias y objetivos de desarrollo de la autoridad.
- **Oferta:** Revise la información sobre alojamientos existentes y que compiten (cantidad, tipo, capacidad, calidad, tarifas), operaciones y guías de excursiones, restaurantes, transporte, información y nuevos productos turísticos previstos, atracciones y destinos y productos que compiten.

Contacte a inversores potenciales que puedan tener experiencia y estar interesados en nuevas inversiones de turismo sostenible en áreas protegidas. Considere utilizar excursiones de exploración a otras áreas protegidas, reuniones en ferias comerciales locales e internacionales y reuniones individuales para tratar con ellos. Establezca una **base de datos de inversores existentes y potenciales** (incluidos del sector privado, ONG y las comunidades) y luego trate con ellos los sitios propuestos para otorgar concesiones. Determine si las áreas protegidas, los sitios y los tipos de productos propuestos son de interés para los inversores; qué sitios y destinos existen que competirían con los propuestos; qué probabilidad hay de que los inversores se postulen para una concesión; qué invertirían; si los niveles de infraestructura son apropiados; y qué desafíos y riesgos se prevén .



69 Walton, A., Gomei, M. y Di Carlo, G. (2013). Stakeholder engagement: Participatory Approaches for the Planning and Development of Marine Protected Areas. World Wide Fund for Nature y NOAA – National Marine Sanctuary Program. Disponible en: http://awsassets.panda.org/downloads/stakeholder_engagement.pdf

70 Adaptado de http://tourisminvest.org/_manual/manual_workstream_stakeholder-mgt.html

71 IFC (2007). Ob. cit.

72 Spenceley (2014). Ob. cit.

73 Spenceley (2014). Ob. cit.



Establecimiento de tarifas

Establecer una tarifa de concesión implica encontrar un equilibrio entre lo que ganaría el socio de utilizar el área protegida (un bien público) y lo que ganaría a cambio la autoridad. El proceso de establecimiento de tarifas debe ser **transparente, justo y coherente**. También es importante recordar que los ingresos no son el factor más relevante en las concesiones de áreas protegidas. Otros factores importantes son el acceso público, el tamaño y la exclusividad del área, la equidad, la conservación y los beneficios para la comunidad. Debe explicársele al concesionario que las tarifas de concesión son esencialmente un gasto comercial (esto es, alquiler de una propiedad, utilización de la tierra, etc.). Las opciones de tarifas incluyen⁷⁴:

- **Tarifas basadas en la oferta** – son aquellas en las que las autoridades proponen un valor de reserva o tarifa mínima y lo ofrece al mercado a través de un llamado a propuestas competitivo (p. ej., licitación o subasta).
- **Tarifas basadas en el mercado** – surgen de ofertas espontáneas, en las que se presenta a la autoridad una propuesta de tarifa y esa tarifa puede aceptarse o negociarse hasta llegar a un acuerdo.
- **Tarifas basadas en ingresos** – las tarifas se determinan como un porcentaje de los ingresos brutos generados por el concesionario. En África meridional, las tasas suelen ser entre el 6% y el 10% de la facturación de los alojamientos (o lodges) de safari en áreas protegidas de alto valor, combinadas con un pago mínimo del 50% de la tarifa prevista de la concesión. Pero para controlar este tipo de tarifas se requiere que la autoridad correspondiente tenga fuertes facultades de inspección y auditoría y que haya una definición clara de lo que constituye ingresos. Las tarifas por noche y por cama pueden usarse también como sustituto de una tarifa basada en ingresos.
- **Tarifas por unidad** – se usan en aquellos casos en que las autoridades prefieren cobrar una tarifa fija por unidad de uso, como, por ejemplo, una tarifa fija por hectárea por año. Estas tarifas son más fáciles de administrar para la

autoridad, pero deben fijarse en base a valoraciones realistas de la oportunidad (p. ej., las tarifas consideradas muy altas han desalentado a inversores en algunos sitios).

- **Tarifas fijas** – pueden usarse para concesiones pequeñas, cuando hay probabilidad de que los ingresos previstos sean bajos o que sea difícil fiscalizar las ganancias.
- **Combinaciones** – también es posible tener combinaciones, como por ejemplo, tarifas fijas combinadas con tarifas basadas en ingresos, etc.

Si una autoridad quiere establecer una tarifa mínima de concesión, puede estudiar las tarifas históricas y las normas de la industria y utilizar un análisis de inversiones para determinar la rentabilidad probable. También es importante establecer una tasa interna de rentabilidad (TIR) aceptable que cubra los riesgos y costos asociados con la gestión de la concesión en el área protegida⁷⁵. Es importante tener en cuenta que el operador turístico tiene que poder sacar una ganancia de la actividad para que esta sea viable.

Viabilidad comercial para los inversores

Calcule si hay probabilidad de que la concesión turística sea comercialmente viable, elaborando una proyección simple de flujo de fondos para un concesionario hipotético y con una tarifa mínima de concesión que sea realista. Esa proyección ayudará a evitar expectativas poco realistas y a fijar, si corresponde, una tarifa mínima de concesión realista. En el Manual de Alianzas Público-Privadas de Sudáfrica encontrará más orientaciones para este tipo de proyección⁷⁶. En el Cuadro 8 se exponen algunas de las diferencias para los inversores dentro y fuera de las áreas protegidas.

⁷⁴ Thompson et al. (2014). Capítulo 6.

⁷⁵ Thompson et al. (2014). Capítulo 6.

⁷⁶ <http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Main%20Intro+Contents.pdf>

⁷⁷ Castis, T. (2017). PPP Program, iSimangaliso Wetland Park, presentación en la reunión de Alianzas y concesiones turísticas en áreas protegidas, celebrada en St. Lucia, Sudáfrica, del 30 de mayo al 2 de junio de 2017.



Cuadro 8: Consideraciones para los inversores que invierten en actividades turísticas dentro y fuera de áreas protegidas ⁷⁷

Tema	Alojamiento turístico fuera de las áreas protegidas	Alojamiento turístico dentro de un área protegida
Crecimiento de capital	El inversor puede vender los bienes inmuebles a un valor que generalmente excede la inversión inicial.	No hay crecimiento de capital. Las instalaciones vuelven automáticamente al estado, sin compensación por las mejoras que hubiera realizado el inversor. A lo sumo, el concesionario saliente podrá recuperar parte del valor de los bienes muebles que pasen a manos del nuevo operador.
Garantía para financiación de deudas	Los bienes inmuebles pueden servir de garantía para financiar deudas, incluso cuando la inversión sea en bienes inmuebles arrendados.	La garantía para financiación de deudas está limitada a los derechos que tiene el inversor en virtud del contrato de concesión, que en términos financieros son muy limitados. El inversor tendría que afectar otros bienes para obtener financiación. Esto obviamente no es atractivo para los inversores, dado que el concesionario asume un riesgo mucho mayor.
Riesgo	El inversor asume todo el riesgo operativo, incluido el riesgo de quiebra. No obstante, el inversor puede vender el proyecto en cualquier momento para mitigar pérdidas o evitar la quiebra. Si es necesario inyectar más capital en el proyecto, este podrá recuperarse con ganancias futuras o revaloración de capital.	El inversor asume todo el riesgo operativo, incluido el riesgo de quiebra. No tiene otra opción que seguir ejecutando el proyecto independientemente de las pérdidas que sufra y de sus perspectivas de recuperación. Si es necesario inyectar más capital en el proyecto, es posible que no lo recupere nunca, ya que el proyecto tiene una duración limitada y no hay revaloración de capital.
Gasto de capital y costos operativos	No son afectados por factores ambientales o similares típicos de las áreas protegidas.	Considerablemente más altos debido a constricciones ambientales (p. ej., los costos de construcción son más altos porque las obras se realizan en zonas remotas o inaccesibles; es necesario retirar los desechos de las áreas protegidas; debe instalarse una planta especializada para el tratamiento de las aguas residuales; etc.).
Mercado objetivo	Acceso a una variedad de mercados (ocio, negocios, etc.), que permiten al inversor diversificar su riesgo comercial.	Depende exclusivamente del mercado del ocio, que es notoriamente inconstante y sujeto a fluctuaciones que están más allá del control del inversor. En muchos casos, debido a constricciones ambientales, los proyectos son a pequeña escala, lo cual lleva a cobrar precios elevados que aseguren su viabilidad. Este es el segmento más vulnerable del mercado turístico durante los ciclos de recesión.

Relación calidad-precio para las autoridades

Determine si la concesión le brindará una buena relación calidad-precio al gobierno y a la autoridad del área protegida. Compare el ingreso probable que generaría la concesión para fines de conservación, creación de puestos de trabajo e inversión en infraestructura con las opciones alternativas (p. ej., subcontratación interna) o el no hacer nada⁷⁸. Un factor importante que debe considerarse son los ingresos a la luz de los costos asociados del proceso de adquisición y gestión de un contrato de concesión⁷⁹.

Plan de negocios de alto nivel para el proceso de concesión

Con este plan se concluye la etapa de diseño y viabilidad y en él se describirán claramente importantes elementos de la concesión (véase el Recuadro 16).

3.4. Proceso de adquisición, negociación y contratación

Objetivo de esta fase: En esta fase se implementa el plan de negocios de alto nivel y ello incluye la preparación del proceso de adquisición (incluida la estrategia y el paquete, los materiales promocionales y los pliegos de licitación) y luego el proceso de la transacción en sí.

