**A Regional Look at Ecotourism Policy in the Americas**

*Stephen N. Edwards, William J. McLaughlin and Sam H. Ham*

**Introduction**

One of the often touted approaches to accomplish conservation and sustainable development is ecotourism. Today’s global conservation advocates continue to sell this social economic intervention as a viable way to protect biodiversity and parks. If this is true, after some 25 years of experimenting with ecotourism throughout the Americas (Honey, 1999; Fennell, 1999) one would expect to find: (i) well defined ecotourism policies; (ii) identifiable policy implementation mechanisms (i.e. strategic plans, guidelines, programmes); and (iii) established organizational linkages between nature conservation and tourism agencies within government, as well as other multi-sectoral organizational frameworks which are actively involved in balancing community and economic development with biodiversity conservation. If not, then perhaps ecotourism has fared no better than protected area management, where often the result of policy is at best a ‘paper park or unenforceable environmental ideal’. To explore these questions we will use the findings of the 1998 *Comparative Study of Ecotourism Policy in the Americas* (Edwards *et al.*, 1999). The primary purpose of this study was to determine how governmental tourism agencies in the Americas define ecotourism and to identify the range of associated ecotourism policies they had created as of 1998. Our secondary purposes were to explore the relationship between government-adopted definitions of ecotourism and implementing strategy or policy, and to identify relationships with other governmental and non-governmental organizations.

**Key Definitions that Guided the Study**

For the study, ecotourism policy was defined to include:

* actions governments are engaged in as they carry out ecotourism policy (e.g. hiring consultants or using staff to develop reports on ecotourism, bringing together organizations and enterprises in their country to try to organize ecotourism, carrying out studies of ecotourism markets, drafting regulations, developing promotional materials, proposing legislation);
* policy outputs that governments or their partnerships have developed (e.g. strategic plans, ecotourism marketing plans, ecotourism guidelines, regulations);
* identifiable organizational mechanisms that address ecotourism (e.g. commissions, new divisions within organizations, new positions, partnerships).

This kind of definition was selected because it focuses attention on describing the types of ecotourism policy in existence and attempts to capture the evolutionary or developmental aspects of the policy-making process. Therefore this definition includes much of what has been called ‘symbolic policy’ (Steinberger, 1995). By this we mean it is only policy that respondents *claimed* to be their government’s policy, regardless of whether or not it was effective, being used, or had legal backing. Nevertheless, these ‘symbolic’ actions are indeed inducing change in the present structure and delivery of ecotourism in the Americas.

**Methods in Brief**

Governmental tourism agencies in the Americas were the cases studied. Primary data were collected from individuals identified as being responsible for ecotourism in these agencies. These contacts were asked to provide their agency’s definition of ecotourism and any ecotourism policy materials in existence or in preparation. The requested materials were normally provided by e-mail, fax or mail. A follow-up telephone interview also asked about other aspects of the agency, such as the agency’s name, its position within government, its role in tourism policy development, and with whom it collaborates inside and outside government. In addition, supplemental data were collected whenever possible from the Internet, library sources and government document collections.

**Defining which Countries to Include**

Building on the World Tourism Organization’s classification of official tourism organizations in the Americas (WTO, 1997), the governmental tourism agencies studied in this project were geographically organized into the following groupings:

**1.** USA and Canada

When addressed in this study, the USA and Canada represent:

* USA: 50 states, the US Virgin Islands and Puerto Rico;
* Canada: 10 provinces and 2 territories;
* National governments of the United States and Canada.

**2.** Latin America and Caribbean (LAC)

When addressed in this study, LAC represents:

* Mexico, Greenland, the Falkland Islands and St Pierre and Miquelon;
* Central America: 7 countries;
* South America: 13 countries, French Guiana;
* Caribbean: 28 countries and dependencies in the Caribbean.

Given the limited number of agencies we attempted a census. Unfortunately, we did not receive a response before our publication deadline from the following: Colorado (USA), South Carolina (USA), Texas (USA), Vermont (USA), Panama and St Maarten (Caribbean).

**Creating a Database and Data Analysis**

Data were scanned to create a digital format amenable to both qualitative and quantitative analyses. The textual information was examined using a contextual analysis program (NUDIST VIVO) to identify text with similar meaning. The program also served as a tool for storing and tracing the word groupings and keeping track of the meanings we assigned to the categories of information that we report in this study.

**Keeping the Findings in Context**

In interpreting the results, it is important to consider four study limitations:

1. Information was collected from the perspective of an individual in a governmental tourism agency.
2. A complete census of all agencies was not achieved.
3. Limited incorrect translations of language may have occurred.
4. Only the policy information that was provided by key informants or was easily accessible via secondary sources was used in the analysis.

For example, when it came to characterizing ecotourism policy only 29 countries and dependencies in LAC and 25 states and provinces in USA and Canada provided documents that demonstrate their policies and activities in ecotourism. These documents served as the database we analysed. The types of material not included in ecotourism policy analyses were text units that described background information, history, market demographics, tourism data or discussions of existing

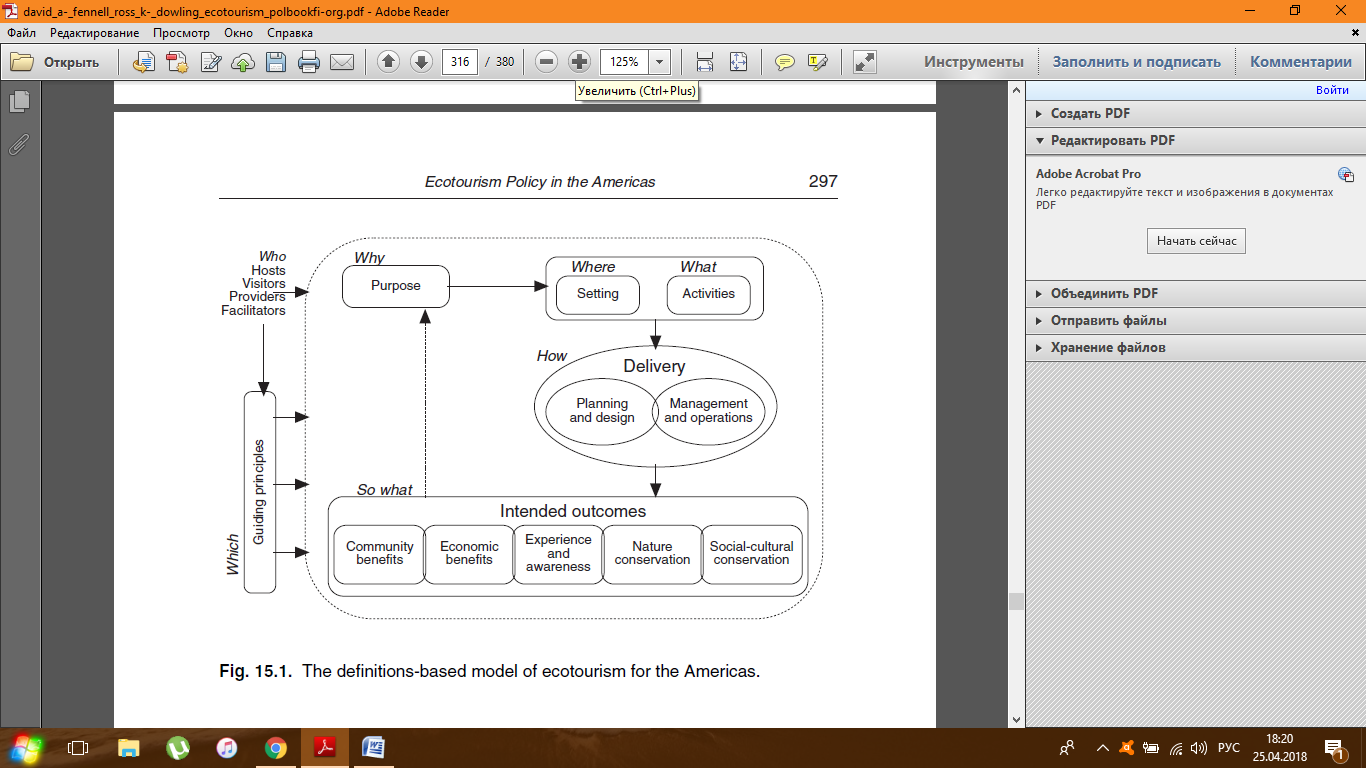
tourism products. In spite of these limitations and based on the methodological procedures followed we believe that the results reported are trustworthy and fit the Americas (Erlandson *et al.*, 1993).

