

00821  
87

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**SEMINARIO DE TITULACION  
ECONOMIA DEL SECTOR PUBLICO**

**POLITICAS E INSTRUMENTOS AMBIENTALES  
EN EL SECTOR TURISMO.**

**E N S A Y O**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMIA  
P R E S E N T A :  
ANA BEATRIZ LEY HERNANDEZ

**DIRECTOR: LIC. JAVIER MERAZ MARTINEZ**

**MEXICO, D. F.**

**JUNIO 2003**



9



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*PARA DIANA*

POR SER LA FUENTE DE INSPIRACIÓN  
QUE ME MOTIVÓ A SEGUIR  
ADELANTE Y DESPUÉS DE UN LARGO  
CAMINO, ME HACE REGRESAR PARA  
CERRAR UN CÍRCULO INCOMPLETO, Y  
DEMOSTRARME ASÍ QUE, A PESAR DE  
LAS TORMENTAS POR LAS QUE  
ATRAVEZAMOS, AL FINAL SIEMPRE  
EXISTE UNA RECOMPENSA QUE NOS  
LLENA DE ORGULLO Y FELICIDAD

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>1</b>
<b>1. PANORAMA GENERAL</b>	<b>3</b>
1.1. Turismo: Concepto y Tipología	3
1.1.1. Turismo Convencional	3
1.1.2. Turismo Alternativo	4
1.2. Importancia económica del turismo	5
1.3. Importancia del turismo en México	6
1.4. Problemas y oportunidades en materia de turismo	9
1.5. Oportunidades que ofrece el medio ambiente en su relación con el turismo	12
<b>2. POLÍTICAS E INSTRUMENTOS AMBIENTALES VIGENTES Y PROPUESTOS</b>	<b>14</b>
2.1. Políticas e instrumentos ambientales vigentes	14
2.1.1. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	14
2.1.2. Programa del Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006	16
2.1.2.1. Pilares de la política ambiental	16
2.1.2.2. Programas estratégicos	17
2.1.3. Instrumentos ambientales vigentes ligados al turismo	17
2.1.3.1. Ordenamiento ecológico del territorio	17
2.1.3.2. Evaluación del impacto ambiental	19
2.1.3.3. Programa Especial del Aprovechamiento Sustentable de las Playas, la Zona Federal Marítimo Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar	19
2.1.3.4. Normatividad ambiental relacionada con el turismo	21
2.1.3.5. Programa de Áreas Naturales Protegidas	21
2.1.3.6. Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural	23
2.1.3.7. Instrumentos económico financieros	24
2.1.4. Políticas e instrumentos de repercusión ambiental	25
2.2. Políticas e instrumentos propuestos	27
2.2.1. Políticas generales	27
2.2.2. Políticas específicas (Turismo convencional y alternativo)	27
2.2.3. Instrumentos	29
2.2.3.1. Planeación y gestión	29
2.2.3.2. Marco Jurídico Reglamentario	31
2.2.3.3. Instrumentos económico financieros	32
2.2.3.4. Información, investigación, educación y capacitación	33
2.2.3.5. Instrumentos voluntarios	33
<b>3. INDICADORES DE EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA AMBIENTAL</b>	<b>34</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>37</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>38</b>

## PRESENTACIÓN

El ensayo tiene dos propósitos: dar un panorama de las políticas ambientales actuales y sus instrumentos con relación a las actividades turísticas, reconociendo la importancia que para el desarrollo del país tiene este sector, cuyos efectos multiplicadores hay que fomentar y regular; asimismo se presentan una serie de propuestas con elementos de política, mecanismos e instrumentos, que desde la óptica del sector público, promuevan interrelaciones deseables para lograr que el turismo se encamine hacia prácticas más sustentables. El documento concluye con la exposición de algunos indicadores sugeridos para dar seguimiento a la efectividad de las políticas ambientales que inciden en el sector.

Joseph Stiglitz (La Economía del Sector Público, 1988) señala la distinción que existe entre un análisis de las consecuencias de una política gubernamental y la valoración de su consecuencia. Al primer tipo de análisis le denomina economía positiva, la cual se ocupa no sólo de analizar las consecuencias de las medidas gubernamentales concretas, sino también de describir las actividades del sector público y las fuerzas políticas y económicas que dieron lugar a esas medidas; el segundo tipo de análisis, denominado economía normativa o economía del bienestar, se ocupa de valorar la conveniencia de las distintas políticas y de proponer otras que cumplan los objetivos fijados.

Asimismo, J. Stiglitz considera que las externalidades son los actos con los cuales una persona o una empresa afectan a otras personas o a otras empresas; también son los actos en los que una empresa impone un costo a otras pero no las compensa; o bien, actos en los que una empresa genera un beneficio a otras, pero no recibe ninguna retribución a cambio.

Los casos en que los actos de una persona o empresa impone costos a otras se denominan externalidades negativas. Sin embargo, no todas las externalidades son negativas. Hay algunos casos importantes de externalidades positivas, en los que los actos de una persona o empresa benefician a otras.

Existe una clase especialmente importante de externalidades llamadas problemas de recursos comunes, que se caracterizan principalmente por la existencia de unos recursos escasos, cuyo uso no está restringido.

La presencia de externalidades trae consigo una serie de consecuencias que pueden derivar en que la asignación de los recursos pueden ser insuficientes para mantener ciertos niveles de producción.

Una de las formas en que el sector privado puede resolver las externalidades sin la ayuda de la intervención directa del Estado consiste en internalizarlas, formando unidades económicas que tengan suficiente tamaño como para que las consecuencias de sus acciones ocurran dentro de la unidad.

Existen cuatro grandes categorías de remedios públicos utilizados por el Estado para resolver las externalidades: 1) puede imponer multas; (2) puede subvencionar los gastos de reducir las externalidades negativas; (3) puede dictar normas para atenuar las externalidades negativas que imponen unos grupos a otros; o (4) puede intentar definir, a través del sistema jurídico, un conjunto de derechos de propiedad que disuada a los individuos de ocasionar externalidades negativas.

Considerando estos elementos como un marco teórico, el ensayo se desarrolla en 3 capítulos a través de los cuales se presentan las políticas e instrumentos ambientales para el sector turismo

aplicados en México en los últimos 25 años, y que han incidido en mejorar las actividades turísticas bajo un esquema de sustentabilidad.

En el capítulo 1, se presenta una breve descripción de las actividades turísticas, su importancia económica y los problemas y oportunidades a los que se enfrenta el sector.

En capítulo 2, se muestran las políticas e instrumentos ambientales que se impulsan a través de distintas áreas y organismos para lograr que las actividades turísticas, transiten a prácticas cada vez más sustentables.

En el capítulo 3, se presentan diferentes indicadores que podrían ser aplicados al sector turismo, previo análisis de la información existente en el (los) destino(s) de interés, considerando el aspecto social, económico y ambiental.

Finalmente, se presentan algunas conclusiones del ensayo.

Bajo este contexto, el análisis realizado en este ensayo reconoce la importancia que tiene el Sector Turismo dentro del Sector Público, enfatizando la participación cada vez mayor que tiene el Estado en la regulación de los aspectos vinculados con el medio ambiente, incluyendo los costos generados por la contaminación así como las consecuencias de sus externalidades con otros sectores productivos.

Espero que esta aportación ayude a los interesados en el tema del turismo a conocer las políticas e instrumentos, desde la perspectiva de los diferentes actores y de las dimensiones ambiental, social y económica, para que durante los próximos años se haga efectiva la nueva política ambiental que el país necesita y demanda.

## 1. PANORAMA GENERAL

### 1.1. Turismo: Concepto y Tipología

Cuando se habla de turismo se le concibe de distintas maneras y se le asocia con la idea de viajar, de estar en un lugar y generalmente con un ingrediente recreativo. La conceptualización del turismo ha tenido un proceso de evolución y al respecto una definición reciente es: "fenómeno social originado en la necesidad de descanso, diversión y desarrollo personal como parte de la condición humana, que se manifiesta en el tiempo libre. Para que se concrete dicha manifestación, se requiere de la interrelación de una serie de factores identificados como sistema turístico, haciendo posible el desplazamiento fuera del lugar habitual de residencia para ejercer actividades que satisfagan dichas necesidades"<sup>1</sup>

Al hablar de turismo se pueden identificar varios elementos interrelacionados entre sí; traslados y modalidades de transporte, estadia en espacios construidos y regiones específicas, consumo de recursos, generación de residuos, intercambios culturales, entre otros. Todo ello se realiza en diferente jerarquía e intensidad de utilización dependiendo del tipo de turismo del que se trate y de las condiciones particulares de cada destino y de la región o país en la que se enmarca.

Por ello, los diversos componentes y modalidades del sistema turístico tendrán impactos diferenciados a los que habrá que dar tratamientos específicos.