Resultado de esta fase: Esta fase debería culminar con la celebración de un contrato de concesión acordado entre la autoridad del área protegida y un inversor.

Preparación del proceso de adquisición

La autoridad debería desarrollar un plan general y elaborar los materiales que se utilizarán durante el proceso de adquisición. Estos incluyen:

- **Descripción del paquete de la concesión que se ofrecerá a los inversores.** Esto incluye elementos del plan de negocios de alto nivel (véase el Recuadro 16) y también el cronograma del proyecto (el proceso de adquisición, la duración de la concesión y la salida).
- Acuerdo sobre el **plan para la estrategia de adquisición** que se utilizará (p. ej., licitación pública, subasta) (véase el Cuadro 10).

Recuadro 16: Contenido de un plan de negocios de alto nivel para concesiones⁸¹

- Metas y objetivos de la concesión.
- Productos y servicios que se desarrollarán, asegurándose de que sean compatibles con la sensibilidad ambiental y social del destino.
- El modelo de concesión (gestión, arrendamiento, construcción-explotación-traspaso, etc.), con funciones y responsabilidades de la autoridad y del concesionario y arreglos institucionales pertinentes.
- El modelo de negocios (p. ej., sector privado, empresa conjunta, empresa de propiedad comunitaria).
- Análisis de la industria y el mercado, incluida oferta y demanda internacional, regional y nacional, así como análisis de competidores y de riesgo.
- Impacto en el desarrollo, en términos de ingresos generados, puestos de trabajo creados, inversión movilizada, recursos naturales protegidos, desarrollo de competencias y desarrollo económico local.
- Plan de sostenibilidad, incluidos vínculos socioeconómicos y culturales directos e indirectos con las comunidades locales, conservación de la diversidad biológica y gestión ambiental.
- Cronograma del proyecto, incluidos cualquier enfoque gradual para la divulgación de oportunidades y el ciclo vital de cada concesión, indicando el proceso de adquisición, la duración y la salida.
- Plan de marketing, incluidos producto, precio, promoción y lugar, así como los roles de los distintos organismos.
- Plan financiero y proyecciones financieras, incluido todo el espectro de escenarios (mejor, promedio y peor).
- Riesgos y supuestos críticos (financieros, políticos, ambientales, sociales, de reputación, de mercado) y plan de mitigación.
- Seguimiento y evaluación de la concesión.

Cuadro 9: Costos institucionales de las concesiones turísticas que deben afrontar típicamente las autoridades de áreas protegidas⁸⁰


Costos para la institución	Fase de la concesión			
	Estudio preliminar	Diseño y viabilidad	Adquisición	Gestión de la concesión
Oficial y personal del proyecto	✓	✓	✓	✓
Consultores o asesor de transacción	✓	✓	✓	
Expresión de interés		✓		
Participación de las partes interesadas		✓		✓
Infraestructura de apoyo / mejoras		✓		✓
Publicidad			✓	
Obligaciones de gestión de la conservación				✓
Procesos de seguimiento y evaluación				✓

78 En el Manual de Alianzas Público-Privadas de Sudáfrica encontrará directrices más detalladas para este tipo de proyección.

79 <http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Main%20Intro+Contents.pdf>

80 Adaptado de South African Public Private Partnership Manual: National Treasury PPP Practice notes issued in terms of the Public Finance Management Act: Module 1, pág. 34.

81 Spenceley (2014). Ob. cit.; y Legovini, A. (2010). Development Impact Evaluation Initiative: A World Bank-Wide Strategic Approach to Enhance Developmental Effectiveness, Banco Mundial. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTDEVIMPEVAINI/Resources/3998199-1286546178578/7465778-1291306572028/Legovini_dime_paper_ext.pdf



“Los ingresos no son el factor más relevante en las concesiones de áreas protegidas. Otros factores importantes son el acceso público, el tamaño y la exclusividad del área, la equidad, la conservación y los beneficios para la comunidad”.

- **Un plan para atraer inversores**, que puede incluir eventos específicos de lanzamiento, participación en ferias comerciales internacionales, reuniones individuales con operadores objetivo, avisos en diarios y revistas, redes sociales⁸².
- Producción de **materiales promocionales**. Además de folletos y volantes atractivos en papel satinado para llamar la atención de los inversores, estos materiales incluyen fichas informativas con parámetros básicos (p. ej., ubicación, dimensiones del sitio). Los materiales promocionales pueden incluir además comunicados de prensa para los medios, afiches y carteles para ferias comerciales, sitios web y portales de inversión. También pueden elaborarse manuales técnicos para inversores interesados, con datos tales como costos de terrenos y procedimientos de compra, costos de permisos de construcción y procedimientos para obtenerlos, licencias requeridas, costos y normas laborales (p. ej., para extranjeros), incentivos, costos de servicios públicos, políticas y leyes pertinentes y prioridades de sostenibilidad⁸³.
- **Preparación de los pliegos de licitación** y una “sala” física o virtual para almacenar datos en forma segura. Los pliegos de licitación incluirían un manual de presentación de ofertas (reglas y procedimientos), anuncios (p. ej., para expresiones de interés, si la autoridad quiere saber cuál es

el nivel de demanda), listas de verificación para selección y precalificación, llamado a propuestas con acuerdos de confidencialidad y una lista de verificación para selección; y un proyecto de contrato.

- Acuerdo sobre el **comité de evaluación de ofertas**, los criterios de evaluación que se aplicarán y las funciones de sus miembros. Los miembros del comité deben suscribir acuerdos de confidencialidad y recusarse si tienen un conflicto de interés.

Es esencial que el proceso sea aprobado formalmente por la autoridad (y potencialmente a nivel ministerial). Esto es necesario para garantizar la integridad y la transparencia del proceso y para evitar repercusiones de cualquier injerencia política en el proceso o favoritismo que pudiera surgir.

82 Spenceley (2014). Ob. cit.

83 Whyte, R., Perrottet, J., Di Fiori, V. y Neville, H. (2013) Global Investment Promotion Best Practices: Winning tourism investment, Banco Mundial. Disponible en: <https://www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/investment-generation/investment-policy-and-promotion/gipb/upload/Tourism-GIPB-report.pdf>, pp7

84 Adaptado de Servicios de Asesoría sobre el Clima de Inversión (2012). Facilitating Large-Scale tourism resorts in Mozambique: The tourism investment generation approach, Grupo Banco Mundial; y Gobierno de Zambia (2016). Guidelines and checklist in designing public private partnership (PPP) projects for wildlife conservation.

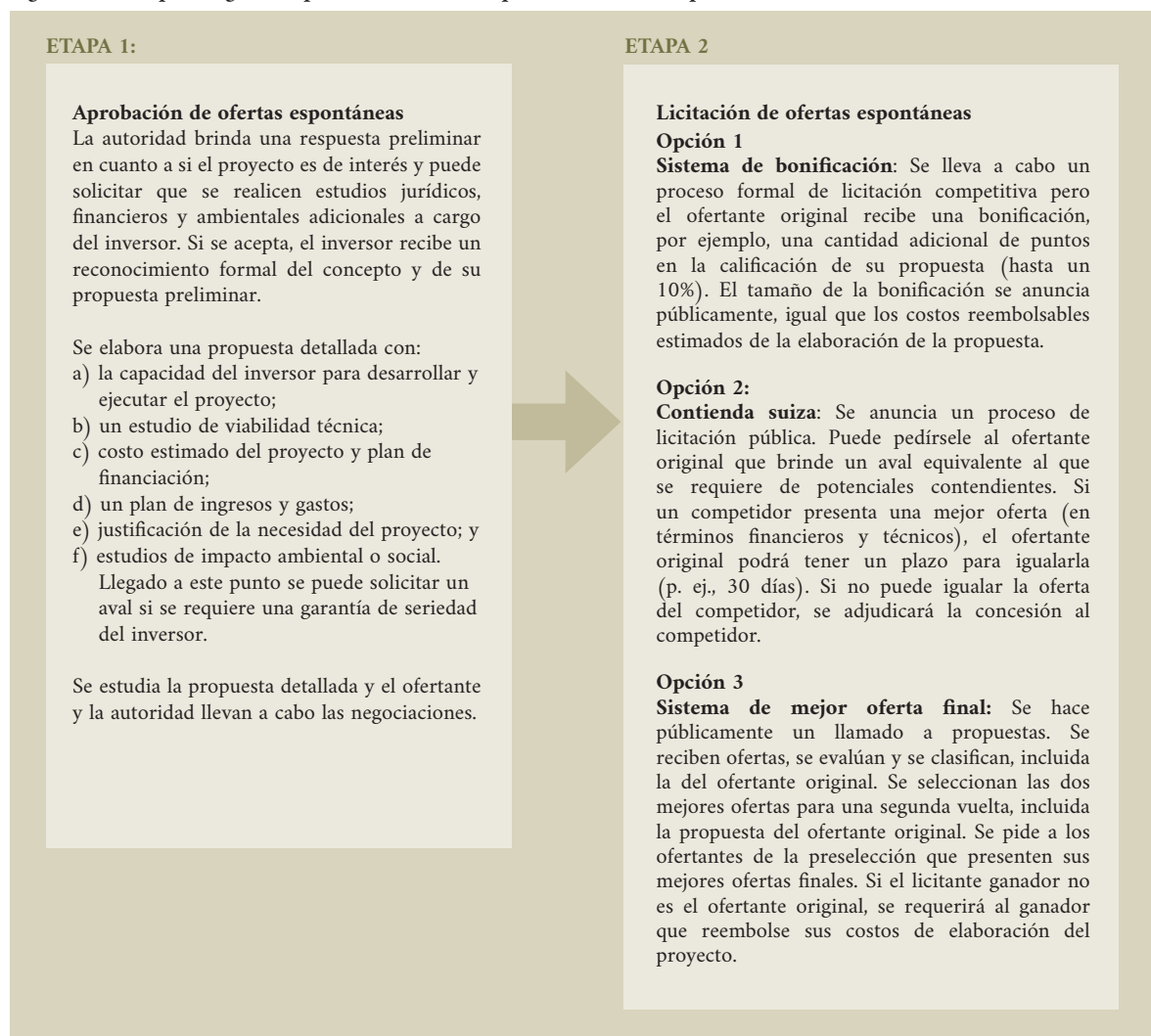
Cuadro 10: Ventajas y desventajas de las distintas estrategias de transacción⁸⁴