**Key Findings**

**What is ecotourism?**

One of the primary objectives of this study was to determine which governmental tourism agencies in the Americas have a written definition of ecotourism, and then compare and contrast the compiled definitions in order to classify underlying concepts and themes. From this analysis emerged the following findings:

* No single definition of ecotourism dominates the Americas. Instead, a range of definitions was identified, the majority of which are ‘homegrown’. A ‘homegrown’ definition is one that an agency has developed to meet its needs or understanding of ecotourism as opposed to a ‘standard’ definition taken from another source, such as the tourism research literature or a professional tourism organization.
* Less than half of the LAC agencies (25 of 53 contacted) could provide a written definition of ecotourism, and 21 of these were ‘homegrown’ definitions.
* About a quarter of the agencies (17 of 66 contacted) in the United States and Canada provided a written definition, and 11 of the 17 provided were ‘homegrown’.
* A qualitative analysis of the 42 ecotourism definitions identified by the 119 governmental tourism agencies contacted (supplemented by triangulation with ecotourism definitions identified in the literature and the cross-checking of the findings with practiced professionals) resulted in the inductively developed, definitions based, conceptual model of ecotourism shown in Fig. 15.1.

The elements included in this conceptual model resulted from an analysis of definitions provided by the tourism agency contacts. Because it illustrates the key ‘categories of meaning’ derived from the contextual analysis of ecotourism definitions it might be thought of as depicting the compilation of governmental ecotourism definitions in the Americas in 1998. This model is explained in more detail in Edwards *et al.* (1999).

**Fig. 15.1.** The definitions-based model of ecotourism for the Americas.

In essence, the elements of this model represent the kinds of questions policy makers need to ask as they set out to develop ecotourism policy:

*Who* needs to be involved in ecotourism policy development?

*Which* are the principles we want to guide our development of ecotourism?

*Why* will individuals and organizations want to be involved in ecotourism?

*Where* do we want ecotourism to take place?

*What* kind of activities should make up ecotourism?

*How* should we deliver ecotourism, if at all?

*So what* are the intended outcomes we want from ecotourism and to whom or what should they accrue?

**Who is responsible for ecotourism?**

In order to understand the titles and positions of individuals responsible for ecotourism within governmental tourism agencies, we compiled a list of the titles of the contact persons within each agency. Individuals perceived to be responsible for ecotourism in the agencies contacted have:

* general administrative titles (director, manager and project coordinator);
* environment/ecotourism titles (director of the ecotourism section, outdoor recreationist specialist and environmental officer);
* planning and development titles (tourism planner, director of community development, director of planning);
* research/technical titles (research director, tourism specialist and technical adviser);
* marketing titles (advertising specialist, communications specialist, manager of travel industry marketing and manager of visitor information services).

This range of position titles describes the level of variation in how ecotourism fits into the vertical and horizontal personnel structures of governmental tourism agencies in the Americas.

Variation in who is responsible for ecotourism in governmental tourism agencies occurred between the USA and Canada and LAC. For example, 25% of the agency contact persons responsible for ecotourism in the United States and Canada had marketing titles whereas in LAC less than half of that number (11%) had marketing titles. This is contrasted with the finding that 19% of the contact persons in LAC had environment/ecotourism titles compared with only 6% in the United States and Canada. This broad range of titles and positions demonstrates that there is no uniform approach or universally established title or position for individuals responsible for ecotourism within governmental tourism agencies in the Americas.

**Where does tourism and ecotourism fit in governmental organization?**

In order to understand the context of governmental tourism agencies and the role they play in tourism policy, it is important to understand where they are located within their governments, as this often indicates their level of responsibility in the tourism policy making process.

* Forty-one per cent of the agencies that deal with tourism and ecotourism in LAC and 28% that deal with tourism and ecotourism in the USA and Canada are independent units of government. This difference may indicate that in LAC, tourism is perceived as having more importance than in the USA and Canada. This hypothesis is reinforced by the fact that ‘tourism’ is not even part of the name of more than half of the Canadian and US agencies contacted whereas it is a part of the name of over three-quarters of the LAC agencies contacted.
* LAC tourism agency names included words like environment, natural areas and parks, whereas USA and Canada agency names included words like sport and recreation. In both geographic cases words like commerce and economic development were often included in the name of the agency responsible for ecotourism.
* A larger percentage (34%) of the governmental tourism agencies contacted in the USA and Canada than those contacted in LAC (20%) reported collaborating with environment, fish and wildlife, natural resource and conservation agencies.

These findings indicate that the significance attached to tourism by governments in the Americas varies. Equally important is that governmental structures evolve in numerous ways and for numerous reasons, and Canada in particular has adopted innovative approaches to tourism policy – a reality that may not be accurately described in this analysis. Therefore, interpreting positioning and naming of tourism units within governmental structures as an indicator of power and significance has limitations.

**Where does tourism and ecotourism fit when it comes to NGOs?**

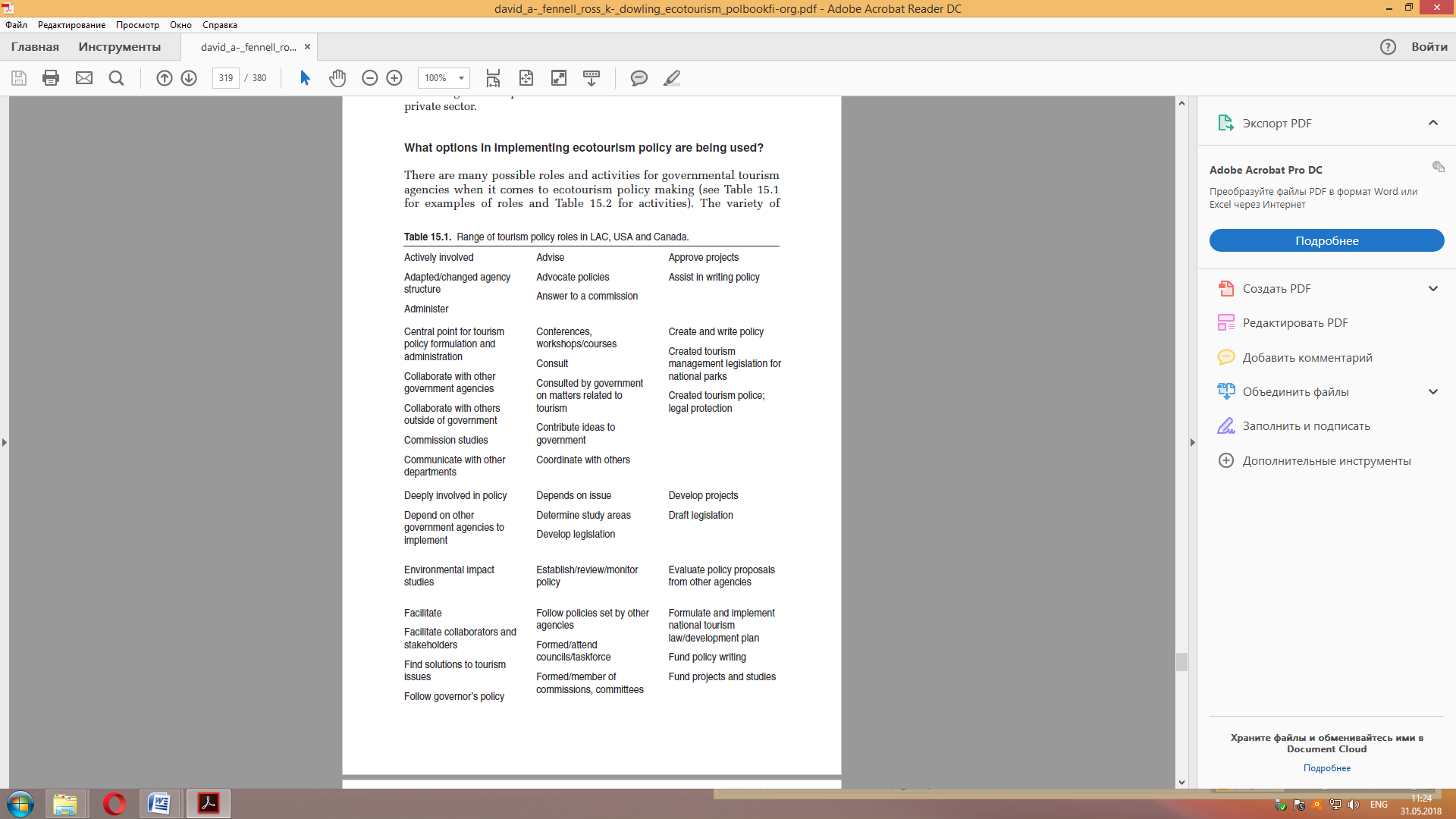
The types of organizations that governmental tourism agencies collaborate with demonstrate the range of sectors to which tourism is networked.

