

III Seminario Internacional sobre Derecho del Turismo

“Desafíos del Derecho del Turismo”

Conclusiones

La Habana (Cuba)

9-11 de diciembre de 2025

Introducción

La tercera edición del Seminario Internacional sobre Derecho del Turismo: “Desafíos del Derecho del Turismo”, celebrado en La Habana (Cuba) del 9 al 11 de diciembre de 2025, brindó un foro de alto nivel para el análisis jurídico, la deliberación y la búsqueda de consenso en relación con las profundas transformaciones que, en la actualidad, han desencadenado la remodelación del sector turístico mundial. Organizado con vocación académica y jurídica, en consonancia con las dos ediciones anteriores, el Seminario congregó a ministros, altos funcionarios gubernamentales, representantes de organizaciones internacionales, académicos, investigadores, profesionales del derecho y partes interesadas de la industria turística. Así se reafirmó su condición de plataforma de referencia privilegiada para el debate en torno a las principales cuestiones jurídicas que afectan al turismo y al desarrollo y la consolidación del derecho del turismo como rama independiente y estratégica del derecho.

En un contexto marcado por la aceleración de la transformación digital, la aparición de la inteligencia artificial, la expansión de las plataformas de alcance mundial y la creciente demanda de sostenibilidad, accesibilidad e inversión extranjera responsable, el seminario brindó la oportunidad de evaluar la idoneidad de los marcos jurídicos vigentes y examinar respuestas normativas innovadoras ante algunos de los principales desafíos jurídicos a los que se enfrenta el sector turístico. El turismo ha dejado de ser una actividad económica marginal para convertirse en un potente motor de desarrollo que debe regirse por marcos jurídicos claros, justos y armonizados, capaces de garantizar que su crecimiento aporta una contribución positiva a las comunidades de acogida, además de tener en cuenta la protección de los consumidores, la preservación del patrimonio natural, histórico y cultural, y el fomento de la inclusión social y la accesibilidad universal.

En su discurso inaugural, el ministro de Turismo de Cuba, Juan Carlos García Granda, destacó el compromiso del país con una visión transformadora, sostenible, justa e inclusiva del turismo. La experiencia cubana es el ejemplo de cómo la creatividad, la innovación y la adaptabilidad jurídica pueden convertir la adversidad en oportunidad, al tiempo que se refuerza la protección de la identidad cultural y el patrimonio medioambiental. Así, el seminario no solo sirvió como ejercicio académico, sino también como espacio práctico para conectar el análisis jurídico con respuestas normativas concretas, políticas públicas y medidas beneficiosas para la comunidad.

ONU Turismo ha desempeñado un papel protagonista como vector de coordinación y liderazgo internacional, y ha reiterado la necesidad perentoria de contar con marcos jurídicos más coherentes y armonizados en el plano mundial y en el nacional. Durante los debates se destacó la importancia de promover instrumentos internacionales como la Convención Internacional sobre Ética del Turismo, el Código Internacional para la Protección de los Turistas y la Norma ISO 21902:2021 sobre Turismo Accesible, así como de reforzar la educación y la formación en materia de derecho turístico. Asimismo, en el seminario se puso el acento sobre el valor de la cooperación entre las diversas partes interesadas y se insistió sobre la colaboración con organismos de las Naciones Unidas, universidades, administraciones nacionales de turismo y actores del sector privado, al objeto de velar por que la innovación jurídica se ajuste al ritmo de los cambios tecnológicos y sociales.

El presente documento sintetiza las principales conclusiones y recomendaciones dimanantes de los

debates del seminario. Refleja la convicción compartida de que los desafíos jurídicos a los que se enfrenta el turismo a finales del primer cuarto del siglo XXI pueden, y deben, transformarse en oportunidades. Bajo la batuta de ONU Turismo y con la participación diligente de los Estados, el mundo académico y la industria, el derecho del turismo está llamado a funcionar como un instrumento decisivo en aras del desarrollo sostenible, la paz y el entendimiento intercultural, gracias a la coordinación de un diálogo y una acción en torno a cuestiones jurídicas, con visión de futuro y respeto por la inclusividad.

Perspectivas y desafíos jurídicos del turismo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas

Ponentes

- Sra. Anne Lemaistre, directora regional, UNESCO
- Sr. Alejandro Sousa, jefe de la Unidad de Evaluación y Planificación Estratégica, Oficina de Asuntos Jurídicos, Naciones Unidas
- Sr. Chunyu Ding, subdirector de la Oficina de Relaciones Externas y Asuntos Jurídicos, Organización de Aviación Civil Internacional
- Sra. Alicia Gómez, directora, Departamento de Asuntos Jurídicos y Estándares Internacionales, ONU Turismo

En la mesa de alto nivel se procedió al examen de las perspectivas jurídicas y los problemas atinentes al turismo sostenible dentro del sistema de las Naciones Unidas, con hincapié en el hecho de que el derecho turístico está configurado por un ecosistema normativo denso e interconectado en el seno de dicho sistema. Lejos de estar regido por una sola institución o disciplina jurídica, el turismo sostenible eclosiona en la intersección del derecho mercantil internacional, el derecho medioambiental, el derecho del patrimonio cultural, el derecho del transporte y los derechos humanos, todos ellos reflejados en la actividad normativa y los instrumentos jurídicos de los diferentes órganos de las Naciones Unidas.

Dentro de este sistema, ONU Turismo desempeña una función normativa en el ámbito del turismo. El turismo sostenible se entiende como un modelo que garantiza a la vez la viabilidad económica, la protección del medio ambiente y la obtención de beneficios tangibles para las comunidades de acogida, con la inclusión y la equidad como principios transversales.

A través de su actividad normativa, ONU Turismo ha emprendido una serie de iniciativas a lo largo del tiempo para abordar la contribución del derecho del turismo al desarrollo de un turismo sostenible. En ese empeño, ha promovido en este ámbito la formulación de normas, principios y recomendaciones internacionales, así como compilaciones de buenas prácticas que respaldan la adopción de marcos normativos y reglamentarios ya aplicados en varios países.

El Código Ético Mundial para el Turismo (1999) fijó nueve principios éticos de aplicación universal que abarcan las dimensiones económicas, sociales, culturales y medioambientales del turismo. Más adelante, estos principios se consolidaron en un convenio internacional jurídicamente vinculante, a saber, el Convenio Marco sobre Ética del Turismo (2017), concebido para convertir los compromisos éticos en obligaciones vinculantes para los Estados Miembros cuando entre en vigor. La Convención refleja un esfuerzo creciente por armonizar los principios del turismo sostenible a escala internacional y fomentar su incorporación a la legislación nacional y así reforzar la seguridad y la previsibilidad jurídicas tanto para los Estados como para los actores privados.

Durante la crisis de la COVID-19, ONU Turismo adoptó el Código Internacional para la Protección de los Turistas (2021), en el que se abordan las lagunas en la protección jurídica de los turistas en situaciones de emergencia con el consiguiente apoyo a sus derechos como consumidores. Aunque no es jurídicamente vinculante, el Código contiene un conjunto completo de normas internacionales mínimas para la protección de los turistas en todo el mundo, con arreglo a un enfoque de “máximo esfuerzo”, que alienta a los Estados a adaptar sus sistemas jurídicos nacionales en consecuencia y a informar sobre su aplicación. La creación del correspondiente comité técnico, compuesto por los Estados Miembros adheridos al Código, representa un paso más hacia la garantía de una supervisión y observancia eficaces, si bien su aplicación sigue siendo voluntaria.

A través de la asistencia técnica en el desarrollo y la optimización de la legislación turística, las

evaluaciones normativas y los análisis comparativos, en particular con respecto a las plataformas digitales, los alquileres de corta duración y los programas académicos de educación superior, ONU Turismo aporta una contribución directa a la promoción de las actividades relacionadas con el derecho del turismo y a su consolidación como una rama jurídica independiente, diferenciada y en constante evolución.