	Ventajas	Desventajas
Licitación	<ul style="list-style-type: none"> • Es el proceso más transparente. • Sistema basado en el mercado para seleccionar la mejor propuesta. • Es el que mayor interés genera entre los inversores. • Puede elegirse al mejor candidato sobre la base de múltiples criterios. • Pueden realizarse verificaciones de antecedentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • El hecho de que sea un proceso competitivo lo hace menos atractivo para algunos inversores porque reduce las posibilidades de ganar. • Puede ser costoso, largo y complicado. • Se corre el riesgo de atraer licitantes con poca o nada de experiencia. • Las propuestas se evalúan generalmente en secreto.
Subasta	<ul style="list-style-type: none"> • Muy transparente. • Competitiva. • Rápida y fácil. • Genera interés entre los inversores. • Pueden realizarse verificaciones de antecedentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • No es posible negociar otros beneficios (p. ej., beneficios locales, puestos de trabajo, contribución a la conservación). • Dificultad para realizar verificaciones de antecedentes.
Oferta espontánea	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor flexibilidad. • Ya hay un inversor interesado. • No se requiere marketing ni promoción. • Es útil si hay falta de interés del sector privado. • Puede medirse si hay interés a través de una licitación o subasta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimiento ad hoc y que responde a las ofertas que se presenten. • El riesgo de elegir a un inversor inadecuado y de no obtener la mejor oferta es potencialmente mayor.
Negociación directa	<ul style="list-style-type: none"> • Relativamente simple, rápida y directa. • Es la que prefieren los inversores más prestigiosos. • Mayor flexibilidad. • No se requiere marketing ni promoción. 	<ul style="list-style-type: none"> • No es competitiva. • Se expone a críticas externas sobre transparencia, favoritismo y corrupción. • Se corre el riesgo de elegir a un inversor inadecuado y de no obtener la mejor oferta, o de no llegar a un acuerdo si la negociación falla.



Las ofertas espontáneas pueden ser más transparentes y competitivas si se sigue un proceso adicional, que se expone en la Figura 4.

Figura 4: Pasos para lograr un proceso de ofertas espontáneas más competitivo⁸⁵



85 Adaptado de Spenceley (2014). Ob. cit.



Figura 5: Ejemplo de un diseño conceptual para una oportunidad de concesión turística costera en Mozambique⁸⁶



⁸⁶ IFC. (2007) Mozambique Tourism Anchor Investment Program: Anchor Sites Assessment, informe final, MITUR / FUTUR/ IFC
⁸⁷ Servicios de Asesoría sobre el Clima de Inversión (2012). Facilitating Large-Scale tourism resorts in Mozambique: The tourism investment generation approach, Grupo Banco Mundial.
⁸⁸ Comunicación personal con Anabela Rodrigues, NNR, enero de 2012.



Stand de exposición para un programa de concesiones en Mozambique⁸⁷

Recuadro 17: Sistema de garantía de oferta de la Reserva Nacional Niassa, Mozambique⁸⁸

Las propuestas recibidas fueron depositadas a cargo de un tercero independiente: Ernst and Young. Esta empresa tuvo bajo su custodia los documentos de la licitación y destinó una sala de sus oficinas para el estudio de las propuestas y para llevar a cabo las evaluaciones.





Encontrar inversores comprometidos con la inversión y la sostenibilidad

Pueden usarse las **etapas de precalificación** para recabar información sobre la experiencia y éxitos anteriores de los inversores en materia de impactos en la conservación y el desarrollo. Por ejemplo, se les puede pedir una expresión de interés en la que incluyan información sobre si en otros emprendimientos recibieron certificación de sostenibilidad de terceros independientes o si han ganado premios internacionales por su trabajo. Pueden pedirse **referencias** a representantes de otras autoridades de áreas protegidas en las que hayan trabajado, a fin de verificar su trayectoria.

Puede brindarse a los inversores acceso a información recabada durante la etapa de viabilidad (p. ej., análisis de mercado, impacto para el desarrollo, análisis jurídico, etc.) y la oportunidad de llevar a cabo una diligencia debida completa para evaluar la oportunidad de negocio (p. ej., sus activos, deudas y potencial comercial). Idealmente se les brindará la posibilidad de visitar el sitio y hablar con partes interesadas pertinentes para mejorar su capacidad para realizar una propuesta realista y comercialmente viable.



Negociación y contratación

Algunas estrategias de transacción casi no requieren negociación y una vez que se anuncia el ganador simplemente se firma un contrato (p. ej., en las subastas y licitaciones en las que un ofertante presenta un contrato firmado). En otras estrategias, las negociaciones pueden ser un proceso largo y complejo (p. ej., en el caso de las negociaciones directas), o solo se dan por terminadas cuando el ofertante ha cumplido las condiciones necesarias (p. ej., obtenido financiación). Puede contratarse a un asesor en transacciones o a un negociador experimentado para facilitar las tratativas.

La autoridad del área protegida puede tener un cierre comercial y un cierre financiero del negocio. El cierre comercial se produce cuando la autoridad del área protegida y el concesionario suscriben el contrato de concesión. El concesionario tiene generalmente un plazo establecido para concluir los arreglos financieros con los prestamistas y los inversores y, una vez vencido ese plazo, la autoridad del área protegida tendría la opción de cancelar el acuerdo de concesión con el ofertante preferido e iniciar tratativas con el ofertante de reserva. Esto se hace para asegurar que la autoridad del área protegida no esté obligada a firmar con un ofertante que en definitiva no puede financiar el proyecto. El cierre financiero podría también incluir la suscripción de un acuerdo directo

Los pliegos de licitación también pueden diseñarse de manera tal de alentar a los inversores a que planteen qué beneficios brindarán en materia de conservación y también para las comunidades locales brindando mayor equidad, puestos de trabajo y compras. Estas propuestas se examinarán en conjunto con la oferta financiera. En el caso de los ofertantes ganadores, las metas ambientales y de empoderamiento de su propuesta pueden integrarse al acuerdo contractual y hacerse un seguimiento de su cumplimiento.

Gestión de la transacción

La autoridad del área protegida ofrece las concesiones al mercado, estudia las propuestas y luego de una negociación con el ofertante preferido, suscribe un acuerdo de concesión con el socio. El proceso emplea los materiales elaborados y continúa con los siguientes pasos.

entre los prestamistas y la autoridad del área protegida para reflejar los acuerdos de garantía que los prestamistas pueden tener con respecto a los activos del proyecto y que también registrarán los derechos de intervención de los prestamistas⁸⁹.

Las **características de un buen negocio incluyen** que sea asequible y beneficioso para ambas partes; que tenga una buena relación calidad-precio (teniendo en cuenta los impactos financieros y de desarrollo); que tenga una transferencia aceptable de riesgo; que el inversor tenga suficiente capacidad técnica (incluido en cuanto a operaciones, el trabajo con las comunidades, la base existente de clientes y la capacidad promocional); y que promueva el turismo sostenible⁹⁰.

89 Comunicación personal con Carla Faustino Coelho, Corporación Financiera Internacional, correo electrónico de junio de 2017.

90 Adaptado de Tesorería Nacional de Sudáfrica (2005). Ob. cit.; y Varghese, G. (2008) "Public private partnerships in South African National Parks", en Spenceley, A. (editor), Responsible tourism: critical issues for conservation and development, Earthscan, pág. 77.

