

# LAS RELACIONES ENTRE LA UNESCO Y LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO: RESPONDER A LOS RETOS DEL TURISMO SOSTENIBLE

## *RELATIONS BETWEEN THE UNESCO AND THE WORLD TOURISM ORGANISATION: MEETING THE CHALLENGES OF SUSTAINABLE TOURISM*

Laura Huici Sancho\*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. UNA RELACIÓN DE COOPERACIÓN PROGRESIVAMENTE INSTITUCIONALIZADA. III. HACIA UNA NOCIÓN DE TURISMO SOSTENIBLE A TRAVÉS DEL TURISMO CULTURAL Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO MUNDIAL. IV. CONCLUSIONES

**RESUMEN:** El turismo es un importante instrumento de desarrollo económico y un sector de creciente relevancia en la economía mundial desde el siglo pasado. Pero el turismo también es una actividad que tiene importantes externalidades negativas en el lugar de destino, por lo que es muy importante enfrentar los retos de un turismo sostenible. Con este objetivo, la UNESCO y la Organización Mundial del Turismo han establecido una relación de cooperación continuada que ha servido para incluir referencias a la necesidad de respetar y proteger la cultura del lugar de destino, entendida a partir de los trabajos de la UNESCO, en el contenido jurídico del turismo sostenible. En relación con el turismo de Patrimonio, esto es el que afecta a los sitios incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial, el turismo sostenible se convierte en un instrumento para su conservación y difusión.

*ABSTRACT: Tourism is an important instrument of economic development and a sector of growing importance in the world economy since the last century. But tourism is also an activity that has significant negative externalities on the environment of the destination, making it very important to address the challenges of sustainable tourism. With this objective in mind, UNESCO and the World Tourism Organisation have established an ongoing cooperative relationship that has served to include references to the need to respect and protect the culture of the destination, understood on the basis of UNESCO's work, in the legal content of sustainable tourism. In relation to heritage tourism, i.e. tourism affecting sites on the World Heritage List, sustainable tourism becomes an instrument for their conservation and dissemination.*

**PALABRAS CLAVE:** TURISMO SOSTENIBLE, PATRIMONIO CULTURAL, DESARROLLO SOSTENIBLE, COOPERACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

**KEYWORDS:** *Sustainable tourism, Cultural Heritage, Sustainable development, International Organisations' cooperation*

---

Fecha de recepción del trabajo: 30 de abril de 2025. Fecha de aceptación de la versión final: 26 de mayo de 2025.

\* Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona ([huici@ub.edu](mailto:huici@ub.edu)). Este trabajo es resultado de la investigación realizada en el EIREST, Universidad París I, Panthéon-Sorbonne, bajo la supervisión de la Dra. Maria Gravari-Barbas, a quien quiero manifestar mi más sincero agradecimiento (estancia financiada con la Beca de investigación del Programa Salvador de Madariaga-2023). Esta publicación se ha desarrollado en el marco del proyecto "El ordenamiento jurídico internacional para la gobernanza del turismo sostenible" (PID2022-137996NB-I00) financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER, UE.

1 Los enlaces a páginas web se han comprobado todos a fecha 14 de abril de 2025.

## I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre Organizaciones internacionales, sin ser un fenómeno nuevo, son crecientes y merecedoras de una atención particular. Frente al debilitamiento de las Organizaciones internacionales que ha comportado la globalización<sup>2</sup>, el Pacto para el Futuro, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2024, urge acometer una transformación de la Gobernanza global que refuerce “el sistema multilateral para que nos ayude a conseguir un mundo seguro, pacífico, justo, igualitario, inclusivo, sostenible y próspero”<sup>3</sup>. Lejos de abandonar el multilateralismo, la magnitud de los retos que plantea la agenda internacional y la estrecha interrelación e interdependencia entre ellos exigen reforzarlo y, a ello, contribuye el establecimiento de relaciones entre Organizaciones internacionales para la consecución de objetivos de interés común<sup>4</sup>.

En particular, desde su adopción, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>5</sup> determinan las prioridades en el programa de trabajo de los Organismos del Sistema de las Naciones Unidas requiriendo su cooperación<sup>6</sup>. En este contexto, el objeto de este trabajo es analizar las relaciones entre la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial del Turismo (OMT)<sup>7</sup>. Concretamente, interesa

- 
- 2 FERNÁNDEZ LIESA, C.R., “Transformaciones del Derecho internacional por los Objetivos de desarrollo sostenible”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 32, 2016, p. 63.
  - 3 ONU, Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2024, A/RES/79/1, pfs. 64 y 65.
  - 4 BIERMANN, R., KOOPS, J.A., “Studying Relations Among International Organizations in World Politics: Core Concepts and Challenges” en BIERMANN, R., KOOPS J.A. (eds), *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, Palgrave Macmillan, Londres, 2017, p. 13. Como afirma la OCDE, “ante la fuerte intersección de los ámbitos y los miembros, la coordinación es más que nunca fundamental para apoyar la elaboración de instrumentos internacionales que funcionen como un sistema (OCDE (2022), *Compendio de Prácticas de las Organizaciones internacionales: Trabajando hacia instrumentos internacionales más efectivos*, OECD Publishing, París, p. 119, <https://doi.org/10.1787/0d1792c6-es>).
  - 5 ONU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 15 de septiembre de 2015, A/RES/70/1.
  - 6 Como destacaba CM. Díaz Barrado, “el cumplimiento de los ODS sólo es posible con la participación de todos los actores que, en la actualidad, conforman e integran la sociedad internacional” (DÍAZ BARRADO, C.M., “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 32, 2016, p. 21)., Aunque no pueda afirmarse que los ODS hayan tenido un impacto transformador ampliando o modificando el mandato de las Organizaciones internacionales, ni sus prácticas ni recursos, sí han cambiado el discurso e inspirado las líneas de trabajo de los Organismos del Sistema ONU (BEISHEIM, M., BERNSTEIN, S. et al., “Global Governance”, en BIERMANN, F., HICKMANN, T. y SENNIT, C.A., *The political impact of the Sustainable Development Goals. Transforming governance through Global Goals?*, Cambridge University Press, 2022, p. 45. Véase también, BADIA MARTÍ, A., “Los márgenes para el multilateralismo en el mundo actual”, en *Cuadernos de Estrategia*, núm. 224, 2024, pp. 66-67; DIAZ-GALÁN, E., “El valor jurídico de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible: ¿una nueva tendencia normativa?”, en *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, Vol. 11, núm. 2, 2022, p. 50.
  - 7 Aunque la Organización Mundial del Turismo publicó en enero de 2024 la noticia respecto al cambio en su denominación por la de ONU Turismo con el objetivo de renovar su ‘marca’ e imagen, no se ha llevado a cabo una modificación de los Estatutos. De hecho, no es la primera vez que la OMT modifica las siglas con las que identificarla. Su entrada como organismo del Sistema de Naciones Unidas llevó a la decisión

estudiar la incidencia que estas relaciones tienen en la delimitación de la noción de turismo sostenible y en el alcance que, dentro de este, corresponde a la cultura.

El reconocimiento de la importancia del turismo en la agenda internacional y, en particular, su consideración como instrumento de cooperación para el desarrollo han sido los factores facilitadores de las relaciones entre la UNESCO y la OMT. Las iniciativas desarrolladas pueden vincularse a las actividades correspondientes a tres Años internacionales sobre turismo declarados por la Asamblea General de la ONU: Año internacional del turismo, 1967<sup>8</sup>, Año internacional del turismo ecológico, 2002<sup>9</sup> y Año internacional del turismo sostenible para el desarrollo, 2017<sup>10</sup>. Teniendo en cuenta que 2027 ha sido declarado Año internacional del turismo sostenible y resiliente<sup>11</sup>, y que el turismo constituye un 3% del PIB mundial<sup>12</sup>, el objeto de estudio adquiere una especial actualidad y utilidad.

El interés de la UNESCO por la cooperación internacional sobre el turismo se suscitó prácticamente desde su creación como organización internacional. En el origen de ese interés, se encuentra la amplia interpretación que la UNESCO realiza de su mandato, además de la conexión que existe entre turismo y cultura. Ciertamente, no puede obviarse una cierta contradicción en la aproximación de la UNESCO al turismo que se identifica como una amenaza y, a la vez, como un instrumento para la consecución de sus objetivos. Así, por ejemplo, en el ámbito de la protección del Patrimonio Mundial, mientras la UNESCO tiene por objetivo principal la cooperación internacional para la protección y conservación de los que identifica como bienes de Valor Universal Esencial, la OMT se aproxima a estos bienes desde la perspectiva de su utilización y explotación al servicio del turismo. Ambos enfoques podrían considerarse un obstáculo insalvable para las relaciones entre estas dos organizaciones internacionales, cuyos objetivos se entenderían completamente opuestos.

Ahora bien, la condición del turismo como instrumento para el desarrollo y la evolución hacia el concepto de turismo sostenible evidencian que la contradicción, desde la perspectiva del mandato de ambas organizaciones internacionales, es sólo aparente<sup>13</sup>. Por un lado, la OMT

---

de cambiar las siglas por UNWTO acrónimo de su nombre en inglés (United Nations World Tourism Organisation). Ello nos lleva a optar por mantener, en este estudio, la referencia a la denominación Organización Mundial del Turismo y a las siglas OMT. Además, en su nombre en castellano, las siglas OMT no dan lugar a equívocos como sí sucede con las siglas en inglés, WTO, que se utilizan habitualmente para la Organización Mundial del Comercio. En todo caso, sobre el último cambio de nombre y la nueva ‘marca’ de ONU Turismo véase la información disponible en <https://www.unwto.org/es/news/la-omt-se-convierte-en-onu-turismo-a-fin-de-marcar-una-nueva-era-para-el-sector-mundial>.

8 ONU, Resolución 2148 (XXI) de la Asamblea General de 4 de noviembre de 1966.

9 ONU, Resolución de la Asamblea General de 15 de diciembre de 1998, A/RES/53/200

10 ONU, Resolución de la Asamblea General de 22 de diciembre de 2015, A/RES/70/193.

11 ONU, Resolución de la Asamblea General de 26 de febrero de 2024, A/RES/78/260.

12 OMT, World Tourism Barometer, Vol. 22, núm. 2, mayo 2024.

13 La comparación de los términos del artículo I de la Constitución de la UNESCO y 3.1 de los Estatutos de la OMT, evidencia un claro paralelismo en la forma en la que se definen los objetivos de ambas Organizaciones. (Estatutos de la OMT, *BOE*, núm. 289, de 3 de diciembre de 1974, p. 24543, y Constitución de la UNESCO, *BOE*, núm. 112, de 11 de mayo de 1982, p. 12095). Como señala la OCDE en su informe de 2022, una coordinación eficaz requiere que las Organizaciones internacionales encuentren “objetivos compartidos que ayuden a estructurar su colaboración”, doc. cit., p. 117.

tiene también un interés específico en la protección y la conservación del Patrimonio cultural, en la consecución de una explotación sostenible, en sus dimensiones económica, social y medioambiental, para las generaciones presentes y futuras. Por otro lado, la propia UNESCO percibe el turismo como un instrumento para financiar la protección y conservación del Patrimonio cultural, a la vez que ayuda a difundir la cultura y evidenciar su valor<sup>14</sup>. Como se pone de manifiesto en este estudio, ambas tendencias, convergen en la configuración de la noción de turismo sostenible que se ha convertido en objetivo para la OMT y para la aproximación de la UNESCO al turismo, en una evolución, paralela en el tiempo, a la del propio concepto de Desarrollo Sostenible en el Sistema de las Naciones Unidas<sup>15</sup>.

Según la Carta Mundial sobre Turismo sostenible, adoptada en Lanzarote, en 1996, en el marco de una Conferencia internacional patrocinada por la UNESCO y en la que también participó la OMT, “el desarrollo turístico deberá fundamentarse sobre criterios de sostenibilidad, es decir, ha de ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales”<sup>16</sup>. El turismo debe enmarcarse dentro de la noción de Desarrollo sostenible y requiere de “mecanismos eficaces de cooperación a todos los niveles: local, nacional, regional e internacional”<sup>17</sup>. El carácter multifacético y multisectorial del turismo lo convierten en un ámbito de gestión especialmente compleja. Complejidad que se ve incrementada por su continuado crecimiento

- 
- 14 La resolución de la Conferencia General de la UNESCO sobre *Conservación y presentación del patrimonio cultural en relación con el desarrollo del turismo*, adoptada en noviembre de 1966, afirma que el turismo cultural favorece cuatro objetivos fundamentales de la UNESCO: es un instrumento de paz, de educación, de desarrollo y de financiación (UNESCO, Actas de la Conferencia General, 14.ª reunión, París, 1966, pp. 65-66). En el mismo sentido, el Secretario General de la OMT destacaba, en 1980, que “tourism helps to preserve and develop cultural values which are precisely of great touristic interest (...) Tourist activity is, in fact, deeply associated with the cultural, scenic, historical and aesthetic diversity of the world”, (Documento presentado por el Secretario General de la OMT a la UNESCO, *Tourism, the arts, conservation and development of monuments and sites*, doc. CC-80/WS/7, París, 7 de febrero de 1980, p. 2).
- 15 Como recuerda A. J Rodrigo, “el contenido del concepto de desarrollo sostenible ha evolucionado y se ha ampliado desde su aparición en el Informe Brundtland en 1987 (...) Por un lado, el desarrollo sostenible es más que la simple suma de sus tres componentes —el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente— porque su logro exige una integración equilibrada de los mismos (...) su valor añadido está más en cómo se abordan los problemas y retos que en aquello sobre lo que se decide, sean políticas o normas jurídicas (...) y, por otro lado, el Desarrollo sostenible es, a la vez, un objetivo político mundial (...) un importante concepto jurídico cuyo valor normativo puede tener una pluralidad de manifestaciones” (RODRIGO, A.J., *El desafío del desarrollo sostenible*, Tribunal Internacional, Vol. 17, CEI International Affairs, ed. Marcial Pons, Barcelona, 2015, pp. 173-175). En relación con el carácter acumulativo y dependiente de la noción de Desarrollo Sostenible, C. M: Díaz Barrado recuerda que sus dimensiones “se pueden ir ampliando (...) en el ámbito de los aspectos de carácter cultural” (DÍAZ BARRADO, C.M., “Los objetivos...”, op. cit., pp. 17 y 37). En el mismo sentido, CANTONI, L. et al. “A Proposal to Categorize Cultural Sustainability Elements for the Management of World Cultural Heritage Sites”, en *Academia Turistica*, Año 16, núm. 1, abril 2023, pp. 9-22.
- 16 La Conferencia Mundial sobre turismo sostenible fue patrocinada por la UNESCO a través del Programa El Hombre y la Biosfera (MAB) y su Centro de Patrimonio Mundial (BEQUETE, France, “¿A dónde va el Turismo?”, en *El Correo de la UNESCO*, mayo de 1996, p. 43).
- 17 Ibid.

y por la consiguiente necesidad de acomodarlo a las características del lugar de destino para que sea sostenible<sup>18</sup>.