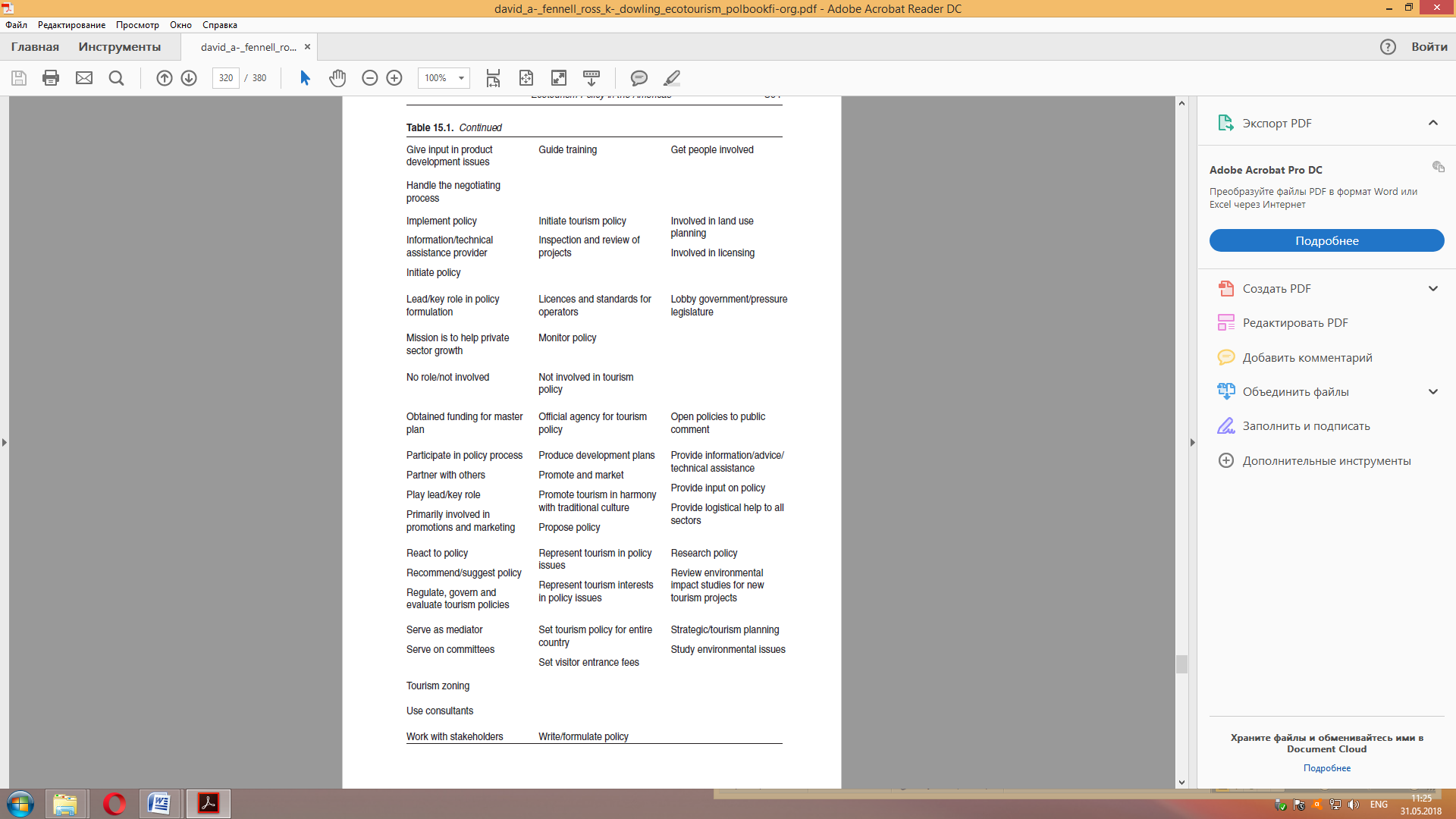
* Governmental tourism agencies in LAC consistently listed international multilateral and bilateral organizations and banks as collaborators, whereas these entities were rarely mentioned in the United States and Canada. One reason for the expanding role of international multilateral and bilateral organizations in the ecotourism policy arena in LAC is their involvement in funding, information sharing and technical support.
* In LAC there was a relatively high level (23%) of collaboration with environmental NGOs and associations, indicating that government tourism agencies are working actively with this sector. In the USA and Canada, however, only 6% of the contacts listed environmental and ecotourism oriented NGOs/associations as collaborators. These findings suggest that the collaborative roles that environmental NGOs/associations play are different in the USA and Canada from those of their counterparts in LAC.
* Governmental tourism agencies, whether they are in the USA and Canada or LAC, collaborate with a broad range of entities in the private sector. These findings suggest that there are established channels for sharing of information and other mechanisms of collaboration between private ecotourism service providers and government.

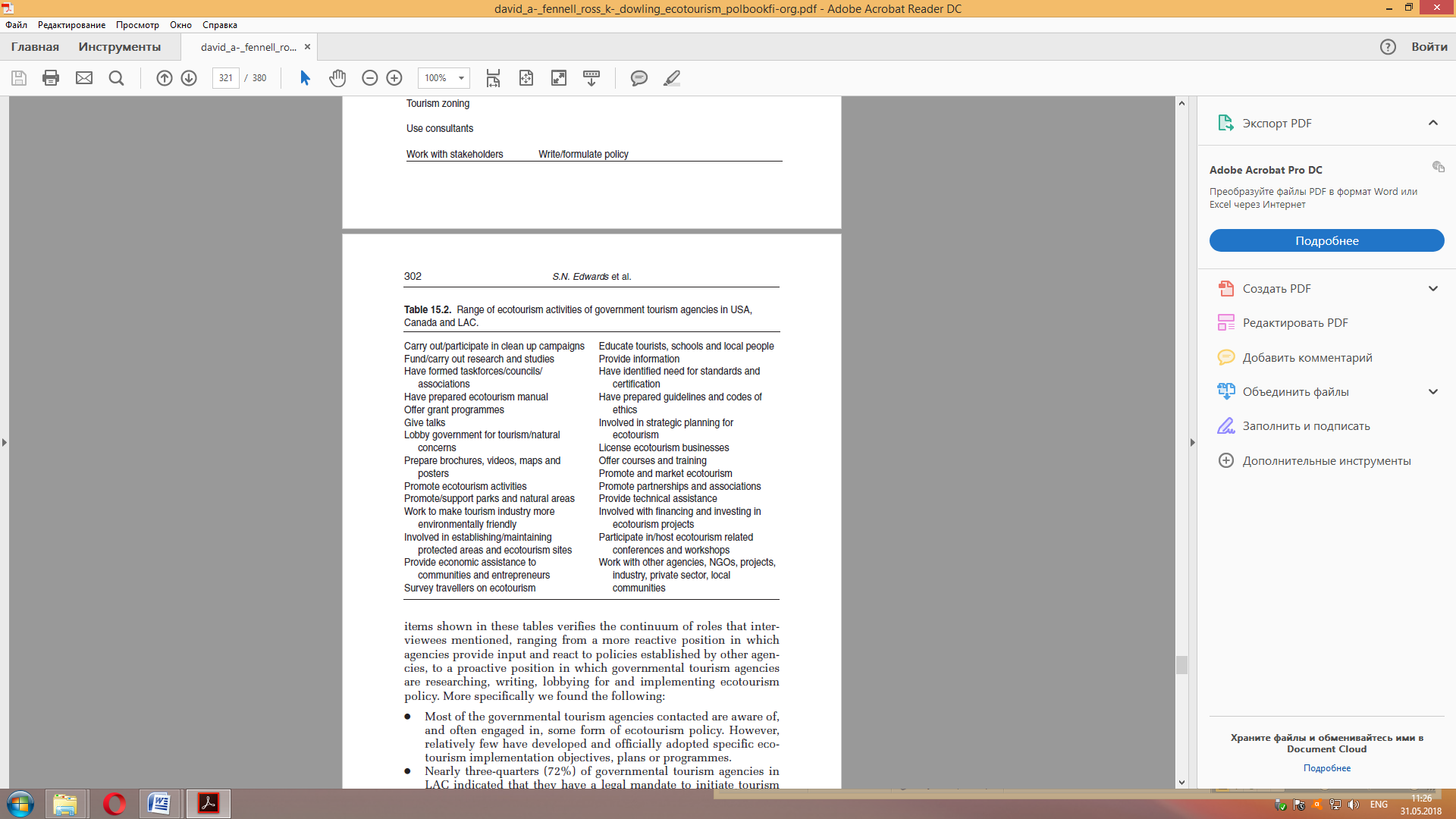
Existing collaborative networks are established channels on which partnerships to develop ecotourism policy and deliver sustainable ecotourism can be based. They also could be a viable way for governmental tourism agencies to provide information about desired outcomes to the private sector.

**What options in implementing ecotourism policy are being used?**

There are many possible roles and activities for governmental tourism agencies when it comes to ecotourism policy making (see Table 15.1 for examples of roles and Table 15.2 for activities).