Cuadro 11: Pasos de la transacción⁹¹

Paso de la transacción	Descripción	Estrategia de transacción		
		Licitación	Subasta	Oferta espontánea / negociación directa
Se anuncia la oportunidad	Se publican avisos en diarios oficiales, revistas comerciales y periódicos nacionales e internacionales de gran credibilidad. Se envían avisos directamente a los inversores identificados en los pasos anteriores y se difunde información en ferias comerciales internacionales y regionales.	✓	✓	
Se hace una precalificación de las partes que presentaron una expresión de interés (EdI), sobre la base de criterios clave (p. ej., solidez financiera, experiencia técnica y comercial, credenciales de sostenibilidad)	Deben recibirse las EdI, registrarse y guardarse según los procedimientos establecidos en los pliegos de licitación. En un día y hora designados, se deben presentar las EdI al comité de evaluación para que las examine y evalúe, conforme al procedimiento especificado, y con una calificación de aprobado o no aprobada ⁹² . Se comunica a las compañías el resultado del proceso de precalificación.	✓		
Se emite una solicitud de propuestas (SdP) con un proyecto de contrato, un acuerdo de confidencialidad y una descripción de la información que se requiere del ofertante	La SdP se pone a disposición de los ofertantes que pasaron una etapa de precalificación. En algunos casos se puede pedir a los ofertantes que antes de recibir la SdP abonen un monto dado, el cual se utilizará para ayudar a preparar los pliegos de licitación para los ofertantes.	✓		
Diligencia debida por los ofertantes (visitas al sitio, conferencia de ofertantes)	Acceso a la “sala” de datos: Para examinar la información técnica, jurídica y financiera detallada sobre la concesión. Visitas al sitio: Debe darse a cada compañía precalificada la posibilidad de visitar los sitios de la concesión y de discutir la oportunidad con personal del área protegida, autoridades locales y partes interesadas pertinentes que estén plenamente informadas. Conviene que un profesional independiente facilite las visitas a los sitios y las reuniones y recabe información sobre cualquier inquietud que tuvieran los inversores. Preguntas y respuestas con los ofertantes: s tipos de preguntas que pueden hacer los inversores pueden tener que ver con antecedentes técnicos o con el diseño del proyecto y también con la estructura de la transacción, el marco jurídico y la distribución de los riesgos. Este proceso puede llevarse a cabo por teléfono, correo electrónico o en una conferencia para ofertantes. Debe tratarse igual a todos los ofertantes y de manera que todas las respuestas se compartan con todos los ofertantes precalificados.	✓	✓	
Se reciben las ofertas	Las ofertas deben recibirse, registrarse y guardarse según los procedimientos establecidos en los pliegos de licitación. Puede pedirse que las ofertas se presenten en un sobre, dos (por un lado la oferta técnica y por otra la financiera) o tres (una oferta adicional de “empoderamiento”).	✓	✓	✓
Se estudian las ofertas (financieras, ambientales y de desarrollo social) y se selecciona al ofertante preferido	En un día y hora designados, se deben presentar las ofertas al comité de evaluación para que las examine y evalúe, conforme al procedimiento especificado por el comité de evaluación. Los inversores no deben estar presentes en la evaluación técnica pero pueden asistir a la apertura de las ofertas financieras. Debe hacerse un acta o transcripción oficial del proceso de las evaluaciones ⁹³ . El ganador se seleccionará sobre la base de la calificación técnica/financiera ponderada o de la mejor oferta financiera si la evaluación técnica recibe una calificación de aprobado o no aprobado conforme a las reglas de procedimiento de las SdP ⁹⁴ . Al final del proceso de evaluación de ofertas, la autoridad se comunica con todos los ofertantes. Se invita al ganador a finalizar el contrato y demás acuerdos del proyecto ⁹⁵ . El ofertante que quedó en segundo lugar puede mantenerse en reserva por un período adicional, por si el acuerdo con el ofertante preferido no se llega a concretar.	✓		
Se negocia con el ofertante preferido	En algunos procesos puede haber cierta negociación en esta etapa, mientras que en otros casos el ofertante ya habrá presentado un contrato firmado junto con su oferta. En los casos en que hay negociaciones, puede resultar útil en esta etapa contar con un negociador experimentado o un asesor de transacciones, y debe haber un clima de confianza y cooperación ⁹⁶ .	✓		✓
Agree management plan and sign contract.	Se considera que ha finalizado la transacción una vez que la autoridad contratante y el ofertante ganador hayan firmado contrato. El acuerdo de concesión debe incluir también un plan de gestión acordado ⁹⁷ .	✓	✓	✓

Recuadro 18: Elementos de un contrato de concesión típico⁹⁸

- Naturaleza y alcance de los derechos de concesión (p. ej., área geográfica, obras, servicios, grado de exclusividad);
- Precondiciones para la entrada en vigor;
- Duración del contrato;
- Naturaleza de los intereses de propiedad de las partes en los bienes de la concesión (p. ej., el derecho a usar un área o una infraestructura);
- Mantenimiento de los activos de la concesión (mantenimiento vial, acceso, etc.);
- Tarifas pagaderas (incluidos procedimientos de ajustes y revisiones);
- Garantías de desempeño (p. ej., niveles de servicio, ocupación);
- Seguimiento, evaluación, con indicadores clave de desempeño y modelo de lista de verificación de cumplimiento del contrato;
- Pólizas de seguro;
- Limitaciones de responsabilidad e indemnización de la autoridad del área protegida;
- Fuerza mayor (daños o destrucción a causa de fuerzas más allá del control de las partes);
- Impactos ambientales durante la construcción, operación o puesta en servicio;
- Potestad para ceder los derechos de concesión a terceros;
- Restricciones / condiciones impuestas a la cesión de la concesión;
- Restricciones / condiciones impuestas a las transacciones de partes asociadas (p. ej., en el caso de que el concesionario sea parte de un grupo más grande);
- Contribuciones socioeconómicas (p. ej., equidad local, empleo, compras, proyectos sociales);
- Cambios en la legislación;
- Incumplimiento y procedimientos de rescisión;
- Disposiciones sobre solución de controversias;
- Circunstancias en las que la operación podría pasar a manos de terceros o de la autoridad del área protegida (p. ej., provisionalmente si hay un incumplimiento grave);
- Impuestos y otras cuestiones fiscales.

4. GESTIÓN DEL CONTRATO

4.1. Gestión de la asociación

El contrato entre una entidad externa y un área protegida permite el funcionamiento del emprendimiento turístico. Existe un conjunto de temas importantes que deben considerarse dentro del contrato y en su ejecución (véase el Cuadro 12).

En el Recuadro 19 se describen algunas buenas prácticas de participación de las partes interesadas que resultan útiles durante la construcción y operación de nuevas instalaciones turísticas. Los contratos de largo plazo pueden ser difíciles de gestionar dado que el personal de las áreas protegidas cambia frecuentemente. Por lo tanto, la planificación de la sucesión y la transferencia de capacidades y conocimientos (véase la sección 5) son importantes para la continuidad y la sostenibilidad.

Recuadro 19: Buenas prácticas de participación de las partes interesadas durante la construcción y operación⁹⁹

Construcción	Operación
<ul style="list-style-type: none">• Identificar a las partes interesadas que tienen mayor probabilidad de verse afectadas por la construcción.• Notificar a las partes interesadas locales sobre las actividades de construcción y los cambios en los cronogramas.• Disponer en el lugar sin demora personal de enlace con la comunidad.• Procurar tiempos de respuesta rápidos en la reparación de agravios.• Informar a las partes interesadas sobre el progreso de los programas de gestión ambiental y social.• Elegir concesionarios que puedan relacionarse eficazmente con las partes interesadas.• Gestionar los riesgos que representan los concesionarios para las relaciones con las partes interesadas.	<ul style="list-style-type: none">• Gestionar la transición de la construcción a las operaciones.• Revisar y actualizar periódicamente la información de la que se dispone sobre las partes interesadas.• Continuar revelando información a las partes interesadas y consultándolas y notificándolas según sea necesario.• Asegurar la integración de compromisos permanentes de las partes interesadas en los sistemas de gestión de operaciones.• Comunicar regularmente los planes de preparación y respuesta ante emergencias.• Mantener en funcionamiento el mecanismo de reparación de agravios.• Considerar el establecimiento de un programa de seguimiento participativo o por terceros.