Como se verá a continuación, todas estas cuestiones afloran en el marco de las relaciones entre la UNESCO y la OMT condicionando su desarrollo y contenidos prioritarios. El análisis realizado permite destacar, primero, que estas relaciones han sido objeto de una progresiva institucionalización, a través de la firma de sucesivos acuerdos que revisten diferentes formas y plantean objetivos cada vez más amplios. Son relaciones de coordinación voluntaria, que en algunos momentos superan el plano de la mera concertación en actividades conjuntas, para lograr establecer una cooperación en la consecución de intereses comunes<sup>19</sup>. La segunda parte de este trabajo se centra en analizar los resultados de estas relaciones, haciendo especial hincapié en la vinculación entre turismo cultural y turismo sostenible, nociones ambas que, aun siendo diversas, en este marco, se plantean como complementarias a partir de la propia relación entre cultura y desarrollo sostenible. Las relaciones entre la UNESCO y la OMT han tenido también como resultado algunas realizaciones concretas que aportan avances en la consecución de sus respectivos objetivos, pero manteniendo todavía una aproximación separada e individualizada<sup>20</sup>. En definitiva, proteger y conservar la cultura de los lugares de destino, así como, contribuir a su difusión, pasan a integrar el turismo sostenible que, con este enfoque, se convierte en instrumento de aplicación de las Convenciones de la UNESCO<sup>21</sup>.

---

18 En este sentido, R. Butler y M. Hart-Robertson señalan que, el turismo “en realidad, nunca puede ser sostenible (...) ya que uno tiene que viajar necesariamente fuera del hogar para denominarse turista, y casi todos los medios de transporte dependen de recursos energéticos no renovables (...) la sostenibilidad no casa bien con el turismo, y mucho menos con el turismo internacional (...) La clave para el éxito de un destino turístico (...), será la capacidad demostrada de adaptarse a las nuevas circunstancias, adoptando en todo momento las políticas y medidas apropiadas para un desarrollo armonioso y aplicándolas debidamente según las necesidades. Es decir, la gestión turística integral es clave” BUTLER, R., HART-ROBERSON, M., “Gestión turística: ¿asignatura pendiente?”, en *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, abril-junio 2022, Vol. 20, núm. 2, pp. 271-272. Frente a ello, G. Brooks, presidente de ICOMOS, destacaba, que “tourism has proved to be in many countries a much more sustainable development option than intensive agriculture, forestry, extractive mining or other primary activities” y lamentaba la escasa prioridad que se otorga al turismo en la cooperación internacional para el desarrollo (BROOKS, G., “Heritage as a driver for development. Its contribution to sustainable tourism in contemporary society”, ICOMOS 17 Asamblea General, 27 de noviembre a 2 de diciembre de 2011 París, Francia).

19 Aplicamos aquí la calificación del estudio de DUPUY, R.J., “Le droit des relations entre les organisations internationales” en *RCADI*, t. 100, 1960, Vol. II, p. 565. En cuanto a las relaciones de coordinación, Schermers distingue la coordinación negativa que simplemente trata de evitar duplicidades y la coordinación positiva, que comporta la armonización de políticas utilizando conceptos y datos comunes, así como, el posible desarrollo de acciones concertadas. (SCHERMERS, H.J., BLOKKER, N.M., *International Institutional Law. Unity within diversity*, Martinus Nijhoff publishers, 5.ª ed., Leiden, 2011, p. 1094-1097).

20 Según la OCDE; mantener esta individualidad es también fundamental “en la supervivencia y el éxito de cualquier cooperación”, doc. cit., p. 117.

21 En particular y en relación con el contenido jurídico del turismo sostenible: la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, de 1972, en vigor desde 1975 (BOE, núm. 156, de 1 de julio de 1982, pp. 1783-1787), la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático, de 2001, en vigor desde 2009 (BOE núm. 5, de 5 de marzo de 2009, pp. 22706-22721), la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, de 2003, en vigor desde 2006, (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2007, pp. 5242-5248) y la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, de 2005, en vigor desde 2007 (BOE núm. 37, de 22 de febrero de 2007, pp.

La investigación se desarrolla a partir del análisis de fuentes primarias, esto es de la documentación de ambas Organizaciones internacionales, destacando la transparencia y fácil acceso a las fuentes de la UNESCO, frente a una mayor dificultad en el acceso a la documentación de la OMT<sup>22</sup>. Junto a ello, se han utilizado también trabajos de la doctrina, en particular, sobre relaciones entre Organizaciones internacionales, la protección jurídica internacional del Patrimonio cultural y la vinculación entre turismo, cultura y desarrollo sostenible.

## II. UNA RELACIÓN DE COOPERACIÓN PROGRESIVAMENTE INSTITUCIONALIZADA

Las relaciones entre la UNESCO y la OMT tienen como base legal diversos acuerdos adoptados por ambas organizaciones<sup>23</sup>. Sobre esta base legal, podemos distinguir tres etapas consecutivas en el tiempo. En primer lugar, las relaciones se originan en los contactos de la UNESCO con la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UIOOT), Organización No gubernamental (ONG) que antecede en el tiempo a la OMT<sup>24</sup>. La transformación de la UIOOT en Organización intergubernamental marca el inicio de la segunda etapa en estas relaciones, institucionalizadas a través de un primer acuerdo de cooperación entre la UNESCO y la OMT, firmado en 1979, y su Protocolo complementario, de 1996. La tercera y última etapa se inicia cuando la OMT adquiere el estatuto de Organismo especializado del Sistema de las Naciones Unidas. Si bien, desde su creación como Organización internacional, la OMT mantuvo relaciones de cooperación con la ONU, es en diciembre de 2003 cuando se aprueba el Acuerdo que la convierte en Organismo especializado<sup>25</sup>. Ello comporta un nuevo contexto jurídico para las relaciones con la UNESCO que ha sido organismo especializado desde su nacimiento.

---

6069-6076). Así, por ejemplo, la Nueva Estrategia de turismo sostenible de España 2030 incluye entre sus fundamentos la “preservación de los valores naturales y culturales, partiendo de la base que la conservación de nuestro extenso patrimonio cultural y natural es un objetivo prioritario” (<https://turismo.gob.es/es-es/estrategia-turismo-sostenible/paginas/index.aspx>).

- 22 La documentación de la UNESCO se encuentra publicada en su Biblioteca digital que es de libre acceso ([https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378805\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378805_spa)). En el caso de la OMT, muchos documentos no están disponibles on-line o no son de acceso abierto.
- 23 Como indica R. J. Dupuy, los acuerdos, mecanismo habitual en la relación entre Estados, son también la forma habitual de relación entre Organizaciones internacionales pudiendo ser más o menos formales (DUPUY, R.J., “Le droit des relations...”, op. cit., p. 489).
- 24 Los antecedentes de la ONU Turismo fueron dos ONG, la primera (IUOTPO), de ámbito europeo, creada a iniciativa de los Países Bajos en el período entre las dos guerras mundiales y, la segunda (IUOTO), sucesora de la anterior, creada a instancias del Reino Unido tras la II Guerra Mundial, abierta a Estados de todo el mundo. En ambos casos, los miembros eran las autoridades nacionales competentes en turismo, cualquiera que fuera su naturaleza jurídica, esto es, públicas o privadas. El objetivo era facilitar el desarrollo del turismo promoviendo el diálogo y la cooperación para hacer frente a retos compartidos, como el apoyo al turismo internacional o la facilitación de la cooperación sobre los documentos necesarios para viajar. (Vid. SHACKLEFORD, P., *A History of the World Tourism Organisation*, Emeralds Publishing, Bingley, 2020, pp. 15 a 83).
- 25 Las relaciones entre la OMT y la ONU venían regidas por el Acuerdo de cooperación adoptado en 1977 y aprobado por la Asamblea General de ambas Organizaciones internacionales. Este Acuerdo establecía unas relaciones de coordinación que permitían incluso que representantes de la OMT participaran en el Comité Administrativo de coordinación de las Naciones Unidas en temas de interés común. (OMT, *Acuerdos de*

## 1. Las relaciones entre la UNESCO y la UIOOT: el reconocimiento del turismo como instrumento al servicio de los objetivos de la UNESCO

Según la documentación consultada, la relación entre la UNESCO y la UIOOT se inicia en 1962, en el contexto de la preparación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre turismo y viajes internacionales, que tuvo lugar en Roma en 1963. Convocada por el ECOSOC, a iniciativa de la UIOOT y otras ONG interesadas en el turismo, la Conferencia, en la que participaron representantes de la UNESCO, concluye con un reconocimiento de la importancia del turismo como instrumento de desarrollo, un apoyo sin fisuras a la UIOOT y al papel que le correspondía para promover la cooperación en esta materia y la constatación de que el patrimonio cultural, histórico y natural de los Estados tiene un valor sustancial para el turismo<sup>26</sup>. El éxito de la Conferencia de Roma favoreció la adopción de sendas resoluciones del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General de las Naciones Unidas, recomendando el primero y declarando la segunda, el año 1967 como *Año Internacional del Turismo* y haciendo un llamamiento general a prestar una “especial atención a la promoción del turismo hacia los países en desarrollo”<sup>27</sup>.

En 1964, la Conferencia General de la UNESCO autorizó al Director general a estudiar en qué medida la preservación del patrimonio monumental de un Estado contribuye al desarrollo del turismo y constituye, con ello, uno de sus factores de desarrollo económico<sup>28</sup>. Se introduce así un enfoque importante en relación con este tema porque, hasta entonces, la inversión en conservación del Patrimonio cultural era considerada por muchos como un lujo que algunos Estados no se podían permitir<sup>29</sup>. Así, a través del turismo, el Patrimonio Cultural se convierte en un recurso económico. Ante la necesidad de buscar fondos que aseguren la protección del Patrimonio cultural, la UNESCO evoluciona en su aproximación respecto del turismo, que deja de considerarse únicamente una amenaza, para convertirse en un instrumento útil a la consecución de sus objetivos. Se trata de evidenciar y potenciar que los Estados consideren la Protección del Patrimonio Cultural como una inversión rentable porque puede ser, en sí mismo, fuente de riqueza y desarrollo económicos. Es esta idea la que está en el origen del programa de la UNESCO sobre turismo cultural, aunque sin olvidar los riesgos que el turismo conlleva para la protección y conservación del Patrimonio<sup>30</sup>.

---

*la Organización Mundial del Turismo con Naciones Unidas y con distintas Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas*, doc. CE/8/11). El Acuerdo que le reconoce el estatuto de Organismo especializado se encuentra como Anexo a la Resolución 58/232 de la Asamblea General de la ONU, de 23 de diciembre de 2003, A/RES/58/232.

26 UIOOT, *Tourisme Mondial*, Octubre de 1963, n.º 60, pp. 19-29,

27 ONU, Resolución 1108 (XL) del Consejo Económico y Social, de 7 de marzo de 1966 y Resolución 2148 (XXI) de la Asamblea General, doc. cit.

28 UNESCO, Actas de Conferencia General, Treceava sesión, París, 1964, p. 3.332, g, p. 68.

29 “El turismo cultural, nueva fuente de riqueza” del *El Correo de la UNESCO*, diciembre, 1966, p. 11

30 Así, el entonces Director General de la UNESCO, Sr. René Maheu, se preguntaba en 1966 si “sería posible adscribir a los monumentos históricos, independientemente de su inmenso interés cultural, un valor económico, porque las medidas destinadas a asegurar la conservación de los monumentos, en vez de competir con las exigencias del fomento económico, formarían entonces parte de los programas de desarrollo” (UNESCO, *La Protección del Patrimonio cultural de la humanidad. Lugares y monumentos*, 1969, COM.69/11.28/5, p. 65). A la vez, en los debates de la resolución la resolución sobre *Conservación*

En 1966, la UIOOT obtiene el estatuto consultivo ante la UNESCO, dentro de la categoría A, esto es de las llamadas relaciones de consulta y asociación<sup>31</sup>. Un año después, el Director General de la UNESCO participa en la Asamblea General de la UIOOT, celebrada en Tokio en octubre de 1967, “en la que se trató del programa de la UNESCO para la conservación de los lugares y monumentos como parte del aspecto cultural del desarrollo del turismo”<sup>32</sup>. A partir de 1969, la UIOOT ya aparece fuertemente vinculada al programa de Turismo cultural de la UNESCO como organización vinculada directamente a su acción para la protección del Patrimonio cultural<sup>33</sup>.

Ahora bien, en 1971, la relación con la UIOOT es suspendida en el marco de las medidas que la UNESCO adopta contra el régimen del Apartheid en Sudáfrica, dado que la Sociedad sudafricana de turismo participaba en la UIOOT. La suspensión se levanta en 1972, cuando la UIOOT confirma que ha hecho efectiva la expulsión de dicha sociedad<sup>34</sup>. Con todo, desde hacía años, en el seno de la UIOOT se venía debatiendo sobre la conveniencia de transformarse en Organización intergubernamental para reforzar su legitimidad y capacidad, así como, para dar respuesta a los retos de un turismo cuyo número y relevancia económica no dejaban de crecer<sup>35</sup>. El cambio no era una propuesta pacífica. Algunos miembros temían que la transformación politizara la Organización, perdiéndose la naturaleza técnica que hasta entonces había caracterizado la cooperación en turismo. Tampoco había consenso en torno a la forma en que debía producirse la transformación. Se discutía, si era preferible crear un órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU o una nueva Organización internacional y, en este caso, se debatía cómo esta se relacionaría con la ONU y cuál sería la contribución de cada Estado miembro al funcionamiento de la nueva Organización<sup>36</sup>. En todo caso, la transformación de la UIOOT en Organización intergubernamental va a exigir el desarrollo de las relaciones con la UNESCO sobre una nueva base jurídica.

---

*y presentación del patrimonio cultural en relación con el desarrollo del turismo*, el Subdirector General (Ciencias Sociales, Ciencias Humanas y Cultura) subrayaba “los peligros que podría representar el enlace entre turismo y protección de los monumentos si no se concede la importancia que les corresponde a los aspectos científicos y estéticos de la protección de los monumentos”, doc. cit., p. 796.