The variety of items shown in these tables verifies the continuum of roles that interviewees mentioned, ranging from a more reactive position in which agencies provide input and react to policies established by other agencies, to a proactive position in which governmental tourism agencies are researching, writing, lobbying for and implementing ecotourism policy. More specifically we found the following:

* Most of the governmental tourism agencies contacted are aware of, and often engaged in, some form of ecotourism policy. However, relatively few have developed and officially adopted specific ecotourism implementation objectives, plans or programmes.
* Nearly three-quarters (72%) of governmental tourism agencies in LAC indicated that they have a legal mandate to initiate tourism policy. This clearly indicates that these are the agencies that are responsible for tourism policy in LAC. It is interesting to note that although nearly a third (30%) of governmental tourism agencies in USA and Canada claim a legal mandate to initiate tourism policy, slightly more than a third (35%) do not claim to have a legal mandate. A clear and explicit mandate to initiate tourism policy may be a key to getting these established tourism agencies more involved in the development of ecotourism policy.
* Agencies in all regions mentioned that they are involved in numerous types of ecotourism policy roles. These include being involved in land use planning, monitoring policy implementation, providing input on complementary policy such as conservation and economic development policy, partnering with other government agencies, providing technical assistance, and commissioning plans and studies. These findings show that governmental tourism agencies throughout the Americas play many different roles in tourism policy making, and that no standard or uniform role for them to develop and deliver ecotourism policy has emerged.
* Throughout the Americas many types of ecotourism policy documents exist or are under development. Examples of these include government reports, conference proceedings, discussion documents, legislation, tourism development plans, marketing plans, strategies, studies, surveys, fiscal reports, promotional literature and strategic planning reports. These findings demonstrate that there are usually multiple sources that describe and contain the ideas that underlie and the regulations that define a governmental agency’s tourism policy. While this range of documents contains rich information, it is equally clear that creating a coherent, integrated ecotourism policy program is a challenge.
* The diversity of ecotourism activities in which governmental tourism agencies are involved ranges from offering grant programs and promoting ecotourism to preparing and implementing standards for certification of ecotourism entrepreneurs.

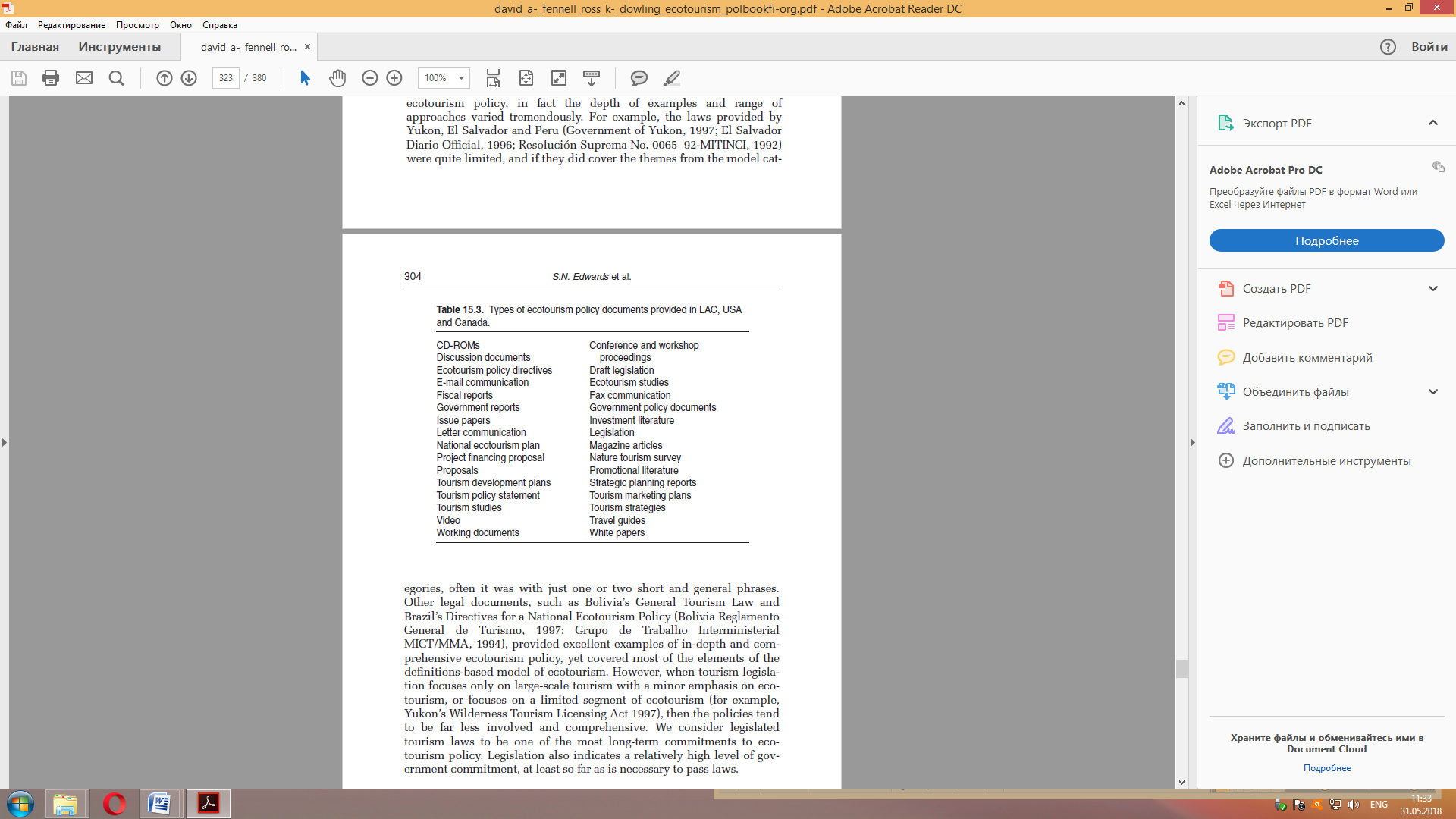
This array of activities documents the fact that tourism agencies may not have a written policy concerning ecotourism, yet may be very involved in other aspects of ecotourism policy.

**Types of policy documents**

The documents that were provided (see Table 15.3) included a broad diversity of types of documents. However, only those that met our criterion of having written ecotourism policy directives were analysed. These generally fell into the following categories: legislation, tourism plans, reports/discussion documents and speeches.

*Legislation*

Although legislation (e.g. draft legislation, laws, policy directives) is usually thought of as the most comprehensive and insightful example of ecotourism policy, in fact the depth of examples and range of approaches varied tremendously.



For example, the laws provided by Yukon, El Salvador and Peru were quite limited, and if they did cover the themes from the model categories, often it was with just one or two short and general phrases. Other legal documents, such as Bolivia’s General Tourism Law and Brazil’s Directives for a National Ecotourism Policy, provided excellent examples of in-depth and comprehensive ecotourism policy, yet covered most of the elements of the definitions-based model of ecotourism. However, when tourism legislation focuses only on large-scale tourism with a minor emphasis on ecotourism, or focuses on a limited segment of ecotourism (for example, Yukon’s Wilderness Tourism Licensing Act 1997), then the policies tend to be far less involved and comprehensive. We consider legislated tourism laws to be one of the most long-term commitments to ecotourism policy. Legislation also indicates a relatively high level of government commitment, at least so far as is necessary to pass laws.

*Tourism plans*

Overall, tourism plans (e.g. ecotourism plans, tourism development plans, marketing plans, tourism strategies) proved to be the most comprehensive and detailed ecotourism policy statements. For example, they often include specific action plans and focus areas, both thematic and geographical. The development of tourism plans, like legislation, indicates a relatively high level of government commitment, particularly due to the investment made by the tourism agency and cross-sectoral

involvement necessary for their development.

*Reports and discussion documents*

We analysed a broad range of reports and discussion documents (e.g. conference and workshop proceedings, government reports, white papers, discussion papers, and informal e-mail and fax communications) and found a tremendous range in detail, comprehensiveness and quality. Some discussion documents provided extensive historical and legislative background as well as action plans for the future

and often included an in-depth exploration of themes included in the definitions-based ecotourism model. Others were lacking in specificity, and were general and unclear. While discussion documents are useful as a foundation for an agency to prepare ecotourism policy in that they provide essential background and often insightful

suggestions, they are generally prepared by an individual or a small group within an agency, and may not yet have attained ‘organizational buy-in’ and broad governmental acceptance. However, our findings suggest that such documents are an important step and foundation in a policy process that could result in ecotourism legislation or plans.

*Speeches*

Several government tourism agencies provided written copies of speeches that had been given by their respective ministers or directors. Unlike other written policy materials, speeches usually addressed concepts in a general and limited manner. They tended to be short, and provide only an overview of policy direction. This is no surprise because speeches are usually constrained by time and are political in nature. The primary use of a speech in regard to ecotourism policy is that it sets the tone and general approach, as well as demonstrates the political support by the highest political levels for the establishment or continuation of ecotourism policy.

**Range of tourism policy roles**

Government tourism agencies’ involvement (Table 15.1) in the policy process ranged from a more reactive, passive role in which agencies provide input and react to policies established by other agencies, to a proactive role in which government tourism agencies are researching, writing, lobbying for and implementing tourism policy. The agencies that strive for a more active role in the policy creation process might find benefit in contacting their counterparts that are already playing important roles in tourism policy in other state, provincial or national tourism agencies.

**Conclusion**

Policy makers in the Americas are actively considering and tailoring a vision and definition for ecotourism that relates to their perceived needs, and are engaging in a broad range of ecotourism development activities. However, with a few notable exceptions, there is still a lack of clearly defined ecotourism policy throughout the region.