91 Adaptado de Spenceley (2014). Ob. cit.

92 IFC. (2007). Ob. cit., pág. 38.

93 IFC. (2007). Ob. cit., pág. 38.

94 IFC. (2007). Ob. cit., pág. 38.

95 IFC (2007) . Ob. cit., pág. 38.

96 Tesorería Nacional de Sudáfrica (2005), pág. 59 y ejemplo en pág. 62.

97 IFC (2007). Ob. cit., pág. 39.

98 Adaptado de Thompson et al. (2014). Ob. cit., pág. 172; y Gobierno de Zambia (2016). Ob. cit.

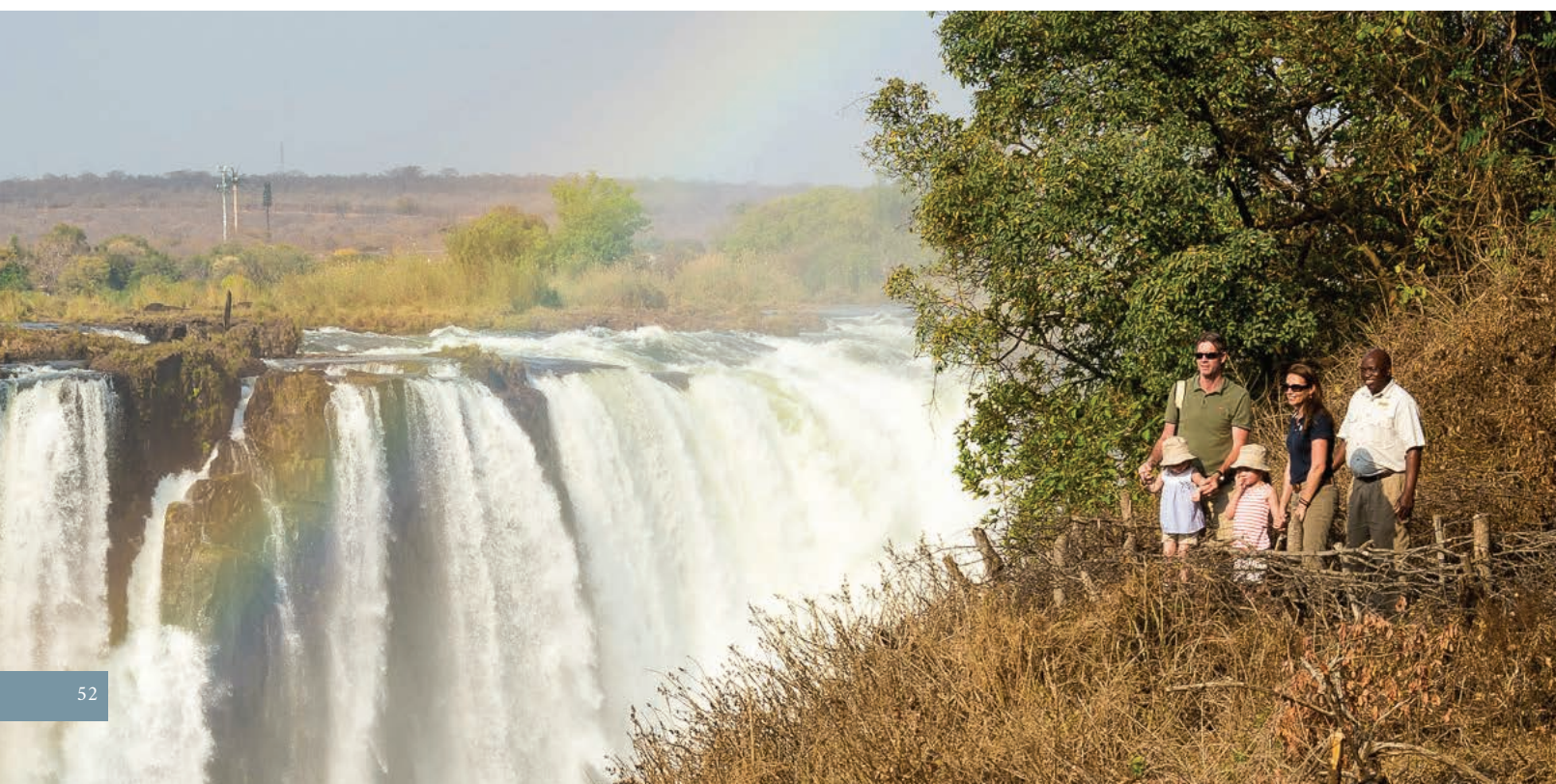
99 IFC (2007). Ob. cit., pág. 135.

Cuadro 12: Posibles desafíos asociados a los contratos y opciones para abordarlos

Tema	Desafío/ejemplo	Opciones para mitigarlo
Inversiones de capital en instalaciones	<p>La mayoría de los administradores de áreas protegidas prefieren contratos de corto plazo a fin de maximizar la flexibilidad de las áreas protegidas. Sin embargo, muchos concesionarios prefieren contratos de largo plazo para maximizar el desarrollo comercial y el retorno de la inversión.</p> <p>Los concesionarios son reacios a invertir dinero en los últimos años de un contrato en instalaciones que son de propiedad del área protegida. Prefieren trasladar esa obligación de mantenimiento al área protegida, con la expectativa de que el área protegida repare las instalaciones luego de la finalización del contrato.</p>	<p>El equilibrio de esas dos tensiones a menudo resulta en contratos de 10 años o más. Mayores niveles de inversión pueden dar lugar a contratos de duración más larga.</p> <p>Se recomienda dar a los concesionarios una exoneración especial para mantenimiento y mejora de infraestructura. El concesionario lleva un registro detallado de todos los costos de capital.</p> <p>Se recomienda exigir que el concesionario se encargue del mantenimiento de rutina y dé pruebas de que lo ha hecho.</p>
Responsabilidades del concesionario en la gestión general del área protegida	<p>Los concesionarios procuran que sus responsabilidades en virtud del contrato sean interpretadas en sentido restrictivo. Quieren evitar involucrarse en actividades que exceden su objetivo específico.</p>	<p>Los ingresos generados por el contrato que se entregan al área protegida deben ser suficientes para cubrir una variedad de actividades de gestión del área protegida.</p>
Personal del concesionario	<p>Los miembros del personal del concesionario se contratan para que presten un servicio específico, como vender productos en una tienda o alquilar equipos. Sus conocimientos de las políticas del área protegida pueden ser escasos.</p> <p>Actividades inapropiadas por el personal, tales como explotación ilegal o suministro de información incorrecta.</p> <p>Viviendas para el personal.</p> <p>Bajos salarios que fomentan prácticas ilegales (p. ej., robos).</p>	<p>Capacitación en políticas de áreas protegidas para los concesionarios y su personal.</p> <p>Directrices claras combinadas con seguimiento, evaluación y cumplimiento</p> <p>Construcción y mantenimiento de instalaciones específicas para estos fines, o transporte del personal desde y hasta el lugar de la concesión.</p> <p>Estipular en las propuestas los salarios que se pagarán y evaluaciones que garanticen que esos salarios sean justos y sean suficientes para vivir.</p>
Prestación deficiente de servicios	<p>La prestación deficiente de servicios se puede detectar cuando los visitantes informan que los servicios no alcanzan niveles aceptables (p. ej., información incorrecta, situaciones inaceptables o peligrosas y personal descortés).</p>	<p>Los procesos para identificar y remediar esos problemas se detallan en el contrato.</p>
Responsabilidad jurídica	<p>Todo usuario de un servicio, instalación o producto tiene la expectativa de que no sufrirá daños o heridas. El proveedor directo de servicios tiene la responsabilidad jurídica y puede ser responsabilizado judicialmente. Sin embargo, quienes otorgan el contrato o la licencia también tienen cierta responsabilidad jurídica, y también pueden ser responsabilizados.</p>	<p>Tanto el concesionario como la autoridad del área protegida deben tener seguro de responsabilidad contra terceros.</p>
Política de precios	<p>Los concesionarios pueden prestar una variedad de servicios que van desde productos para el consumo hasta servicios de guía.</p>	<p>Las políticas de precios deben estipularse en el contrato.</p>
Servicios de búsqueda y rescate y médicos	<p>Uno de los aspectos más controvertidos de estos servicios son las disposiciones sobre la recuperación de costos de servicios de búsqueda y rescate y médicos. Cuando alguien incumple las normas, por ejemplo, saliéndose de los senderos designados y adentrándose en áreas peligrosas, es razonable exigirle que pague la totalidad de los costos. Sin embargo, puede ser muy difícil cobrarlos. Además, ha habido casos en los que turistas perdidos y heridos han evitado a los rescatistas por temor a los costos en los que podían incurrir.</p>	<p>Todas las áreas protegidas requieren algún tipo de servicios de búsqueda y rescate. Para la prestación de esos servicios se puede recurrir a una variedad de opciones administrativas, tales como personal del área protegida especialmente capacitado, voluntarios especializados, otros organismos gubernamentales, como la policía o el ejército, o servicios médicos y de bomberos de la comunidad local. La prestación de estos servicios debe estar planificada y debe realizarse a través de arreglos contractuales.</p>
Cesión de contratos a terceros	<p>Los contratos deben estipular si el concesionario puede ceder sus responsabilidades a otro concesionario. Es mejor que el administrador del área protegida tenga la capacidad de supervisar y controlar tales cesiones. El nuevo concesionario debe ser capaz de cumplir todas las condiciones contractuales que se aplicaron en la elección del ofertante ganador.</p>	<p>La autoridad del área protegida debe informar a todo nuevo concesionario sobre todas las responsabilidades que debía cumplir el concesionario inicial.</p>
Gestión de relaciones	<p>Las relaciones de asociación exitosas se dan entre personas y, por lo tanto, las actitudes individuales son esenciales para forjar confianza entre las partes contratantes.</p>	<p>Todas las partes deben abordar el proyecto con una actitud de colaboración. El uso de talleres de formación de equipos ofrecidos por entidades externas, el diálogo abierto y las buenas líneas de comunicación contribuyen a este objetivo¹⁰⁰.</p>
Injerencia política	<p>Los desafíos incluyen obstáculos en los procesos de decisión o en la aprobación de planes de desarrollo, injerencia política en el proceso (presiones para que se acepte una oferta en vez de otra), tarifas de concesión que van a las arcas gubernamentales en vez de destinarse a la conservación y la mitigación de impactos de visitantes e injerencia en las operaciones turísticas de las comunidades.</p>	<p>a transparencia es muy útil para evitar muchos problemas. Asegurarse de que el proceso de adquisición haya sido acordado por el gobierno a nivel ministerial alto también brinda seguridad al proceso. Sin embargo, gran parte de la legislación sobre tercerización exige que los contratos sean confidenciales, lo que crea dificultades para evitar los tratos secretos. Deben establecerse desde un principio planes adecuados de participación en los beneficios.</p>

¹⁰⁰ CRISL Ltd (2013) Lesotho Tourism Public Private Partnership Contract Management Consulting, pp26





4.2. Seguimiento y cumplimiento de contratos

El área protegida debe hacer un seguimiento de todos los contratos y asegurarse de que se cumplan. Dado que muchos contratos son largos y complejos, su seguimiento debe, necesariamente, ser igualmente complejo. La administración del área protegida debe tener una idea realista del **costo y la dificultad que implica hacer un seguimiento del cumplimiento de los contratos**. Debe hacerse un **seguimiento continuo** de todos los contratos a fin de asegurar su cumplimiento. Es importante que la administración del área protegida designe un número suficiente de empleados calificados para que se encarguen de las tareas de seguimiento de contratos. Además, la administración del área protegida puede elaborar una lista de verificación del cumplimiento que incluya indicadores relativos a las condiciones contractuales, tales como indicadores de sostenibilidad e indicadores financieros.