La arquitectura jurídica más amplia de las Naciones Unidas respalda esta labor a través de la Oficina de Asuntos Jurídicos (OLA) y el sistema judicial internacional. Los procesos de codificación, el desarrollo progresivo, la interacción y el refuerzo mutuo entre el derecho indicativo y el derecho vinculante, el afán por conseguir la armonización y la consolidación de las normas jurídicas internacionales, tienen efectos directos sobre la gobernanza del turismo sostenible, sobre todo en los destinos costeros y marinos. Las recientes opiniones consultivas solicitadas a la Corte Internacional de Justicia, junto con los avances jurídicos trascendentales en materia de conservación de la biodiversidad y derecho del mar —incluida la adopción del Acuerdo sobre la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (Acuerdo BBNJ) y los procedimientos en curso ante el Tribunal Internacional del Derecho del Mar— son una prueba más del creciente reconocimiento jurídico de las obligaciones de los Estados de prevenir los daños ambientales, cooperar de buena fe y velar por la reparación de los daños causados. Estos principios, aunque no son específicos del turismo, configuran cada vez más los límites de un marco jurídico en el que las actividades turísticas también se han de circunscribir. Reafirman la necesidad de contar con marcos jurídicos y normativos coherentes que armonicen el desarrollo del turismo con la protección del medio ambiente, la responsabilidad climática y las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional, es decir que integren la gobernanza del turismo en el sistema más amplio de la responsabilidad y la sostenibilidad internacionales.

La protección del patrimonio cultural y natural constituye un pilar fundamental de la legislación sobre turismo sostenible, sustentado con firmeza en el marco normativo elaborado bajo el mandato de la UNESCO. A través de convenciones internacionales vinculantes, como la Convención del Patrimonio Mundial de 1972, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001 y la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003, la UNESCO determina unas obligaciones legales claras que atañen directamente a la planificación, la regulación y la gestión del turismo. Estos instrumentos hacen hincapié en la conservación a largo plazo, la participación de la comunidad y la preservación de la diversidad cultural, al tiempo que advierten contra los riesgos del turismo excesivo, la mercantilización y la homogeneización cultural.

Los instrumentos prácticos de la UNESCO, entre los que se incluyen conjuntos de herramientas para el turismo sostenible, estrategias de gestión de visitantes e iniciativas turísticas basadas en la comunidad, traducen estas obligaciones legales en modelos prácticos de gobernanza que influyen en la forma en que se aplica la legislación turística en los destinos, sobre todo, en sitios patrimoniales, reservas de la biosfera y ciudades creativas.

La dependencia estructural del turismo en lo atinente a la movilidad mundial sitúa al derecho internacional del transporte aéreo, bajo el mandato de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), en el centro del marco jurídico del turismo. El Convenio de Chicago sobre Aviación Civil Internacional y sus anexos establecen un sistema integral de normas y prácticas recomendadas que afectan a la seguridad, la facilitación, la protección de los consumidores y la accesibilidad, y se transponen directamente a los regímenes jurídicos y reglamentarios nacionales. Las disposiciones legales concernientes a la denegación de embarque y los derechos de los pasajeros, la asistencia a los pasajeros con discapacidad y movilidad reducida, la facilitación de los controles fronterizos, la asistencia a las familias y la indemnización en caso de accidentes aéreos tienen repercusiones directas y tangibles en las normativas nacionales relativas al turismo y en la legislación sobre la protección de los consumidores.

Además, los compromisos a largo plazo de la OACI con la seguridad y la sostenibilidad medioambiental, incluido el objetivo de alcanzar emisiones netas de carbono cero para 2050, integran aún más las consideraciones climáticas y de sostenibilidad en el marco normativo que rige el transporte

relacionado con el turismo.

Más allá de los mandatos específicos del sector, el derecho turístico está cada vez más influenciado por marcos transversales de las Naciones Unidas, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, más que nada en lo referente a los objetivos que tratan del trabajo digno, el consumo responsable, la acción climática y la protección de los ecosistemas terrestres y marinos. Los tratados internacionales sobre el medio ambiente, los instrumentos de derechos humanos y los marcos jurídicos relacionados con el comercio configuran el espacio normativo en el que opera el turismo, incluso cuando no existan menciones específicas al respecto. Esta superposición normativa subraya la naturaleza intrínsecamente interdisciplinaria del derecho turístico y pone de relieve el desafío constante que supone la garantía de la coherencia normativa y la consistencia jurídica más allá de las fronteras institucionales y sectoriales.

Durante los debates se puso de manifiesto que la legislación sobre turismo sostenible dentro del sistema de las Naciones Unidas no es producto de una sola institución, sino más bien el resultado de una interacción dinámica entre normas éticas, convenios internacionales vinculantes, interpretaciones judiciales y cuasi judiciales, normas técnicas y orientaciones normativas. Por consiguiente, el desafío consiste en reforzar la coordinación entre estos marcos, reducir la fragmentación y ayudar a los Estados a traducir los compromisos internacionales en una legislación nacional eficaz que afiance la contribución del turismo al desarrollo económico, a la vez que la protección de las comunidades, la cultura y el medio ambiente.

En este contexto jurídico de suma complejidad, ONU Turismo desempeña un papel fundamental en el impulso a un diálogo intergubernamental estructurado, el fomento de la coherencia jurídica, la promoción de la armonización y el apoyo a los Estados Miembros en la interpretación, coordinación y aplicación de los diversos instrumentos jurídicos, normas y principios internacionales aplicables a la gobernanza del turismo sostenible.

Objeto y objetivos del III seminario internacional sobre Derecho del turismo

Ponentes

- Sra. Alicia Gómez, directora, Departamento de Asuntos Jurídicos y Estándares Internacionales, ONU Turismo
- Sr. Juan José Álvarez Sardiñas, director jurídico, Ministerio de Turismo, Cuba

Desde el inicio, la mesa introductoria dejó claro que el seminario además de como un espacio para la reflexión jurídica y académica, se había concebido también como una plataforma con sentido práctico cuyo objetivo era proporcionar orientación concreta y operativa a los Estados Miembros mediante el intercambio de experiencias normativas, mejores prácticas y lecciones extraídas, así como el análisis comparativo de las respuestas legislativas y políticas. Se hizo hincapié en el empeño por transformar los debates jurídicos en herramientas concretas, directrices normativas y soluciones viables susceptibles de ayudar a los países en la aplicación, adaptación y optimización eficaces de los marcos jurídicos y normativos relacionados con el turismo en un entorno cada vez más complejo y cambiante.

El propósito del seminario era analizar los desafíos jurídicos y normativos más acuciantes a los que se enfrenta el sector turístico, con la aceptación expresa de que se trata de un sector que vive una actualización continua a lomos de la transformación digital, el cambio medioambiental y climático, los nuevos modelos de negocio y las agendas políticas mundiales. Entre las áreas fundamentales identificadas figuraban la sostenibilidad, la accesibilidad, la acción climática, la inteligencia artificial, los alquileres de corta duración y la creciente presencia de las plataformas digitales. Estas cuestiones no se trataron como fenómenos aislados, sino como elementos interconectados que requieren respuestas normativas coherentes y marcos jurídicos armonizados, en particular en regiones como América Latina

y el Caribe, donde el ordenamiento territorial y la regulación del uso del suelo representan un aspecto decisivo para el desarrollo y la gobernanza del turismo. En este contexto, el seminario confirmó el papel estratégico de los observatorios de Derecho del Turismo de ONU Turismo, con acento particular en los avances del Observatorio para América Latina y el Caribe, el establecimiento del primer Observatorio para Oriente Medio y la creación de una comunidad de prácticas sobre gobernanza y ordenación del territorio con miras a desarrollar un modelo de ley de turismo.

Se prestó especial atención a la relación entre el turismo, la legislación y el cambio climático, así como a las consecuencias de las normativas relativas a la inteligencia artificial para los servicios turísticos y la gestión de destinos. La regulación de los alquileres de corta duración y las plataformas digitales se perfilaron como retos prioritarios, habida cuenta de sus efectos en los mercados inmobiliarios, la gobernanza urbana, la protección de los consumidores y la competencia leal. Del mismo modo, se destacó que la adaptación de los espacios turísticos a las normas internacionales de accesibilidad es un objetivo esencial, habida cuenta de que un turismo accesible significativo y eficaz ha de ser global y no puede ser parcial o fragmentado.

Uno de los objetivos principales del seminario era avanzar hacia una mayor convergencia y armonización normativa, incluida una aspiración a largo plazo: la elaboración de una legislación modelo en materia de turismo susceptible de adaptarse a escala regional o subregional. A este respecto, los ponentes reconocieron el valor de la cooperación estructurada a través de grupos de trabajo temáticos y regionales, que permiten a los países que se enfrentan a problemáticas compartidas el intercambio de experiencias y la generación de respuestas jurídicas comunes.