- 31 Este Estatuto se acuerda por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO a recomendación del Director General quien “estima que esa organización puede aportar una contribución particularmente importante al programa de la Unesco de valorización de los monumentos y del patrimonio cultural en relación con el desarrollo del turismo”, (UNESCO, 72a. reunión del Consejo Ejecutivo, 31 de marzo de 1966, 72 EX.14, pfo. 10).
- 32 UNESCO, *Informe del Director General sobre las actividades de la organización en 1967*, publicado en 1968, CFS.68/1.22/S., p. 13.
- 33 UNESCO, *La Protección del Patrimonio*,..., 1969, doc. cit., p. 18.
- 34 UNESCO, Informe del Director General, *Informaciones sobre todas las organizaciones internacionales no gubernamentales que tienen ramas, secciones, filiales o partes constituyentes en la República de Sudáfrica, en Rodhesia del Sur o en los territorios africanos dominados por Portugal*, doc. 90 EX/19, de 21 de septiembre de 1972, p. 1 y Anexo p. 11; decisiones del Consejo Ejecutivo, de 21 de diciembre de 1972, doc. 90 EX/Decisiones, p. 23.
- 35 SHACKLEFORD, P., *A History ...*, op. cit., pp.83-91.
- 36 En general, los Estados contrarios a la transformación eran los Estados que más capital aportaban a la UIOOT, en su mayoría, Estados de Europa Occidental. Así, algunos Estados, como Reino Unido, decidieron no adherirse a la OMT en general, los Estados contrarios a la transformación eran los Estados que más capital aportaban a la UIOOT, en su mayoría, Estados de Europa Occidental. Así, algunos Estados, como Reino Unido, decidieron no adherirse a la OMT. (SHACKLEFORD, P., *A History ...*, op. cit., pp. 93-100).

## **2. El Acuerdo de 1979 y su Protocolo complementario de 1996: identificando objetivos de interés común.**

A partir de la entrada en vigor de los Estatutos de la OMT, en 1975, sus relaciones con UNESCO se han institucionalizado a través de Acuerdos de cooperación, firmados por ambas Organizaciones, cuya base jurídica se encuentra en sus respectivos tratados constitutivos. El artículo XI.1 de la Constitución de la UNESCO prevé explícitamente que esta organización podrá “cooperar con otros organismos y organizaciones intergubernamentales especializados, cuyas tareas y actividades estén en armonía con las suyas”<sup>37</sup>. La responsabilidad de estas relaciones recae sobre el Consejo Ejecutivo de la UNESCO, si bien se establece que el Director General será quien las desarrollará en la práctica. En el caso de la OMT, son relevantes los artículos 3.3 y 12.1 de los Estatutos. El primero determina que “la Organización establecerá y mantendrá una cooperación eficaz con los órganos competentes de las Naciones Unidas y sus instituciones especializadas” y el segundo reconoce los poderes de la Asamblea General para “aprobar o delegar los poderes con vistas a aprobar la conclusión de acuerdos con los gobiernos y las organizaciones internacionales”<sup>38</sup>.

Fue el Secretario General de la OMT quien tomó la iniciativa, en 1977, de celebrar un primer Acuerdo de cooperación con la UNESCO, para dar cumplimiento a los términos del artículo 3.3. de sus Estatutos<sup>39</sup>. El objetivo era “incidir sobre los aspectos culturales de la actividad turística, así como sobre la puesta en valor mediante el turismo de los sitios monumentales y (...) la aplicación de las disposiciones de la Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, que se refieran al turismo y sobre los aspectos turísticos del programa el Hombre y la Biosfera (MAB)”<sup>40</sup>. La OMT tenía un claro interés en establecer relaciones con la UNESCO. En tanto que organización joven, la OMT buscaba afirmar su participación dentro del Sistema de las Naciones Unidas. Además, la UNESCO es una Organización que cuenta con un mayor número de Estados miembros y un mandato más general que incluye explícitamente la competencia para adoptar Tratados internacionales<sup>41</sup>.

---

37 Doc. cit., p. 12097.

38 Doc. cit., p. 24543 y 24544.

39 La Carta del Sr. Lonati, Secretario de la Organización Mundial del Turismo, de 2 de septiembre de 1977, figura como Anexo del documento UNESCO 103 ES/42.

40 OMT, Consejo Ejecutivo, reunión 24-27 de abril de 1978, Madrid, CE/8/11, p. 3.

41 Por lo que se refiere a los Estados miembros, la UNESCO tiene en torno a 194, mientras que la OMT tiene 160. Las mayores diferencias se encuentran entre los Estados miembros del Pacífico, porque ni Australia ni Nueva Zelanda ni un buen número de Estados insulares miembros de la UNESCO, lo son de la OMT. También hay bastante diferencia entre los Estados europeos, dado que hay 12 Estados (Bélgica, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido y Suecia) que no son actualmente miembros de la OMT, e Israel, que se incluye en esta región, es miembro de ésta, pero no lo es de la UNESCO. Finalmente, también entre los Estados americanos, la OMT cuenta con menor participación porque los USA, Canadá, Surinam, Guyana y, nuevamente, un buen número de Estados insulares del Caribe no son miembros. En cuanto a las competencias normativas, la adopción de una Convención internacional cuyo seguimiento correspondiera a la OMT ha sido un objetivo de esta Organización como mecanismo para reforzar su presencia internacional (SHACKLEFORD, P., *A History ...*, op. cit., pp. 221-226).

El Acuerdo de cooperación se negoció entre el Director General de la UNESCO y el Secretario General de la OMT y fue aprobado por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO y por la Asamblea General de la OMT<sup>42</sup>. La entrada en vigor se produce a partir del consentimiento, expresado por estos órganos que son los competentes según se establece en los respectivos Tratados constitutivos. El Acuerdo destaca, en sus considerandos, que ambas Organizaciones internacionales comparten el objetivo de trabajar para la Paz internacional, así como, de la promoción y respeto de los derechos humanos. Además, este acuerdo, que se califica como “de Cooperación” en su artículo I; se presenta como la continuación lógica de las relaciones con la UIOOT y de las primeras relaciones informales mantenidas con la OMT desde su nacimiento, en 1975.

El ámbito material de la cooperación se extiende sobre “a) la promoción del turismo cultural y la conservación de los monumentos; b) la aplicación de las disposiciones de la Convención para la protección del Patrimonio Mundial cultural y natural que se refieren al turismo; c) la preparación y la difusión de estudios sobre las repercusiones socioculturales del turismo, y, d) los aspectos turísticos del programa sobre “El Hombre y la Biosfera” (MAB)”<sup>43</sup>. Los instrumentos que ambas organizaciones podrán utilizar para sus relaciones serán tanto las consultas recíprocas, que serán regulares pero también especiales “si las circunstancias lo requieren” (artículo II.2), el envío de representantes respectivamente, a la Conferencia y la Asamblea General, así como a cualquier reunión en cuyo orden del día figuren temas de interés para la otra Organización, (artículo III), la ayuda mutua para estudios técnicos (artículo IV), y el intercambio de informaciones y documentos de interés mutuo (artículo V). La implementación del Acuerdo corresponde al Director General de la UNESCO y al Secretario General de la OMT. No se fija un plazo de vigencia determinado y se prevé la posibilidad de denuncia unilateral por cualquiera de las partes, con un preaviso de seis meses.

El Acuerdo de 1979 se reforzó con la firma de un Protocolo complementario en 1996<sup>44</sup>. El objetivo de este nuevo documento, firmado en el contexto de la Feria internacional del turismo, celebrada en Milán, era “asignar a la cultura el lugar preeminente que le corresponde en las estrategias y los proyectos de desarrollo turístico”<sup>45</sup>. La propia participación de la UNESCO en esa Feria internacional del turismo evidenció “su interés por el campo de la valorización del patrimonio cultural mediante el turismo. Asimismo, fue positiva para sensibilizar a los encargados de la adopción de decisiones y al público en general de los valores que defiende la UNESCO en el ámbito de la cultura y el desarrollo”<sup>46</sup>. La voluntad de adoptar un Protocolo

---

42 UNESCO, 105.ª reunión del Consejo Ejecutivo, París, 25 de agosto de 1978, 105 EX/36; OMT, A/RES/68 (III).

43 El texto completo del Acuerdo figura como Anexo II al documento OMT, CE/9/11 y Anexo I del documento UNESCO 105 EX/36.

44 UNESCO, Informe del Director General 1996-1997, Conferencia General 30.ª reunión, 1999, doc. 30 C/3, p. 198; y OMT, Resoluciones adoptadas por la Asamblea General en su duodécima reunión, Estambul, 17-24 de octubre de 1997, A/RES/375(XII).

45 UNESCO, Informe del Comité Intergubernamental del Decenio Mundial para el desarrollo cultural sobre sus actividades (1996-1997), de 29 de agosto de 1997, 29.ª reunión de la Conferencia General, doc. 29 C/REP/11, par. 21.

46 UNESCO, Comité intergubernamental del Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural, Informe de la Secretaría sobre la aplicación del programa del Decenio desde la cuarta reunión ordinaria del Comité precedido por un balance sintético del Decenio, París, 21-25 de abril de 1997 CLT-97/CONF.203/3, par. 190.

Adicional al Acuerdo de 1979 debe contextualizarse también en el gran crecimiento de la industria del turismo y, con ella, del volumen de viajes internacionales durante esas casi dos décadas<sup>47</sup>.

Como objetivos generales, el Protocolo trata de reforzar la cooperación en el establecimiento de rutas culturales, la protección del patrimonio y los estudios sobre el impacto del turismo en las comunidades locales. En el texto acordado, los objetivos se vinculan con criterios de sostenibilidad global entre los que se incluye no sólo el respeto del Medio ambiente y de las comunidades locales, sino también del patrimonio cultural y del diálogo intercultural entre pueblos y civilizaciones (artículo I).

En cuanto a las áreas de cooperación, la lista es mucho más detallada que la del Acuerdo de 1979, recogiendo varias de las realizaciones o tipos de proyectos iniciados en aplicación de este. Así, el artículo II del Protocolo refiere, entre otras, primero, la posibilidad de incluir el patrimonio cultural en las rutas turísticas, haciendo especial énfasis en la necesidad de su protección y preservación; segundo, el lanzamiento de itinerarios culturales y rutas basadas en el conocimiento entre civilizaciones o de grandes eventos de la historia de la humanidad; tercero, el fomento de la investigación en el desarrollo turístico y en las relaciones existentes entre cultura, medio ambiente, turismo y desarrollo; cuarto, la preparación de proyectos turísticos para zonas naturales protegidas y reservas de la biosfera, siempre en beneficio de la población local y fomentando el respeto de dichas zonas; quinto, la mejora de la educación y la formación en turismo; sexto, el entendimiento entre culturas; y séptimo, el trabajo conjunto para la aplicación de los principios éticos del turismo.

Finalmente, en cuanto a los medios de cooperación, a los ya previstos, en 1979, esto es, las consultas mutuas, el intercambio de representantes, la asistencia técnica y el acceso a documentos e informes, se les añade la posibilidad de realizar material audiovisual o publicaciones conjuntas y la información a las comisiones nacionales de la UNESCO y a las comisiones regionales de la OMT de las actividades de cooperación desarrolladas entre ambas organizaciones (artículo III). El Protocolo reafirma la vigencia del Acuerdo de 1979 y se añade como parte integrante del mismo.

### **3. Las relaciones como organismos especializados: el Memorándum de 2013 y la implementación de la Agenda 2030**

Los artículos 57 y 63 de la Carta de las Naciones Unidas constituyen la base jurídica de los Acuerdos que la ONU celebra con los denominados Organismos especializados, para asegurar la coordinación en la consecución de objetivos comunes constituyendo parte de lo que se conoce como Sistema de las Naciones Unidas. La UNESCO es organismo especializado del Sistema desde diciembre de 1946 y la OMT desde junio de 2003<sup>48</sup>. Dentro del Sistema, corres-

---

47 El texto completo del Protocolo figura en el Anexo I del documento OMT, Asamblea General, doceava sesión, Estambul, 20-24 de octubre de 1997, A/12/15, p. 5.

48 El Acuerdo entre la ONU y la UNESCO, entró en vigor el 14 de diciembre de 1946 (UNTS, 1946-1947, p. 234) y el de la ONU con la OMT, entró en vigor el 23 de diciembre de 2003 (doc. CE 73/6b).

ponde a la ONU el papel principal de coordinación, pero se incorpora también el deber general de cooperación de los Organismos especializados entre sí<sup>49</sup>. Así, tanto la UNESCO como la OMT participan en los órganos de coordinación que pueda crear el ECOSOC<sup>50</sup> y colaboran en el desarrollo de actividades de interés común<sup>51</sup>. Se prevé también una estrecha coordinación administrativa y presupuestaria que conlleva la implementación de estándares comunes en relación con el personal y con la gestión del presupuesto<sup>52</sup>. En definitiva, la adquisición del estatuto de Organismo especializado por la OMT modifica el marco jurídico en el que venían desarrollándose sus relaciones con la UNESCO.

El 25 de noviembre de 2013, la UNESCO y la OMT firmaron en París un nuevo compromiso para consolidar sus relaciones. Esta vez el Acuerdo se rotula como Memorando de entendimiento, pero, según el Preámbulo, se adopta en el marco de la implementación del Acuerdo de 1979 y del Protocolo complementario de 1996. En relación con el contenido, al tratarse de dos Organismos especializados, el Memorandum ya no contiene referencias al mutuo envío de representantes porque se considera que ello es práctica habitual entre los Organismos especializados y no es preciso detallarlo<sup>53</sup>. La colaboración entre las partes se centrará en programas complementarios o conjuntos para dar apoyo a las iniciativas nacionales, regionales o globales de turismo sostenible y a la salvaguarda del patrimonio cultural y natural, tangible e intangible. En particular, se prevé que la cooperación incluirá, entre otros, el Programa de turismo sostenible del Patrimonio Mundial, el corredor turístico del Patrimonio de las Rutas de la seda, la participación en el Comité Director de Naciones Unidas de Turismo para el Desarrollo (CD-NUTD) y el Partenariado Global para el turismo sostenible<sup>54</sup>.