El turismo se puede desglosar en diversas categorías. En los años noventa, atendiendo a una visión sistémica del turismo, se comenzó a conformar una tipología turística que obedece a las características cualitativas de la actividad con relación a la sociedad, el medio ambiente natural y sus repercusiones económicas en torno a la sustentabilidad de la actividad turística. Para esto se identifican dos modalidades turísticas: El Modelo Turístico Convencional y el Modelo Turístico Alternativo.

#### 1.1.1. Turismo Convencional

La idea de apoyar e impulsar un modelo turístico similar al de los países desarrollados, siempre ha resultado seductora, aglutinando en torno a ella a diferentes instituciones sociales como: Estado, instituciones privadas y sectores educativos, entre otros; sin embargo, tales apoyos regularmente carecen de una visión a largo plazo, de una evaluación de consecuencias que sobrepase lo inmediato.

El modelo de industria turística convencional persigue fundamentalmente, la obtención de altos rendimientos financieros con base en la apropiación intensiva del mercado (venta de servicios a precios elevados) la exportación de los servicios, a un proceso de privatización de las utilidades, transnacional en muchos casos, y a una socialización de los costos financieros y no financieros (externalidades ambientales y sociales).

Este modelo generalmente no calcula el costo cultural y ambiental de su operación, incapacidad que puede convertirla en destructora de los recursos naturales y de valores y significados locales. que crea mercancías o "productos" donde había una manifestación de profundo valor y significado cultural y natural; así obtiene ganancias, capta para sí divisas, pero genera costos sociales y ambientales, a veces irrecuperables. (Ver cuadro N° 1 Comparativo entre turismo convencional y turismo alternativo).

<sup>1</sup> Rodríguez Woog, Manuel, et al 1986 Turismo Alternativo, un acercamiento crítico y conceptual México Edit Nuevo Tiempo libre

### 1.1.2. Turismo Alternativo

La Secretaría de Turismo define al Turismo Alternativo como: "Aquellos viajes que tienen como fin el realizar actividades recreativas en contacto directo con la naturaleza y las expresiones culturales que le envuelven con una actitud y compromiso de conocer, respetar, disfrutar y participar en la conservación de los recursos naturales y culturales"<sup>2</sup>. Esta definición ha facilitado, a su vez, la realización de una segmentación del Turismo Alternativo, basado en el tipo de interés y actividades que el turista tiene y busca al estar en contacto con la naturaleza. Es así, que la Secretaría de Turismo ha dividido al Turismo Alternativo en tres grandes segmentos, cada uno compuesto por diversas actividades: Turismo de Aventura, Turismo Rural y Ecoturismo.

- **Turismo de Aventura:** Son aquellos viajes que tienen como fin realizar actividades recreativas que involucran un nivel de habilidades físicas y están sujetas generalmente a emociones constantes e inmediatas en contacto directo con la naturaleza.
- **Turismo Rural:** Se refiere a los viajes que tienen como fin realizar actividades de convivencia e interacción con una comunidad rural, en todas aquellas expresiones sociales, culturales y productivas cotidianas de la misma.
- **Ecoturismo:** Son los viajes que tienen como fin el realizar actividades recreativas de apreciación y conocimiento de la naturaleza a través de la interacción con la misma.

**Cuadro N° 1 Comparativo entre turismo convencional y turismo alternativo**

Turismo Convencional	Turismo Alternativo
<p>Turismo masivo. Se busca la satisfacción al mismo nivel que en el lugar de origen. Estadia cómoda y pasiva, en muchos casos el contacto con la naturaleza es mínimo y el disfrute de instalaciones hoteleras es aislado de la comunidad receptora. Programación de actividades establecida desde afuera, con transportación rápida, sin tiempo para la adaptación. Lo que se consume es frecuentemente importado de otra región o país. Poco o nada de preparación con respecto a la cultura del lugar que se visita. Se desplazan las actividades productivas tradicionales. Las ocupaciones son estacionales, por lo que en temporada baja aumenta el desempleo. Existen fugas de capital hacia el extranjero. Gran parte de la infraestructura es generalmente utilizada sólo por los turistas, y en temporada baja resulta excesiva para la población. Generalmente construyen complejos con vida hacia el interior, dominan sobre el paisaje, impiden el libre goce de bienes públicos. Construcciones indiferenciadas que se podrían ubicar en cualquier otro lugar del mundo. Se han destruido áreas que por su alto valor ecológico han funcionado como detonadores de daños ambientales mayores. La explotación de los recursos naturales es inmoderada sin planteamientos de regeneración, ni recuperación, son supeditadas a la ganancia económica de corto plazo.</p>	<p>Turismo de bajas densidades. Satisfacción óptima en función de la disponibilidad regional, minimizando los insumos externos. Difícil y activo (participativo). Contacto directo con la comunidad receptora y de atractivos naturales. Programación establecida desde adentro, buscando la eliminación de los intermediarios, experimentación de las condiciones locales, la comida y las costumbres, transporte lento, procurando el goce del trayecto. Fomento a las actividades formativas y educativas (turismo participativo). La adaptación de los habitantes del sitio a las actividades turísticas es gradual. La inversión inicial, al no requerir de grandes obras y trabajos de infraestructura, resulta mucho menor. Asegura una renta mayor a la población local, al eliminar el intermediarismo y permite la participación activa de la comunidad en el control de la actividad y su planeación. Inserta en la estructura existente de la comunidad receptora, adaptándose a la tipología de construcción y espacios locales, tiene mayores posibilidades de integrarse y armonizar estructural y visualmente con lo local. Valorización del hábitat tradicional como esencia del patrimonio cultural Desarrollo en función de las potencialidades y capacidad de carga de los ecosistemas, protegiendo de manera legal el marco natural en el que se desarrolla. Busca subsanar, con parte de los recursos generados por la actividad, los gastos generados por la perturbación provocada, y la regeneración que se requiera para el mantenimiento de la belleza física y equilibrio de los factores ambientales.</p>



Ante la importancia creciente del ecoturismo y considerando su gran potencial en nuestro país y su gran vinculación con áreas naturales frágiles, a continuación se amplían sus características:

- Está basado en la naturaleza y la motivación principal de los turistas, es la observación y apreciación de la naturaleza, de las culturas tradicionales dominantes en esas zonas, tiene una componente educativa.
- Generalmente es de escala reducida y está organizado para pequeños grupos por empresas locales, muchas veces ligadas a operadores extranjeros que gestionan y comercializan viajes ecoturísticos.
- Procura reducir todo lo posible los impactos negativos sobre el entorno natural y sociocultural.
- Contribuye a la protección de las áreas naturales.
- Genera beneficios económicos para las comunidades, organizaciones y administraciones anfitrionas que gestionan zonas naturales con objetivos conservacionistas.
- Ofrece oportunidades alternativas de empleo y renta a las comunidades locales.
- Incrementa la conciencia sobre la conservación del patrimonio natural y cultural, tanto entre los habitantes de la zona como entre los turistas.

**Existen diferencias entre el Ecoturismo y el Turismo Sustentable: El Ecoturismo se refiere a un segmento dentro del sector turístico, en tanto que los principios de Sustentabilidad deben aplicarse a toda forma de actividad, gestión, empresa y proyecto de turismo, tanto convencional como alternativo (incluyendo al ecoturismo).**

## 1.2. Importancia económica del turismo

En términos cuantitativos el turismo se ha convertido en una de las actividades de mayor importancia en el planeta, por el número de desplazamientos internacionales y domésticos, debido a los empleos que genera, a su impacto sobre la Balanza de Pagos y el Producto Nacional, y por el monto de las inversiones y el gasto público y privado que propicia. La industria de viajes y turismo (incluidos los gastos por pasajes internacionales) contribuyó en el 2000 con casi el 8% del total de las exportaciones mundiales y el 11.8% del total de las inversiones de capital fijo realizadas en el mundo. Esta tendencia al crecimiento obliga a replantear el enfoque, las metodologías y modelos conceptuales y operativos, que predominan en la actualidad en el turismo, puesto que la presión que ejercerán sobre el medio natural y cultural los grupos cada vez más numerosos de turistas, arrojarán resultados negativos sobre los destinos y regiones turísticas que sean administrados bajo esquemas tradicionales.

En la última década del siglo XX, la llegada de turistas internacionales en el mundo creció a una tasa promedio del 4.8% anual en tanto que el volumen de divisas, por este mismo concepto, observó una dinámica significativa de crecimiento del 7.8% superando inclusive el crecimiento mundial de bienes y servicios. Para el año 2000, se registró un movimiento de turistas a nivel mundial de más de 698 millones y el volumen de divisas por concepto de turismo se ubicó alrededor de los 475 mil millones de dólares.