In the Americas, ecotourism is clearly receiving attention and action at the governmental level. Ecotourism policy is being represented in a number of ways, from speeches and discussion documents to tourism plans and legislation. However, the number of states and countries that have reached the point of developing ecotourism policy is still limited, and the quality and breadth of these policy documents varies tremendously. There are a number of good examples that we came across, and we encourage policy makers to contact their neighbors to learn from their experience.

One area in which we find a clear link in establishing ecotourism policy was if government had clearly defined ecotourism for their agency, state or country. Defining ecotourism is a necessary first step in the ecotourism policy development process, as this definition provides the vision and framework for a common language and goals that need to be attained.

Although definitions of ecotourism in the Americas and in the literature varied widely, three key elements were common enough to warrant mention. Specifically, ecotourism, regardless of its scale, ought to produce at least three objectively verifiable outcomes: (i) it is a positive force for conservation (emphasizing protection and perpetuation of the very landscapes and features that attract the tourists), (ii) it benefits host communities economically and ensures that the people who must endure the social and environmental impacts of tourism development also share in its rewards), and (iii) it promulgates environmental awareness both among tourists and local communities. Thus, ecotourism may be distinguishable from other so-called ‘forms’ of tourism in its ideological orientation, more so than in any tangible qualities it might have.

Another key step is the establishment of a mandate for government tourism agencies to engage in policy creation. If these agencies are unable to take on the responsibility for influencing or establishing policy for ecotourism, then it is unclear who will.

In order for ecotourism to achieve its full potential for conserving natural and cultural systems, for providing economic and community development, and for providing positive experiences and education for both visitors and hosts, government tourism agencies in the Americas need to take on the issue of ecotourism and develop a vision, definitions, legal mandates, legislation and tourism plans. This process must include all relevant stakeholders in a meaningful way. Only when we have the benefit of a clear and shared vision, and a plan for how to get there, will we begin to obtain the many possible benefits of ecotourism.

**Acknowledgements**

The Organization of American States (OAS), Washington, DC, is gratefully acknowledged for providing partial funding for this research.

**Региональный взгляд на политику экотуризма в Северной и Южной Америке**

*Стивен Н. Эдвардс, Уильям Дж. Маклаклин и Сэм Х. Хэм*

**Введение**

Одним из часто рекламируемых подходов для достижения сохранения и устойчивого развития является экотуризм. Сегодняшние сторонники глобального сохранения продолжают продавать это социально-экономическое вмешательство как жизнеспособный способ защиты биоразнообразия и парков. Если это так, то после 25 лет экспериментов в области экотуризма на всей территории Северной и Южной Америки (Хани, 1999; Фэннелл, 1999) можно было бы ожидать: а) четко определенную политику в сфере экотуризма; б) идентифицируемые механизмы реализации данной политики, т.е., стратегические планы, руководящие принципы, программы; и в) установленные на уровне правительства организационные связи между природоохранными и туристическими агентствами, а также другие многоотраслевые организационные рамки, которые активно вовлечены в баланс между сообществом и экономическим развитием с сохранением биоразнообразия. Если нет, то, возможно, экотуризм ничуть не лучше, чем управление природоохранными территориями, где зачастую результатом политики в лучшем случае являются «парки только на бумаге или недостижимый экологический идеал». Для исследования этих вопросов мы воспользуемся результатами «Сравнительного изучения политики экотуризма в Северной и Южной Америке» 1998 года (Эдвардс и др., 1999). Основная цель этого исследования заключалась в определении того, что правительственные туристические агентства в Северной и Южной Америке понимают под экотуризмом и каков масштаб созданных ими стратегий в сфере экотуризма по состоянию на 1998 год. Наши второстепенные цели заключались в исследовании взаимосвязи между принятыми правительством определениями экотуризма и реализацией стратегии или политики, а также в выявлении связей с другими правительственными и неправительственными организациями.

**Основные определения, лежащие в основе исследования**

Для исследования было определено, что политика экотуризма включает в себя:

* действия, предпринимаемые правительствами, поскольку они проводят политику экотуризма (например, наем консультантов или использование персонала для разработки отчетов по экотуризму, объединение организаций и предприятий в их стране с целью оргнизации экологического туризма, исследование рынков экотуризма, разработка правил, рекламных материалов, предложение законодательства);
* результаты политики, разработанные правительствами или их партнерами (например, стратегические планы, маркетинговые планы экотуризма, руководящие принципы экотуризма, правила);
* идентифицируемые организационные механизмы, направленные на экотуризм (например, комиссии, новые подразделения в организациях, новые должности, партнерские отношения).

Такое определение было выбрано, поскольку оно сконцентрировано на описании существующих типов политики в области экотуризма и попытается отразить эволюционные аспекты процесса разработки политики. Поэтому это определение включает в себя многое из того, что было названо «символической политикой» (Штейнбергер, 1995). Под этим мы подразумеваем политику, относительно которой респонденты утверждали, что она является политикой их правительства, независимо от того, была ли она эффективной, использовалась ли или имела правовую основу. Тем не менее, эти «символические» действия действительно вызывают изменения в нынешней структуре и развитию экотуризма в Северной и Южной Америке.

**Вкратце о методах**

Объектов исследования были правительственные туристические агентства в Северной и Южной Америке. Первичные данные были собраны у лиц, которые являются ответственными за экотуризм в этих учреждениях. Им было предложено представить, как их агентство определяет экотуризм, а также любые существующие или разрабатываемые материалы по работе в сфере экологического туризма. Запрошенные материалы обычно предоставлялись по электронной почте, по факсу или по почте. Во время последующего телефонного интервью задавались вопросы о других аспектах деятельности агентства, такие как название агентства, его поожение в правительстве, его роль в развитии туристической политики и с кем он сотрудничает внутри и вне правительства. Кроме того, по возможности были собраны дополнительные данные из Интернета, библиотечных источников и сборников правительственных документов.

**Определение стран, необходимых для исследования**

Основываясь на классификации официальных туристических организаций Северной и Южной Америки Всемирной туристской организацией (ВТО, 1997 г.), правительственные туристические агентства, изученные в этом проекте, были организованы по географическому признаку в следующие группы:

1. США и Канада

В рассматриваемом исследовании США и Канада представляют собой:

* США: 50 штатов, Американские Виргинские острова и Пуэрто-Рико;
* Канаду: 10 провинций и 2 территории;
* Национальные правительства Соединенных Штатов и Канады.

1. Латинская Америка и Карибский бассейн (ЛАК)

В рассматриваемом исследовании ЛАК представляют:

* Мексику, Гренландию, Фолклендские острова и Сен-Пьер и Микелон;
* Центральную Америку: 7 стран;
* Южную Америку: 13 стран, Французскую Гвиану;
* Карибский бассейн: 28 стран и зависимые страны Карибского бассейна.

Учитывая ограниченное число агентств, мы попытались провести перепись. К сожалению, мы не получили ответа до нашей публикации от следующих территорий: Колорадо (США), Южная Каролина (США), Техас (США), Вермонт (США), Панама и Сен-Мартен (Карибский бассейн).

**Создание базы данных и анализ данных**

Данные были отсканированы для создания цифрового формата, поддающегося количественному и качественному анализу. Текстовая информация была исследована с использованием программы контекстного анализа (NUDIST VIVO) для идентификации текста с аналогичным значением. Программа также служила инструментом для хранения и отслеживания группировок слов и значений, которые были присвоены категориям информации, сообщаемой нами в данном отчете.

**Оформление полученных результатов**

При интерпретации результатов важно учитывать четыре ограничения исследования:

1. Информация собиралась с точки зрения отдельного сотрудника в государственном туристическом агентстве.
2. Не была достигнута полная перепись всех агентств.
3. В отдельных случаях мог быть произведен не совсем точный перевод.
4. При анализе использовалась только та информация о политике, которая была предоставлена ключевыми информаторами или которую можно было легко получить с помощью вторичных источников.

Например, относительно характеристики политики экотуризма, только 29 стран и зависимых государствах в ЛАК, 25 штатов США и провинции Канады представили документы, и послужили базой данных, которую мы анализировали. К материалам, не включенным в анализ политики экологического туризма, были отнесены справочная информация, история, демография рынка, данные о туризме или обсуждение существующих туристских продуктов. Несмотря на эти ограничения и применявшиеся методологические процедуры, мы считаем, что результаты являются надежными и соответствуют ситуации в Северной и Южной Америке (Эрлендсон и др. 1993).