Hay tres aspectos a tener en cuenta en el seguimiento de contratos:

- 1) reportes y quejas sobre los concesionarios;
- 2) informes presentados por el concesionario al área protegida, generalmente en forma anual; y
- 3) seguimiento directo por el personal del área protegida. Los sitios web de viajes suelen contener calificaciones y comentarios de usuarios sobre programas e instalaciones turísticas que pueden ser una valiosa fuente de información.

El incumplimiento de las disposiciones contractuales debe abordarse a través de los procedimientos establecidos en el contrato. Ante casos de incumplimiento generalmente se elabora un informe en el que se detalla el incumplimiento y se especifican las medidas necesarias para corregir las faltas. Luego de una advertencia, si el incumplimiento persiste, el área protegida puede aplicar sanciones económicas y posteriormente rescindir el contrato. Esto puede aplicarse a todas las áreas del contrato, tales como el atraso en los pagos de las tarifas o consideraciones ambientales como el consumo de agua y la gestión de residuos.

Algunos problemas habituales que surgen con los contratos de largo plazo son:

- 1) dificultades financieras debido a ingresos por turismo menores a los esperados;
- 2) pérdida de miembros clave del personal del concesionario;
- 3) problemas económicos en la administración del concesionario;
- 4) subdeclaración del volumen de turistas o ingresos; y
- 5) prácticas de turismo no sostenible. Es muy difícil para el personal del área protegida asegurarse de que los concesionarios informen con exactitud los volúmenes de turismo y los ingresos que obtienen de las actividades turísticas. Suele haber un incentivo económico para que los concesionarios declaren ingresos o volúmenes menores a los reales cuando se aplican cargos por unidad, por ejemplo, cuando se debe pagar al área protegida un retorno económico por cada pernoctación de turista. Para el área protegida resulta muchas veces beneficioso desarrollar un método independiente de medición de los volúmenes de turismo, como puede ser que el personal del área protegida controle el flujo de entrada y salida de turistas en un alojamiento o que los ingresos obtenidos a través de un contrato sean auditados por auditores independientes.

Muchos concesionarios son reacios a permitir que se fiscalicen continuamente sus operaciones, y ello genera dudas acerca

del grado de honestidad de los concesionarios al declarar sus actividades comerciales. Surgen sospechas sobre la existencia de una doble contabilidad, una para el concesionario y otra para los funcionarios del área protegida. Una forma positiva de resolver esto es por medio de **auditorías independientes** de todas las actividades e informes financieros del concesionario.

Los administradores de áreas protegidas a veces encuentran que los posibles concesionarios se involucran en actividades de cabildeo político para obtener contratos y luego evitar su cumplimiento. En estos casos, los concesionarios apelan directamente a los políticos para no tener que seguir las normas de adquisiciones públicas y de cumplimiento. En algunos países (p. ej., los Estados Unidos), los concesionarios alcanzaron tanto poder político que lograron influenciar a los gobiernos para que crearan leyes y políticas que los favorecieran. El remedio más eficaz para este problema es que haya transparencia total y rendición de cuentas pública en todas las etapas del contrato, algo que suele ser muy difícil de lograr.

Recuadro 20: Estudio de caso de China: participación pública en alianzas

China ha creado un magnífico sistema de áreas protegidas, parques nacionales y refugios de vida silvestre. Al igual que en muchos otros países, se recurre al sector privado para desarrollar y operar las instalaciones y programas turísticos. Debido a las elevadas exigencias de capital, se realizan contratos de largo plazo que llegan a tener una duración de hasta 50 años. Excepcionalmente, el gobierno ha adquirido una participación accionaria en algunas de esas empresas, lo que asegura el acceso estatal a la toma de decisiones y a los registros financieros. Con esto se resuelve el eterno problema de la capacidad del gobierno y los administradores de áreas protegidas para fiscalizar las actividades económicas de los concesionarios.

Box 21: Political lobbying by concessionaires

Massive companies that operate tourism concessions in United States National Parks were able to lobby for new sections in the national law that ensured their ongoing operations without effective competition. This was done by the inclusion of the compensable interest in protected area concession law. Concessionaires retain financial interest in capital improvements, so that any new concessionaire must pay the previous operator for such improvements. The cost of these improvements is not depreciated over time, as is done for most business capital costs. This peculiar 'Leasehold Surrender' procedure reduces bidding competition.

La quiebra es probablemente el resultado más grave del fracaso de un concesionario. Implica la resolución inmediata de un contrato y una seria interrupción del servicio. Las consecuencias jurídicas de la quiebra pueden ser costosas para el área protegida, en términos tanto de tiempo como de dinero. Por lo tanto, las áreas protegidas deberían contar con **planes de contingencia** destinados a enfrentar esas situaciones; tales planes pueden incluir otras partes que estén preparadas para hacerse cargo de la concesión y mantener el producto o servicio.

Cuando se detecta un problema grave de incumplimiento de contrato, se deben tomar decisiones sobre la respuesta que deben dar los administradores del área protegida. La mayoría de los contratos contienen disposiciones que detallan los pasos para casos de incumplimiento, los cuales deben seguirse. Donde corresponda, también se deben establecer y documentar sanciones adecuadas para casos de incumplimiento. En todos los casos debe contarse con la participación del departamento jurídico del área protegida. Puede que sea necesario entablar demandas judiciales y estas pueden resultar costosas. Este gasto puede llevar a una ejecución por mal cumplimiento, invalidando así las cuestiones de gestión y necesidades incluidas en el contrato.

4.3. Renegociación y resolución de los contratos

Todos los contratos terminan cuando se llega a la fecha de finalización estipulada en ellos, o se rescinden si una de las partes notifica a la otra con una antelación establecida en el contrato, o bien se rescinden por incumplimiento. Las políticas para la renovación de contratos constituyen un asunto clave. Cuando no hay un nuevo proceso de presentación de ofertas, para algunos organismos a cargo de áreas protegidas es práctico ofrecer renovaciones de contrato a concesionarios existentes, siempre y cuando en la fiscalización continua durante el período anterior del contrato no se hubieran

detectado violaciones contractuales importantes. Esta política puede ser muy útil para las autoridades del área protegida ya que les permite evitar costosos procesos de licitación y la incertidumbre que supone operar con un nuevo concesionario. Sin embargo, es una práctica que ha sido criticada porque no da certeza al público de que se ha actuado con transparencia en las operaciones.

Entre los asuntos clave relativos a la resolución de los contratos se incluyen los siguientes:

- 1) limpieza de las instalaciones y terrenos utilizados por el concesionario;
- 2) continuación de las operaciones hasta la fecha exacta de resolución del contrato;
- 3) asuntos relativos a la resolución de los contratos laborales del personal;
- 4) pagos finales en virtud del contrato; y
- 5) el entorno operativo que recibirá el nuevo concesionario.

El incumplimiento de las disposiciones contractuales puede provocar una cascada de medidas. Primero se realizan advertencias, luego se aplican multas, y finalmente se produce la rescisión. La situación más difícil se produce cuando se rescinde un contrato antes de su fecha de vencimiento debido al incumplimiento de algún aspecto del contrato. En esos casos la rescisión debe documentarse cuidadosamente aplicando procedimientos legales fundamentales del derecho contractual y las condiciones del contrato. En este escenario, los administradores de áreas protegidas deben ser capaces de asegurar que la prestación del servicio no se vea afectada por la rescisión.

Las rescisiones de contratos pueden dar lugar a situaciones jurídicas que resulten en la interrupción de los servicios, la no utilización de las instalaciones públicas y su deterioro (véase el estudio de caso sobre SANParks y Glacier Park Lodge en el Recuadro 22). Las repercusiones a largo plazo de un procedimiento contractual fallido pueden ser enormes.

Recuadro 22: Rescisión de contrato: SANParks¹⁰¹ y Parque Nacional de los Glaciares¹⁰²

Parques Nacionales de Sudáfrica (SANParks): Si la concesión se rescinde a causa de una falta del concesionario, el concesionario debe abandonar el lugar, sin costo para SANParks. Sin embargo, las instituciones financieras que financiaron las obras de infraestructura tienen derecho a designar a un nuevo concesionario, siempre y cuando ese concesionario sea aceptable para SANParks. Esta disposición es necesaria para asegurar el financiamiento de las obras de infraestructura. En definitiva, la concesión puede rescindirse por incumplimientos continuados o graves, entre ellos un incumplimiento de los compromisos de empoderamiento, y las normas en estos casos están claramente establecidas, incluida la compensación financiera.