Europa es la región líder en el mundo, concentrando más de la mitad de los movimientos turísticos y beneficios económicos por esta actividad. La región del Continente Americano, tiene el 37% del mercado de llegadas internacionales y el 27% de los ingresos de divisas, siendo Estados Unidos el país líder en el Continente Americano; México en los últimos cinco años, ha mantenido alrededor del 17% del total de llegadas de turistas internacionales al Continente Americano y el 6.3% de los ingresos turísticos.

Por su parte, las actividades ecoturísticas han aumentado rápidamente estos dos últimos decenios en todo el mundo, se estima que este segmento orientado a la naturaleza crece a un

ritmo de 10 al 15% anual<sup>3</sup>. Se espera que este crecimiento se prolongue en el futuro. Reconociendo su importancia a escala planetaria, las Naciones Unidas han designado al 2002 como Año Internacional del Ecoturismo.

Según el estudio realizado por WWF & The Conservation Foundation<sup>4</sup> demostró que casi el 50% de los turistas que llegan a México, Ecuador, Costa Rica y Belice, tienen interés en visitar áreas naturales, ya que éstas son de los mercados más atractivos para un turismo integrado a la naturaleza. Se estima que casi el 20% de la población canadiense mayor de 15 años, realizan al año actividades turísticas relacionadas con la apreciación de la naturaleza. En el caso de México, se calcula que el 5% del turismo receptivo internacional corresponde al ecoturismo, lo que permite estimar que cerca de 2,149 millones de pesos se generan por este concepto a nivel nacional<sup>5</sup>.

Debe recordarse que la actividad turística es inductora de efectos complementarios en otras ramas de la actividad económica, diferentes de las que se vinculan directamente con el turismo y que puede generar efectos multiplicadores para el desarrollo de las comunidades y de los individuos.

### 1.3. Importancia del Turismo en México

El turismo como actividad masiva e internacional en México, se inicia a finales de la última posguerra mundial y en su desarrollo ha tenido diferentes periodos que han coincidido en ocasiones con una situación internacional favorable. El modelo impulsado a partir de la década de los años sesenta se fundamentaba en la construcción de servicios de alojamiento, alimentación y facilidades con corte internacional, polarizada en algunas zonas costeras y ciudades coloniales; y en la oferta de actividades recreativas, en un medio de gran belleza natural; que solamente jugaba el papel de paisaje, sin mayor esfuerzo por interactuar con la naturaleza y en donde se ofrecían a los inversionistas todas las ventajas para la manipulación del escenario natural.

En la segunda mitad del siglo pasado, en pleno auge del turismo mundial, se dio en México una importante expansión de esta actividad, logrando ubicar al país entre los diez primeros destinos mundiales. Para 1997, los socios del país en el Tratado de Libre Comercio de Norte América, eran a su vez los países emisores de sus principales visitantes; en Estados Unidos, México representa el primero de los destinos extranjeros para sus ciudadanos, con un 34% del total de sus turistas internacionales; y en Canadá, México es el segundo destino extranjero preferido por el canadiense representando el 11% de los viajes. Para el año 2020, se estima que México será el octavo destino en el ámbito mundial con una llegada de turistas aproximada de 48.9 millones de personas, lo que representará un 3.1% de la cuota del mercado mundial.

En los últimos veinte años se han dado nuevas preferencias y modalidades en la práctica del turismo. Ahora el turista es más activo y participativo y se concentra en la búsqueda de experiencias significativas aprovechando las expresiones que el medio rural le ofrece a través de una interacción más estrecha y del conocimiento de la naturaleza, que lo perfilan como un turista más informado, comprometido y consciente de sus acciones y actitudes al viajar.

<sup>3</sup> Ceballos Lascuráin, Héctor. 1998. Ecoturismo, Naturaleza y Desarrollo Sostenible. México, Edit. Diana

<sup>4</sup> Goo, Elizabeth. 1990. Ecoturismo: Potenciales y Escoslos. World Wild Found & The Conservation Foundation.

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Ecología / SEMARNAP. 2000. Medio Ambiente y Turismo. Logros y retos para el Desarrollo Sustentable 1995 - 2000, p. 50.

**CUADRO No. 2 Principales destinos en el Mundo en función de turistas e ingresos  
Situación de México, año 2000**

TURISTAS		
Posición	País	Millones de turistas
Total Mundial		698.3
1	Francia	74.5
2	Estados Unidos	52.7
3	España	48.5
4	Italia	41.2
5	China	31.2
6	Reino Unido	24.9
7	México	20.6
8		
9		
10		
11		

INGRESOS	
País	Miles de Millones de Dólares
	475.9
Estados Unidos	83.8
España	31.0
Francia	29.9
Italia	27.7
Reino Unido	19.2
Alemania	17.8
China	16.2
Austria	11.5
Canadá	10.8
Grecia	9.3
México	8.3

Fuente: SECTUR. 2000. Indicadores de la Actividad Turística, Dirección General de Política Turística.

En el ámbito mundial, México ocupa el 7° sitio en captación de turistas internacionales y 11° en captación de divisas.

El volumen de llegadas de turistas internacionales al país en el año 2001 fue de 19,811.3 miles, lo que equivale a -4.0% inferior a lo alcanzado el año anterior, de las cuales 10,152.3 miles correspondieron a turismo receptivo al interior y 9,659.0 miles al turismo fronterizo. El 2001, representó el año más difícil en décadas, la industria de los viajes y el turismo enfrentó, en todo el mundo, un año particularmente difícil. Aun antes del 11 de septiembre, había tenido que encarar el reto de una economía mundial en recesión y una serie de eventos que inhibieron los flujos de los turistas en prácticamente todo el mundo. Entre estos destacan: el brote de fiebre aftosa en Europa, la fortaleza del dólar, el recrudecimiento del conflicto en oriente medio, el inicio de la crisis argentina y una aviación comercial con dificultades financieras desde principios de año. En este contexto, se produjeron los actos terroristas en Nueva York y Washington que afectaron sobre todo a la demanda por viajes y a la propia aviación comercial al elevar sus costos en materia de seguridad y seguros.

El comportamiento de los flujos de turistas de internación y de los que permanecen en la franja fronteriza fue muy similar. Los primeros sumaron 10,152.3 miles, 4.1% menos que en 2000 y los fronterizos alcanzaron los 9,659.0 miles, 3.9% menos que en 2000. El ingreso de divisas por visitantes internacionales, sin embargo, aumentó en 1.3% como resultado del aumento en el gasto promedio (6.3%) observado durante el año. El ingreso de divisas por este concepto alcanzó, así, los 8,400.61 millones de dólares.

De esta manera, el comportamiento de los ingresos, que aumentaron en 1.25% y de los egresos, que lo hicieron en 3.55% para todo el año, determinó que el saldo de la balanza turística alcanzara los 2,698.73 millones de dólares, 3.60% menos que en el año 2000. Dadas las dificultades experimentadas durante el año, este resultado parece francamente bueno, en especial si lo comparamos con la evolución del comercio exterior de bienes del país. En efecto, el déficit comercial del país, durante 2001 se deterioró en 21.6% hasta alcanzar la cifra de 9,733 millones de dólares. El saldo neto de la actividad turística equivale, así, a financiar más de la cuarta parte del déficit del país en el comercio de bienes.

El sector turismo aporta más del 8.40% del Producto Interno Bruto Nacional y contribuye con más de 9% de los empleos directos e indirectos. Asimismo, durante el año 2001 se capturaron 19,811.3 miles de visitantes internacionales, excluyendo los excursionistas, que dejaron una derrama de 8,400.61 millones de dólares, ubicando al turismo como la tercer actividad generadora de divisas, después del petróleo y las manufacturas, siendo la actividad turística un sector prioritario, entre otros motivos, por su gran capacidad de generar empleos bien remunerados.

Uno de los temores que prevalecieron durante 2001 fue que como resultado de la recesión mundial, primero, y de los eventos de septiembre después, el sector se viera afectado por una pérdida masiva de empleos. Este no fue el caso. De hecho, aunque con altibajos, a lo largo de los primeros 8 meses del año se crearon 13 mil empleos en el sector. En los meses de septiembre y octubre se registró una cierta pérdida de empleos, lo mismo que en diciembre, pero aún así, se estima que, para fin de año el nivel de empleo directo en el sector turismo alcanzó 1 millón 925 mil ocupaciones remuneradas, prácticamente el mismo nivel de 2000.<sup>9</sup>

Entre 1990 y 2000, la actividad turística se ha consolidado como una de las principales fuentes generadoras de divisas para el país, al captar durante el periodo, ingresos superiores a los 73 mil millones de dólares, resultado de recibir a más de 204 millones de turistas. Asimismo, en el periodo comprendido de 1993 a 2000, el Producto Interno Bruto (PIB) del Turismo representó en promedio el 8.3% del total nacional. Destacan por su aportación algunas actividades como el transporte (2.5%), restaurantes y bares (2.0%), alojamiento (1.1%), comercio (1.0%) y la producción artesanal (0.9%, incluida en la industria manufacturera); contribuyendo en conjunto con el 7.5% del PIB total.