49 Artículo V.1 del Acuerdo entre la ONU y la UNESCO y artículo 2 del Acuerdo entre la ONU y la OMT. Como señalaba I. González, el papel de coordinador no permite a la ONU “limitar o condicionar la autonomía de los Organismos especializados” poniéndose de manifiesto las limitaciones del propio Sistema (GONZALEZ GARCIA, I., *Naciones Unidas y la coordinación para el desarrollo*, Dykinson, Madrid, 2005, pp. 271 y 318). En relación con el Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible, K.W. Abbot y S. Bernstein, destacan que padece las mismas limitaciones que le impiden adoptar “strong normative instruments, create powerful material incentives or engage in significant operational activities” (ABBOT, K.W., BERNSTEIN, S., “The High-Level Political Forum on Sustainable Development: Orchestration by Default and Design”, en *Global policy*, Vol. 6, núm. 3, septiembre de 2015, p. 225). En el mismo sentido, BEISHEIM, M., FRITZSCHE, F., “The UN High-Level Political Forum on Sustainable Development: An orchestrator, more or less?” en *Global Policy*, 2022, pp. 683-693).

50 Como la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, (CCS)

51 Artículo V.3 y XVIII del Acuerdo entre la ONU y la UNESCO y artículo 2,4 del Acuerdo entre la ONU y la OMT.

52 Artículos XIII, X, XVI y XVII del Acuerdo entre la ONU y la UNESCO y artículos 16 y 17 del Acuerdo entre la ONU y la OMT.

53 Así, lo indicaba el Sr. S. Villalpando, Consejero jurídico y Director de la Oficina de normas internacionales y asuntos jurídicos de la UNESCO la entrevista de trabajo realizada en la sede de esta Organización el 23 de abril de 2024. A este respecto, cabe destacar que el Preámbulo del Memorandum también menciona el programa *Unidos en la Acción*, como contexto en el que se adopta. Esta iniciativa lanzada por el Secretario General de la ONU, en 2005, para mejorar la eficacia de las organizaciones del sistema en sus operaciones en terreno, exige una coordinación estrecha entre ellas que, en este caso, se relaciona con la realización de los objetivos nacionales de desarrollo (Nota del Secretario General, A/61/583, 20 de noviembre de 2006).

54 Artículo III del Memorandum, doc. cit.

Las modalidades de cooperación que se prevén son de diversa naturaleza, incluyendo el intercambio de conocimientos, ideas y lecciones aprendidas, la colaboración en promover, preparar y organizar seminarios y conferencias, la búsqueda de otras entidades con las que colaborar, la difusión conjunta de la información y los resultados, así como, programas de formación e intercambio de estadísticas y otros datos de interés común, para evitar duplicidades<sup>55</sup>. Las partes también se comprometen a movilizar a su personal para implementar el Memorandum, a proveer las facilidades necesarias para la organización de actividades conjuntas, buscar financiación y aportar lo que sea necesario en el marco de esta cooperación conjunta. Para facilitar las relaciones, las partes nombrarán, cada una, un focal point encargado de facilitar las relaciones y mantener reuniones periódicas para coordinarse y garantizar la continuidad en la cooperación.

Un aspecto original de este Memorandum de 2013 es que se prevé un período de vigencia determinado de cinco años que, por tanto, expiró en noviembre de 2018, sin que conste que haya sido renovado hasta la fecha. Ahora bien, la finalización del Memorandum no implica que ambas organizaciones no sigan manteniendo sus relaciones dentro del Sistema ONU y, como se verá en el siguiente apartado, muchos de los proyectos iniciados tienen continuidad en el marco de sus respectivas actividades.

En todo caso, como ya se ha señalado, tanto la OMT como la UNESCO participan activamente en las estructuras de coordinación desarrolladas en el marco del programa Unidos en la Acción de las Naciones Unidas<sup>56</sup>. A este respecto, por lo que se refiere a la consecución del turismo sostenible, destaca la creación, en 2011, del Comité Director de las Naciones Unidas de Turismo para el Desarrollo. Este Comité se crea a iniciativa de la OMT para fomentar la cooperación entre los organismos especializados y lograr una mayor utilización del turismo como instrumento de Desarrollo sostenible<sup>57</sup>. Más recientemente, en 2021, la UNESCO lanzó una Plataforma Interagencias de Cultura para el Desarrollo Sostenible, con el objetivo de “aunar esfuerzos, reforzar la colaboración y aumentar la coherencia de las acciones de todo el sistema de las Naciones Unidas con el propósito de impulsar la contribución de la cultura al desarrollo sostenible”<sup>58</sup>. En este marco, el turismo sostenible se identifica como una de las áreas de interés, en el ámbito de la cultura y el Cambio climático, y la OMT es uno de los organismos del Sistema de Naciones Unidas que participa en la Plataforma<sup>59</sup>. Igualmente, cabe destacar que tanto la UNESCO como la OMT colaboran en el seguimiento de la implemen-

---

55 Artículo IV del Memorandum, doc. cit.

56 Consejo Ejecutivo de la OMT, 90.<sup>a</sup> reunión Mombasa (Kenya), 19-21 de junio de 2011, CE/90/9 y Asamblea General de la OMT Decimonovena reunión Gyeongju (República de Corea), 8-14 de octubre de 2011, A/19/13.

57 UROSEVIC, Z., *Patrimonio Mundial*, abril 2014, núm. 71, pp.70.

58 OTTONE, E.R., “Plantear la cultura como un bien público global”, en UNESCO, *Informe Mundial*, 2022, p. 28.

59 Aunque no parece que la OMT haya sido especialmente activa, sí consta que dos representantes participaron en el Tercer Workshop temático de la Plataforma, sobre el tema Cultura por el Cambio Climático, celebrado en Enero de 2022. El informe final de este workshop puede consultarse en [https://articles.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2023/02/Report\\_3rd%20Workshop\\_IPCSD\\_Climate%20Action\\_lastversion.pdf](https://articles.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2023/02/Report_3rd%20Workshop_IPCSD_Climate%20Action_lastversion.pdf),

tación de la Agenda 2030 a través del Marco Mundial de indicadores para los ODS<sup>60</sup> y son miembros observadores del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>61</sup>.

### III. HACIA UNA NOCIÓN DE TURISMO SOSTENIBLE A TRAVÉS DEL TURISMO CULTURAL Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO MUNDIAL

Sobre la base de todos estos acuerdos que fijan el marco jurídico de sus relaciones, la cooperación entre la OMT y la UNESCO ha dado lugar a una diversidad de resultados, de muy distinto alcance y naturaleza, cuyo punto común ha sido la voluntad declarada de favorecer la consecución de un turismo sostenible en el que el elemento cultural constituye un aporte fundamental. Desde una perspectiva jurídica internacional, destacan dos cuestiones que parecen de especial interés. Primero, se ha producido un reconocimiento del turismo como instrumento útil para la protección y difusión del Patrimonio cultural<sup>62</sup>. Segundo, se reconoce la conexión entre cultura y desarrollo sostenible<sup>63</sup>, a la vez que, entre cultura y turismo, lo que ha culminado en una incorporación de la exigencia de protección y preservación, de la cultura local del destino, en sus diversas manifestaciones, en la noción de turismo sostenible que utilizan ambas Organizaciones internacionales<sup>64</sup>.

60 ONU, Resolución sobre la *Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, adoptada por la Asamblea General el 6 de julio de 2017, A/RES/71/313.

61 La lista de participantes puede consultarse en <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/#:~:text=Mandate%20and%20Membership,and%20international%20agencies%20as%20observers>.

62 El respeto al Patrimonio artístico, arqueológico y cultural forma parte de los principios reconocidos en el artículo 4 del Código Ético Mundial del Turismo, adoptado por la Asamblea General de la OMT celebrada en Santiago de Chile, en octubre de 1999 (disponible en [https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/imported\\_images/37826/gcetbrochureglobalcodees.pdf](https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/imported_images/37826/gcetbrochureglobalcodees.pdf)). Ello es relevante porque el Código constituye el “principal instrumento político de referencia” aprobado por la OMT (PEREZ SALOM, R., “Los convenios internacionales y la promoción internacional del turismo sostenible, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 36, 2020, p.122). Ciertamente, su alcance depende su implementación por los Estados y los actores del sector, así como, de los instrumentos de la UNESCO sobre Patrimonio cultural, porque como destaca C. Fernández, “no existe una noción de Patrimonio en Derecho internacional general. Hay un conjunto de nociones que resultan de la estratificación de compromisos sucesivos en diferentes convenios, que tienen distintos objetos” (FERNÁNDEZ LIESA, C.R., “Cultura y Derecho internacional”, en *Cuadernos de Democracia y Derechos Humanos*, núm. 8, p. 136).

63 ONU, Resolución de la Asamblea General de 19 de diciembre de 2023, sobre Cultura y Desarrollo sostenible, A/RES/78/161. Como destaca la UNESCO, la cultura contribuye a la realización de las personas y al ejercicio de los derechos humanos por lo que es también un pilar del desarrollo sostenible (UNESCO-Internal Oversight Service (IOS), *UNESCO's Work on Culture and Sustainable Development Evaluation of a Policy Theme*, Evaluation Office, noviembre 2015, IOS/EVS/PI/145 REV.5, pfo. 17).

64 El artículo 5,4 del Código Ético Mundial para el Turismo, indica que la legislación del Estado velará por favorecer el diálogo sobre los planes de desarrollo turístico con las poblaciones interesadas. Algunos autores destacan esta referencia como un principio de solidaridad que “hace que las comunidades locales puedan participar en las decisiones importantes” (BESGA ZUAZOLA, J.I., “ética en el turismo”, *Dilemata*, núm. 40, 2023, p. 25). Frente a ellos, otros consideran retórica esta referencia, frente a la capacidad de influencia de la industria turística (SCHILCHER, D., “Growth Versus Equity: The Continuum of Pro-Poor Tourism

Con carácter general, la cooperación entre ambas organizaciones aflora en sus respectivos ámbitos de trabajo, evidenciando la influencia recíproca en la interpretación de sus objetivos y en el desarrollo de sus funciones. En primer lugar, en el ejercicio de la función normativa, podemos observar el resultado de esta cooperación en el gran número de Declaraciones y Recomendaciones adoptadas que, como se verá a continuación, contribuyen a construir consenso en torno al contenido normativo del turismo sostenible. En segundo lugar, el turismo sostenible se convierte en un instrumento de aplicación de las Convenciones de la UNESCO sobre Patrimonio cultural y, muy en particular, de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, cultural y material<sup>65</sup>. En este marco, la cooperación se plasma también en toda una serie de actividades de asistencia técnica, en relación con la gestión del turismo en los sitios del Patrimonio Mundial. Finalmente, el desarrollo de proyectos conjuntos, como los relativos a la creación de la Ruta del Esclavo y las Rutas de la Seda, ofrecen foros específicos de cooperación a los Estados, para la consecución de un turismo sostenible, que vincula turismo y cultura desde una doble perspectiva histórica y territorial.

### **1. El turismo cultural y la protección del Patrimonio Mundial, cultural y natural: elementos de la noción de turismo sostenible.**

La Carta de Turismo Cultural, aprobada por el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS) en 1976, definía el turismo cultural como aquél que “tiene por objeto, entre otros objetivos, el descubrimiento de los sitios y de los monumentos”<sup>66</sup>. Según este documento, el turismo cultural es positivo por cuanto “justifica los esfuerzos que ese mantenimiento y esa protección exigen de la comunidad humana, debido a los beneficios socio-culturales y económicos que resultan para el conjunto de las poblaciones implicadas”<sup>67</sup>. Ahora bien, el ICOMOS también señala que el desarrollo descontrolado del turismo puede ser destructivo, por lo que la aprobación de la Carta de Turismo Cultural se acompaña de una petición de acción conjunta de la UNESCO y la OMT para prevenir estos efectos negativos.

El análisis de las relaciones entre ambas organizaciones internacionales permite destacar, a lo largo de los años, diferentes acciones como, por ejemplo, seminarios de trabajo conjuntos o

---

and Neoliberal Governance”, en HALL, C.M. (Ed.), *Pro-poor Tourism: Who Benefits?: Perspectives on Tourism and Poverty Reduction* Channel View Publications, 2007, p. 70). Sin entrar en este debate, interesa aquí destacar, cuando menos, la referencia a esta participación como elemento de consenso en torno al contenido de la noción de turismo sostenible en los textos internacionales.

65 En su análisis sobre la relación entre cultura y desarrollo sostenible, la Oficina de Evaluación de la UNESCO destacaba que, si bien el turismo sostenible no aparece mencionado en ninguna de las Convenciones sobre Patrimonio cultural ni sobre Diversidad cultural, sí lo está la exigencia de un turismo sostenible en las Directrices prácticas que deben guiar su implementación (UNESCO-IOS, doc. cit., Box 9).

66 El texto íntegro de la Carta puede consultarse en [https://openarchive.icomos.org/id/eprint/3018/1/ICOMOS\\_Charter\\_Cultural\\_tourism\\_1976\\_ES.pdf](https://openarchive.icomos.org/id/eprint/3018/1/ICOMOS_Charter_Cultural_tourism_1976_ES.pdf). El ICOMOS es una ONG, formada por más de 10.000 expertos, asociada a la UNESCO para asistirle en la “promoción de la teoría, la metodología y la tecnología aplicada a la conservación, protección y puesta en valor del patrimonio cultural”. La UNESCO utiliza el ICOMOS para seleccionar los bienes que se incluyen y se mantienen en la Lista del Patrimonio Mundial (<https://icomos.es/que-es-icomos/>).

67 Ibid.

conferencias internacionales, organizadas por la OMT y la UNESCO, solas o junto con otros actores, que culminan con la adopción de toda una serie de declaraciones finales, en las que, progresivamente, se vinculan la difusión y protección de la cultura y, en particular, del Patrimonio Mundial, cultural y natural, con el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad en el turismo. Ciertamente se trata de instrumentos que carecen de fuerza jurídica vinculante, pero que evidencian un consenso en torno a la cercana relación entre turismo sostenible, turismo cultural y protección del Patrimonio Mundial que inspira las funciones, normativa y operacional, tanto de la UNESCO, como de la OMT<sup>68</sup>.

Así, tan sólo un año después de la firma del primer Acuerdo de cooperación entre ambas organizaciones, el primer día mundial del Turismo, que se celebró el 27 de septiembre de 1980, se dedicó precisamente a la contribución del turismo a la conservación del patrimonio cultural y a la paz y el entendimiento mutuo<sup>69</sup>. Igualmente, la Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial, adoptada en la Conferencia internacional convocada por la OMT y celebrada, en dicha ciudad, del 27 de septiembre al 10 de octubre de 1980, recordaba que “la satisfacción de las necesidades turísticas no debe constituir una amenaza para los intereses sociales y económicos de las poblaciones de las regiones turísticas, para el medio ambiente, especialmente para los recursos naturales, atracción esencial del turismo, ni para los lugares históricos y culturales”<sup>70</sup>. Con estos términos, la Declaración reconocía el interés que la conservación tiene para el turismo, pero llega incluso más allá al concluir que, de hecho, “todos los recursos turísticos pertenecen al patrimonio de la humanidad”<sup>71</sup>. En 1985, la Asamblea General

68 Como afirma C. Fernández Liesa, “el soft law es importante porque evidencia la transformación constante del Derecho internacional y su evolución” (FERNÁNDEZ LIESA, C. R. “Transformaciones...”, op. cit., p. 71). En el mismo sentido, T. Fajardo indica que aunque el soft law “denota la falta de consenso que se requiere para la adopción de una norma convencional o consuetudinaria, también se encuentra entre sus funciones perseguir la generación del consenso necesario que permita la adopción de un instrumento vinculante en el futuro” (FAJARDO DEL CASTILLO, T., *El Soft Law en el Derecho Internacional y Europeo: su capacidad para dar respuesta a los desafíos normativos actuales*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia 2024, pp. 299-300).