En este contexto, el seminario favoreció una mayor cooperación entre los Estados Miembros, la formulación de recomendaciones prácticas y directrices en apoyo a la integración efectiva de la sostenibilidad, la accesibilidad, las consideraciones sobre el cambio climático y la innovación tecnológica en la legislación turística, y la identificación de medidas de seguimiento concretas. Entre ellas y a petición del Gobierno del Brasil, figuraba la organización de un evento específico sobre “Derecho turístico y acción climática” en 2026, al objeto de seguir con la promoción del diálogo y el intercambio de soluciones normativas en este ámbito.

Asimismo, en los debates también se abordaron los cambios acontecidos en la regulación del turismo en cuanto a derecho vinculante y derecho no vinculante. En un sector caracterizado por una rápida transformación tecnológica, económica y social, se reconoció que los instrumentos no vinculantes — como códigos, directrices, declaraciones y recomendaciones — desempeñan un papel normativo esencial. Aunque a veces criticados por su falta de aplicabilidad, se reconoció su flexibilidad y adaptabilidad, más que nada cuando funcionan de manera complementaria a marcos jurídicos vinculantes, como los convenios internacionales y la legislación nacional.

Desde la perspectiva del país anfitrión, los debates se enmarcaron como el resultado de una estrecha cooperación entre ONU Turismo, el Ministerio de Turismo de Cuba y el sector académico. Se insistió en que ningún país ni institución tiene una comprensión cabal o definitiva de los desafíos que se avecinan, ni todas las respuestas pertinentes para enfrentarlos. Muchas de estas transformaciones, sobre todo las impulsadas por la tecnología y las nuevas plataformas, se evolucionarán con independencia de las preferencias políticas o normativas, por lo que es esencial la incorporación de soluciones que reflejen anticipación en lugar de reacción.

La creciente distancia entre los consumidores y los proveedores de servicios creada por los intermediarios digitales, la integración del turismo en procesos territoriales más amplios y la influencia generalizada de la inteligencia artificial se identificaron como ejemplos de avances que ya han acometido la remodelación del panorama jurídico.

La mesa también hizo hincapié en una idea jurídica fundamental: la realidad social avanza más rápido que la ley, y la vida misma persiste como fuente principal de la evolución jurídica. En este contexto, se subrayó el protagonismo creciente de las normas internacionales, lo que refleja una tendencia más amplia hacia la armonización de las prácticas relacionadas con el turismo a través de las fronteras. Esta tendencia refuerza la transcendencia de instrumentos internacionales como el Código

Internacional para la Protección de los Turistas y la Convención marco sobre ética del turismo, no solo como referencias normativas, sino también como mecanismos a través de los cuales los Estados asumen poco a poco obligaciones internacionales y actualizan las cuestiones relacionadas con el turismo en las agendas de los responsables de la formulación de políticas.

También se insistió en las perspectivas regionales, con debates sobre una convención sobre turismo sostenible en el Caribe y sobre los problemas comunes que plantea para muchos países la equilibrar la conservación de los recursos turísticos y el pleno aprovechamiento de su potencial de desarrollo, un objetivo que, en muchos casos, solo ha cosechado logros parciales.

La experiencia de Cuba facilitó el ejemplo de cómo la Ley de Turismo puede servir como marco organizativo modular: desde la ausencia de una ley integral de turismo hasta la casi finalización de un instrumento jurídico concebido para funcionar como columna vertebral de la gobernanza turística, complementado con una amplia normativa secundaria que garantice una observancia eficaz.

Los observatorios de Derecho del Turismo de ONU Turismo

Ponentes

- Sr. Samer I. AlKharashi, director, oficina regional para Oriente Medio, ONU Turismo
- Sra. Emily Steinmayr, oficial jurídico, ONU Turismo
- Sr. Julio Facal, coordinador académico, Observatorio del Derecho del Turismo para América Latina y el Caribe, el Uruguay

En esta mesa se hizo hincapié en la importancia estratégica de los observatorios de Derecho del Turismo como herramientas institucionales concebidas para facilitar un espacio en el que recopilar, difundir, examinar y adaptar las leyes y las normativas en materia de turismo, con miras a su adaptación a las transformaciones sin precedentes que, en la actualidad, afectan al sector turístico. Estos observatorios se presentaron no solo como repositorios de información jurídica, sino también como mecanismos dinámicos que apoyan el análisis, la cooperación y el desarrollo legislativo en ámbitos nacional, regional e internacional.

Aprobados como iniciativa emblemática del Programa de Trabajo 2024-2025 por la 25.^a Asamblea General mediante la Resolución 757(XXV), los observatorios de Derecho del Turismo tienen por objeto contribuir a la armonización progresiva de la legislación en la materia en todas las jurisdicciones y al desarrollo de una regulación inteligente para el sector. En un contexto marcado por la rapidez de los cambios tecnológicos, los nuevos modelos de negocio y la evolución de las expectativas sociales, el turismo exige cada vez más marcos jurídicos flexibles, actualizados y capaces de adaptarse a las realidades locales, que también tengan en cuenta los principios internacionales compartidos. Los observatorios responden a esta necesidad pues proporcionan plataformas digitales pioneras en las que se recopilan, organizan, analizan y difunden los datos sobre la evolución de legislaciones y normas en materia de turismo.

Alojados por la Secretaría de ONU Turismo, los observatorios de Derecho del Turismo funcionan como plataformas digitales de acceso público en las que se recopilan, organizan, analizan, actualizan y difunden de forma sistemática las leyes y los reglamentos turísticos regionales, con el apoyo de una red de expertos y colaboradores académicos. Este modelo colaborativo permite la elaboración de análisis comparativos sobre el estado de la legislación turística, la identificación de lagunas normativas y buenas prácticas, y la propuesta de recomendaciones en aras de mejoras legislativas. El proceso se atiene a una metodología estructurada y secuencial: comienza con la sistematización y organización de la información jurídica, pasa luego al análisis jurídico comparativo, continúa con la identificación de

las áreas de convergencia y posible armonización y, por último, fomenta e impulsa la cooperación normativa entre países que se enfrentan a problemas similares. Desde el punto de vista funcional, los observatorios se componen de varios elementos interconectados. Mantienen una base de datos legislativa denominada “Turismo Lex” y una sección dedicada a estudios comparativos e informes analíticos. Facilitan además información actualizada sobre novedades y eventos relacionados con el derecho del turismo y han iniciado una ampliación para incorporar herramientas interactivas como boletines informativos, aulas virtuales y comunidades de práctica que acogen grupos de trabajo y debates temáticos, al objeto de intercambiar conocimientos y mejores prácticas.

Estos elementos se complementan con proyectos de asistencia técnica para el desarrollo, la revisión y la optimización de la legislación turística, sujetos a las normas y los reglamentos de ONU Turismo para las contribuciones extrapresupuestarias, lo que permite a la Organización brindar un apoyo directo a los Estados Miembros en la redacción de leyes, la reforma normativa y el fortalecimiento de capacidades. Así, los observatorios tienden un puente entre la investigación jurídica y la aplicación práctica de la normativa.

Los observatorios de Derecho del Turismo operan a escala regional y los que ahora están operativos se sitúan en las Américas, en el Observatorio de Derecho del Turismo para América Latina y el Caribe, con sede en la Oficina Temática de ONU Turismo, en Montevideo (el Uruguay), y ya se ha acometido el proceso para el establecimiento de un Observatorio de Derecho del Turismo para Oriente Medio en la Oficina Regional de ONU Turismo de Riad (la Arabia Saudita).

Desde una perspectiva regional, la creación del Observatorio de Derecho del Turismo para América Latina y el Caribe («Observatorio LAC») fue fruto de la colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que aportó la financiación inicial. Funciona como una plataforma digital de acceso público, con sede en el Uruguay, en la Casa de las Naciones Unidas, en Montevideo. Los Estados Miembros de las Américas determinan su programa de trabajo mediante encuestas específicas; para el Programa de Trabajo 2025, basado en una encuesta efectuada en 2024, las principales prioridades temáticas incluyen la sostenibilidad en sus dimensiones económica, ambiental y social, la accesibilidad universal, la digitalización y las nuevas tecnologías, así como el ordenamiento territorial y la gestión del uso del suelo. Este modelo de gobernanza participativa garantiza que las prioridades del observatorio respondan a las necesidades normativas reales de una región caracterizada por una legislación turística fragmentada y, a menudo, mal coordinada.