El conjunto de bienes y servicios que realizan los turistas, tanto residentes en México como en el extranjero, constituye un mercado de enorme importancia para muchos sectores. De esta manera, en el lapso de 1993 a 2000, los restaurantes y hoteles presentan una importancia económica significativa, pues el 52.1% de esta actividad se destinó al turismo; el 29.0% del lado del transporte, lo mismo que el 18% de los servicios de esparcimiento. Destaca también la aportación de la demanda turística a la industria manufacturera, que fue del orden de 7.5%, principalmente por la producción artesanal.

Es importante mencionar que la mayor parte del consumo turístico es realizado por los viajeros domésticos. Las cifras estimadas al año 2000 indican que el consumo del turismo doméstico representó el 83.9% del consumo total en el mercado interno, superando en más de seis veces el consumo efectuado por el turismo receptivo, que alcanzó el 12.6%. El resto del consumo lo absorbió el turismo egresivo por los gastos realizados en la preparación de sus viajes y en el pago de pasajes, terrestres o aéreos, a empresas nacionales. Ello muestra claramente la importancia que reviste el gasto realizado por los mexicanos durante sus viajes dentro del territorio nacional.

Sin embargo, para el periodo 1993-2000, la tasa media de crecimiento anual del consumo doméstico (2.5%) es menor a la observada por el gasto del turismo receptivo, en el mismo lapso, la cual registró una tasa de 2.7%. Al año 2000, el consumo turístico representó el 15.8% del consumo total nacional. Entre 1993 y 2000, la Balanza Turística presentó una tasa de crecimiento promedio del orden de 24.4%. Durante 2000, registró un saldo positivo de 2 mil 796 millones de dólares. Este saldo resulta superior en 4.3% al observado en el año anterior. Cabe señalar que a pesar de la recesión económica mundial y los atentados del 11 de septiembre de 2001, la balanza turística se mantiene como fuente importante de financiamiento del déficit en cuenta corriente de la economía mexicana.

<sup>9</sup> <http://datos.sectur.gob.mx> El Turismo en México 2001.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Se prevé que para el año 2020, México recibirá 49 millones de turistas internacionales, es decir, más del doble de lo que actualmente recibe, adicionalmente, el movimiento de los mexicanos dentro de sus propias fronteras, será mayor. El manejo de estos turistas y el uso de recursos para tal fin, precisa un nuevo modelo de conducción de la actividad, que permita su crecimiento armónico. En este sentido, el desarrollo del turismo bajo el paradigma de la sustentabilidad se vislumbra como el marco que aporte viabilidad al proyecto de turismo en México.

## 1.4. Problemas y oportunidades en materia de turismo

En la década de los años sesenta, con el surgimiento de los Jumbo Jets, charter tours y la gran afluencia de clase media en las naciones industrializadas de Occidente, el turismo surge a gran escala. Los viajes dejaron de ser el privilegio de la clase más pudiente, que necesitaba de cuantiosos recursos económicos y de suficiente tiempo para realizarlos. El surgimiento de una clase media en los países desarrollados que poseía, por un lado recursos moderados y un tiempo libre, unido al deseo de conocer una realidad distinta, llevó a que el turismo internacional ocupara en los últimos años uno de los primeros lugares en el comercio internacional.

Esta situación originó que numerosos países subdesarrollados, cuyas materias primas habían perdido valor en el mercado mundial o volumen por la irracional explotación a que habían sido sometidas, vieran en el turismo la solución mágica para salir de su subdesarrollo. Grandes inversiones fueron hechas para desarrollar esta actividad, y buena parte de la deuda exterior de esos países encuentra su origen en los cambios efectuados en favor del turismo.

En este apartado se sintetizan los problemas y las oportunidades en materia de turismo y medio ambiente, los cuales se presentan a continuación:

PROBLEMAS	OPORTUNIDADES
Pérdida de biodiversidad y recursos naturales.	Ecoturismo en áreas naturales.
Contaminación de agua, aire y suelo.	Normalidad ambiental e instrumentos económicos.
Consumo excesivo de recursos naturales.	Educación y capacitación ambiental.
Migración y asentamientos irregulares.	Usos de medios masivos e internet.
Conciencia ambiental incipiente.	Sistemas de manejo ambiental.
	Certificación de turismo sustentable.
	Impulso a cadenas productivas y regionales de empleo.
	Impulso y reconocimiento a ordenamientos territoriales.
	Promoción de destinos más sustentables.

El turismo, a diferencia de otras actividades de exportación, tiene como característica que atrae al consumidor de sus productos y servicios hacia el país exportador, situación que origina una serie de efectos en el medio ambiente y en los recursos naturales, sociales y económicos en los destinos anfitriones.

### a) Efectos en el medio ambiente y en los recursos naturales.

El medio ambiente es un elemento fundamental para la actividad turística, el clima agradable, los sitios escénicos y paisajes únicos han sido la base del surgimiento y desarrollo del turismo; desde la década de los años sesenta comenzaron a surgir estudios sobre los efectos del turismo sobre el medio ambiente. Para algunos autores el turismo, bajo ciertas circunstancias, promueve la conservación de los recursos naturales, pero para la mayoría, la actividad turística es sinónimo de gente, congestión, basura, extinción de fauna y flora, contaminación de ríos y playas, entre otros.

El desarrollo turístico tiene sus límites en el medio ambiente, y si éstos no son respetados, se provoca su deterioro y, a mediano plazo, también del turismo.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

## b) Efectos sociales

Los impactos sociales y culturales de la actividad turística contribuyen a cambiar el sistema de valores, el comportamiento individual, la conducta moral, las relaciones familiares, el estilo de vida colectivo, las expresiones creativas, las ceremonias tradicionales, etc. Uno de los efectos sociales, es el que se denomina "Efecto demostración" (Introducción de ideologías extrañas y maneras de vida diferentes), este afecta particularmente a la población joven de la sociedad de acogidas, que copia de los turistas sus patrones de comportamiento y consumo.

Otros impactos negativos estarán relacionados con el incremento de la prostitución, del crimen, del juego y las drogas. En el aspecto cultural, la demanda de los visitantes por artesanías, cada vez más baratas, exóticas, durables y fáciles de transportar, originan que se desvirtúen los modelos del arte popular, así como la manera de fabricarlos tradicionalmente.

Cuando un turista compra un "paquete" de vacaciones, el mismo incluye unas cuotas de "cultura local", de ahí la necesidad de conservar las danzas nativas, festividades y costumbres que adquieren un nuevo valor.

## c) Efectos Económicos

El turismo compite con otros sectores en el uso de los recursos naturales, la tierra es el principal recurso y la actividad turística ocasiona una inflación en el precio de los predios localizados alrededor de los centros turísticos; otros problemas están ligados a la utilización del agua, acceso a zonas pesqueras, abandono de las actividades agrícolas, etc. Para unos autores, la industria turística trae divisas y empleo, para otros en cambio, relaciones de explotación neocolonialistas, dependencia e inflación.

A continuación se enumeran los diferentes impactos identificados en México originados por la actividad turística en los ámbitos del medio ambiente y recursos naturales, social y económico.

### CUADRO No. 3 Impactos Negativos del Turismo en México

Medio Ambiente y Recursos Naturales
Destrucción de hábitat y modificación de ambientes debido a la: Eliminación de la cubierta vegetal por despalle, desplante, incineración, desmonte selectivo o total, relleno de humedales. Pérdida de la biodiversidad. Destrucción o modificación de la línea de costa y ecosistemas adyacentes por urbanización. Remoción de materiales, alteración de la conformación topográfica y patrones de sedimentación del sustrato. Prácticas de deporte acuático, especialmente en arrecifes coralinos, y por el garreo de las lanchas de fondeo. Alteración de flujos hidrológicos. Generación de aguas residuales y residuos sólidos. Arrastre de contaminación a mantos fráticos. Contaminación marítima Disposición de lodos activados, que frecuentemente son destinados a tiraderos a cielo abierto. Elevado consumo y desperdicio de agua y energía. Reforzamiento de actitudes que no consideran las capacidades de carga o asimilación de los ecosistemas. Emisiones a la atmósfera Importación de plantas/no utilización de plantas autóctonas Homogeneización del paisaje por parte de empresas transnacionales. Tráfico ilegal de especies. No se establece la capacidad de carga en los destinos turísticos, lo que origina presión sobre recursos naturales. Contaminación de aire, agua y suelo por las actividades turísticas. Desmoronamiento del valor de los servicios ambientales relacionados con el turismo.