69 El día Mundial del Turismo es un instrumento creado por la OMT para concienciar sobre el valor social, cultural, político y económico del turismo. Se celebra cada año el 27 de septiembre, fecha en la que se firmaron los Estatutos de la Organización (OMT, Asamblea General, Informe sobre la celebración del día mundial del turismo, 23 de septiembre de 1981, A/4/17)

70 Declaración sobre el Turismo Mundial, Conferencia de Manila, 27 de septiembre 10 de octubre, 1980, pfo. 18.

71 Ibid. Estos términos se encuentran también en el ya comentado artículo 4 del Código Ético Mundial para el Turismo, doc. cit. A este respecto, la OMT contribuye a la confusión que generan los términos de la Convención sobre la protección del Patrimonio mundial, cultural y natural, en torno a si se trata de Patrimonio Común de la Humanidad o Patrimonio Cultural de la Humanidad, teniendo en cuenta que, como señala F. J. Carrera, “únicamente podemos resaltar (...) la existencia de un interés colectivo de la Comunidad internacional en su conjunto en la protección y conservación del patrimonio que posee un valor excepcional. Pero este interés ha sido canalizado principalmente (...) hacia las estructuras más clásicas del Derecho internacional público (...) no hay una atribución de derechos y obligaciones directamente a la Humanidad” (CARRERA HERNÁNDEZ, F.J., “La UNESCO y la gestión del patrimonio mundial: mecanismos de protección y garantía”, en FERNÁNDEZ LIESA, C. R.; PRIETO DE PEDRO, J., (Dirs.) VACAS FERNÁNDEZ, F.; ZAPATERO MIGUEL, P. (Coords.), *La protección jurídico internacional del Patrimonio Cultural. Especial referencia a España*, Colex, Madrid, 2009. En el mismo sentido, FERNÁNDEZ LIESA, C.R., “Cultura y Derecho internacional”, op. cit., p. 141.

de la OMT adoptó la Carta del Turismo y el Código del Turista que, a partir de un enfoque general más centrado en los derechos del turista, se refieren a la necesidad de que los Estados miembros adopten medidas que garanticen el respeto al medio ambiente natural y cultural de las comunidades visitadas y “de sus costumbres, de sus religiones y de otras formas de sus culturas que constituyen parte integrante del patrimonio de la humanidad”<sup>72</sup>. A estas primeras iniciativas, les siguen muchas otras que se desarrollan en la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI y que culminan con la adopción de la Carta Mundial de turismo Sostenible +20, adoptada en la Cumbre de Vitoria en 2015, en la que también participan la UNESCO y la OMT. La Carta señala que el turismo “is a driving force for cultural heritage, the arts and cultural and creative industries, in accordance with UNESCO cultural conventions and operational guidelines” y pide que los gobiernos y Organizaciones internacionales integren la conservación del patrimonio cultural y natural en la planificación del turismo, prestando especial atención al patrimonio inmaterial y que se utilicen los “UNESCO designated sites as learning places to foster the harmonious integration of tourism with cultural and natural heritage”<sup>73</sup>.

Como último hito, en esta evolución, cabe destacar también la organización conjunta por la UNESCO y la OMT de cuatro Conferencias Mundiales sobre Turismo y Cultura, en las que participaron los jefes de delegación de los Estados miembros de ambas Organizaciones, así como representantes de estas, junto con otros actores de interés que son invitados a cada una de ellas. La primera, celebrada en Camboya, febrero de 2015, con el título *Turismo y Cultura, por un nuevo modelo de asociación*, lamentaba que las estructuras gubernamentales, de estos dos sectores, no están a menudo conectadas ni suficientemente coordinadas y señalaba la necesidad de promover y proteger el patrimonio cultural, con referencias explícitas a los sitios del Patrimonio Mundial y al reto de una adecuada gestión del turismo en los mismos<sup>74</sup>. La segunda Conferencia se celebró en Omán, en 2017, con el título *Turismo y Cultura: fomentar el desarrollo sostenible*. Los participantes se comprometen a impulsar la contribución del turismo cultural a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a la consecución de la paz internacional y a la protección del patrimonio cultural y natural<sup>75</sup>. La tercera Conferencia tuvo

---

72 Artículo VI de la Carta del Turismo, adoptada en la Asamblea General Extraordinaria de la OMT en Sofía, del 17 al 26 de septiembre de 1985. Estas referencias explícitas a la necesidad de respetar el patrimonio de los lugares de destino aparecen también en los artículos 11 y 12 que se refieren al código del turista. (OMT, A/RES/168 (VI)). Nuevamente, se trata de instrumentos de soft law que utiliza la OMT con el objetivo de que sus Estados miembros y los actores del sector asuman su contenido de forma voluntaria.

73 El texto de la Carta puede consultarse en <https://www.biospheretourism.com/es/carta-mundialde-turismo-sostenible-20/25>. Entre las anteriores destacan la Declaración de Lanzarote de 1996, a la que ya se ha hecho referencia y las Declaraciones adoptadas conjuntamente por la UNESCO y la OMT en Khiva, 21 de abril de 1999, Mascate, 8 de febrero de 2005 e Ibiza, mayo de 2008.

74 Apartado 2 de la Declaración final de Siem Reap, Camboya, 5 de febrero de 2015. Entre los retos principales que se identifican figuran la congestión del turismo, la necesidad de formar a los directores de los sitios del Patrimonio Mundial, la lucha contra el tráfico de bienes del Patrimonio o la necesidad de que los recursos generados por el turismo en los sitios del Patrimonio Mundial reviertan en beneficio de la población local. Igualmente el apartado 3 de la Declaración, reclama la creación de rutas, corredores o circuitos turísticos que vinculen los sitios del Patrimonio Mundial incluso más allá de las fronteras de un Estado, en la idea de fomentar un turismo sostenible.

75 La Declaración se refiere específicamente a la necesidad de proteger el patrimonio cultural, material e inmaterial, de aportar recursos, de utilizar el turismo cultural para un desarrollo urbano sostenible que tenga

lugar Turquía, en 2018, sobre *Turismo y Cultura, en beneficio de todos*. La Declaración final mantiene los compromisos anteriores, poniendo un énfasis especial en la contribución del turismo cultural al desarrollo sostenible de las ciudades, así como, en la relevancia de un turismo responsable que respete el patrimonio cultural inmaterial y de la transformación digital como instrumento para lograr un turismo cultural inclusivo y accesible<sup>76</sup>. Finalmente, la Cuarta Conferencia se celebró en Japón en 2019 esta vez con el título *Turismo y Cultura, invertir en las futuras generaciones*. La Declaración final recoge los mismos ámbitos de acción que las anteriores, reafirmando el compromiso de las partes en “aplicar modelos innovadores de política y gobernanza, reflejados en proyectos punteros de turismo cultural (...), enriquecer el turismo a través de la transmisión de las culturas y el entendimiento mutuo (...), redefinir la gestión del turismo para avanzar en el empoderamiento de las comunidades locales y el turismo responsable (...) (y) fortalecer capacidades orientadas al desarrollo del turismo cultural y una mayor comprensión de los valores compartidos”<sup>77</sup>. Estas Conferencias han dejado de convocarse tras la pandemia causada por el COVID-19, desapareciendo este foro de debate.

En este contexto, cabe incluir una reflexión final respecto a la forma en la que la interrelación entre turismo y cultura se aborda en los textos relativos a la ética en el turismo. El Código Ético Mundial para el Turismo que, como ya hemos indicado, adoptó la Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo en 1999, constituye el marco general de referencia para el Turismo sostenible<sup>78</sup>. El articulado del Código contiene abundantes referencias a la interrelación de la ética en el turismo con el respeto a la cultura y la preservación del entorno en los lugares de destino. El Código define el turismo como instrumento de desarrollo sostenible y de aprovechamiento y enriquecimiento del patrimonio cultural de la humanidad<sup>79</sup>. Con todo, como han señalado algunos autores, en el Código hay elementos que favorecen el beneficio económico del turismo sobre otros aspectos del desarrollo, lo que se aleja de la integración que requiere un turismo sostenible<sup>80</sup>. La Convención Marco sobre la Ética en el Turismo, adoptada en la Asamblea General de la OMT en 2019, utiliza el condicional en la conjugación de los verbos que contienen las obligaciones de los Estados sobre el respeto a la cultura y la protección del Patrimonio cultural de los lugares de destino<sup>81</sup>. Así pues, parece que la Conven-

---

en cuenta la diversidad cultural y de integrar la protección del patrimonio cultural y natural en el desarrollo de un turismo sostenible, apartados 3, 4 y 5 de la Declaración de Mascate, de 12 de diciembre de 2017..

76 Declaración de Estambul, de 4 de diciembre de 2018.

77 Declaración de Kyoto, de 13 de diciembre de 2019.

78 *Report of the World Tourism Organization on the implementation of the Global Code of Ethics for Tourism*, presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas, (ONU, A/75/254, de 27 de Julio de 2020)

79 Artículos 3 y 4 del Código Ético Mundial para el Turismo, doc. cit.

80 Así, mientras que el turismo se entiende como un derecho (artículo 7 del Código), “las necesidades de la comunidad receptora son tratadas como factores que deben ser «tenidos en cuenta» en el desarrollo turístico” (LÓPEZ-GONZÁLEZ, J.L., “Del Código ético a la Convención internacional. Un panorama crítico de la Organización Mundial del Turismo desde la perspectiva del cosmopolitismo”, en *Oxímora Revista Internacional de Ética y Política*, núm. 12, ene-jun 2018, p. 214). Ciertamente, la creación de un órgano encargado de supervisar la implementación del Código, el Comité Mundial de la ética en el turismo, es un paso interesante para garantizar que todos sus principios se valoran e interrelacionan adecuadamente, pero su capacidad de incidencia práctica ha sido escasa (Ibid, p. 215).

81 Artículo 7 de la Convención Marco sobre Ética del turismo, adoptada por la Asamblea General de la OMT, A/RES/722(XXIII).

ción Marco abunda en los interrogantes sobre el consenso, manifestado a este respecto, en los sucesivos eventos y declaraciones analizados en el presente apartado<sup>82</sup>.

Finalmente, cabe recordar que el turismo cultural no es un turismo sostenible por definición<sup>83</sup>. En 2017, la OMT definía el turismo cultural como aquel “tipo de actividad turística en el que la motivación esencial del visitante es aprender, descubrir, experimentar y consumir los atractivos/productos culturales, materiales e inmateriales, de un destino turístico”<sup>84</sup>. El contenido de los atractivos/productos culturales se define nuevamente siguiendo los trabajos de la UNESCO como “un conjunto de elementos materiales, intelectuales, espirituales y emocionales distintivos de una sociedad que engloba las artes y la arquitectura, el patrimonio histórico y cultural, el patrimonio gastronómico, la literatura, la música, las industrias creativas y las culturas vivas con sus formas de vida, sistemas de valores, creencias y tradiciones”<sup>85</sup>. El turismo cultural no se refiere estrictamente al respeto de la cultura de destino sino al turismo que tiene por objeto explotarla. Ahora bien, el turismo cultural sostenible requiere de la protección y conservación de los atractivos/productos culturales lo que implica, tanto la cooperación en la acción de los actores públicos y privados implicados, como la participación efectiva de la población local. En relación con el turismo de Patrimonio, la asistencia técnica que puede ser necesaria a este respecto es uno de los resultados del programa sobre turismo sostenible del Comité del Patrimonio Mundial<sup>86</sup>.

- 
- 82 En este sentido, varios autores señalan también con preocupación el reconocimiento del derecho al turismo, tanto en el Código como en la Convención Marco, en unos términos más absolutos que los relativos al respeto de los derechos de las poblaciones de destino, lo que llevaría a deducir que el derecho al turismo avalaría un absoluto derecho al desarrollo turístico (CASTAÑEDA, Q. “The neoliberal imperative of tourism rights and legitimization in the UNWTO Global Code of Ethics for Tourism”, en *Practicing Anthropology*, Summer 2012, vol. 34, núm. 3, p. 50). En el mismo sentido R. Pérez destaca las críticas al reconocimiento del derecho al turismo en la Convención Marco. Ahora bien, como señala este autor, la Convención es un paso importante porque “quiebra la tendencia a la regulación a través de instrumentos de soft law del turismo sostenible” sigue siendo necesario avanzar en un “reglamentación mundial jurídicamente vinculante que aborde exhaustivamente la cuestión” (PEREZ SALOM, R., “Los convenios internacionales ...”, op. cit., pp. 149-157). En conexión con ello, cabe destacar que, si bien el contenido de la Convención de la UNESCO sobre la protección del Patrimonio Mundial, cultural y material, hoy ratificada por 196 Estados, permite afirmar que existe un deber internacional de protección y conservación de los bienes y sitios incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial, depende de cada Estado proponer qué bienes o sitios merecen esta consideración. Además, aunque la decisión final sobre qué bienes o sitios entran en la lista corresponde al Comité del Patrimonio Mundial y se realiza conforme a un procedimiento y criterios establecidos internacionalmente para todos los Estados, la obligación de protección corresponde primero a cada Estado parte, con sus propios recursos y en la medida de lo posible lo que, como destaca F. J. Carrera, “permite situarnos más bien en la esfera del soft law”. La protección internacional que corresponde controlar y promover al Comité del Patrimonio mundial, aunque existe, tiene un carácter secundario a la acción de cada Estado parte (CARRERA, F.J. “La UNESCO y la gestión...”, op. cit., pp. 140-141)
- 83 El turismo cultural se considera como un tipo de turismo, distinto del turismo de playa, de montaña, de negocios, ... Frente a ello el turismo sostenible es una forma de entender el turismo como actividad (PNUMA & OMT, *Por un turismo más sostenible. Guía para representantes políticos*, París-Madrid, 2005, p. 24).
- 84 Recomendaciones sobre las definiciones operacionales de los tipos de turismo, adoptadas por la Asamblea General de la OMT en Chengdu, China, 11–16 septiembre de 2017, A/RES/684 (XXII).
- 85 Ibid. En estos términos, se incluyen, tanto características del Patrimonio cultural material, como del Patrimonio cultural inmaterial.
- 86 Como señala F. J. Carrera, el “Comité de Patrimonio Mundial es el órgano central de la Convención (de la protección del Patrimonio Mundial, cultural y natural)”. En esta condición, entre otras, corresponde al

## 2. El turismo sostenible: instrumento en la aplicación de la Convención sobre la protección del Patrimonio Mundial, cultural y natural.