**Основные выводы**

**Что такое экологический туризм?**

Одной из основных целей данного исследования было определить, в каких правительственных туристических агентствах Северной и Южной Америке имеется письменное определение экотуризма, а затем сравнить и сопоставить скомпилированные определения для того, чтобы классифицировать лежащие в основе идеи и темы. По результатам анализа были сделаны следующие выводы:

* В Северной и Южной Америке нет единого определения экотуризма. Вместо этого был выявлен ряд определений, большинство из которых являются «местного производства». Под определением «местного производства» подразумевается то, что агентство разработало для удовлетворения своих потребностей или то, что противоречит «стандартному» определению других источников, таких как исследовательская литература по туризму или профессиональная туристическая организация.
* Менее половины агентств стран ЛАК (25 из 53 опрошенных) смогли представить письменное определение экотуризма, при этом 21 из них – определения «местного производства».
* Около четверти агентств (17 из 66 опрошенных) Соединенных Штатов и Канады представили письменное определение, а 11 из 17 предоставили определения «местного производства».
* Качественный анализ 42 определений экологического туризма, данных 119 опрошенными правительственными туристическими агентствами, сопоставление данных на основе метода триангуляции с определениями экотуризма, данными в литературе и перекрестная проверка результатов с опытными специалистами, привели к разработке концептуальной модели экотуризма, показанной на рисунке 15.1.

Элементы, включенные в эту концептуальную модель, являются результатом анализа определений, предоставленных опрошенными туристическими агентствами. Поскольку она иллюстрирует ключевые «категории значения», полученные из контекстного анализа определений экокологического туризма, можно было бы подумать, что это изображение компиляции правительственных определений экотуризма в Северной и Южной Америке в 1998 году. Данная модель рассматривается более подробно объясняется в работах Эдвардса и др. (1999).

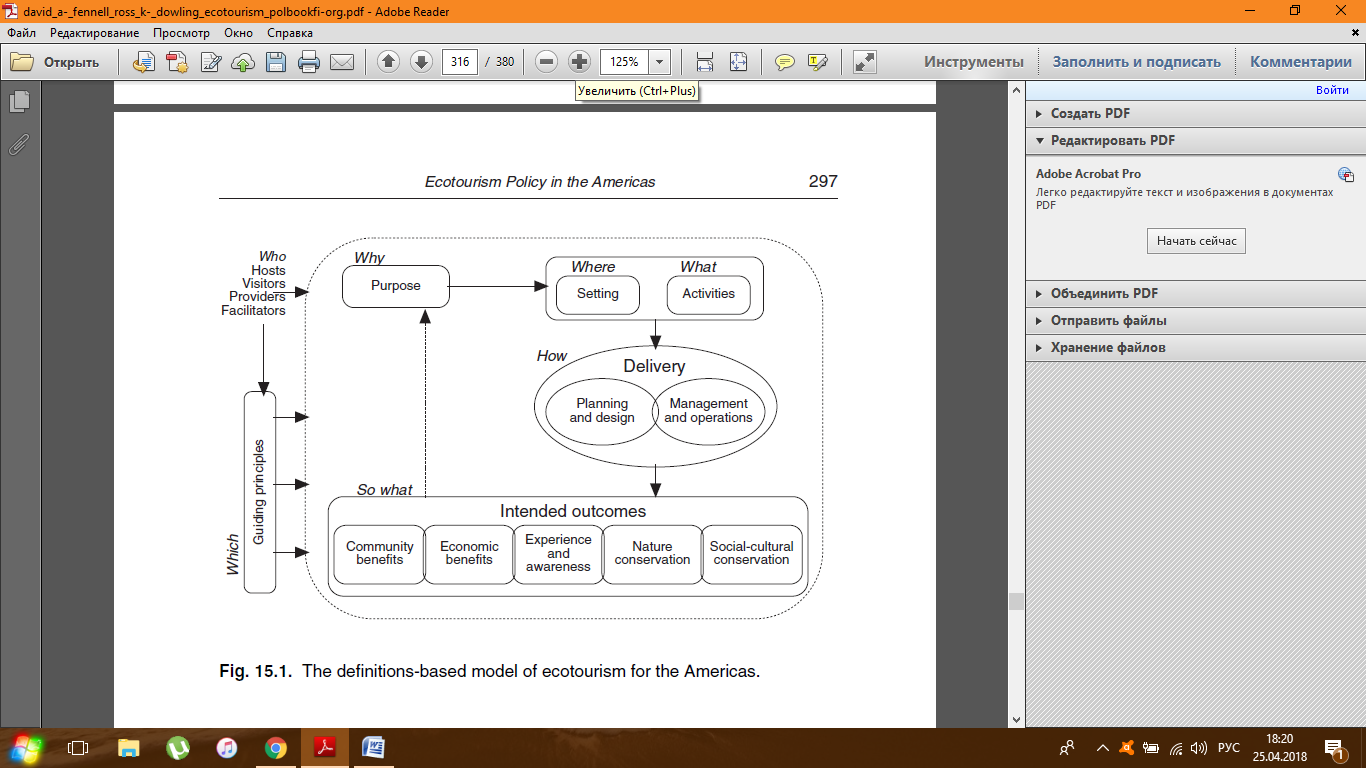


Рис. 15.1. Экотуристическая модель Северной и Южной Америки, основанная на определениях.

В сущности, элементы этой модели представляют собой те вопросы, которые должны задать себе создатели политики при разработке политики экологического туризма:

*Кто* должен быть вовлечен в развитие политики экотуризма?

*Какими* принципами мы хотим руководствоваться при развитии экотуризма?

*Почему* отдельные лица и организации хотят участвовать в экотуризме?

*Где* мы хотим развивать экотуризм?

*Какие* виды деятельности должны быть задействованы в экотуризме?

*Как* необходимо доставлять экотуризм, если это вообще необходимо?

*Итак*, какие результаты мы хотим от экотуризма и за счет кого или чего они буду возможны?

**Кто ответственен за экотуризм?**

Для того чтобы понять названия и должности лиц, ответственных за экотуризм в правительственных туристических агентствах, мы составили список этих должностей контактных лиц в каждом агентстве. Должности лиц, которые, как считается, несут ответственность за экотуризм в задействованных агентствах, имеют следующие названия:

* общие административные названия (директор, менеджер и координатор проекта);
* названия, связанные с окружающей средой или экотуризмом (директор подразделения экотуризма, специалист по отдыху на свежем воздухе и специалист по охране окружающей среды);
* названия, связанные с планированием и развитием (работник по вопросам планирования туризма, директор по развитию местности и директор по планированию);
* научно-технические названия (директор по исследованиям, специалист по туризму и технически консультант);
* названия, связанные с маркетингом (специалист по рекламе, специалист по коммуникациям, менеджер по маркетингу туристской индустрии и менеджер по работе с клиентами).

Этот перечень названий должностей описывает уровень вариации того, как экотуризм приспосабливается к вертикальным и горизонтальным кадровым структурам государственных туристических агентств в Северной и Южной Америке.

Варьирование того, кто отвечает за экотуризм в правительственных туристических агентствах, наблюдалось между США и Канадой и ЛАК. Например, 25% контактных лиц, ответственных за экотуризм в агентствах Соединенных Штатах и Канады, имели названия должностей, связанные с маркетингом, тогда как в ЛАК практически вдвое меньше этой цифры (11%). Это противоположно тому факту, что 19% контактных лиц ЛАК имели названия должностей, связанные с окружающей средой или экотуризмом в сравнении лишь с 6% в Соединенных Штатах и Канаде. Этот широкий перечень названий и должностей демонстрирует, что нет единого подхода или общепризнанного названия должностей для лиц, ответственных за экотуризм в правительственных туристических агентствах Северной и Южной Америки.

**Каким образом туризм и экотуризм вписываются в правительственную структуру?**

Для того чтобы определить положение правительственных туристических агентств и роль, которую они играют в политике туризма, важно понять, где они находятся внутри своих правительств, поскольку это часто указывает на их уровень ответственности в процессе выработки политики в области туризма.

* 41% агентств в ЛАК и 28% в США и Канаде, занимающихся туризмом и экотуризмом, являются независимыми органами власти. Это различие может свидетельствовать о том, что в странах Латинской Америки и Карибского бассейна туризм воспринимают как нечто более важное, нежели в США и Канаде. Эта гипотеза подкрепляется и тем фактом, что более половины канадских и американских агентств, задействованных в исследовании, не имеют в составе своего названия слова «туризм», в то время как оно является частью названия более 75% агентств ЛАК.
* Названия туристических агентств стран Латинской Америки и Карибского бассейна включали такие слова, как «окружающая среда», «природные территории» и «парк», тогда как названия агентств США и Канады включали такие слова, как «спорт» и «отдых». В обоих географических случаях такие слова, как «торговля» и «экономическое развитие», часто включались в название агентства, отвечающего за экотуризм.
* Более высокий процент (34%) правительственных туристических агентств США и Канады, чем ЛАК (20%), сообщили о сотрудничестве с особо охраняемыми природными территориями и учреждениями, занимающимися охраной диких животных, рыбы, природными ресурсами и окружающей средой в целом.

Полученные данные свидетельствуют о том, что значение, придаваемое туризму правительствами стран Северной и Южной Америки, различно. Не менее важно то, что правительственные структуры по многочисленным причинам развиваются по-разному и, в частности, в Канаде приняты новаторские подходы к политике туризма - реальность, которая не может быть точно описана в этом анализе. Поэтому интерпретация позиционирования и обозначения туристских органов в правительственных структурах как индикатора власти и значимости имеет ограничения.