Modificación del paisaje y pérdida de la identidad cultural.  
No se considera el costo ambiental inherente a cualquier desarrollo, por lo que se tiene la idea errónea que la evaluación de impacto ambiental representa la solución para hacer que la actividad turística pueda ser "armónica" con el medio ambiente.  
La vulnerabilidad frente a eventos naturales que se agrava por el manejo inadecuado del entorno y el poco respeto a los ecosistemas frágiles.

## Social

Inmigración.  
Riesgos para la salud de la población por crecimiento urbano desordenado.  
Carencia o inadecuada provisión de servicios básicos e infraestructura en los asentamientos humanos, en especial en aquellos ubicados alrededor de los centros turísticos.  
Especulación inmobiliaria y desarrollo urbano que origina cambios en el uso del suelo.  
Insuficiente capacidad de respuesta de las autoridades municipales en los municipios con vocación turística.  
Falta de acceso público al disfrute de bienes comunes e inserción limitada de comunidades locales, al desarrollo.  
Carencia de cultura, educación ambiental y vocación empresarial para el desarrollo turístico sustentable.  
Falta de leyes y normas a nivel local para el manejo de los destinos con recursos naturales aptos para desarrollo turístico.  
Insuficiente difusión de las alternativas de sustentabilidad para el sector turístico.  
Incongruencia entre los programas de desarrollo municipal y el Ordenamiento Ecológico del Territorio.  
El desarrollo no controlado de establecimientos turísticos en zonas aledañas a los grandes centros turísticos planeados, en especial de destinos de playa.  
La falta de infraestructura para el cuidado del entorno en especial de recliamiento de desechos líquidos y sólidos en muchas zonas turísticas.  
La falta de una cultura de la sustentabilidad.

## Económico

Inflación local.  
Importación intensiva de recursos e insumos que inhiben las oportunidades para el desarrollo regional.  
Competencia por abasto de recursos a centros de población cercanos a circuitos económicos locales.  
Modificación de la estructura económica de las regiones con inversión concentrada en beneficios de corto plazo.  
Falta de coordinación y articulación de políticas y programas gubernamentales que lleva a duplicidades de proyectos.  
Inseguridad en la distribución de la riqueza asociada al desarrollo turístico.  
Insuficiente inversión pública y privada destinada al turismo ambientalmente responsable y en la conservación de los recursos naturales.  
Capacitación turística y empresarial insuficiente en áreas rurales donde se inicia el fomento del turismo alternativo.

Fuentes: "Instituto Nacional de Ecología / SEMARNAP. 2000. Medio Ambiente y Turismo. Logros y retos para el Desarrollo Sustentable 1995 - 2000.

\*Semarnat, 2001. Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001 - 2006

\* Semarnat, 2001. Resultados de los talleres para la elaboración del Documento de Integración de Política Ambiental en temas prioritarios.

Para ejemplificar las demandas de recursos y la generación de residuos en el siguiente cuadro se presentan estimaciones sobre demanda y generación de energía, agua y residuos según el tipo de centro turístico en grandes totales. Como se observa en algunos casos el consumo de recursos es muy alto y la generación de desperdicios es muy superior a la que se encuentra en el país, por ejemplo en el caso de generación de residuos sólidos el promedio nacional se ubica en .850 Kg por habitante por día, mientras que en el promedio de los centros turísticos para categorías de cuatro estrellas y superiores se estima en 10 Kg.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CUADRO No. 4 Demandas y Generación de Energéticos en Centros Turísticos Seleccionados (2000).**

Centro Turístico Seleccionado	Cuartos	Turistas	Agua Miles lts (a)	Aguas residuales Miles lts (b)	Energía eléctrica Kw (c)	Residuos Sólidos Toneladas (d)
1 Centros de Playa Integralmente Planeados *	36,783	4,253,762	13,425,795	10,740,636	10,404,991	23,289,347
2 Centros de Playa Tradicionales	50,973	7,105,728	18,605,145	14,884,116	14,418,987	38,903,860
3. Grandes Ciudades	66,359	12,743,970	10,195,176	24,221,035	18,771,302	69,773,235
4. Ciudades del Interior	53,084	11,879,970	9,503,976	19,375,660	15,016,136	65,042,835

Fuentes: SECTUR. Compendio Estadístico del Turismo en México 2000. FONATUR. 1999. Criterios básicos de diseño y abastecimiento de energéticos para hoteles gran turismo.

- ✓ Un hotel con categoría gran turismo consume en promedio 1,500 litros por cuarto al día, de 5 a 4 estrellas de 1,200 a 1,300 litros por cuarto al día, 3 estrellas de 800 a 900 litros por cuarto y de menor categoría de 500 a 600 litros por cuarto al día. El promedio utilizado para el ejercicio fue de 1,000 litros por cuarto al día. El consumo de agua considera también las áreas públicas, jardines, albercas, cocinas, áreas de servicio, campos de golf en su caso, entre otros.
- ✓ El promedio utilizado para el cálculo de la generación de aguas residuales, equivale al 80% del agua consumida.
- ✓ El insumo promedio de energía eléctrica requerida por cuarto de hotel al día varía entre 750 y 800 wats. El promedio utilizado en el presente ejercicio fue de 775 wats por cuarto al día. 1000 wats = 1 KW.
- ✓ Un turista que se aloja en hotel con categoría gran turismo genera entre 20 y 30 kilos de basura en un día, en alojamiento con categoría 4 o 5 estrellas se generan entre 5 y 7 kilos de residuos en promedio por turista alojado. Se consideran los residuos generados en las diferentes áreas del hotel. El promedio utilizado en el presente ejercicio fue de 15 Kg de residuos sólidos por turista al día.

Con relación a lo anterior también hay que tomar en cuenta la estacionalidad del turismo, lo que implica en ciertas épocas del año se ejercen mayores presiones sobre el medio ambiente y los recursos naturales que rebasan la capacidad de asimilación del medio natural o de la infraestructura ambiental disponible.

#### 1.5. Oportunidades que ofrece el medio ambiente en su relación con el turismo

El que las diversas modalidades de turismo transiten hacia prácticas cada vez más adecuadas a través de la observancia y aprovechamiento de los diversos instrumentos ambientales no sólo les otorga certidumbre en el corto, mediano y largo plazo sobre la permanencia de su actividad, sino que puede ser económicamente atractivo y socialmente aceptado.

Así, se pueden encontrar ya ejemplos que demuestran que el turismo, bajo ciertas circunstancias, promueve la conservación de los recursos naturales, o mejora su desempeño ambiental o involucra con éxito a las comunidades receptoras en un esquema más equitativo.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> En este sentido es muy interesante el caso de Calviá, España, lo que ha logrado repuntar como destino a través de la elaboración e instrumentación de una Agenda 21 Local. Para el caso de México podemos mencionar como interesantes los casos de Cadena de hoteles con mejor desempeño ambiental PENDIENTE ANP CON ECOTURISMO EN FORMA, CADENA HOTELERA PROACTIVA CON MEJOR DESEMPEÑO AMBIENTAL, Mazunte en Oaxaca



Es a partir de estos principios que se vislumbran las siguientes ventajas que ofrece a la actividad turística:

- La conservación y el uso sustentable de los recursos naturales, culturales y sociales, son fundamentales para que los negocios conserven en éxito en el mediano y en el largo plazo.
- Ahorra a nivel empresa y menores costos de reparación de daños ambientales en el largo plazo por la reducción del consumo de agua y energía y por la menor generación de residuos.
- Mantener y promover la diversidad natural, cultural y social es esencial para el desarrollo turístico sustentable, porque crea una base sólida para la actividad.
- Un desarrollo regional sustentable y sostenido mediante un turismo con cadenas productivas regionales y que incorpore a la población y sus valores.
- La completa participación de las comunidades locales en el sector turístico, no sólo beneficia a éstas y al medio ambiente, sino que también mejora la calidad de las experiencias turísticas.
- La calidad de los productos turísticos tiende a mejorar al integrar los principios del turismo sustentable a la práctica común, a través de la capacitación y entrenamiento del personal a todos los niveles.
- La mercadotecnia que proporciona al turista una información completa y responsable, acrecienta el respeto por los ambientes natural, social y cultural de los destinos y la satisfacción de los consumidores.
- La generación de recursos económicos en las ANP contribuye a lograr realmente su conservación.
- La certificación en materia de sustentabilidad contribuye a incrementar la competitividad del sector turismo ante las tendencias hacia un turismo más consciente y selectivo.

Recordando los problemas asociados al turismo "tradicional" y las presiones que ejerce sobre el medio natural, tanto a nivel local como sobre otras regiones vecinas, se reconoce la oportunidad de impulsar diagnósticos ambientales en los distintos destinos y en las diversas instalaciones turísticas y promover programas como los sistemas de manejo ambiental que contribuyan a lograr un ahorro y mejor uso de energía, agua y a la disminución y separación de residuos, con la consecuente disminución de la carga sobre los recursos naturales y que además pueden traer ahorros económicos a las empresas que los adoptan.