El programa sobre turismo sostenible del Comité de Patrimonio Mundial evidencia el reconocimiento por parte de la UNESCO del valor económico que tiene la inscripción de un bien cultural o natural en la lista del Patrimonio Mundial<sup>87</sup>. El Programa se crea, como iniciativa del Comité del Patrimonio Mundial, en 2001, para profundizar sobre las posibilidades que el turismo sostenible ofrece para el desarrollo socioeconómico de los lugares en los que se encuentran los bienes del Patrimonio Mundial<sup>88</sup>. Este objetivo se corresponde perfectamente con el contenido del Protocolo complementario firmado por la UNESCO y la OMT en 1996, que era el aplicable en ese momento.

En la motivación del programa, sorprende que el Comité del Patrimonio Mundial reconoce que, en 2001, no existen datos sobre la relación entre la inscripción de un sitio en la lista del Patrimonio Mundial y sus efectos sobre el número de personas que lo visitan<sup>89</sup>. Ello evidencia que el turismo no era, hasta ese momento, tema de interés prioritario en relación con el ámbito de aplicación de la Convención de 1972<sup>90</sup>. El programa se crea para obtener esos datos y para apoyar acciones y políticas de desarrollo de la gestión del turismo en los sitios del Patrimonio Mundial, cultural y natural. Igualmente, se trata de analizar el impacto del turismo en el desarrollo de la zona y sus potenciales beneficios para la población local<sup>91</sup>.

En 2006, el Comité del Patrimonio Mundial vincula el programa de turismo sostenible específicamente también a los sitios del Patrimonio Mundial marino<sup>92</sup>. La evaluación de los primeros resultados en la implementación del Programa de turismo sostenible, tras sus primeros cinco años de funcionamiento, es positiva y se identifican cuatro objetivos principales en los que se está trabajando: “Facilitar el trabajo de las oficinas regionales del Centro del Patrimonio Mundial; Aumentar la capacidad del Patrimonio Mundial para planificar y gestionar el turismo;

---

Comité la función de “asistencia internacional prevista en el convenio” y una función adicional como es “la cooperación con organizaciones internacionales (...) cuyos objetivos sean análogos a los de la Convención” (CARRERA HERNÁNDEZ, F.J. “La UNESCO y la gestión...”, op. cit., pp. 141-142). El Comité aparece regulado en los artículos 8 a 14 de la Convención de 1972, doc. cit.

87 DEBRINE, P., “Nuevos rumbos para el turismo”, en *Patrimonio Mundial. Turismo sostenible*, abril 2014, núm. 71, pp. 4 a 13.

88 El objetivo es promover las iniciativas en este tema, Cabe señalar, que varios Estados miembros del Comité, integran en sus delegaciones a los Ministros de Turismo, ministerio muchas veces se vincula al de cultura en los Gobiernos de los Estados. (UNESCO, 25.ª reunión del Comité del Patrimonio Mundial, Helsinki, Finland, 11–16 December 2001, WHC-01/CONF.208/24, Paris, 8 February 2002, pfo. XVII.8 y XVII.10).

89 UNESCO, 25.ª reunión del Comité del Patrimonio Mundial, Helsinki, Finland, 11–16 December 2001, WHC-01/CONF.208/19, Paris, 4 diciembre 2001, p. 6

90 Hasta finales del siglo XX no se incluyen referencias explícitas al turismo en las Directrices prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial (UNESCO, Intergovernmental Committee for the Protection of the World cultural and natural Heritage, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, Febrero 1997, WHC-97/2, p. 17).

91 UNESCO, 25.ª reunión del Comité del Patrimonio Mundial, doc. cit.

92 UNESCO, 30.ª reunión del Comité del Patrimonio Mundial, Vilnius, Lituania, 8-16 julio 2006, WHC-06/30.COM/12, Paris 5 julio 2006.

Promover medios de vida alternativos para las comunidades locales; Implicar a la industria turística para aumentar los beneficios de la conservación”<sup>93</sup>. Como valoración de conjunto, el Comité afirma que el programa “fomenta la creación de metodologías de planificación para que el desarrollo turístico se mantenga dentro de los límites de cambio aceptable de los valores por los que los sitios fueron inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial; (...) asesora en cuestiones turísticas, como la elaboración de informes sobre el estado de conservación de los sitios, el diseño y la gestión de proyectos; (...) participa en la formación de gestores de los sitios y responsables políticos sobre métodos de turismo sostenible con el fin de proporcionarles una visión del turismo que refleje los valores de los bienes del Patrimonio Mundial<sup>94</sup>”. En cuanto a la valoración de los resultados y la consecución de los objetivos, el Comité adopta un enfoque cuantitativo del número de iniciativas y actividades desarrolladas desde que se empezó a implementar el programa.

En marzo de 2008, la OMT y el Comité del Patrimonio Mundial organizaron una Conferencia Internacional sobre Turismo sostenible en Huangshan, China, actividad que se enmarca también en el Programa del Comité sobre Turismo sostenible. El objetivo era precisamente mejorar la coordinación entre la OMT y la UNESCO para facilitar la implementación de un programa estratégico de formación sobre turismo sostenible en los lugares del Patrimonio Mundial. Se trata de optimizar los esfuerzos, que ya se estaban desarrollando en el marco de diferentes órganos de ambas organizaciones, para mejorar la gestión de los lugares del Patrimonio Mundial en relación con el turismo. Se confirma la relación directamente proporcional entre la inscripción de un sitio en la Lista del Patrimonio Mundial y el crecimiento de su interés como destino turístico lo que, en un contexto de aumento progresivo del turismo, sin duda, constituye un reto para preservar aquellos aspectos que lo dotan de un Valor Universal Excepcional<sup>95</sup>. La Declaración final de la Conferencia identifica además varias cuestiones clave para una gestión integrada del turismo en los sitios del Patrimonio Mundial. Entre otros, destacan el valor del Patrimonio Mundial para la educación, la necesidad de una planificación y procesos de decisión adecuados para la conservación o la necesidad de una gestión integrada del turismo, con una perspectiva regional, que incorpore las infraestructuras, facilidades y servicios necesarios<sup>96</sup>. Sobre esta base, se evidencia que la protección del Patrimonio Mundial, que es obligación de los Estados, en la medida de sus posibilidades, exige una gestión sostenible del turismo.

El Programa de Turismo sostenible del Comité del Patrimonio Mundial ha seguido desarrollándose a través de diversas iniciativas que, a menudo, cuentan con la directa implicación de

---

93 Ibid, p. 10.

94 Ibid, pp. 10-11.

95 El informe de la conferencia se refiere, por un lado, a los efectos económicos positivos sobre la población local y en la obtención de fondos para la protección y preservación de los lugares o bienes del Patrimonio Mundial, contribuyendo al Objetivo de Desarrollo del Milenio de Reducción de la pobreza. Por otro lado, se reconocen efectos negativos que se identifican como perjuicios medioambientales y se incluyen los problemas de congestión y de capacidad de carga entre otros (WHC.UNESCO. OMT, Informe y Declaración final de la Conferencia Internacional sobre “Gestión sostenible del turismo en los sitios del Patrimonio Mundial: mejorar la coordinación entre organismos y partes interesadas para llevar a cabo acciones conjuntas”, Huangshan, China, 24 – 27 Marzo 2008.

96 Declaración final de la Conferencia, doc. cit., p. 9.

la OMT<sup>97</sup>. Entre estas, cabe destacar, la cooperación entre el Comité del Patrimonio Mundial y la OMT para la elaboración de una guía práctica que permita introducir cambios que se dirijan a enfrentar los retos del turismo sostenible en las Directrices prácticas para la aplicación de la Convención sobre la protección del Patrimonio Mundial, cultural y natural<sup>98</sup>. El taller de expertos, celebrado en las Cuevas de Mogao, en China, en septiembre de 2009, tuvo precisamente este objetivo y culmina con algunas propuestas concretas, además de la elaboración de unos Principios para el turismo sostenible en los sitios del Patrimonio Mundial que, fundamentalmente, parten de la absoluta necesidad de una mejor coordinación y cooperación entre todos los actores públicos y privados implicados<sup>99</sup>.

Todas estas realizaciones son valoradas positivamente en la auditoría realizada por la Fundación de Naciones Unidas en 2010 que, sin embargo, es en general crítica con el programa argumentando que carecía de objetivos precisos o de mecanismos de seguimiento adecuados para evaluar sus efectos prácticos<sup>100</sup>. El Comité del Patrimonio Mundial recoge estas propuestas y, dando por concluido el programa en vigor, propone elaborar uno nuevo e integrador sobre Patrimonio Mundial y Turismo Sostenible guiado por un Comité director en el que se prevé la participación de la OMT<sup>101</sup>.

En 2011, la Directora general de la UNESCO propone al Consejo Ejecutivo la adopción de un Instrumento normativo sobre la preservación del Patrimonio y el desarrollo sostenible del Turismo<sup>102</sup>. Esta iniciativa se plantea como medida para suplir una laguna, esto es, la ausencia de “un instrumento internacional apropiado que ayude a los Estados miembros a afrontar los acuciantes problemas que el turismo plantea para la preservación del patrimonio”<sup>103</sup>. Se presenta como complementario a los trabajos de la OMT en relación con el desarrollo sostenible del turismo, entre los que se destaca el Código Ético Mundial para el turismo, y para asistir “a los Estados Miembros, sobre todo de países en desarrollo y más precisamente de Países Menos

97 Una relación de las actividades del Programa se incluye en el anexo 2 del *Draft final report of the UNESCO World Heritage Tourism Programme evaluation* realizada por Paul Clarke con la asistencia de Lindy Fursman (Martin, Jenkins & Associates Limited) para la Fundación de Naciones Unidas, figura como Anexo al WHC.UNESCO 34.ª reunión, 25 de julio a 3 de agosto de 2010, Brasilia, Brasil, WHC-10/34.COM/INF.5F.3, Brasilia, 25 Julio 2010. En el listado puede apreciarse que la OMT es sólo uno de los actores que cooperan con la UNESCO en este ámbito.

98 WHC.UNESCO, Convención para la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, 33.ª reunión, Sevilla, 22 a 30 de junio de 2009, WHC-09/33.COM/5A Paris, 11 mayo 2009, p. 26,

99 Se indican 9 principios que intentan garantizar un “cooperative commitment and coordination between site management and all relevant public agencies and private enterprises”. El Informe final del taller figura como documento de la Reunión del Comité de Patrimonio Mundial en Brasilia, 25 de julio a 3 de agosto de 2010, WHC-10/34.COM/INF.5F.1, Paris, 9 julio 2010. Las propuestas de enmiendas a las Directrices prácticas se encuentran en el informe final de la 35.ª reunión del Comité del Patrimonio, París, 19-29 de junio de 2011, WHC-11/35.COM/13, París, 6 de mayo de 2011.

100 *Draft final report of the UNESCO World Heritage Tourism Programme evaluation, doc. cit.*

101 Decisión 34 COM 5F.2 del Comité del Patrimonio Mundial, WHC.UNESCO 34.ª reunión, 25 de julio a 3 de agosto de 2010, Brasilia, Brasil, WHC-10/34.COM/20, Paris, 3 September 2010, pp. 7-8.

102 *Estudio preliminar sobre los aspectos técnicos y jurídicos relativos a la conveniencia de disponer de un instrumento normativo sobre la preservación del patrimonio y el desarrollo sostenible del turismo*, PARÍS, 8 de abril de 2011, 186 EX/20.

103 *Ibid*, p. 2.

Adelantados (PMA), a preservar los bienes de su patrimonio”<sup>104</sup>. Se propone que el instrumento adopte la naturaleza jurídica de una recomendación de la UNESCO y “que regule de la mejor manera un conjunto de principios y políticas internacionales que los Estados Miembros deberán integrar y aplicar en el plano nacional adaptándolo a sus contextos particulares”<sup>105</sup>. El instrumento se presenta también como una iniciativa dentro del programa Unidos en la acción del Sistema ONU, abierto, por tanto, a otros organismos especializados como la OMT. Ahora bien, esta propuesta no fue finalmente aprobada por el Consejo ejecutivo de la UNESCO, alegando falta de recursos financieros y, según consta en las actas literales de la reunión, el “riesgo de solapamiento” con los instrumentos ya desarrollados por la OMT<sup>106</sup>.

En su reunión de 2012, el Comité del Patrimonio Mundial se declara satisfecho de los trabajos desarrollados y decide adoptar un nuevo Programa sobre Patrimonio Mundial y Turismo sostenible<sup>107</sup>. El nuevo Programa se presenta como un instrumento de implementación de la Convención sobre la protección del Patrimonio Mundial con la orientación de contribuir al desarrollo sostenible de las comunidades locales<sup>108</sup>. El enfoque cambia, priorizando “a holistic and strategic approach to World Heritage properties and destinations that will include bottom-up as well as top-down measures to ensure sustainability that reflects not only high-level goals but also local needs and the ability to attain these goals”<sup>109</sup>. El programa define cinco objetivos principales: 1) Integrar los principios de turismo sostenible en los mecanismos de la Convención del Patrimonio Mundial; 2) Promover políticas, estrategias, marcos y herramientas para apoyar el turismo sostenible como vehículo para la protección y gestión del valor excepcional universal de patrimonio; 3) Promover el compromiso de todos los actores en la planificación, desarrollo y gestión del turismo sostenible con un enfoque en la conservación del patrimonio y en el empoderamiento de las comunidades locales; 4) Proveer a los actores del Patrimonio Mundial con las capacidades y herramientas para gestionar el turismo de forma eficiente, responsable y sostenible, basándonos en el contexto y necesidades locales; y 5) Promover productos y servicios turísticos de calidad que favorezcan un comportamiento responsable entre los actores turísticos y un mejor entendimiento del concepto de Valor universal extraordinario y de protección del Patrimonio Mundial. Se establece un Sistema de supervisión bianual, basado en los informes que los Estados miembros deben presentar al Comité, y se prevé que las prioridades se fijarán en planes de acción también bianuales. La implementación del programa estará guiada por un Grupo Director que incluirá representantes de la OMT, los órganos consultivos de la UNESCO y las Agencias donantes<sup>110</sup>. La implicación directa de la OMT en esta

---

104 Ibid.

105 Ibid, p. 5.

106 CE.UNESCO, Actas resumidas de la 190 reunión del Consejo Ejecutivo, París, 3 a 18 de octubre de 2012, 190 EX/SR.1-8, París, 12 abril 2013, pfo. 23.22. 2. Las Actas de la reunión no aclaran a qué instrumentos de la OMT se refiere el Consejo.