Parque Nacional de los Glaciares, Canadá: Glacier Park Lodge operaba un hotel, dos restaurantes y una estación de servicio cerca de la carretera TransCanada en el Parque Nacional de los Glaciares de Canadá. Este lugar se

encuentra en una zona de las Montañas Rocosas que recibe grandes cantidades de turistas y posee excelentes recursos naturales. En 2008, el concesionario de las instalaciones vendió el negocio a otro concesionario. En 2012, Parks Canada se negó a renovar el contrato de arrendamiento de la tierra y los edificios, lo que llevó a que los nuevos dueños suspendieran sus operaciones. A continuación se iniciaron múltiples acciones legales que involucraron a los dueños iniciales, a los nuevos dueños y a Parks Canada. Debido a que los procesos judiciales siguen pendientes, hay muy poca información sobre la situación actual. No obstante, las instalaciones principales se encuentran vacías y abandonadas y se están deteriorando rápidamente. Se han realizado llamamientos para eliminar todas las instalaciones, incluida la limpieza de un terreno baldío contaminado por combustible y aceites. Este estudio de caso ilustra el alto riesgo que supone para todas las partes la tercerización y el arrendamiento de propiedades públicas a concesionarios privados. Si el negocio falla, las autoridades del área protegida deben asumir en última instancia los costos de capital, incluidos los costos de recuperación.

101 Fearnhead, P. (2004). Commercial Tourism Concessions: a means of generating income for South African National Parks. 5° Congreso Mundial de Parques: Flujo de Financiación Sostenible, septiembre de 2003, Durban, Sudáfrica.

102 Corday, C. (2016). "Lawsuits leave lodge in Glacier National Park derelict", CBC News, publicado el 29 de julio de 2016, 2:00 hs., hora del Pacífico. Consultado el 12 de abril de 2017 en: <http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/glacier-park-lodge-derelict-1.3677278>

5. CAPACIDAD PARA LAS CONCESIONES EN ÁREAS PROTEGIDAS

La creciente complejidad de las concesiones turísticas requiere personal calificado y bien capacitado. Además, la autoridad del área protegida necesita suficiente capacidad y conocimientos técnicos para gestionar y coordinar los distintos procesos relativos a las concesiones (véanse las secciones 3 y 4). Esta sección abarca los requisitos de capacidad para las autoridades de áreas protegidas en cada etapa del proceso.

Es importante empezar por evaluar las competencias y los conocimientos técnicos del personal del área protegida a través de una **evaluación de necesidades de capacidad y conocimientos técnicos** a fin de determinar las deficiencias y requerimientos de capacidad. Realizar una evaluación de los posibles socios que puede haber en un área también ayuda a lograr una mayor eficacia en la creación de capacidad y a reducir la duplicación de funciones, conocimientos técnicos o recursos, porque no hay necesidad de reinventar la rueda si se puede aprovechar lo que ya existe. La estabilidad del personal es importante para maximizar las inversiones en creación de capacidad. Los planes de recursos humanos deberían incluir medidas de **planificación de la sucesión y planes para transferir conocimientos técnicos**, dado que es importante preservar la memoria institucional y las relaciones establecidas con todas las partes interesadas. Además, es importante recordar que crear capacidades en forma exitosa lleva tiempo.

A fin de asegurar que la creación de capacidad del personal del área protegida sea equitativa y sostenible debe incluir lo siguiente¹⁰⁴:

- la elaboración de **criterios de selección claros y transparentes** para la creación de capacidad a fin de evitar conflictos dentro de las comunidades y el personal del área protegida, o entre ellos;
- transparencia en los procesos y evaluaciones;
- se debe evitar el nepotismo, el amiguismo y el favoritismo en todas sus formas para asegurar que la **creación de capacidad sea equitativa y promueva el empoderamiento**;
- debe estar acompañada y reforzada por **funciones y responsabilidades claras** y oportunidades concretas;
- debe haber **caminos pautados para el crecimiento del personal del área protegida** o de los miembros de la comunidad, para que tengan objetivos a los que aspirar y se evite que empleados capacitados se frustren por falta de oportunidades de crecimiento;
- es importante establecer **objetivos para la creación de capacidad y la medición de resultados** a fin de asegurar el progreso y el crecimiento;
- uso de **métodos de creación de capacidad que son adecuados para el lugar** y se adaptan a cada situación específica, por ejemplo, lenguaje adecuado; y
- **seguimiento y evaluación** de la creación de capacidad durante el proceso para medir los aprendizajes y el progreso.

Una de las áreas más importantes en la que hay que crear capacidad es en el **conocimiento de la industria turística**, a fin de que el personal del área protegida pueda tratar con las empresas turísticas en pie de igualdad. Se requiere una variedad de conocimientos técnicos en distintas áreas del proceso de concesión turística, entre los que se destaca la gestión de proyectos y contratos, además de conocimientos jurídicos, analíticos, financieros, de gestión turística, comerciales, de evaluación de mercado, ambientales, socioeconómicos, de

Recuadro 23: Ejemplo de establecimiento de objetivos para la creación de capacidad

En el acuerdo tripartito original entre los Parques Nacionales de Sudáfrica, la Comunidad Makuleke y Wilderness Safaris para Pafuri Camp en el Parque Nacional Kruger en Sudáfrica se establecieron objetivos para la creación de capacidad de las comunidades en materia de gestión de la conservación de la diversidad biológica y técnicas de la industria turística. Su propósito era brindar conocimientos técnicos a la comunidad para que en el futuro sus miembros pudieran gestionar ellos mismos la operación turística y la conservación relacionada¹⁰⁶.

infraestructura, de resolución de problemas, negociación, seguimiento y evaluación, presentación de informes y comunicación¹⁰⁵ (véase el Cuadro 13).

Se debe prestar particular atención a la capacitación y el desarrollo continuo de conocimientos técnicos en todas estas áreas. Estas actividades se pueden realizar de diversas maneras, tales como ¹⁰⁷:

- **capacitación formal** con instrucción que se centre específicamente en los distintos aspectos de las concesiones turísticas;
- **capacitación a través de tutorías prácticas (con mentores)**, incluida la capacitación en el trabajo, visitas de observación y orientación a cargo del personal de la concesión turística o expertos técnicos con capacidades y conocimientos técnicos;
- **visitas de intercambio** a otras áreas protegidas para aprender de sus logros y dificultades, así como para intercambiar ideas y tratar asuntos relativos a las concesiones turísticas;
- **expertos / consultores técnicos**, con conocimientos técnicos específicos en áreas donde se necesite capacidad, que se pueden contratar para orientar y capacitar al personal;
- **apoyo mediante alianzas** a través de empresas conjuntas y otros modelos de asociación, tales como el aprendizaje por medio de la práctica, orientación, capacitación en el trabajo y creación de capacidad en conjunto con el sector privado y otros socios; y
- **foros y recursos en línea – hay una serie de cursos en línea**¹⁰⁸, seminarios web, etc. que ofrecen capacitación y desarrollo de competencias. Participar en un foro como el Grupo de Especialistas en Turismo y Áreas Protegidas (Grupo TAPAS) de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN-CMAP) y grupos de trabajo relacionados permite la interacción e intercambio de competencias, conocimientos y recursos a nivel mundial.

Los asistentes a la conferencia de iSimangaliso señalaron que actualmente existe una gran deficiencia de capacitación formal en gestión de turismo en áreas protegidas para el personal de las áreas protegidas.

103 Leung et al. (en prensa). Ob. cit.

104 Adaptado de Borrini-Feyerabend, G., Kothari, A. y Oviedo, G. (2004). Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Towards Equity and Enhanced Conservation. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido. xviii + 111 páginas: pág. 76.

105 Adaptado de Spenceley (2014). Ob. cit.

106 Snyman, S. (2013). High-end ecotourism and rural communities in southern Africa: A socio-economic analysis. Tesis de doctorado, Facultad de Economía, Universidad de Ciudad del Cabo.

107 Adaptado de Spenceley (2014). Ob. cit.

108 Véase <http://www.gstcouncil.org/en/sustainable-tourism-training/upcoming.html>



NACIONALNI PARK PLITVIČKA JEZERA

 **SVI POSJETITELJI MORAJU IMATI VAŽEĆU ULAZNICU ZA NACIONALNI PARK.**

 **ALL VISITORS SHOULD HAVE VALID ADMISSION TICKETS WHILE STAYING IN THE NATIONAL PARK.**

 **ALLE BESUCHER DES NATIONALPARKS MÜSSEN EINE GÜLTIGE EINTRITTSKARTE BEI SICH HABEN.**

TOUS LES VISITEURS DU PARC NATIONAL SONT OBLIGÉS D'AVOIR LE BILLET D'ENTRÉE VALABLE.