La oportunidad que se presenta en el ecoturismo requiere lograr encausarlo desde varios puntos de vista para que sea una modalidad sustentable del turismo y no se convierta en un fenómeno fuera de control y que deteriore los recursos naturales. Desde el punto de vista ambiental deben generarse los lineamientos e instrumentos regulatorios y de fomento que permitan el desarrollo de esta actividad con los consecuentes beneficios ambientales, sociales y económicos.

En el siguiente cuadro se muestra una selección de sitios con potencial para el ecoturismo.

#### CUADRO No. 5 Circuitos y Regiones de Alto significado Ecoturístico en México

<b>Península de Baja California y Mar de Cortés</b>
Baja California: Las Lagunas de Guerrero Negro, Ojo de liebre, San Ignacio y Bahía Magdalena para el avistamiento de la ballena gris. Parque Nacional Constitución de 1857. Las Reservas de la Biosfera de El Vizcaino, Alto Golfo de California y delta del Río Colorado y las islas de Guadalupe, Isla Rasa e Isla Tiburón.
<b>Sierra Madre Occidental y Noroeste de México</b>
Barrancas del Cobre, Parques Nacionales de cascada de Basaseáchic y Cumbres de Majacal; Reservas de la Biosfera La Michilía, Cajón del Diablo
<b>Norte y Noreste de México</b>
Reservas de la Biosfera de Mapimi y de la Sierra de Abra - Tanchipa, Parques Nacionales de Bañeros de Novillos, Cumbres de Monterrey, El Sabinal, El Potosí y Gorrón, y el Monumento Natural Cerro de la Silla
<b>México Central</b>
Cimas de México como el Pico de Orizaba (Citlaltépetl), Popo, Iztla y Nevado de Toluca, Mariposa Monarca en los Estados

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

de México y Michoacán, reservas de la Biosfera de Manantlán, Sierra de La Laguna y Chamela – Cuixmala, Parques Nacionales Volcán Nevado de Colima, Lago de Camécuaro, Pico de Tancitaro, Cerro de Garnica, Insurgente Morelos, Rayón, El Chico, Los Mármoles, Tula, Bosencheve, El Tepozteco y Cumbres del Ajusco.

#### Sureste de México

Ría Lagartos, Cañón del Sumidero y Lagunas de Montebello, cenotes, Río Usumacinta y el Río Lacantún, Reservas de la Biosfera de Sian Kaán, Calakmul, Montes Azules, Lacantún, El Triunfo, Pantanos de Centla, Selva El Ocote, Isla Contoy, Ría celestun, Cascadas de Agua azul, Sierra de santa Marta, Volcán de San Martín, Los Tuxtlas, Parques Nacionales de Palenque, Lagunas de Montebello, Dzibilchaltún y Tulum, Monumentos naturales de Bonampak y de Yaxchilán; Parque marino nacional Arrecife Alacranes, Cahn-Kin, Yum Batam y Laguna de Términos.

#### Sur de México

Estados de Guerrero y Oaxaca, sierra madre del sur, Lagunas de Chacahua, Benito Juárez y El Veladero.

## 2. POLÍTICAS E INSTRUMENTOS AMBIENTALES VIGENTES Y PROPUESTOS

En este capítulo se muestran las políticas e instrumentos ambientales que se impulsan a través de distintas áreas y organismos para lograr que las actividades turísticas, transiten a prácticas cada vez más sustentables.

Se propone como una definición operativa de política ambiental al "Conjunto de instrumentos orientados a influir o condicionar el comportamiento de los agentes sociales para que actúen de modo tal que se minimice el deterioro ambiental o que se maximicen los efectos positivos de sus acciones"<sup>8</sup>. Asimismo, entendemos por políticas ambientales generales en este ensayo a aquellas que abarcan a todo el país, y que señalan un derrotero general, y por políticas ambientales específicas a las que están dirigidas a un sector, un subsector y/o un grupo en especial.

En lo que atañe a los instrumentos de la política ambiental, La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), publicada el 13 de diciembre de 1996 y las reformas adherentes, nos señala ocho grandes apartados: la Planeación ambiental; el Ordenamiento ecológico; los Instrumentos económicos; la Regulación ambiental de los asentamientos humanos; la Evaluación del impacto ambiental, las Normas oficiales mexicanas en materia ambiental y de recursos naturales, la autorregulación y las auditorías ambientales, y finalmente la Investigación y educación ecológicas.

En este ensayo, se entienden como los mecanismos para llevar a cabo las acciones y lograr los objetivos estipulados en la política y los clasificamos en: instrumentos de planeación y gestión, jurídico-reglamentarios, económico financieros, información, difusión e investigación, y los de tipo voluntario.

### 2.1. Políticas e instrumentos ambientales vigentes

#### 2.1.1. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Con base en lo establecido en el PND, "el desarrollo debe de ser, de ahora en adelante, limpio, preservador del medio ambiente y reconstructor de los sistemas ecológicos, hasta lograr la armonía de los seres humanos consigo mismos y con la naturaleza. Protegiendo el capital natural presente y garantizando el futuro."

Para el objetivo rector de "lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza" plantea las siguientes estrategias:

<sup>8</sup> Instrumentos Económicos para la Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe. PNUMA-SEMARNAP. 1998. México. p. 49

- a) Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil.
- b) Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores.
- c) Fortalecer la investigación científica y tecnológica que nos permita comprender mejor los procesos ecológicos.
- d) Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentables.
- e) Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas más representativos del país y su diversidad biológica, especialmente de aquellas especies sujetas a alguna categoría de protección.
- f) Detener y revertir la contaminación de agua, aire y suelos.
- g) Detener y revertir los procesos de erosión e incrementar la reforestación.

En el objetivo de "crear condiciones para un desarrollo sustentable" establece las siguientes estrategias:

- a) Promover el uso sustentable de los recursos naturales especialmente la eficiencia en el uso del agua y la energía.
- b) Promover una gestión ambiental integral y descentralizada.
- c) Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar tanto el desarrollo sustentable del país como la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias.
- d) Promover procesos de educación, capacitación, comunicación y fortalecimiento de la participación ciudadana relativos a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- e) Mejorar el desempeño ambiental de la administración pública federal.
- f) Continuar en el diseño y la implementación de la estrategia nacional para el desarrollo sustentable.
- g) Avanzar en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

El PND plantea que para lograr el cambio a través de una economía sana que crezca de manera estable y dinámica, y que los beneficios lleguen a toda la población, se requiere de una política social de inclusión y trabajar por una nueva sustentabilidad que proteja el presente y garantice el futuro del capital natural de nuestra nación; y el desarrollo regional que fortalecerá al federalismo para responder a la demanda social por una distribución más equitativa de oportunidades entre regiones, mediante la distribución adecuada de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno para mejorar la competitividad y cobertura de los servicios públicos.

Para apoyar el desarrollo turístico municipal, estatal y regional se fortalecerán los actores locales y regionales para enfrentar los retos del desarrollo en las entidades y municipios creando sinergias regionales que favorezcan la integración y el aumento de la competitividad.

En cuanto a la creación de las condiciones para un desarrollo sustentable se plantea como estrategia promover el uso sustentable de los recursos naturales especialmente en la eficiencia de los usos del agua y la energía, apoyar entre los sectores productivos y la sociedad la incorporación de criterios de aprovechamiento sustentable de los recursos no renovables, en particular en lo referente al turismo, promover la gestión eficiente de los bosques y alcanzar el uso equilibrado del agua en cuencas y acuíferos, y apoyar la planeación regional con un enfoque sustentable, para la utilización de los recursos naturales locales.

## 2.1.2. Programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001–2006

### 2.1.2.1. Pilares de la política ambiental

En el Programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001–2006 se identifican seis pilares de la nueva política ambiental de México:

1. **Integralidad.** La nueva política ambiental va más allá de un enfoque puramente ecológico y considera que los recursos naturales deben de ser manejados en forma conjunta y coordinada. Para lograr el manejo integral de los recursos naturales en el territorio se adoptará un enfoque integral de cuencas donde se tomarán en cuenta las interrelaciones que existen entre agua, aire, suelo, recursos forestales y los componentes de la diversidad biológica.

Este pilar ambiental tiene una relación estrecha con la actividad turística, ya que bajo el modelo tradicional lo que se tiene como resultado son impactos ambientales en varios de los casos graves sobre los ecosistemas, y lo que se pretende es que los recursos naturales sustenten de la actividad, tengan un manejo adecuado en las etapas de planeación, construcción y operación de los desarrollos turísticos que considere criterios ambientales, bajo el enfoque de cuencas.