La Oficina Temática del Observatorio LAC, con sede en Montevideo, aprobada en la 121.^a reunión del Consejo Ejecutivo y respaldada por la Asamblea General de ONU Turismo en su 26.^a reunión, es la primera oficina temática de la Organización especializada en los aspectos jurídicos del Derecho del Turismo. Desde el punto de vista estratégico, la Oficina sirve de centro de colaboración para los países de América Latina y el Caribe, y promueve el intercambio de mejores prácticas, conocimientos e innovación concernientes al derecho del turismo. Asimismo, apoya la creación de marcos jurídicos que tengan en cuenta los principales problemas sectoriales, como la transformación digital, la sostenibilidad y las repercusiones de las tecnologías emergentes, en particular, de la inteligencia artificial.

A raíz de esta experiencia, la creación de un segundo Observatorio de Derecho del Turismo para Oriente Medio, que funcionará en la Oficina Regional de ONU Turismo de Riad, se presentó como una expansión estratégica del modelo. Oriente Medio es una de las regiones turísticas más dinámicas del mundo, y la rapidez de su desarrollo y del crecimiento de las inversiones requieren marcos jurídicos sólidos y predecibles para evitar la incertidumbre normativa y la pérdida de oportunidades. El Observatorio tiene por objeto brindar apoyo a la formación en la región, promover el intercambio de conocimientos y aprovechar las experiencias comparativas fructíferas, al tiempo que fomenta una estrecha colaboración y sinergias con el Observatorio de Derecho del Turismo para América Latina y el Caribe. Esta cooperación interregional tiene por objeto el fortalecimiento del diálogo normativo, el fomento de la convergencia y la armonización de los enfoques jurídicos y la contribución al desarrollo de marcos normativos turísticos más coherentes e interoperables.

Los observatorios incorporan también una dimensión analítica cada vez mayor, que incluye la

integración de la jurisprudencia y la organización de congresos regionales y estudios jurídicos comparativos. Estas actividades tienen por objeto profundizar en la comprensión de la situación vigente en cuanto a la legislación del turismo, identificar las tendencias emergentes y emitir recomendaciones fundamentadas en datos empíricos dirigidas a las autoridades. Mediante el examen de la interpretación de las normas relacionadas con el turismo por parte de los tribunales y los órganos administrativos, los observatorios contribuyen a una mayor claridad y coherencia jurídica.

Asimismo, en la mesa se subrayó el papel esencial de la ética como columna vertebral de la legislación en materia de turismo y, por extensión, del trabajo de los observatorios, con referencia específica al Convenio Marco sobre Ética del Turismo como instrumento normativo fundamental. En las regiones en las que la legislación turística es dispar y la coordinación deficiente, la promoción de los principios éticos comunes consagrados en el Convenio ofrece una base mínima común sobre la que se puede construir una regulación más detallada. Estos principios inspiran los cuatro ejes temáticos principales que guían las actividades analíticas y de apoyo de los observatorios: sostenibilidad, inclusión y accesibilidad; gestión y gobernanza de los destinos; contratación turística; y protección de los turistas.

Más allá de la técnica reguladora, los observatorios se presentaron como instrumentos que refuerzan los valores más profundos que sustentan el turismo. Entre ellos se incluyen el entendimiento y el respeto mutuos entre los visitantes y las comunidades de acogida, el uso y la planificación responsables de los recursos, la prevención de la trivialización o la sobreexplotación de los destinos y la distribución equitativa de los beneficios del turismo entre las comunidades locales. Los agentes turísticos tienen obligaciones que van más allá del cumplimiento mínimo de la ley, y que abarcan el deber de cuidar tanto de los destinos como de los turistas.

Asimismo, la mesa situó la legislación turística en un marco más amplio basado en los derechos, con hincapié en el derecho al turismo como un concepto vinculado a la dignidad humana, el desarrollo personal y la igualdad de acceso a las oportunidades. Asimismo, se puso el acento en los derechos emergentes de los trabajadores del turismo y la necesidad de generar confianza en los destinos como componentes integrales de un sistema jurídico turístico moderno y ético. Para concluir, la mesa hizo un claro llamamiento a la acción e instó a los Estados Miembros a ratificar la Convención Marco sobre Ética del Turismo. Insistió encarecidamente en que la adhesión a este instrumento internacional no debe entenderse solo como un compromiso jurídico oficial, sino que se ha de considerar una afirmación humana, política e institucional de los valores compartidos que sustentan una gobernanza turística responsable, inclusiva y sostenible.

Ordenamiento territorial y turismo sostenible: avances legislativos y retos

Comunes

Modera el Sr. Enrique Mota, profesor, Universidad del Caribe, México

Ponentes

- Sr. Freddy Hung Gil, vicedecano de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, Cuba
- Sr. Márcio Luís Dutra de Souza, asesor jurídico, Ministerio de Turismo, el Brasil
- Sra. Evelyn Murillo Rivas, asesora jurídica, Instituto Hondureño de Turismo, Honduras
- Sr. Feliciano Torres O'Really, geógrafo, Unidad de Planificación Física Territorial, Autoridad de Turismo de Panamá, Panamá
- Sr. Luis Fernando Rojas, asesor jurídico, Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Costa Rica

El objetivo de esta mesa, compuesta por representantes de los Estados Miembros, era analizar los avances legislativos y los desafíos comunes respecto de la regulación del ordenamiento territorial en el marco de la promoción del turismo sostenible y responsable. Durante el debate, los participantes presentaron los marcos jurídicos y normativos nacionales y las medidas aplicadas por sus países respectivos, así como los principales retos jurídicos que plantean la planificación y la aplicación de una normativa eficaz en ese ámbito.

En la mesa se puso de relieve el aspecto fundamental de la regulación del uso del suelo y la gobernanza territorial para garantizar la sostenibilidad, la coherencia jurídica y la capacidad de generar beneficios económicos, sociales y medioambientales a largo plazo del desarrollo del turismo. Sin importar su región, los ponentes coincidieron en que es esencial contar con marcos jurídicos con definiciones claras que establezcan con precisión las competencias y responsabilidades que corresponden a las autoridades nacionales, regionales y locales, y afiancen un clima de seguridad jurídica para la inversión, la gestión de los destinos y la protección del medio ambiente.

Un tema recurrente durante los debates de la mesa fue lo imperativo de ir más allá de los estatutos aspiracionales o declarativos, y lograr una aplicación eficaz de la ley. Los ponentes enfatizaron que la legislación relativa al ordenamiento territorial ha de tener el respaldo de los conocimientos técnicos, la coordinación institucional y los mecanismos regulatorios que favorezcan cierta flexibilidad administrativa sin socavar la seguridad jurídica. En jurisdicciones con múltiples niveles de gobierno, esto requiere una delimitación clara de las competencias intergubernamentales, ya que las ambigüedades y los solapamientos en las responsabilidades suelen dar lugar a una fragmentación normativa, mandatos contradictorios y lagunas en la aplicación. Se propuso el concepto de una ley modelo de ordenación territorial en la esfera del turismo que funcionara como instrumento normativo susceptible de ayudar a los Estados en la armonización de los marcos legislativos, la asignación clara de responsabilidades y la promoción de una gobernanza coherente y consistente del turismo sostenible y el ordenamiento territorial. En Cuba, se citó como un avance jurídico fundamental la Ley de Planificación Territorial y Desarrollo Urbano (Ley n.º 145/2022). Esta ley integra conceptos de planificación del uso del suelo con principios de desarrollo sostenible, entre ellos la sostenibilidad ambiental, la distribución equitativa de los usos del suelo y la accesibilidad. Refleja el entendimiento de que las diferentes categorías de suelo (zonas urbanizadas, terrenos no urbanizables y zonas protegidas) deben gestionarse de manera que las actividades turísticas puedan coexistir con otros intereses públicos.