107 Decisión 36 COM 5E, Comité del Patrimonio Mundial, San Petersburgo, Federación Rusa, 24 de junio a 6 de julio de 2012, WHC-12/36.COM/19, pp. 7-8.

108 36.ª reunión del Comité del Patrimonio Mundial, San Petersburgo, Federación Rusa, 24 de junio a 6 de julio de 2012, WHC-12/36.COM/5E, París, 11 mayo 2012, p. 5.

109 Ibid.

110 Ibid, p. 11.

iniciativa viene pues garantizada en el marco de su participación en este Grupo Director<sup>111</sup>. El presupuesto del programa queda sujeto, sin embargo, a las aportaciones voluntarias que los Estados miembro deseen realizar.

La preocupación por mejorar la gestión del turismo en los sitios del Patrimonio Mundial es una prioridad en esta nueva fase del programa y cristaliza en la elaboración de la Herramienta para la gestión sostenible del turismo que se pone en funcionamiento en 2016<sup>112</sup>. La Herramienta no cuestiona el desarrollo del turismo en los sitios del Patrimonio Mundial sino que, a partir de la elaboración de una serie de guías dirigidas a todos los actores implicados en la gestión del turismo, intenta ayudarles a establecer soluciones adaptadas para una gestión sostenible y responsable del lugar<sup>113</sup>. Se concede una especial atención a la participación de las comunidades locales en la planificación y desarrollo turísticos, pero la utilización de la Herramienta es totalmente voluntaria. Casi diez años después de su creación, su utilización práctica parece más bien escasa, aunque el Comité la sigue potenciando<sup>114</sup>.

En 2023, el Comité de Patrimonio Mundial volvió a debatir sobre la continuidad de los programas temáticos, recordando que, al estar financiados con contribuciones extrapresupuestarias, es preciso contar con fondos suficientes para mantenerlos. En relación con el programa de Turismo sostenible y Patrimonio Mundial, se destaca que se corresponde con la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8.9, que ha contado con el apoyo del sector privado y de una atención especial para hacer frente a la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19<sup>115</sup>. Se concluye que el programa sigue presentando un interés para una mayoría de Estados parte, pero su continuidad está condicionada a que se sigan aportando fondos para su desarrollo<sup>116</sup>. Una vez más nos encontramos pues con un instrumento de soft law, cuya relevancia práctica

---

111 UNESCO, Report by the Director-General as at 31 May 2012 on the implementation of the recommendations of the external auditor and his comments thereon, (184 EX/8 Part III – Recommendation No. 15), 190 EX/INF.9 PARIS, 27 August 2012, p. 16.

112 UNESCO.WHC, 40.<sup>a</sup> sesión del Comité del Patrimonio Mundial, Estambul, Turquía, 10-20 de julio de 2016, WHC/16/40.COM/5.<sup>a</sup>, Paris, 27 May 2016, p. 25.

113 Todas las guías y materiales de la herramienta se encuentran a disposición de los interesados en la página web de la UNESCO, véase <https://whc.unesco.org/fr/sustainabletourismtoolkit/>. Cabe destacar que la Octava guía se dedica a la gestión del comportamiento de los visitantes. En ella se aborda el reto del sobreturismo que E. Povedano identifica como “quizás el más peligroso, dañino y difícil de combatir” (POVEDANO MARRUGAT, E., “Patrimonio Cultural: sostenibilidad y responsabilidad turística”, en *Estudios turísticos*, núm. 224, 2022, p. 33). Precisamente, esta guía contiene una referencia al sistema de venta de entradas en las cuevas de Altamira como mecanismo que permite controlar el número de turistas que acceden al lugar del Patrimonio Mundial.

114 UNESCO.WHC, 43.<sup>a</sup> sesión del Comité de Patrimonio Mundial, Baku, República de Azerbaijan, 30 junio-10 julio, 2019, WHC/19/43.COM/7, Paris, 26 junio 2019, pfo. 87 y 88; Report of the World Heritage Centre on its activities and the implementation of the World Heritage Committee’s Decisions, WHC/23/45.COM/5A, Paris, 4 julio 2023, pfo. 122.

115 Report of the World Heritage Centre on its activities and the implementation of the World Heritage Committee’s Decisions, WHC/23/45.COM/5A, Paris, 4 julio 2023, pfo. 108-111.

116 Consultation of the Governing Bodies of the World Heritage Convention on the preparation of UNESCO’s Medium-Term Strategy 2022-2029 (41 C/4) and Programme and Budget 2022-2025 (41 C/5), WHC/21/44.COM/INF.5A.1, Paris, 4 June 2021, pfo. 12 y 15.

depende de la acción de los actores públicos y privados implicados en la gestión del Patrimonio Mundial y del turismo que, en relación al mismo, se desarrolle<sup>117</sup>.

### **3. Los corredores turísticos: turismo sostenible en el tiempo y el espacio**

La utilización de rutas turísticas, construidas en relación con la noción de rutas patrimoniales desarrollada en el marco de la Convención de protección del Patrimonio Mundial, ha sido una de las iniciativas conjuntas emprendidas por la UNESCO y la OMT<sup>118</sup>. Las rutas son una iniciativa que se adapta muy bien a los objetivos de las relaciones entre la UNESCO y la OMT porque tienen la virtud de entrelazar cultura y turismo, a través del tiempo y el espacio, teniendo por objeto el desarrollo sostenible. Como señala la Carta sobre itinerarios culturales, adoptada por la Asamblea del ICOMOS en 2008, “el Itinerario Cultural puede servir para promover una actividad de interés social y económico de extraordinaria importancia para el desarrollo estable”<sup>119</sup>. Con todo, el ICOMOS recordaba que debe diferenciarse entre itinerario cultural y ruta turística, destacando la necesidad de fomentar “el conocimiento, así como el uso adecuado y sostenible de los Itinerarios Culturales (...) La visita turística deberá ser racionalmente administrada de acuerdo con estudios previos de impacto ambiental, planes de uso público y participación social, así como con medidas de control y seguimiento destinadas a evitar los impactos negativos del turismo”<sup>120</sup>. Así pues, un turismo sostenible se convierte en instrumento para promover la interrelación de diferentes sitios del Patrimonio Mundial, el diálogo intercultural, la difusión de los valores y del conocimiento mutuo<sup>121</sup>.

En este punto, cabe señalar que la noción de rutas del patrimonio e itinerarios culturales no ha estado exenta de debates y dificultades en relación con su inscripción en la lista del Patrimonio Mundial<sup>122</sup>. Sin embargo, la promoción de rutas, corredores o circuitos turísticos culturales

---

117 Por lo demás, como señala A. Manero, ello es característico de la Agenda 2030 que “no es sino un ejemplo de la evolución del Derecho Internacional, un ordenamiento flexible, adaptable, a las nuevas realidades a las que se enfrenta y en el que, querámoslo o no, siguen siendo los Estados los que establecen el diseño del marco normativo internacional” (MANERO-SALVADOR, A., “La Agenda 2030, el Derecho Global y el Derecho Internacional”, en *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, Vol. 11, núm. 2, 2022, p. 122).

118 El interés de las rutas como parte del Patrimonio Cultural y Natural se introduce en la primera mitad de los noventa en el marco de la Estrategia Mundial del Comité del Patrimonio Mundial, aprobada en diciembre de 1994 (Informe del Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural sobre sus actividades (1994-1995), 8 de agosto de 1995, 28 C). El concepto se había debatido en una reunión de expertos celebrada en Madrid en 1994 a raíz de la inclusión del Camino de Santiago en la Lista del Patrimonio Mundial en 1993 (<https://whc.unesco.org/es/list/669>).

119 Carta sobre itinerarios culturales, elaborada por el Comité Científico Internacional de Itinerarios Culturales (CIIC) del ICOMOS y ratificada por la 16.ª Asamblea General del ICOMOS, Québec (Canada), el 4 de octubre de 2008. El texto íntegro de la Carta está disponible en [https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/culturalroutes\\_sp.pdf](https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/culturalroutes_sp.pdf).

120 Ibid.

121 Estos efectos se reconocen explícitamente en la Declaración sobre turismo y cultura, Siem Reap, doc. cit.

122 AMENDOEIRA, A.P. “Patrimonio Mundial e itinerarios culturales: poner las prácticas en reflexión y las reflexiones en práctica”, en LÓPEZ MORALES, F.J., VIDARGAS, F. (eds.) *Itinerarios culturales. Planes de manejo y turismo sustentable*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México D.F., 2011, pp. 149-154. Así la última edición de las Directrices prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimo-

han sido un objetivo claro en las relaciones entre la UNESCO y la OMT<sup>123</sup>. Así, el desarrollo del Programa de turismo cultural UNESCO-OMT de las Rutas de la Seda aparece como un objetivo prioritario, tanto en el Protocolo que ambas organizaciones firmaron en 1996, como en el Memorandum de Entendimiento de 2013.

La identificación de las Rutas de la Seda es un proyecto que la UNESCO inicia en 1988 para conocer las implicaciones económicas, tecnológicas y culturales que, en su día, tuvieron, estas rutas comerciales. El programa se integra en el Decenio mundial sobre cultura y desarrollo, con una duración inicial de cinco años<sup>124</sup>. El proyecto se ha ido renovando, con el objetivo de promover el diálogo intercultural y el desarrollo sostenible, si bien con problemas de financiación para su completo desarrollo<sup>125</sup>. En definitiva, el programa de la UNESCO se presenta como un foro de cooperación entre los Estados interesados para promover la inclusión de rutas, que transcurren por sus respectivos territorios, en la Lista del Patrimonio Mundial<sup>126</sup>. Por su parte, la OMT inicia sus trabajos sobre la Ruta de la Seda en 1994, contando con el apoyo de varios Estados que ven en ella una oportunidad para fomentar el desarrollo del turismo de una forma sostenible<sup>127</sup>.

El programa de turismo cultural UNESCO-OMT las Rutas de la Seda aún el interés de ambas Organizaciones con el objetivo de “crear una ruta turística a través de uno de los grandes ‘Corredores de Patrimonio’ del mundo, tal y como ya han sido identificados por la UNESCO”<sup>128</sup>. En la Declaración de Khiva sobre Turismo y preservación del Patrimonio Cultural, de 1999, se destaca la necesidad de dar respuesta a una creciente demanda de turismo cultural y la estrategia de diversificar los destinos turísticos vinculados con el Patrimonio Mundial, para reducir la presión sobre determinados sitios<sup>129</sup>. El programa ha contribuido a desarrollar la ruta en la re-

---

nio Mundial de 2024 no incluyen referencia alguna a las rutas patrimoniales ni a los itinerarios culturales que quedan subsumidos en la posibilidad de someter ‘bienes seriados’ (doc. WHC.24/01, de 31 de julio de 2024).

123 Declaración sobre turismo y cultura, Siem Reap, doc. cit. supra.

124 UNESCO, Programa y presupuesto aprobados para 1988-1989, aprobado en enero de 1988 (doc.-24 C/5). Para más información sobre el programa vid el Informe final del Comité consultivo sobre el Estudio integral de las Rutas de la Seda: rutas de diálogo, mayo de 1988, (doc. SR/88/6/1)

125 Informe sobre la ejecución del programa aprobado por la Conferencia General de la UNESCO. Informe sobre la ejecución C/5, doc. 221 EX/4, 3 de marzo de 2025.

126 Sobre la evolución del programa véase la publicación de la UNESCO *Programa de las Rutas de la Seda: diálogo, diversidad y desarrollo*, doc. SHS/2019/PI/H/27.

127 SURAYYO USMANOVA, “Prospects of Intensive Institutional Cooperation in Tourism Development in Central Asia: The Case of Uzbekistan”, en *Journal of tourismology*, 4(1): 55–66. La OMT lanza su iniciativa de promoción del turismo en la ruta de la seda en Asia Central en la Declaración de Samarkanda. Desde un principio se destaca la cooperación con la UNESCO como clave del programa (OMT, Declaración de Samarkanda sobre el turismo en la Ruta de la Seda, *Declaraciones de la OMT*, 1994, volumen 4, número 1)

128 PERESOLOVA, ALLA, “Una guía turística para la Ruta de la Seda”, en *Patrimonio Mundial. Turismo sostenible*, abril 2014, núm. 71, pp. 56 a 61.

129 La Declaración pone fin a un Seminario organizado conjuntamente por la UNESCO y la OMT, con el Consejo de Europa, el ICOMOS y la Organización de ciudades del Patrimonio Mundial, celebrado en Khiva, Uzbekistán, en abril de 1999. El texto completo de la Declaración puede consultarse en <https://pre-webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2019-11/khivadeclaration1999.pdf>.

gión de Asia Central<sup>130</sup> y a promover la reflexión, análisis y formación para lograr una gestión sostenible del turismo, implicando tanto de los poderes públicos, como de los actores privados y los propios turistas<sup>131</sup>. Finalmente, la cooperación en esta materia ha cristalizado en una línea de trabajo propia de la OMT que promueve la celebración de reuniones de representantes a nivel Ministerial de los Estados de la ruta; ha creado un Grupo de Acción sobre el tema, en el que se integran los Estados miembros interesados<sup>132</sup>, y ha promovido la cooperación para facilitar los viajes entre los Estados relacionados con las diferentes rutas<sup>133</sup>. En el marco de las relaciones entre la UNESCO y la OMT, el programa de las Rutas de la Seda se ha consolidado en el agenda de trabajo de ambas Organizaciones<sup>134</sup>.