**Каким образом туризм и экотуризм вписываются, если речь идет об неправительственных организациях?**

Типы организаций, с которыми сотрудничают правительственные туристические агентства, демонстрируют ряд секторов, к которым подключен туризм.

* Правительственные туристические агентства ЛАК неизменно перечисляли международные многосторонние и двусторонние организации и банки в качестве партнеров, тогда как эти организации редко упоминались в Соединенных Штатах и Канаде. Одной из причин растущей роли международных многосторонних и двусторонних организаций в области политики экотуризма в странах ЛАК является их участие в финансировании, обмене информацией и технической поддержке.
* В ЛАК относительно высокий уровень (23%) сотрудничества с природоохранными неправительственными организациями и ассоциациями, что указывает на то, что государственные туристические агентства активно работают с данным сектором. Однако в США и Канаде только 6% указали экологические и ориентированные на экотуризму неправительственные организации и ассоциации в качестве партнеров. Эти данные свидетельствуют о том, что роль в совместной работе, которую играют экологические неправительственные организации и ассоциации США и Канады, отличаются от той, что есть у их коллег в странах ЛАК.
* Правительственные туристические агентства, независимо от того находятся они в США и Канаде или ЛАК, сотрудничают с широким кругом субъектов частного сектора. Эти данные свидетельствуют о том, что существуют укоренившиеся каналы для обмена информацией и других механизмов сотрудничества между частными поставщиками услуг экотуризма и правительством.

Существующие сети сотрудничества являются каналами, на которых могут основываться партнерские отношения для разработки политики экотуризма и обеспечения устойчивого экотуризма. Они также могут быть жизнеспособным способом для правительственных туристических агентств представлять информацию о желаемых результатах для частного сектора.

**Какие варианты осуществления политики экотуризма используются?**

Существует множество возможных ролей и мероприятий для правительственных туристических агентств, когда речь заходит о разработке политики экотуризма (см. таблицу 15.1 для примеров ролей и таблицу 15.2 для примеров мероприятий).

**Таблица 15.1. Перечень ролей в политике туризма в странах ЛАК, США и Канаде.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Активное участие | Консультирование | Утверждение проектов |
| Адаптированная/измененная структура агентства | Политика защиты интересов | Оказание помощи в написании программы |
| Администрирование | Ответ на поручение | Создание и написание политики |
| Центральный пункт формулирования и администрирования туристической политики | Конференции, семинары, курсы | Создание законодательства по управлению туризмом в национальных парках |
| Сотрудничество с другими правительственными учреждениями | Консультация | Создание туристической полиции;  законная защита |
| Сотрудничество с другими неправительственными учреждениями | Консультация правительством по вопросам, связанным с туризмом | Разработка законодательства |
| Исследования комиссии | Внесение идей в правительство | Разработка проектов |
| Взаимодействие с другими департаментами | Координация с другими | Законопроект |
| Глубокая вовлеченность в политику | Зависимость от конкретного вопроса | Оценка политических предложений от других агентств |
| Зависимость от других правительственных учреждений по реализации | Определение областей исследования | Формулировка и реализация национального законодательства /плана развития в области национального туризма |
| Исследования воздействия на окружающую среду | Политика установления /обзора / мониторинга | Содействие |
| Содействие партнерам и заинтересованным сторонам | Следование политике, установленной другими агентствами | Формирование политики фонда |
| Поиск решений проблем туризма | Формирование / присутствие советов / рабочей группы | Проекты и исследования фондов |
| Следование политике губернатора | Формирование / участник комиссий, комитетов | Внесение вклада в разработку продукта |
| Подготовка специалистов | Вовлечение людей | Управление переговорным процессом |
| Осуществление политики | Инициатор политики области туризма | Участие в планировании землепользования |
| Поставщик информационно-технической помощи | Проверка и анализ проектов | Участие в лицензировании |
| Инициатор политики | Ведущая / ключевая роль в разработке политики | Лицензии и стандарты для операторов |
| Лоббирование/давление на законодательную власть | Миссия - помочь развитию частного сектора | Политика мониторинга |
| Нет роли/не вовлечен | Не вовлечен в политику в области туризма | Получение финансирования для генерального плана |
| Официальное агентство по политике в области туризма | Открытая политика для общественного обсуждения | Участие в процессе разработки политики |
| Партнерство с другими | Ведущая/ключевая роль | Участие в первую очередь в маркетинге и рекламных акциях |
| Разработка планов развития | Продвижение и сбыт | Продвижение туризма в гармонии с традиционной культурой |
| Предложение политики | Предоставление информации / консультаций / технической помощи | Внесение вклада в политику |
| Обеспечение материально-техническую помощь для всех секторов | Реагирование на политику | Рекомендация/предложение политики |
| Регулирование, управление и оценка туристической политики | Представление интересов туризма в вопросах политики | Обзор исследований воздействия на окружающую среду для новых туристических проектов |
| Представление туризма в вопросах политики | Политика исследования | Работа посредником |
| Работа в комитетах | Установление политики туризма для всей страны | Установка платы за вход для посетителей |
| Стратегическое / туристическое планирование | Изучение экологических проблем | Туристическое зонирование |
| Использование консультантов | Работа с заинтересованными сторонами | Написание/формулировка политики |

**Таблица 15.2. Перечень мероприятий в области экотуризма государственных туристических агентств США, Канаде и ЛАК.**

|  |  |
| --- | --- |
| Проводят /участвуют в кампаниях по очистке территорий | Обучают туристов, школы и местных жителей |
| Финансируют / проводят научные исследований | Предоставляют информацию |
| Сформировали рабочие группы/ советы / ассоциации | Определили необходимость в стандартах и сертификации |
| Подготовили руководство по экотуризму | Подготовили руководящие принципы и кодексы этики |
| Предлагают программы субсидирования | Участвуют в стратегическом планировании экотуризма |
| Проводят беседы | Лицензируют предприятия экотуризма |
| Лоббируют правительство относительно проблем туризма/природы | Предлагают обучающие курсы |
| Подготавливают брошюры, видео, карты и плакаты | Занимаются продвижением и сбытом экотуризма |
| Продвигают мероприятия экотуризма | Стимулируют развитие партнерских связей и ассоциаций |
| Содействуют /поддерживают деятельность парков и природных территорий | Предоставляют техническую помощь |
| Работают над тем, чтобы сделать туристическую индустрию более экологически чистой | Участвуют в инвестировании и финансировании проектов экотуризма |
| Участвуют в создании / поддержании охраняемых районов и объектов экотуризма | Участвуют/организовывают конференции и семинарах, посвященные экотуризму |
| Обеспечивают экономическую помощь сообществам и предпринимателям | Работают с другими агентствами, НПО, проектами, предприятиями промышленности, частным сектором, местными сообществами |
| Опрашивают туристов экотуризма |

Разнообразие элементов, показанных в данных таблицах, подтверждает преемственность ролей, упомянутых интервьюируемыми, от реагирующих, при которых агентства вносят вклад и реагируют на курс, установленный другими агентствами, до активных позиций, при которых правительственные туристические агентства занимаются исследованием, написанием, лоббированием и реализацией политики экотуризма. Более конкретно мы обнаружили следующее:

* Большинство задействованных правительственных туристических агентств знают и часто вовлечены в какую-либо форму политики экотуризма. Однако относительно немногие из них разработали и официально приняли конкретные цели, планы или программы по осуществлению экологического туризма.
* Почти три четверти (72%) правительственных туристических агентств ЛАК указали, что у них есть правовой мандат на инициирование политики в области туризма. Это наглядно указывает на то, что эти агентства отвечают за политику в области туризма в странах ЛАК. Интересно отметить, что хотя почти треть (30%) правительственных туристических агентств США и Канады претендует на правовой мандат на инициирование политики в области туризма, немногим более трети (35%) не претендуют на подобный правовой мандат. Ясный и четкий мандат на инициирование политики в области туризма может стать ключом к тому, чтобы эти официальные туристические агентства стали более активно участвовать в разработке политики экотуризма.
* Агентства во всех регионах отметили, что они участвуют в многочисленных видах политических ролей области экотуризма. К ним относятся участие в планировании землепользования, мониторинг осуществления политики, внесение вклада в смежные направления политики, например, в политику сохранения и экономического развития, партнерство с другими правительственными учреждениями, предоставление технической помощи, а также планы и исследования ввода в эксплуатацию. Эти данные показывают, что правительственные туристические агентства на всей территории Северной и Южной Америки играют множество разных ролей в разработке политики в области туризма и что среди них не была выявлена никакая стандартная или единообразная роль в разработке и осуществлении политики экотуризма.
* На территории всего американского континента существуют или находятся в разработке многие документы относительно политики в области экотуризма. В качестве примеров можно привести правительственные отчеты, материалы конференций, дискуссионные документы, законодательные акты, планы развития туризма, маркетинговые планы, стратегии, исследования, опросы, финансовые отчеты, рекламную литературу и отчеты о стратегическом планировании. Эти данные демонстрируют, что обычно существует множество источников, которые описывают и содержат идеи и положения, лежащие в основе и определяющие политику туризма правительственного агентства. И хотя данный набор документов содержит обширную информацию, очевидно, что создание согласованной комплексной программы политики экотуризма является сложной задачей.
* Разнообразие мероприятий в области экотуризма, в которой задействованы правительственные туристические агентства, варьируется от предоставления субсидий и продвижения экотуризма до подготовки и внедрении стандартов сертификации к предпринимателям в области экотуризма.