Entre los elementos novedosos se incluyen disposiciones sobre zonas especiales y un tratamiento normativo diferenciado que tenga en cuenta las necesidades específicas de las zonas turísticas, lo que ilustra cómo la legislación general en materia de ordenación del territorio se puede adaptar a las realidades específicas del turismo. Estas disposiciones se ajustan a la práctica mundial más amplia, en la que las leyes de ordenación del territorio incorporan principios de sostenibilidad con miras a regular el crecimiento del turismo en zonas sensibles (por ejemplo, la Ley de Ordenación Urbanística de Canarias de España hace hincapié en las directrices de ordenación del territorio que protegen los valores medioambientales y paisajísticos).

En el Brasil, la experiencia regulatoria refuerza la complejidad de vincular la gobernanza territorial y la legislación climática. El marco jurídico brasileño para el ordenamiento territorial convive con la Política Nacional sobre Cambio Climático y leyes de protección ambiental como el Código Forestal Brasileño (Ley n.º 12.651/2012), que regula las prácticas de uso del suelo para salvaguardar la biodiversidad y los ecosistemas. Se señaló que una gobernanza eficaz del turismo sostenible requiere la interacción entre estos instrumentos. Los principios de descentralización e integración regional incorporados en la legislación brasileña reflejan el reparto constitucional de competencias entre el Estado, los estados y los municipios.

No obstante, la fragmentación normativa y el solapamiento de competencias, así como la integración de las políticas climáticas, pueden socavar la concesión de licencias medioambientales y pueden suponer escollos que debilitan la capacidad municipal para gestionar los destinos turísticos de conformidad con las obligaciones legales. La disponibilidad de formación, manuales y herramientas es

coherente con los esfuerzos más amplios desplegados por el Brasil en apoyo a la gobernanza municipal (por ejemplo, la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ley n.º 13.089/2015, que fomenta el fortalecimiento de capacidades en los gobiernos locales).

Panamá, en su contribución, subrayó que la seguridad jurídica es un aspecto esencial para la inversión y el desarrollo de los destinos, y describió cómo la planificación turística se ha de fundamentar en una delimitación sólida de competencias y en un planeamiento colaborativo entre sectores. Este enfoque, sustentado en la planificación municipal con el apoyo de organismos nacionales, hace hincapié en la consulta pública y en una visión de futuro al objeto de velar por que los planes turísticos no sean retrospectivos, sino que preparen a las comunidades para las oportunidades y los riesgos futuros. La referencia a la gentrificación como una preocupación medioambiental y de planificación refleja un desafío de alcance mundial más amplio, en el que este fenómeno inducido por el turismo se cruza con la regulación medioambiental y los objetivos de planificación urbana, por lo que es imprescindible contar con mecanismos de gobernanza integrados.

En Costa Rica, la reforma constitucional de 1992 indujo un cambio constitucional y jurídico transformador. Entonces se reconoció el derecho a un medio ambiente saludable y ecológicamente equilibrado como un derecho fundamental. Este reconocimiento constitucional ha impulsado el desarrollo de herramientas de ordenamiento territorial que dan prioridad a la vez a la protección del medio ambiente y al desarrollo económico. El régimen de planificación de Costa Rica, que incluye planes de manejo para las áreas protegidas e instrumentos de ordenamiento territorial, tiene como objetivo conciliar el crecimiento del turismo con la conservación de la biodiversidad y el bienestar social.

Aún quedan retos por superar, como el tiempo necesario para aprobar los planes de gestión costera (por ejemplo, los primeros 200 metros de la costa), pero el marco jurídico general da prioridad a la sostenibilidad y al desarrollo integral. Los académicos y profesionales de Costa Rica suelen destacar la necesidad de cambiar la percepción de los instrumentos de ordenación, pasando de considerarlos meramente restrictivos a verlos como facilitadores del desarrollo sostenible, una perspectiva que coincide con las prácticas internacionales de planificación del turismo sostenible.

En esta mesa también se examinó el marco de ordenamiento hondureño, en el que la Constitución y la Ley general de ordenación territorial y gestión del espacio regulan el uso del suelo junto con la legislación medioambiental que rige las áreas protegidas y relacionadas con el turismo. El sistema de Honduras da prioridad a la concesión de licencias y la supervisión medioambientales, y la participación de los gobiernos locales es un requisito previo para la aprobación de proyectos de desarrollo turístico. Esto refleja un principio jurídico más amplio del derecho internacional medioambiental, según el cual la evaluación del impacto medioambiental y la participación pública son componentes esenciales de la planificación sostenible del uso del suelo y el turismo.

Más allá de los marcos nacionales, el público aportó ideas que extienden el pensamiento jurídico hacia segmentos emergentes, como el turismo regenerativo, un concepto que supera la sostenibilidad al poner en un primer plano la restauración y la renovación de los ecosistemas y las comunidades. Esto está en consonancia con la evolución del discurso político, en el que cabe destacar la promoción ejercida por ONU Turismo de la contribución del turismo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las políticas de acción climática.

Las propuestas referentes a la creación de “repositorios inteligentes” que puedan ofrecer sugerencias jurídicas contextuales indican el anhelo de contar con plataformas de conocimiento que brinden a los responsables de la formulación de políticas material de apoyo actualizado.

La mesa describió cómo un ordenamiento territorial eficaz para el turismo sostenible se sustenta en marcos jurídicos integrales que delimitan con claridad las competencias gubernamentales, integran las obligaciones perteneciente a la legislación medioambiental y climática, favorecen la participación municipal y facilitan la colaboración multisectorial. Si bien las experiencias de cada país varían, entre los desafíos jurídicos e institucionales comunes se encuentran la fragmentación normativa, el solapamiento de mandatos, las limitaciones de las capacidades locales y la necesidad de instrumentos jurídicos que lleven a la práctica los principios de sostenibilidad. Mediante la promoción de la precisión

legislativa, la asistencia técnica específica y los mecanismos de coordinación intergubernamental, los Estados pueden afianzar estructuras de gobernanza que garanticen la contribución positiva del turismo al desarrollo territorial, al tiempo que evitan comprometer la integridad ambiental o el bienestar de la comunidad.

Turismo, legislación y cambio climático: desafíos para la gestión sostenible del litoral

Modera la Sra. Laurence Jegouzo, profesora titular, Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne / Miembro del Colegio de Abogados de Paris, Francia

Ponentes

- Sr. Daymar Cánovas González, viceministro del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de Cuba
- Sra. Dagniselys Toledano Cordero, profesora titular de Derecho Ambiental y Derecho Marítimo, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, Cuba
- Sr. Christophe Lachieze, profesor titular, Université Paris 8 Panthéon – Sorbonne, Francia
- Sr. Alejandro Sousa, jefe de la Unidad de Evaluación y Planificación Estratégica, Oficina de Asuntos Jurídicos, Naciones Unidas

En esta mesa se examinó, desde una perspectiva jurídica, la compleja intersección entre el turismo, la legislación y el cambio climático, con hincapié en los retos jurídicos a los que se enfrenta la gestión sostenible de las zonas costeras. Para ello se dedicó especial atención tanto a las experiencias nacionales como al marco más amplio del derecho internacional, en particular la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM). Las zonas costeras se encuentran entre los destinos turísticos más visitados del mundo y su importancia económica es de las más notables. En Francia, por ejemplo, este segmento representa más del 64 % del sector turístico total. Sin embargo, el mar no se limita a las costas y los centros turísticos litorales. También abarca la calidad del agua, la contaminación y la alta mar. Por lo tanto, el derecho del mar no solo aborda las cuestiones costeras, sino también cuestiones más amplias del derecho internacional público que rige los espacios marítimos y su explotación.

De hecho, el turismo, en particular el turismo de masas, puede dañar y sobreexplotar el dominio público marítimo, sobre todo las playas, los puertos y los senderos costeros. El turismo tiene un impacto considerable sobre el clima, pues es responsable de cerca del 8 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. La contaminación, la destrucción de hábitats, la propagación de especies invasoras, las prácticas pesqueras destructivas y el desarrollo costero intensivo que conlleva tienen efectos directos sobre los ecosistemas de las zonas muy visitadas.

Asimismo, induce un incremento de la demanda de energía, alimentos y agua como, por ejemplo, a causa de las piscinas de los hoteles en regiones donde los recursos hídricos son de por sí escasos. Por último, cada vez se aplican más restricciones a la libre circulación de turistas para proteger las zonas marítimas frágiles, en particular en respuesta al exceso de turismo, un tema que se abordó en nuestra última conferencia.