El programa de turismo cultural OMT-UNESCO denominado “la ruta de los Esclavos”, desarrollado a partir Declaración de Accra, de 1995, propone promover la identificación, restauración y protección de los sitios, monumentos y archivos, y la utilización del turismo como instrumento para recordar en el respeto de los valores “políticos, sociales, culturales, morales y espirituales de las poblaciones afectadas”<sup>135</sup>. En este caso, no se trata tanto de incluir una ruta como tal en la lista del Patrimonio Mundial, sino que las relaciones con la OMT, se enmarcan en un programa más amplio creado por la UNESCO en 1993. El programa de la UNESCO, tiene el mismo nombre, la ruta de los esclavos y “tiene el objeto de estudiar las causas profundas y los métodos del comercio de esclavos, así como las consecuencias y las interacciones culturales a que dio lugar entre continentes y regiones”<sup>136</sup>. En sus objetivos, el debate y la

---

130 Informe del Director general de la UNESCO sobre la ejecución del programa aprobado por la Conferencia General, 27 de abril de 1995, (UNESCO, 146 EX/5 Parte I, p. 26) y sobre las Decisiones y actividades recientes de las Organizaciones del sistema relacionadas con la actividad de la UNESCO, 12 de abril de 1995, (UNESCO, 146 EX/32, p. 65).

131 UNESCO y World Federation of tourist Guide Association, *Training handbook for Silk Route Heritage Guides*, publicado por la UNESCO en 2016 y 2020.

132 España se integra en el grupo de Acción Ministerial en el año 2015 (<https://turismo.gob.es/cooperacion/omt/Documents/OMT%20Ruta%20de%20la%20seda.pdf>)

133 Véanse la Declaración de Bujará (2002), así como las conclusiones de las reuniones organizadas por la OMT sobre el tema de la Ruta de la Seda en Xián (China) en 1996, Nara (Japón), Teherán (Irán) y Estambul (Turquía) en 1997, Kyoto (Japón) y Almaty (Kazajstán) en 1998, Beijing (China) en 2003, y de nuevo en Almaty en 2008, y de Astana en 2009.

134 Así, por ejemplo, en 2024, junto con el Banco Mundial, la OMT lanzó un proyecto de revitalización e innovación de la provincia de Gansu en China, donde se encuentran las grutas de Maijishan inscritas en la Lista del Patrimonio Mundial en 2014. Igualmente, se desarrollaron iniciativas para apoyar el turismo sostenible en la región de Asia Central vinculadas a la iniciativa de la Ruta de la Seda y se convocó un Foro Internacional sobre la Cultura y el Desarrollo del Turismo en las Ciudades de la Ruta de la Seda que se celebró en septiembre en Kunming (China) (OMT, *Sobre el Terreno. Promover el turismo para el desarrollo*, número 12, Diciembre de 2024).

135 Declaración de Accra 1995, disponible en <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtodeclarations.1995.05.02>.

136 Ibid. Véase también la Resolución de la Conferencia General de la UNESCO 27 C/3.13, recogida en las Actas de la Conferencia General de la UNESCO, de 25 de abril a 16 de noviembre de 1993. El programa se vincula al objetivo de consecución de la Paz mundial y se abre a la participación de todos los Estados miembros. Para una explicación más detallada del programa véase la publicación que realizó la UNESCO con motivo de los 10 primeros años del programa, UNESCO, *1994-2014 El camino recorrido*, 2014. En 2021, la Directora General de la UNESCO proponía reforzar el objetivo de promover “una visión ética del turismo de la memoria y el desarrollo de programas de formación (formal, no formal y a distancia) y sen-

reflexión sobre la esclavitud se vinculan con el desarrollo y la salvaguardia de la paz mundial. En este contexto y ligado a una acción de progresivo reconocimiento de bienes del Patrimonio Mundial, material e inmaterial, vinculados con la esclavitud, el turismo cultural, a veces referido como turismo del patrimonio o de la memoria, se presenta como un instrumento útil a la consecución de las finalidades del programa<sup>137</sup>.

Desde la perspectiva de las relaciones entre ambas organizaciones internacionales, en este marco, se han establecido actividades conjuntas de las Secretarías<sup>138</sup> y contactos directos<sup>139</sup>. Además, la OMT ha recomendado a los Estados miembros que tengan en cuenta el programa en el desarrollo de sus políticas nacionales de turismo<sup>140</sup>. También se han celebrado workshops conjuntos con representantes de ambas organizaciones, de sus Estados miembros y otros actores relevantes para promover el desarrollo e implementación del programa<sup>141</sup>. En este ámbito, el turismo sostenible se presenta también como un instrumento útil a la obtención de recursos a la vez que a la difusión del conocimiento y los valores que se quieren promover. Con todo, en este contexto, la utilización del turismo como instrumento no está exenta de debates, por la naturaleza de los hechos a los que se refiere el programa, y por su conexión con otros temas como las formas modernas de esclavitud. Una vez más la sostenibilidad del turismo debe traducirse en una especial preocupación por promover el respeto de los valores y conocimientos que se pretenden transmitir<sup>142</sup>.

---

sibilización de la población destinados a los museos, los centros culturales y los lugares de interpretación”, Este programa de la UNESCO sigue estando vigente (<https://www.unesco.org/es/routes-enlaved-peoples>).

- 137 Véase el contenido de los informes del Comité Científico creado por la UNESCO para asesorarla en la ejecución del programa de la Ruta de los Esclavos y que pueden consultarse en <https://www.unesco.org/es/routes-enlaved-peoples/committee?hub=74447>.
- 138 Resolución 368(XII) del Asamblea General de la OMT sobre el programa conjunto OMT-UNESCO de turismo cultural sobre la Ruta del Esclavo, OMT, A/XII/RES, Resoluciones adoptadas por la Asamblea en su Duodécima sesión, Estambul, Turquía, de 17 a 24 de octubre de 1997.
- 139 Invitaciones a representantes de la OMT para participar en reuniones del Comité científico del programa de la UNESCO, o colaboraciones entre este Comité y las Comisiones regionales de la OMT para África y para América Latina y el Caribe, en la construcción de rutas específicas del programa para África o el Caribe. (Vid. el primer informe del Grupo consultivo de coordinación del Comité científico del programa de la Ruta del Esclavo de diciembre de 2001, UNESCO, CLT/ICD/SLR.0I/GC,1/10, o las actividades previstas en el contexto del Año internacional de conmemoración de la lucha contra la esclavitud y de su abolición, 2 de septiembre de 2003, UNESCO, 32C/14)
- 140 Ibid.
- 141 Véase por ejemplo los dos workshops celebrados en el Caribe, en 1999 y en 2000, (Informe de la 5.ª sesión del Comité científico del programa de la Ruta del Esclavo, septiembre de 2000, doc. CLT/DCP/SRP.00/CS.5/08).
- 142 Como afirma la UNESCO, es necesario “evitar la cosificación del tráfico de personas esclavizadas y la esclavitud como un producto turístico, de la mano con otras dificultades relacionadas con la explotación y especulación económica. Es importante evitar programas de explotación comercial y turismo en masa, tales como zonas hoteleras y/o parques recreativos de naturaleza lucrativa (...) El desarrollo de sitios patrimoniales, la creciente demanda del público y el surgimiento del turismo de la memoria relacionado con el tráfico de personas esclavizadas y la esclavitud han resultado en el planteamiento de ciertas preguntas de corte ético, sociopolítico y metodológico” (UNESCO, *Legados de la esclavitud. Una guía para la administración de sitios e itinerarios de memoria*, 2019, pp. 6-7)

Para finalizar, cabe destacar que las Rutas, encajan bien con la promoción de un turismo sostenible, entendido en el marco del ODS8. Esto es, por un lado, su objetivo es ayudar al aumento del turismo como instrumento de crecimiento económico sostenido<sup>143</sup>, pero, por otro lado, buscan ofrecer apoyo, en la planificación y gestión, para que evitar los efectos negativos que pueden producirse si ese crecimiento se focalizase únicamente en el aumento del número de turistas y no en el respeto a los otros elementos del turismo sostenible<sup>144</sup>.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Como se indicaba al principio de este estudio la complejidad e interdependencia de los temas que figuran en la agenda internacional requieren de la cooperación entre la diversidad de Organizaciones internacionales que existen actualmente. Esta necesidad es especialmente relevante entre los organismos especializados de las Naciones Unidas, como es el caso de la UNESCO y la OMT, cuyas relaciones se estrechan por la creciente presencia del turismo en la Agenda internacional. Las relaciones entre la UNESCO y la OMT contribuyen así a la gobernanza del turismo sostenible y al desarrollo del derecho internacional en esta materia. El análisis de los más de sesenta años en los que se han desarrollado estas relaciones permite concluir que:

1. Los instrumentos jurídicos sobre los que se construyen las relaciones de cooperación entre la UNESCO y la OMT siguen la práctica habitual en las relaciones entre Organizaciones internacionales, en tanto que sujetos de derecho internacional. Se trata de Acuerdos que ambas partes suscriben a través de sus representantes, en los que se detallan los objetivos, compromisos y modalidades de cooperación, cuya firma ha permitido el desarrollo de actividades de muy diversa naturaleza. La cooperación ha servido para identificar temas de interés común, la organización de actividades conjuntas, la creación de órganos de coordinación y el envío de representantes entre ellas. Igualmente, se han desarrollado actividades que, siendo privativas de cada organización, han tenido un carácter complementario en la consecución de finalidades compartidas.

La implementación de la Agenda 2030 constituye hoy un marco general para el desarrollo de estas relaciones, pero sin suponer una modificación cualitativa, más allá de que la ausencia de un Acuerdo formal en vigor no impide que sigan cooperando, dando continuidad a las líneas de trabajo iniciadas con anterioridad. Una vez identificados los intereses comunes, no es preciso contar con Acuerdos específicos para mantener la cooperación. Con todo, si se identificaran nuevos ámbitos de interés común, sería conveniente fijar los términos de la relación de forma explícita en un nuevo acuerdo para sentar una base sólida sobre la que desarrollar los contactos

---

143 C. Díaz Barrado destaca que “la expresión crecimiento económico sostenido se repite hasta la saciedad en la Agenda 2030 y se constituye en uno de los fundamentos para el logro de los ODS” (DÍAZ BARRADO, C., “Los Objetivos...”, op. cit., p. 39).

144 Este fue por ejemplo el objetivo del taller conjunto sobre estrategias turísticas para los corredores del patrimonio de la Ruta de la Seda, organizado conjuntamente con el Ministerio de Industria y Nuevas Tecnologías de la República de Kazajstán, con el apoyo del Fondo Fiduciario UNESCO/Paises Bajos, los días 7-8 de octubre de 2013, en Almaty (vid. PERESOLOVA, ALLA, “Una guía turística...”, op. cit. supra).

y fijar las líneas de acción comunes. Además, la existencia de un acuerdo de cooperación explícito en vigor evidenciaría el interés de ambas partes en mantener una relación más estrecha.

2. La vinculación con la UNESCO proporciona a la OMT una proyección importante. La UNESCO es Organización del Sistema de Naciones Unidas desde su creación tras la II Guerra Mundial, es ampliamente conocida, tiene más Estados miembros y un mandato que, aun siendo específico, es mucho más amplio que el de la OMT. La UNESCO cuenta además con un importante número de Tratados internacionales, en vigor, con un amplio número de Estados parte. Frente a ello, la OMT no fue organismo especializado hasta 2003, su número de Estados miembros es más reducido, con ausencias destacadas debido a las reticencias de algunos Estados en torno a su creación y objetivos. En el seno de la OMT, sólo se ha adoptado un Convenio internacional, el Convenio marco sobre la ética en el turismo, en 2019 que, por el momento, ha obtenido un escaso número de ratificaciones y no ha entrado en vigor. Con todo, la OMT también desarrolla una función normativa y operacional en el ámbito de la cooperación internacional en turismo, en la que el turismo sostenible constituye un objetivo principal. En la medida en que la OMT apuesta por el turismo sostenible como objetivo, se facilita la complementariedad en sus relaciones con la UNESCO.

3. Las relaciones entre la UNESCO y la OMT han facilitado una coordinación normativa que ha permitido perfilar conceptos y desarrollarlos evidenciando el consenso sobre ellos. En particular, se muestra un consenso internacional en torno a la integración de la cultura en la noción de turismo sostenible que apunta al desarrollo del derecho internacional en este punto. La sostenibilidad en el turismo es económica, social, medioambiental y cultural. El turismo sostenible tiene en cuenta su impacto en la cultura de los lugares de destino y se orienta a proteger y conservar esa cultura, contribuyendo a su difusión. Desde esta perspectiva, el turismo sostenible requiere de la participación efectiva de la población local en su planificación y gestión. Es preciso avanzar en la elaboración de instrumentos internacionales para la consecución de un turismo sostenible, que incorpore el elemento cultural, consolidando el consenso entre de los Estados y las Organizaciones internacionales a este respecto.

En relación con lo anterior, el turismo sostenible tiene una manifestación particular en el denominado turismo de Patrimonio, esto es, el turismo en los sitios incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial. Existe un reconocimiento explícito de la incorporación de la preservación y protección del Patrimonio Mundial en la noción de turismo sostenible y del turismo sostenible en los instrumentos de aplicación de la Convención sobre la protección del Patrimonio Mundial, cultural y natural. El turismo pone de manifiesto el valor económico del Patrimonio Mundial convirtiéndolo en instrumento de desarrollo para el Estado, pero ello es también un riesgo. El aumento del turismo que genera la inscripción de un sitio en la Lista del Patrimonio Mundial requiere de una planificación y gestión que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de protección y conservación del Patrimonio que asumen los Estados parte en la Convención. Nuevamente, esta labor debe realizarse permitiendo una participación efectiva de la población local y teniendo en cuenta su voluntad como expresión de sus valores culturales.

4. Las relaciones de la UNESCO y la OMT han supuesto también el establecimiento de una coordinación operacional que ha permitido definir pautas de conducta para los Estados en

relación con el turismo sostenible. Se ha avanzado en la recopilación de datos, intercambio de ideas, buenas prácticas y estudios.

En relación con las Convenciones de la UNESCO para la protección del Patrimonio Mundial, se admite que el turismo es fuente de recursos, para políticas de protección y conservación del Patrimonio. Es un mecanismo facilitador del desarrollo económico y social de los territorios, siempre teniendo en cuenta también su impacto en el entorno y la voluntad de las poblaciones de destino. En particular, en el ámbito de la Convención para la protección del Patrimonio Mundial, cultural y natural, las Guías prácticas para su implementación requieren que los Estados adopten y desarrollen medidas y políticas que velen por un turismo sostenible, esto es, que respete la cultura de los lugares de destino, se tenga en cuenta la voluntad de la población local y sirva a los objetivos de protección y conservación del Patrimonio. Con todo, los instrumentos que se proponen, para facilitar la consecución de este objetivo, han tenido un seguimiento desigual.

En este contexto, reviste especial interés que la OMT y la UNESCO se impliquen en la creación nuevos foros de cooperación entre los actores interesados en la consecución de un turismo sostenible.