Этот комплекс мероприятий документально подтверждает тот факт, что туристические агентства могут не иметь письменной политики в отношении экотуризма, но могут быть очень вовлечены в другие аспекты данной политики.

**Типы установочных документов**

Представленные документы (см. Таблицу 15.3) включают большое разнообразие типов документов. Однако были проанализированы только те, которые соответствовали нашему критерию написания директив политики экотуризма. Они обычно подразделяются на следующие категории: законодательство, планы по туризму, отчеты / дискуссионные документы и выступления.

**Таблица 15.3. Типы документов по политике в области экотуризма, предоставляемых в ЛАК, США и Канаде.**

|  |  |
| --- | --- |
| CD - диски | Труды конференций и семинаров |
| Дискуссионные документы | Законопроект |
| Директивы политики экотуризма | Исследования в области экотуризма |
| Обмен электронными сообщениями | Обмен информацией по факсу |
| Финансовые отчеты | Документы государственной политики |
| Правительственные отчеты | Инвестиционная литература |
| Тематические документы | Законодательная деятельность |
| Обмен письмами | Журнальные статьи |
| Национальный план по экотуризму | Обзор природного туризма |
| Предложение по финансированию проекта | Отчеты стратегического планирования |
| Планы развития туризма | Утверждение политики в области туризма |
| Планы маркетинга туризма | Исследования в области туризма |
| Стратегии туризма | Путеводители |
| Видео | «Белые книги» |
| Рабочие документы |  |

*Законодательство*

Хотя законодательство (например, законопроекты, законы, директивные указания) обычно рассматривается как наиболее всеобъемлющий и содержательный пример политики экотуризма, на самом деле его масштаб примеров и диапазон подходов существенно разнились. Например, законы, представленные в Юконе, Сальвадоре и Перу были весьма ограничены, и если они и охватывали темы из типовых категорий, то часто лишь одной-двумя короткими, общими фразами. Другие юридические документы, такие как «Основной закон о туризме» Боливии и директивы Бразилии в отношении национальной политики в области экотуризма, послужили отличным примером углубленной и всеобъемлющей политики экотуризма, хотя и охватывали большинство элементов экотуристической модели, основанной на определениях. Однако когда законодательство в области туризма фокусируется только на массовом туризме с незначительным акцентом на экотуризм или сосредоточено на ограниченном сегменте экотуризма (например, Закон о лицензировании туризма в области дикой природы, Юкон 1997 год), тогда политика, как правило, гораздо менее вовлечена и обстоятельна. Мы считаем, в законодательном порядке законы туризма являются одним из самых долгосрочных обязательств по политике экотуризма. Законодательство также указывает на относительно высокий уровень приверженности правительства, по крайней мере, настолько, насколько это необходимо для принятия законов.

*Планы по туризму*

В целом планы по туризму (например, планы по экотуризму, планы развития туризма, маркетинговые планы, стратегии туризма) оказались самыми содержательными и подробными заявлениями политики экотуризма. Например, они часто включают конкретные планы действий и приоритетные области, как тематические, так и географические. Разработка планов туризма, также как и законодательство, свидетельствует об относительно высоком уровне приверженности правительства, в частности, в связи с капиталовложением, сделанным туристическим агентством, и всесторонним участием, необходимым для их развития.

*Отчеты и дискуссионные документы*

Мы проанализировали широкий спектр отчетов и дискуссионных документов (например, материалы конференций и семинаров, правительственные отчеты, «белые книги», документы для обсуждения и неофициальные сообщения электронной почты и факсимильной связи) и нашли огромный диапазон подробностей, полноты и качества информации. Некоторые дискуссионные документы были снабжены обширной исторической и законодательной основой, а также планами действий на будущее и часто включали углубленное изучение тем, включенных в экотуристическую модель, основанную на определениях. Другие страдали от отсутствия конкретности и состояли из общих и неясных фраз. Хотя дискуссионные документы полезны в качестве основы для агентства при подготовке политики экотуризма, поскольку они содержат основные предпосылки и часто ценные предложения, они, как правило, подготовлены отдельным лицом или небольшой группой внутри агентства и, возможно, еще не достигли заинтересованности у организаций и большого правительственного принятия. Однако наши выводы свидетельствуют о том, что такие документы являются важным шагом и основой в политическом процессе, который может привести к созданию законодательства или планам по экотуризму.

*Выступления*

Несколько правительственных туристических агентств представили письменные копии выступлений, которые были произнесены их соответствующими министрами или директорами. В отличие от других письменных материалов по политике, выступления обычно рассматривали идеи в общем и ограниченном виде. Они, как правило, короткие, и они дают лишь общий обзор направления политики. Это неудивительно, поскольку выступления обычно ограничены по времени и носят политический характер. Основное использование выступления относительно политики экотуризма состоит в том, что оно устанавливает тон и общий подход, а также демонстрирует политическую поддержку на высших уровнях для установления или продолжения политики экотуризма.

**Перечень ролей в политике туризма**

Участие правительственных туристических агентств (таблица 15.1) в политическом процессе варьировалось от более реагирующей, пассивной роли, в которой агентства вносят вклад и следуют политике, установленной другими учреждениями, до активной роли, при которой правительственные туристические агентства занимаются исследованием, написанием, лоббированием и осуществлением туристической политики. Агентства, которые стремятся к более активной роли в процессе создания политики, могут получить пользу от контакта со своими коллегами, которые уже играют важную роль в политике туризма в других государственных, местных или национальных туристических агентствах.

**Заключение**

Политические деятели Северной и Южной Америке активно рассматривают и адаптируют видение и определение экотуризма, которое связано с их предполагаемыми потребностями, и участвуют в широком спектре мероприятий по развитию экотуризма. Однако, за некоторыми заметными исключениями, во всем регионе по-прежнему отсутствует четко определенная политика экотуризма.

В Северной и Южной Америке экотуризм несомненно получает внимание и рассмотрение на правительственном уровне. Политика экотуризма представлена несколькими способами: от выступлений и дискуссионных документов до планов по туризму и законодательства. Однако число государств и стран, достигших стадии разработки политики экотуризма, по-прежнему ограничено, а качество и масштаб этих политических документов сильно варьируется. Мы столкнулись с рядом хороших примеров и призываем политиков связаться со своими соседями для того, чтобы учиться на их опыте.

Одна из областей, где мы находим четкую связь в разработке политики экотуризма, - это та, где правительство четко определило экотуризм для своего агентства, государства или страны. Определение экотуризма является необходимым первым шагом в процессе разработки политики экотуризма, поскольку это определение обеспечивает видение и рамки общепринятых языка и целей, которые необходимо достичь.

Хотя определения экотуризма в Америке и в литературе широко варьировались, три ключевых элемента заслуживают упоминания, поскольку были наиболее распространенными. В частности, экотуризм, независимо от своего масштаба, должен давать как минимум три объективно проверяемых результата: (a) это положительная сила для охраны окружающей среды (особенно касаемо защиты и увековечивания тех ландшафтов и особенностей, которые привлекают туристов); (б) это экономически выгодно принимающим сообществам и гарантирует, что люди, которые терпят социальные и экологические последствия развития туризма, получают за это вознаграждение; и (в) он пропагандирует экологическую осведомленность, как среди туристов, так и среди местных сообществ. Таким образом, экотуризм может отличаться от других так называемых «форм» туризма в своей идеологической ориентации, больше чем в любых материальных качествах, которые он мог бы иметь.

Еще одним ключевым шагом является учреждение правительственным туристическим агентствам мандата на участие в разработке политики. Если эти учреждения не в состоянии взять на себя ответственность за влияние или установление политики в отношении экотуризма, то неясно, кто это сделает.

Для того чтобы экотуризм мог полностью реализовать возможности для сохранения природных и культурных систем, обеспечения экономического и общинного развития, а также для обеспечения положительного опыта и воспитания, как для посетителей, так и принимающих сторон, правительственные туристические агентства Северной и Южной Америке должны заняться вопросом экотуризма и разработать видение, определения, правовые мандаты, законодательство и планы по туризму. В этом процессе должны быть задействованы все соответствующие заинтересованные стороны. Только тогда, когда у нас будет ясное и общее видение, и план того, как этого достичь, мы начнем получать множество возможных выгод от экотуризма.

**Выражение признательности**

Мы искренне признательны Организации американских государств (ОАГ), Вашингтон, округ Колумбия, за предоставление частичного финансирования для данных исследований.