Esta situación pone de manifiesto la perentoriedad de marcos jurídicos que equilibren el desarrollo turístico con la protección del medio ambiente y la acción climática.

La legislación nacional y regional, incluidas las directivas de la Unión Europea, como la Directiva marco sobre la estrategia marina (2008/56/CE) y la Directiva relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (92/43/CEE), resultan fundamentales a la hora de orientar la

gestión sostenible de las costas, pues exigen a los Estados que mantengan o alcancen un “buen estado medioambiental” en las aguas marinas y protejan la biodiversidad, lo que a su vez da forma a las normativas nacionales en materia de turismo. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desempeñado un papel decisivo en la interpretación de estas directivas, al haber dictaminado la responsabilidad legal que incumbe a Estados y operadores cuando se trata de la prevención de la degradación medioambiental relacionada con las actividades turísticas.

El enfoque de Cuba para integrar el cambio climático en la gobernanza del turismo costero ofrece un ejemplo concreto de cómo los instrumentos jurídicos pueden incorporar la aplicación de los objetivos de sostenibilidad. La Estrategia Ambiental del Estado (2021-2025) y la Ley de Protección Ambiental (Ley 150/2022), que entró en vigor en marzo de 2024, establecen la planificación, las responsabilidades intersectoriales y el control estatal sobre el uso de los recursos con arreglo a criterios predefinidos. Las disposiciones específicas para el turismo sostenible exigen equilibrar las necesidades del medio ambiente, los proveedores de servicios y los visitantes, para velar por que las medidas de mitigación y adaptación sean parte integral de un marco normativo coherente.

El Decreto 86/2023 obliga además al uso de energías renovables y la adopción de medidas de eficiencia energética en las actividades turísticas, lo que mejora tanto los resultados medioambientales como el rendimiento operativo. La planificación costera en virtud de estas leyes tiene en cuenta la sensibilidad de los ecosistemas, delimita los usos permitidos del suelo y regula la construcción para evitar la invasión de las costas, lo que refleja una armonización con los instrumentos jurídicos internacionales, como el Código Ético Mundial para el Turismo (1999), y las mejores prácticas.

Los ponentes hicieron hincapié en que la protección de los ecosistemas costeros es indisoluble de la gestión de riesgos. La legislación y la normativa cubanas tienen ahora en cuenta los efectos de las tormentas tropicales, los huracanes y el aumento del nivel del mar, y vinculan la planificación turística con la reducción del riesgo de desastres. El desarrollo se aborda como algo compatible con la preservación del medio ambiente y promueve un turismo viable desde un punto de vista económico a la par que responsable con el medio ambiente. Estos esfuerzos se hacen eco de las normas internacionales que fomentan la integración de la adaptación al clima en la planificación sectorial, incluida la del turismo.

La participación a escala subnacional y la colaboración con las partes interesadas del sector privado se revelaron como otro elemento fundamental para la sostenibilidad del turismo costero. La planificación turística ha de tener en cuenta la capacidad de acogida de los destinos, con miras a garantizar que el turismo no menoscaba la accesibilidad ni los derechos de las poblaciones locales. Los marcos normativos se complementan con planes de incentivos que fomentan prácticas sostenibles entre los operadores turísticos y los proveedores de servicios. Los instrumentos de derecho indicativo, como el Código Internacional para la Protección de los Turistas y el Código Ético Mundial para el Turismo de la Organización Mundial del Turismo, proporcionan orientación y, a menudo, sirven de base para la legislación nacional y las decisiones judiciales. En Europa, los principios del derecho indicativo se han codificado en ocasiones en reglamentos vinculantes, lo que demuestra la interacción dinámica entre la orientación normativa y las normas jurídicas aplicables.

Asimismo, la mesa destacó la trascendencia que reviste el derecho marítimo internacional en la regulación del turismo costero y marítimo. Marcos jurídicos como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM, 1982), el Acuerdo sobre la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (BBNJ, 2023) y los acuerdos internacionales de pesca definen los derechos y obligaciones de los Estados en materia de recursos marítimos, navegación y protección de la biodiversidad. Estos instrumentos son esenciales para la gestión de los espacios marinos compartidos, la prevención de la sobreexplotación y la seguridad de que el desarrollo turístico no compromete la integridad ecológica de las zonas fuera de la jurisdicción nacional. Los recursos biológicos de las zonas marinas, incluidos los recursos genéticos, son reconocidos por su valor potencial en la medicina, la energía y otros sectores, lo que refuerza aún más la necesidad de una regulación metódica y la cooperación internacional.

La experiencia de Honduras ha demostrado que las instituciones turísticas pueden poner en práctica la legislación medioambiental y costera. Aunque las autoridades turísticas no tienen capacidad para imponer directamente una observancia cabal, desempeñan un papel determinante en la evaluación de la viabilidad de los proyectos, la integración de las comunidades locales en la planificación y la promoción de las energías renovables, la gestión de residuos y el turismo de cruceros sostenible. Los primeros marcos jurídicos de la década de 1990 establecieron zonas protegidas y mecanismos de supervisión medioambiental, que ahora se han integrado en las estrategias turísticas nacionales al objeto de equilibrar la conservación con el desarrollo. Estas prácticas están en consonancia con las directrices generales de las Naciones Unidas, incluidas las recomendaciones del PNUMA y ONU Turismo sobre la gestión sostenible de las costas, que hacen hincapié en la gobernanza participativa, las infraestructuras para la protección del medio ambiente y la armonización con los objetivos de desarrollo local.

La sostenibilidad del turismo costero requiere un marco de gobernanza integrado y coherente, que combine la legislación nacional, los mecanismos reguladores regionales, las obligaciones del derecho internacional y los instrumentos jurídicos no vinculantes pertinentes. Una gobernanza eficaz se basa en una delimitación clara de las competencias entre los diferentes niveles gubernamentales, una mayor colaboración intersectorial y el estricto cumplimiento de las normas medioambientales, las obligaciones relacionadas con el clima y los principios de derechos humanos. Los marcos jurídicos son decisivos a la hora de garantizar la contribución positiva del turismo costero al desarrollo económico sostenible, la inclusión social y la preservación a largo plazo de los ecosistemas costeros y marinos, mediante la incorporación sistemática en la planificación turística de las medidas de adaptación al cambio climático y su mitigación, el control de las alteraciones producidas por los visitantes y el fomento de la participación de la comunidad.

Regulación de la inteligencia artificial en el sector turístico: desafíos y nuevos horizontes jurídicos

Modera la Sra. Antonia Paniza Fullana, catedrática, Universidad de las Islas Baleares, España.

Ponentes

- Sr. Javier Melgosa, profesor titular, Universidad de Salamanca, España
- Sr. Pavel Pavón Vargas, director, Tecnologías y Sistemas del Ministerio de Turismo, Cuba
- Sr. Alejandro Delgado Castro, vicerrector, Universidad de La Habana, Cuba

En la mesa se abordó, desde una perspectiva jurídica, una de las transformaciones más rompedoras que han inducido la remodelación actual del turismo: la regulación de la IA en el sector turístico. Durante el debate, una premisa esencial fue que la inteligencia artificial ya no es un escenario futuro, sino una realidad presente, integrada en toda la cadena de valor del turismo. Desde la promoción de destinos hasta los sistemas de reserva, la experiencia del cliente y la interacción posterior al viaje, la IA media cada vez más en la relación entre turistas, proveedores de servicios y autoridades. Este cambio requiere respuestas urgentes en los ámbitos jurídico, institucional y educativo.

La inteligencia artificial se planteó como una oportunidad y una fuente de riesgo legal. Por un lado, permite una gestión más eficaz de los destinos, servicios personalizados, una mayor competitividad y una asignación más inteligente de los recursos. Por otro lado, plantea complejas cuestiones jurídicas relacionadas con la protección de datos, la transparencia, el sesgo algorítmico, la desinformación, la manipulación de los consumidores y la rendición de cuentas. Estos riesgos revisten especial gravedad en el turismo, donde la vulnerabilidad estructural de los consumidores queda patente habida cuenta de que navegan por plataformas digitales turísticas en las que sistemas automatizados influyen en las

decisiones en todas las etapas del llamado “viaje digital”: inspiración, planificación, reserva, experiencia e intercambio.