2. **Compromisos de los sectores del Gobierno Federal.** Bajo la nueva política ambiental, el compromiso con el desarrollo sustentable representa una tarea compartida por diversas secretarías e instituciones del gobierno federal que son responsables de los distintos sectores de la economía. Esto significa que el conjunto de estas dependencias serán responsables de promover el desarrollo sustentable en sus actividades y programas a través de acciones específicas y metas cuyo desempeño pueda medirse periódicamente. La variedad ambiental estará presente en las decisiones económicas de importancia de este Gobierno.
3. **Nueva gestión.** La nueva política implica cambiar el enfoque estratégico de la gestión ambiental, impulsar un nuevo federalismo e inducir el buen comportamiento de los usuarios del ambiente con una normatividad clara, eficiente y de vanguardia y la formulación de incentivos para promover un desarrollo ambiental eficiente. El nuevo enfoque estratégico de la gestión ambiental consiste en sustituir el énfasis inicial dado a la prevención y control para detener y revertir la degradación de los ecosistemas. La nueva gestión requiere de la aplicación efectiva de instrumentos de gestión y la reestructuración del sector ambiental federal. El nuevo federalismo ambiental consiste en buscar, a través de una relación y diálogo respetuoso entre las autoridades federales, estatales y municipales, una acción conjunta y coordinada para que la gestión ambiental sea eficaz y eficiente. Quedan bajo competencia federal las implicaciones regionales del manejo de los recursos naturales.
4. **Valoración de los recursos naturales.** En la nueva política ambiental se promoverá que los usuarios de los recursos naturales y los servicios ambientales reconozcan su valor económico y social. Esto hará que, reconociendo su valor e importancia para la sociedad, sean usados en forma racional.

En el turismo se tiene la fuerte tendencia mundial, a realizar viajes y formular los desarrollos y servicios turísticos bajo la concepción de respeto y adecuado manejo los recursos naturales y culturas de los lugares visitados. En el caso de México, de la misma manera las actividades de ecoturismo, turismo de aventura y turismo rural son promovidos con criterios de sustentabilidad, sin embargo se requiere de la instrumentación de políticas e instrumentos que sean aplicados a nivel municipal para reforzar esta tendencia.

5. **Apego a la legalidad y combate a la impunidad ambiental.** Bajo la nueva política ambiental, la ley se aplicará sin excepciones y se dará un combate irrestricto frente al crimen ambiental y la impunidad.

En los desarrollos turísticos cada vez son más frecuentes las cancelaciones de obras que se intentaban construir sin haber cumplido las disposiciones ambientales conforme la LGEEPA, principalmente con la aplicación de la normatividad del impacto ambiental y las asignaciones de uso del suelo de los ordenamientos ecológicos territoriales. Se pretende que los desarrolladores y prestadores de servicios turísticos, operen bajo los principios de legalidad que sean compatibles con el ambiente.

6. **Participación social y rendición de cuentas.** El ciudadano común tendrá acceso a la información que le permita conocer el estado del medio ambiente en el que vive y cómo éste afecta a su bienestar. La gestión federal del sector ambiental podrá ser evaluada por la ciudadanía mediante el uso de indicadores de desempeño ambiental.

#### 2.1.2.2. Programas estratégicos

El PNMARN identifica cuatro vertientes de acción que dan origen a cuatro programas estratégicos, de los cuales entresacamos los objetivos más ligados al tema de turismo:

**CUADRO No. 6**

Programas estratégicos	Objetivos particulares
Detener y revertir la contaminación de los ecosistemas que sostienen la vida (agua, aire y suelos)	Asegurar el cumplimiento de las leyes, normas y reglamentos ambientales.
Detener y revertir la pérdida de capital natural	Asegurar la participación corresponsable, activa e informada de los grupos sociales e individuos en la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente.
Conservar los ecosistemas y la biodiversidad	Asegurar formas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales y los servicios ambientales que garanticen la supervivencia de las especies, su diversidad genética y, la conservación de los ecosistemas y sus procesos ecológicos inherentes.
Promover el desarrollo sustentable	Incorporar la variable ambiental en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales en todos los órdenes de gobierno, sectores económicos y sociedad.

#### 2.1.3. Instrumentos ambientales vigentes ligados al turismo

En este apartado se presentan los instrumentos de política ambiental que emanan de los programas sectoriales de mediano plazo encargados de la conservación de la diversidad biológica, que ofrecen elementos para el desarrollo sustentable de la actividad turística, estos son:

##### 2.1.3.1. Ordenamiento Ecológico del Territorio

A través del ordenamiento ecológico del territorio se busca, regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos. Así, cada una de las regiones ecológicas del país tiene sus propiedades y potencialidades, que van a

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

requerir de diferentes manejos y que van a responder de distinta manera ante las actividades turísticas. El ordenamiento ecológico tiene como principales ejes rectores para la actividad turística, los siguientes:

- Regular con base en criterios ambientales, el desarrollo de las actividades turísticas, a fin de evitar romper el frágil equilibrio ecológico existente en los ecosistemas donde se desarrolle.
- Lograr el aprovechamiento racional del espacio turístico, orientando su desarrollo de acuerdo con sus propios límites ambientales.
- Diversificar las actividades productivas, impulsando el desarrollo de nuevas actividades acordes a la vocación del medio.

Tal y como se estipula en la LGEEPA, la formulación, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico tiene lugar en el marco de un proceso de planeación participativa, bajo el cual se promueve la participación y generación de acuerdos entre grupos y organizaciones sociales y empresariales e instituciones académicas y de investigación de los tres niveles de gobierno.

El ordenamiento ecológico se realiza en cuatro escalas:

- a) Ordenamiento General del Territorio
- b) Ordenamientos Regionales y Estatales
- c) Ordenamientos Locales
- d) Ordenamientos Marinos

Con el ordenamiento ecológico se garantiza el derecho a los individuos, instituciones u organizaciones sociales y centros de educación a participar en la formulación y revisión del ordenamiento ecológico local del territorio, que es en esta escala donde se están formulando proyectos turísticos municipales y comunitarios orientados a la naturaleza, de la misma manera hace compatible la reglamentación de uso del suelo derivada de la legislación en materia de asentamientos humanos, al reconocer que entre el campo y la ciudad existe una continuidad más que una dicotomía y prevé la coordinación necesaria para que el Gobierno Federal fomente y apoye la formulación del ordenamiento ecológico del territorio por parte de los gobiernos locales, sin menoscabar sus atribuciones.

**CUADRO No. 7 Ordenamientos Decretados en Zonas Turísticas o Potencialmente Turísticas**

Ordenamiento Ecológico	Superficie (ha)
Estatal de Baja California	71,150,500
Estatal de Colima	546,600
Estatal de Guanajuato	6,103,200
Estatal de México	2,141,900
Corredor costero San Felipe-Puertecitos, BC.	171,168
Corredor Tijuana-Ensenada, B.C.	59,470
Municipal Los Cabos, B.C.S.	476,811
Corredor Los Cabos, B.C.S.	25,138
Cuatrociénegas, Coah.	430,052
Costa de Jalisco, Jal.	1,451,900
Bahía de Banderas, Nay.	73,000
Corredor Cancún-Tulum, Q.R.	181,831
Sistema Lagunar Nichupté, Q.R.	21,100
<b>Total</b>	<b>15,886,170</b>

Fuente: Sitio en Internet del Instituto Nacional de Ecología ([www.ine.gob.mx](http://www.ine.gob.mx)), Noviembre 2001.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

### 2.1.3.2. Evaluación del Impacto Ambiental

La evaluación del impacto ambiental es uno de los instrumentos más eficaces con que cuenta el Estado para la aplicación de la política ecológica y la planeación ambiental en la regulación de la actividad turística. Su importancia mantiene una relación directa con los daños que pueden verse en el entorno ecológico objeto de su acción.

En la evaluación de un proyecto de obra o actividad sujeto al procedimiento de estudio del impacto ambiental, se considera la afectación y la magnitud de los posibles efectos ambientales que se pueden producir durante su construcción u operación.

La evaluación de impacto ambiental (EIA) es un método de análisis encaminado a identificar las condiciones y alteraciones que un proyecto, actividad o servicio, puede producir en el medio ambiente. En este sentido, es el procedimiento administrativo que aplica la autoridad competente, para dictaminar la pertinencia ambiental de los proyectos o actividades sometidos a su consideración.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente define a la EIA como el instrumento de política ecológica, que permite identificar y prevenir los efectos ambientales adversos asociados a la realización de "obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente...". (Art. 28).