 **TUTTI I VISITATORI DEL PARCO NAZIONALE DEVONO AVERE IL BIGLIETTO D'INGRESSO VALIDO.**

 **VŠICHNÍ NAVŠTENICI V NACIONALPARKU MUSÍ MÍT U SEBE PLATNÉ VSTUPENKY.**

 **A NEMZETI PARK MINDEN LÁTOGATÓJÁNAK ÉRVÉNYES BELEPŐJEGGYEL KELL RENDELKENZIE.**



Cuadro 13: Capacidad y conocimientos técnicos típicos del personal de áreas protegidas en materia de concesiones y alianzas turísticas

Capacidades, conocimientos y competencias requeridas	Fase de la concesión			
	Estudio preliminar	Diseño y viabilidad	Adquisición, negociación y contratación	Gestión de la concesión
Conocimiento de la industria turística (p. ej., circuitos, promoción, ingresos y costos, estudios de demanda, diversificación de productos turísticos, implicaciones de las políticas de conservación) ¹⁰⁹	✓	✓	✓	✓
Planificación de la gestión de áreas protegidas (p. ej., zonificación territorial, tamaño de las concesiones, nivel de exclusividad)	✓	✓		
Planificación comercial (p. ej., flujos de caja, evaluación de la relación calidad-precio)	✓	✓	✓	
Planificación / gestión financiera	✓	✓	✓	✓
Conocimiento de los costos de transacción para los concesionarios	✓	✓		✓
Planificación del uso de la tierra (p. ej., acceso, zonificación)	✓	✓		
Gestión de la conservación	✓	✓		✓
Sostenibilidad (económica, social, ambiental)	✓	✓	✓	✓
Conocimientos ambientales y culturales		✓	✓	✓
Evaluación del impacto ambiental		✓	✓	✓
Participación de las partes interesadas	✓	✓	✓	✓
Apoyo de orientación inicial y capacitación para el personal del área protegida que participa en el proceso de la concesión	✓	✓	✓	✓
Técnicas de negociación			✓	✓
Técnicas de publicidad y marketing			✓	
Competencias y conocimientos jurídicos	✓	✓	✓	✓
Capacidades analíticas (evaluación de propuestas; seguimiento y evaluación)			✓	✓
Evaluación del mercado (necesidades de los turistas y operadores)	✓	✓	✓	
Evaluación del riesgo	✓	✓	✓	
Apoyo y mantenimiento de infraestructura (p. ej., vial)				✓
Técnicas de comunicación	✓	✓	✓	✓
Política organizativa y de áreas protegidas	✓	✓	✓	✓
Gestión de conflictos		✓	✓	✓
Gestión de relaciones		✓		✓
Gestión de proyectos y concesiones				✓
Servicios de apoyo				✓
Seguimiento y presentación de informes (ambientales, socioeconómicos, análisis de datos)				✓

¹⁰⁹ Por ejemplo, caza, captura de ejemplares vivos, caza furtiva, etc.

6. ENLACES Y RECURSOS

Recomendamos a los lectores que para complementar estas directrices consulten la enorme bibliografía más amplia que existe en materia de concesiones y alianzas de turismo. A lo largo de las directrices se brindaron una serie de referencias y

enlaces web en las notas al pie. A continuación se brinda una guía de enlaces web para que los lectores puedan acceder a un conjunto de informes útiles.

Cuadro 14: Guía de recursos internacionales

Nombre del recurso	Contenido pertinente						Enlace web / referencia
	Fuentes de financiación	Marco jurídico	Integración de la sostenibilidad	Proceso de concesión	Gestión del contrato	Capacidad	
Concesiones turísticas en áreas naturales protegidas: Directrices para administradores (PNUD)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Thompson, A., Massyn, P. J., Pendry, J. y Pastorelli, J. (2014) Tourism concessions in protected natural areas: Guidelines for managers. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/ecosystems_and_biodiversity/tourism-concessions-in-protected-natural-areas.html
Introducción a las concesiones turísticas: 14 características de programas exitosos (GBM)		✓	✓	✓	✓	✓	Spenceley, A., Nevill, H., Coelho, C. F. y Souto, M. (2016). An introduction to tourism concessioning: 14 Characteristics of successful programs, Grupo Banco Mundial http://documents.worldbank.org/curated/en/459431467995814879/An-introduction-to-tourism-concessioning-14-characteristics-of-successful-programs
Directrices para concesiones turísticas en áreas de conservación transfronteriza en la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (GIZ)		✓	✓	✓	✓	✓	Spenceley, A. (2014). Tourism concession guidelines for Transfrontier conservation areas in SADC, Informe para GIZ / SADC http://www.tfcaportal.org/content/Tourism-Concession-Guidelines-SADC-TFCAs
Cómo solicitar financiación	✓						How to apply for financing – IFC http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/solutions/how-to-apply-for-financing
Fondo de Incentivos Empresariales del PNUD	✓						UNDP Enterprise Challenge Fund http://www.undp.org/content/sdfinance/en/home/solutions/enterprise-challenge-fund.html
Obtener financiación: 9 consejos para empresas conjuntas en la industria turística - Grupo Banco Mundial	✓						The World Bank Group's Getting Financed: 9 tips for community joint ventures in tourism https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21698

Cuadro 15: Recursos específicos sobre procesos de transacción para alianzas y concesiones

Fase	Otros recursos
Estudio preliminar	<ul style="list-style-type: none"> • PNUD – Capítulo 3: Planificación para concesiones • GIZ – Paso 1: Estudio preliminar • GBM – Capítulo 1: Priorizar la conservación y aceptar que algunas áreas no son adecuadas para el turismo • Caja de herramientas de alianzas público-privadas – Módulo 1: Inicio de la asociación público-privada y estudios previos de viabilidad
Diseño y viabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • PNUD – Capítulo 3: Planificación para concesiones; Capítulo 6: Cerrar el negocio – tarifas y contratos • GIZ – Paso 2: Diseño y viabilidad • GBM – Capítulo 1: Priorizar la conservación y aceptar que algunas áreas no son adecuadas para el turismo; Capítulo 6: Desarrollar conciencia y fuerte participación de las partes interesadas; Capítulo 7: Garantizar que el proceso de concesiones esté respaldado por un sólido marco de concesiones; Capítulo 9: Seleccionar el modelo de concesión adecuado • Caja de herramientas de alianzas público-privadas – Módulos 2 y 3: Fases de estudio de viabilidad y adquisición para alianzas público-privadas turísticas de capitalización pequeña y grande
Adquisición, negociación y contratación	<ul style="list-style-type: none"> • PNUD – Capítulo 5: Adjudicación de oportunidades de negocio • GIZ – Paso 3: Estrategia de adquisición (incluidos selección de una estrategia de transacción, elaboración de los materiales de la transacción, acuerdo de concesión, sala de datos y comité de evaluación); Paso 4: Gestión de la transacción (incluidos el proceso de adquisición y transacciones beneficiosas para todas las partes) • GBM – Capítulo 10: Aplicación de procedimientos de adquisición transparentes y claros; Capítulo 11: Contratos equitativos • Caja de herramientas de alianzas público-privadas – Módulos 2 y 3: Fases de estudio de viabilidad y adquisición para alianzas público-privadas turísticas de capitalización pequeña y grande
Creación de capacidad	<ul style="list-style-type: none"> • PNUD – Capítulo 9: Cuadro 9.2. Niveles de competencia para personal de concesiones • PNUD – Apéndice 9.1. Herramienta de autoevaluación de capacitación para personal de concesiones

Cuadro 16: Directrices y herramientas específicas al país

Herramientas para concesiones específicas al país	
Lesotho – Consultoría de gestión de contratos de alianzas público-privadas en la industria turística en Lesotho: Manual y recursos de gestión de contratos: Volumen I y II –Manual de capacitación en gestión de contratos	Volumen 1: https://drive.google.com/open?id=0B84cIS4TjiiidlhFSWlpdDZKSjQ Volumen 2: https://drive.google.com/open?id=0B84cIS4TjiiidWGTlX1phaUdMdWM
Malawi – Directrices para concesiones turísticas, 2001	https://drive.google.com/open?id=0B84cIS4TjiiidTWJIRHM3V25oSTQ
Mozambique – Concesiones turísticas en áreas protegidas de Mozambique: Manual para operadores y concesionarios	http://anna.spenceley.co.uk/files/Files%20Sept%202012/SPEED-Reports-2012-005ConcessionsOperatorManual.pdf
Namibia – Política de concesiones de turismo y flora y fauna silvestre en Namibia	https://drive.google.com/open?id=0B84cIS4Tjiiid1dDakNzMFwUWc
Sudáfrica – Caja de herramientas de alianzas público-privadas – Manual de alianzas público-privadas de Sudáfrica: Notas de práctica de alianzas público-privadas de la Tesorería Nacional emitidas conforme a la Ley de Gestión de las Finanzas Públicas	http://www.ppp.gov.za/Pages/Governance.aspx?RootFolder=%2fLegal%20Aspects%2fPPP%20Toolkit%20for%20Tourism&FolderCTID=&View=%7b-33F91A9E%2d68FB%2d40CC%2dB511%2d45D91A7CC95B%7d
Rwanda – Política de gestión de concesiones en áreas protegidas de Rwanda	https://drive.google.com/open?id=0B84cIS4TjiiidNWIWcF9mZ0loMk0
Swazilandia – Política de alianzas público-privadas de Swazilandia	https://drive.google.com/open?id=0B84cIS4TjiiidMDVic0h1VHhUWIE
Tanzania – Parques Nacionales de Tanzania, Procedimientos de desarrollo / medidas / arrendamiento	https://drive.google.com/open?id=0B84cIS4TjiiidRWNNsk5Cb0hVZ2c
Herramientas específicas al país	
Fuentes de financiación para concesiones comunitarias	
African Wildlife Foundation	www.awf.org
African Safari Foundation	www.asl-foundation.org/
Fundación Ford	www.fordfoundation.org/
Criterios y estándares de sostenibilidad	
Consejo Global de Turismo Sostenible (GSTC)	www.gstccouncil.org/en/gstc-criteria-hotels-tour-operators-destinations/sustainable-tourism-gstc-criteria.html
Organización Internacional de Normalización (ISO)	www.iso.org/standard/61250.html
Indicadores de la Organización Mundial del Turismo (OMT)	www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284407262
Certificación del Consejo Global de Turismo Sostenible	www.gstccouncil.org/en/gstc-criteria-hotels-tour-operators-destinations/gstc-recognized-standards/gstc-recognized-standards-for-hotels.html
Iniciativa Mundial de Presentación de Informes	www.globalreporting.org/Pages/default.aspx