En la Unión Europea, el debate se nutrió de la Ley de Inteligencia Artificial (Reglamento (UE) 2024/1689), el primer marco jurídico completo y vinculante del mundo sobre IA. El Reglamento establece un enfoque basado en el riesgo e impone obligaciones estrictas a los sistemas de IA de alto riesgo, incluidos requisitos relacionados con la transparencia, la supervisión humana, la gobernanza de los datos y la rendición de cuentas. Aunque el turismo no se señala como un sector independiente, muchas aplicaciones de IA cuyo uso en dicho sector es habitual, como los sistemas de recomendación, la fijación dinámica de precios, la identificación biométrica y la toma de decisiones automatizada que afecta a los consumidores, entran en la esfera de aplicación del Reglamento. La Ley de IA complementa la legislación vigente de la UE, en particular el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), cuya aplicación cabal persiste en los sistemas de IA que tratan datos personales, con la correspondiente consolidación de derechos como el consentimiento informado, la minimización de datos y la protección contra la toma de decisiones automatizada sin garantías.

Asimismo, la mesa destacó la trascendencia de otros avances legislativos de la UE que afectan directamente al uso de la IA en el turismo. La Directiva revisada sobre viajes combinados, las reformas en curso atinentes a la protección de los consumidores digitales y el Reglamento (UE) 2024/1028 sobre el intercambio de datos de alquileres de corta duración ilustran cómo las plataformas turísticas basadas en algoritmos están cada vez más sujetas a normas armonizadas concebidas para restablecer el equilibrio entre las plataformas, los consumidores y las autoridades. Estos instrumentos reflejan una opción política más amplia de la UE: en lugar de prohibir la tecnología, la ley trata de regular su uso al objeto de garantizar la equidad, la transparencia y la confianza.

Cuando se habla de gobernanza, la opacidad algorítmica era una preocupación recurrente. Aunque las empresas suelen resistirse a explicar cómo funcionan los algoritmos, la legislación de la UE exige cada vez más, como mínimo, una explicación funcional: claridad sobre qué datos se utilizan, con qué finalidad y con qué efectos. Esto reviste particular importancia en el turismo, donde los algoritmos influyen en la visibilidad, los precios, la disponibilidad y las recomendaciones, con la consiguiente creación del llamado “consumidor algorítmico” que se enfrenta a un poderoso intermediario digital. La asimetría entre las plataformas y los usuarios plantea cuestiones de prácticas comerciales desleales y refuerza la necesidad de una supervisión reguladora.

La experiencia cubana ilustró cómo la regulación de la IA en el turismo es indisociable de estrategias más amplias de transformación digital. Las agendas digitales nacionales, alineadas con las políticas gubernamentales sobre informatización, ciberseguridad e innovación, proporcionan el marco en el que se despliega la IA en el turismo. Los resultados de la IA están intrínsecamente limitados por los datos de entrenamiento y las decisiones de diseño, y pueden contener errores u omisiones con consecuencias legales. Esto refuerza el principio de que los sistemas de IA han de permanecer sujetos a la responsabilidad y la supervisión humanas.

La educación y el fortalecimiento de capacidades se perfilaron como un desafío jurídico y político crítico. La falta de comprensión de las tecnologías de IA entre los profesionales, los funcionarios públicos e incluso los niños se identificó como uno de los mayores riesgos. Esta preocupación coincide con la posición de las Naciones Unidas, como lo expresa la UNESCO en su Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial (2021), que insta a los Estados a promover la educación referente a la IA, velar por una gobernanza de la IA centrada en el ser humano y prevenir los daños derivados del uso indebido o la incompreensión de los sistemas automatizados. Aunque no es vinculante, la Recomendación se ha convertido en una referencia internacional cardinal para los enfoques éticos y jurídicos en materia de IA en todos los sectores, incluido el turismo.

En esta mesa también se abordaron las repercusiones de la IA para la administración pública y los sistemas de inspección. La automatización puede mejorar la eficacia, pero también plantea la clásica cuestión jurídica de “quién supervisa al supervisor”. Si los procesos de inspección, supervisión o aplicación de la ley se basan en herramientas automatizadas, los marcos jurídicos deben tener una

clara asignación de las responsabilidades, garantizar la auditabilidad y preservar las garantías procesales. Estas inquietudes se reflejan tanto en los principios del derecho administrativo de la UE como en los debates de más amplio espectro de las Naciones Unidas sobre el estado de derecho en la era digital.

Desde la perspectiva de la gestión de destinos, la IA estaba estrechamente vinculada al concepto de destinos turísticos inteligentes, promovido por las autoridades como modelo para integrar tecnología, sostenibilidad, gobernanza y accesibilidad. Estos programas se basan en la toma de decisiones fundamentada en datos y en herramientas de IA para gestionar los flujos, los recursos y los servicios con mayor eficacia. Sin embargo, los ponentes destacaron que los destinos inteligentes no dependen de la tecnología, sino en una gobernanza inteligente, en la que la ley desempeña un papel fundamental a la hora de definir los límites, las responsabilidades y las salvaguardias.

Por último, se mencionó la cuestión de la desinformación y los contenidos falsos generados por la IA, incluidos los bulos, como una amenaza creciente para los destinos y las empresas. Si bien la difusión de información falsa ya es punible en virtud de los marcos jurídicos vigentes en muchas jurisdicciones, la IA complica la aplicación de la ley al ocultar en qué punto de la cadena tecnológica se produce el acto ilícito (diseño, formación, implementación o uso).

La mesa demostró que la regulación de la inteligencia artificial en el turismo no debe entenderse como un obstáculo para la innovación, sino más bien como un medio para integrar los cambios tecnológicos en marcos jurídicos sólidos y aplicables. Estos marcos son esenciales para la protección de los consumidores, la garantía de una competencia leal, preservar la confianza y el apoyo al desarrollo sostenible. En este contexto, el derecho del turismo ha entrado en una nueva fase en la que la competitividad tecnológica, el cumplimiento normativo y la responsabilidad jurídica han de avanzar juntos, con la debida coordinación y de manera a reforzarse mutuamente.

Alquileres turísticos de corta duración y plataformas digitales: retos regulatorios y buenas prácticas

Moderador el Sr. Julio Facal, profesor, Universidad de la República (UDEAR), el Uruguay.

Ponentes

- Sr. Andrej Mićović, profesor titular en la Universidad de Kragujevac, Serbia / vicepresidente del Foro Internacional de Abogados de Viajes y Turismo
- Sra. Valentina Seferian, adscripta Dirección General de Secretaría, Ministerio de Turismo, el Uruguay
- Sra. Tjaša Tajmer, Dirección de Turismo, Ministerio de Turismo, Economía y Deportes, Eslovenia
- Sr. Yuri Pérez Martínez, profesor titular de Derecho Constitucional y Administrativo, Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, Cuba.

En esta mesa se abordó una de las problemáticas jurídicas y normativas más complejas y controvertidas a las que se enfrenta la gobernanza turística contemporánea: la regulación de los alquileres de corta duración y la dificultad de conciliar la innovación en los mercados del alojamiento con la protección de la vida urbana, la disponibilidad de viviendas, la cohesión social y la competencia leal. En todas las jurisdicciones, los alquileres de corta duración ya no son un fenómeno marginal o secundario, sino un componente estructural de los sistemas turísticos, con repercusiones legales, económicas y sociales de gran calado que, a su vez, precisan de respuestas normativas coherentes y adaptables.

Muchos destinos han alcanzado o superado su capacidad social y funcional. El número de turistas afecta cada vez más no solo a la sostenibilidad medioambiental, sino también a la calidad de vida de

los residentes, la asequibilidad de la vivienda y la aceptabilidad ética del crecimiento del turismo. El auge de las plataformas digitales ha acelerado esta dinámica al permitir un nuevo modelo de comercialización del alojamiento que lleva a la difuminación las distinciones legales tradicionales entre los servicios profesionales de hostelería y el uso residencial privado.

Las conclusiones del I Congreso Regional del Observatorio del Derecho Turístico sirvieron de punto de partida y la mesa redonda se estructuró en torno a una premisa con firme arraigo en la doctrina jurídica y la jurisprudencia comparada: el arrendamiento de un inmueble en virtud del derecho civil es jurídicamente distinto de su uso para la prestación de servicios de alojamiento turístico temporal, que conlleva una actividad económica organizada con fines turísticos y lleva aparejados servicios auxiliares, lo que justifica la aplicación de un régimen normativo específico.

Esta distinción es fundamental para la regulación del mercado, la protección de los consumidores y la conciliación de la actividad turística con la planificación del uso del suelo y el interés general. Con esta premisa en mente, se analizaron los desafíos jurídicos y de gobernanza comunes que afrontan los países en la regulación de los alquileres turísticos de corta duración, entre ellos la fragmentación normativa, las distorsiones de la competencia, las repercusiones territoriales y sociales, las deficiencias en la aplicación de la normativa, la regulación de las plataformas y la necesidad de seguridad jurídica en un mercado del alojamiento en constante evolución.

En el ámbito internacional existen varios modelos normativos. Algunas jurisdicciones se rigen por sistemas de registro, otras por límites temporales para los días de alquiler, mientras que otras diferencian entre la actividad hotelera profesional y el alquiler privado mediante criterios de servicio o presunciones legales. A pesar de estas variaciones, por lo general el objetivo común es el mismo: gestionar las consecuencias de los alquileres turísticos de corta duración sobre las ciudades, las sociedades y la vivienda, y a la vez preservar la contribución económica del turismo.

Desde una perspectiva latinoamericana, el Uruguay y Cuba ilustraron cómo la regulación de los alquileres de corta duración guarda una estrecha vinculación con cuestiones de más amplio alcance como la intervención estatal, la legitimidad constitucional y la formulación y aplicación de políticas. En el Uruguay, la falta de una trazabilidad clara ha dado pie a inquietudes relacionadas con el aumento de los precios, los conflictos vecinales y la falta de supervisión pública. El marco normativo propuesto pretende introducir requisitos de registro, definir los alquileres de corta duración con arreglo a criterios como la transitoriedad y la prestación de servicios adicionales, y permitir a las autoridades recuperar información sobre quién opera, quién se aloja y en qué condiciones. La regulación no se plantea como una restricción al turismo, sino como un requisito previo para la cooperación ordenada, la seguridad jurídica y la gestión responsable de los destinos.

En Cuba, la regulación del turismo no puede aislarse de su contexto político, económico y social. Los alquileres de corta duración desafían los modelos tradicionales de intervención administrativa al trasladar la actividad turística a los espacios residenciales. Esto requiere un cuidadoso equilibrio de intereses: fomentar el turismo como vector de desarrollo, al tiempo que se salvaguardan los derechos de la comunidad, las zonas protegidas, el cumplimiento fiscal y las normas de calidad. Una intervención excesiva corre el riesgo de desalentar la innovación, pero una regulación insuficiente puede socavar la legitimidad, facilitar la evasión fiscal y dañar la reputación del destino. Las plataformas digitales se identificaron como facilitadoras del desarrollo y vectores de elusión normativa, en particular cuando los anuncios eluden el registro y los controles de calidad.

Eslovenia presentó su experiencia y ofreció un ejemplo detallado de modelo regulatorio híbrido y multinivel que combina normas nacionales con una fuerte autonomía municipal. La legislación eslovena distingue con claridad entre los alquileres residenciales a largo plazo y los alojamientos turísticos a corto plazo. Estos últimos se consideran una actividad de servicios y no un arrendamiento. Los anfitriones deben registrar el alojamiento, informar sobre los huéspedes, recaudar los impuestos turísticos y obtener el consentimiento de los copropietarios en los edificios de varios apartamentos. Es esencial destacar que los municipios están facultados para limitar el número de días de alquiler permitidos justificando sus decisiones con sobre la disponibilidad de viviendas, la ordenación del

territorio, la capacidad de las infraestructuras y la presión turística en el ámbito local.

Este enfoque refleja un principio europeo más amplio, arraigado en la Carta Europea de Autonomía Local, en virtud del cual los municipios tienen competencia original para regular asuntos que afectan directamente a la vida cotidiana de los residentes, como la vivienda, la hostelería y el turismo. Al mismo tiempo, la legislación nacional garantiza unas normas mínimas uniformes y la integración de los datos en los registros, en aras de una mayor transparencia y una mejor observancia. La Ley de Hostelería de Eslovenia perfecciona aún más este modelo pues identifica los municipios de alto riesgo y permite plazos diferenciados, lo que ilustra cómo la regulación de los alquileres turísticos de corta duración puede evolucionar de forma dinámica si se fundamenta en hechos probados y no se circunscribe a normativa única para todos.

El marco serbio proporcionó un enfoque contrastante pero complementario, ya que se centra en la claridad jurídica y la aplicabilidad. La legislación serbia introduce una norma clara de 30 días, según la cual los alquileres de hasta 30 días se presumen legalmente como servicios de hostelería, lo que activa automáticamente las obligaciones de regulación turística, registro, tributación y notificación de huéspedes. Esta presunción legal se diseñó para eliminar la ambigüedad y suprimir la economía sumergida que, en tiempos pasados, había explotado la distinción entre alquiler y hostelería.

Más allá de la duración, la práctica serbia se basa en un análisis que prima el fondo sobre la forma y tiene en cuenta factores como la transitoriedad, la inmediatez de la ocupación, el comportamiento del mercado, la rotación de huéspedes y la prestación de servicios. Por lo tanto, los alquileres de corta duración se tratan como “objetos híbridos de regulación”, sujetos a la legislación turística, las normas fiscales y, de forma indirecta, a consideraciones urbanísticas y sociales. Aunque Serbia carece de límites explícitos, prohibiciones de zonificación u obligaciones específicas para las plataformas, comunes en algunas ciudades de la UE, lo compensa con sistemas digitales centralizados que propician la visibilidad y las inspecciones en tiempo real de las actividades relacionadas con los alquileres de corta duración.

En todas las jurisdicciones, las plataformas digitales suponen una dificultad crítica cuando se trata de normativas. Si bien, por un lado, las plataformas han potenciado de forma notable el acceso al mercado, la visibilidad y la escala, por otro lado, complican la aplicación de la ley cuando se establecen fuera de las jurisdicciones nacionales o cuando se trata de anfitriones oficiosos. Un problema recurrente es que las obligaciones exclusivas de los anfitriones son insuficientes en un mercado mediado por plataformas. Sin un cierto grado de corresponsabilidad de las plataformas, como la obligación de mostrar los números de registro o compartir datos con las autoridades, la aplicación de la ley sigue siendo fragmentada y requiere muchos recursos.

No existe un modelo único óptimo para regular los alquileres de corta duración. Sin embargo, los enfoques que mejores resultados han cosechado comparten elementos comunes: claridad jurídica en la definición de los alquileres de corta duración, fuerte intervención municipal, sistemas sólidos de registro y datos, aplicación equilibrada de la normativa y nuevas formas de responsabilidad de las plataformas. Al mismo tiempo, los ponentes advirtieron contra los marcos restrictivos en exceso que podrían acorralar a la actividad y empujarla a la clandestinidad, inflar los precios de los hoteles o desviar a anfitriones y viajeros hacia cauces no regulados. La regulación de los alquileres de corta duración no ha de ser concebida como una medida contra el turismo, sino que se debe considerar como un componente esencial de la gobernanza turística sostenible, que protege la vivienda, las comunidades y la integridad de los destinos, al tiempo que permite la innovación y el progreso dentro de unos límites legales claros.

En este contexto, ONU Turismo presta asistencia a sus Estados Miembros mediante un proyecto de cooperación técnica dedicado a la revisión y evaluación de los marcos jurídicos y normativos que regulan los alquileres de corta duración ofertados a través de plataformas en línea en determinados países europeos, con especial atención a las necesidades de los destinos del sudeste de Europa. Mediante una evaluación comparativa de los regímenes normativos nacionales y transfronterizos, tanto en el contexto de la UE como fuera de ella, el proyecto contribuye a la detección de lagunas jurídicas,

la promoción de buenas prácticas y el apoyo a la reforma de las políticas fundamentada en datos empíricos, en particular en Europa sudoriental.

Los próximos eventos dedicados al intercambio de conocimientos, que se celebrarán en febrero de 2026, reforzarán aún más el diálogo y la cooperación regionales entre las autoridades turísticas y las partes interesadas. En general, esta iniciativa reafirma el compromiso de ONU Turismo de apoyar a los Estados Miembros en la gestión de la transformación tecnológica y, al mismo tiempo, fomentar la seguridad jurídica, la competencia leal y el desarrollo sostenible del turismo.