Para cumplir con las atribuciones de esta ley, el Reglamento de Impacto Ambiental, publicado en su última adecuación en mayo del 2002, establece distintas modalidades de los estudios que deben realizarse para evaluar los proyectos, estas son:

- Modalidad regional: que se aplica para conjuntos de proyectos, tales como planes maestros de desarrollo turístico, o bien para proyectos únicos cuyo impacto ambiental puede ser ordenador del desarrollo o del deterioro en una región determinada.
- Modalidad particular: para proyectos únicos que contribuyen pero no determinan las tendencias de desarrollo o deterioro de la región.
- Informe preventivo: que se aplica para proyectos que se encuentran regulados por la normatividad y o por instrumentos de planeación como Ordenamientos Ecológicos, Planes y Programas Parciales de Desarrollo Urbano.
- Estudio de Riesgo: para proyectos que requieren la realización de actividades altamente peligrosas. Este estudio debe presentarse anexo a la Manifestación de Impacto Ambiental.

Desde esta nueva perspectiva, los planes maestros de desarrollo turístico tienen que lograr estudios que permitan identificar la problemática ambiental de la región, los elementos y componentes, y las áreas consideradas críticas por sus atributos, funciones, servicios o problemática ambiental, su capacidad de carga y las necesidades de equipamiento e infraestructura para cubrir las demandas en el corto, mediano y largo plazos. Estos proyectos tendrán que coincidir con las propuestas que se hayan establecido en otros instrumentos de planeación, como el Ordenamiento Ecológico y los Planes de Desarrollo Urbano y Sectorial.

### 2.1.3.3. Programa Especial de Aprovechamiento Sustentable de las Playas, la Zona Federal Marítimo Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar

Los aspectos ambientales son fundamentales para el desarrollo del turismo, ya que los atractivos que el turismo promueve son parte del patrimonio cultural, paisajes y clima. En particular las playas, se convirtieron en el modelo dominante de operación del turismo, lo que pone en

evidencia la importancia de las cuestiones ambientales en el turismo y la gravedad que significa una pérdida de su atractivo por deterioro de estas.

En este marco, el turismo costero ha sido criticado por las alteraciones que producen en el medio ambiente, y la crítica no es gratuita ya que existen muchas experiencias al respecto. Lo anterior, sin embargo, no ha sido una limitante para impulsar su crecimiento y ampliar su importancia en la vida social.

La política de desarrollo turístico del gobierno federal de la década de los años setenta se centró en la creación de polos de desarrollo turístico integralmente planeados. Esto se había derivado del marco internacional que promovía al turismo como uno de los instrumentos de los países subdesarrollados cuya orientación reivindicaba la necesidad del desarrollo económico. Ya en la década de los ochenta, el marco lo constituiría la instrumentación del neoliberalismo económico y el cambio en la forma en la que el estado se involucra en estos desarrollos.

En la actualidad está presente el deseo de evitar algunas manifestaciones más perniciosas del crecimiento incontrolado, y que se han manifestado en el creciente deterioro del medio ambiente de los centros turísticos ubicados en la costa, pero también en la problemática de orden económico y social que se pone de manifiesto entre la población residente en esas localidades.

En ese sentido, ha sido preciso iniciar un proceso de ordenamiento de las ocupaciones y actividades que se desarrollan en la zona costera con el objeto de zonificar los usos de suelo con criterios ambientales y urbanos que promuevan esquemas de sustentabilidad en el uso de los recursos costeros.

Los objetivos de este programa son:

1. Frenar las tendencias del deterioro ambiental y transitar hacia un desarrollo sustentable.
2. Coadyuvar en la protección, conservación y restauración del medio ambiente y los recursos naturales, garantizando su permanencia a largo plazo.
3. Fomentar las actividades productivas que no rebasen las capacidades de los ecosistemas para reproducirse y mantenerse.
4. Garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades que poseen los recursos naturales.

Dentro de las acciones más importantes emprendidas en la zona federal marítimo terrestre relativas al turismo ha sido el impulso a la recuperación de playas en la zona hotelera de Cancún; junto con este proyecto que ya se encuentra en marcha se están promoviendo estudios similares para otros sitios turísticos como Puerto Vallarta y Veracruz, con este tipo de iniciativas lo que se busca es mantener la dinámica económica local y regional de los centros turísticos, al restituir las playas, valor central de estos centros turísticos.

Este conjunto de acciones que fortalecen, tanto a los sectores productivos de la zona costera, entre ellos, indudablemente, el turístico, buscan revalorarla, no sólo en términos estéticos, sino también por su importante capacidad productiva y amortiguadora de los fenómenos naturales.

Con esta idea, una de las líneas de trabajo que quedan en proceso como una segunda fase de gestión es el desarrollo de un esquema de regularización para establecer una valoración apropiada del recurso costero, que permita el diseño de cuotas de uso que consideren, en su dimensión correcta, los servicios ambientales asociados con estas zonas.

Se tiene previsto elaborar una estrategia para el manejo integral de la Zona Costera del aprovechamiento sustentable y equitativo de los Sistemas Costeros en esta administración.



#### 2.1.3.4. Normatividad Ambiental relacionada con el turismo

La expedición de normas es uno de los pilares de la política ecológica, y se constituye como un esfuerzo regulatorio para adecuar las conductas de los agentes económicos a los objetivos sociales de conservación. Las normas oficiales mexicanas (NOM) son un instrumento muy poderoso, no sólo por su capacidad de controlar los procesos productivos, sino particularmente por su capacidad de inducir cambios de conducta e internalizar costos ambientales, lo que las convierte en un mecanismo que promueve cambios en los hábitos sociales y genera un mercado ambiental importante.

Tienen por objeto establecer los requisitos y condiciones que deberán observarse en regiones de aprovechamiento de los recursos naturales para proteger el bienestar de la población y estimular a los agentes económicos a reorientar sus procesos de acuerdo con criterios de viabilidad ecológica. Con ello se otorga certidumbre a largo plazo a la inversión y se induce a los agentes económicos a asumir los costos de la afectación ambiental que ocasionen, fomentando las actividades productivas en un marco de eficiencia y solidez ambiental.

En este sentido, la certificación ambiental de las actividades y de las instalaciones turísticas constituye una oportunidad para promover la realización de programas y acciones de mejoramiento ambiental en el sector, por alcanzar un desarrollo turístico sustentable.

La expedición de la normatividad oficial aplicable a la actividad turística, incluyendo el desarrollo de proyectos de infraestructura turística y la realización de actividades o prestación de servicios turísticos, toma en consideración la importancia que tiene la conservación de la biodiversidad en México y la sustentabilidad de esta actividad.

Con relación a las emisiones a la atmósfera, las instalaciones y los servicios turísticos deben cumplir con las normas oficiales mexicanas relativas a emisiones de fuentes fijas (NOM-085-ECOL-1994) y, en su caso, con aquéllas relativas a los vehículos automotores (NOM-041-ECOL-1999).

#### 2.1.3.5. Programa de Áreas Naturales Protegidas

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas inicia actividades el cinco de junio del 2000, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), encargado de la administración de las Áreas Naturales Protegidas.

La administración de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), de acuerdo con el artículo 3° de la LGEEPA, son "zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas...".

Objetivo general.- El desarrollo del turismo sustentable que genere recursos para la conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad.

A la fecha, se han decretado 127 Áreas Naturales Protegidas, que abarcan un total de 17'056,604 has, distribuidas en las siguientes categorías: (sin incluir la superficie marina bajo protección), y en las que están representados los principales ecosistemas del país. Además existen muchas otras áreas con algún tipo de decreto de protección, ya sea federal, estatal o local que también contribuyen a la conservación de recursos y paisajes.

### CUADRO No. 8 Áreas Naturales Protegidas por categoría y superficie

Categoría	Número de ANP's	Superficie ( miles de has)	Porcentaje respecto al total de ANP's
Reservas de la Biósfera	31	10'436.3	61.19%
Parques Nacionales	66	1'346.3	7.89 %
Monumento Natural	4	14.1	0.08%
Área de Protección de Recursos Naturales	1	183.6	1.08%
Área de Protección de Flora y Fauna	21	4'473.9	26.23%
Otras Categorías	4	602.2	3.53%
Total	127	17'056.4	100.00%

Nota 1: Considera aquellas áreas incluidas en tipos de manejo que conforme a las modificaciones a la LGEEPA del 31 de diciembre de 1996, fueron derogadas.

Fuente: Programa de Trabajo, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2001-2006, CONANP, 2002

La política de Áreas Naturales Protegidas contribuye a conservar los importantes recursos bióticos del país, incluyendo los aspectos relativos a su diversidad genética, de especies y hábitats, mediante la aplicación de un estatuto de protección legal a determinadas áreas, consideradas particularmente representativas. La declaración de una zona como ANP constituye un instrumento central para proteger un sistema natural, conservar su biodiversidad y mantener los servicios ambientales que presta el área. Para ello es necesario involucrar a los propietarios y pobladores locales en actividades de manejo sustentable de los recursos naturales y lograr su participación en la gestión.

Además de coincidir con los centros y regiones turísticas prioritarias, las ANP constituyen en sí mismas un atractivo para el turismo nacional y local, por lo que muchas de ellas cuentan con instalaciones turísticas y recreativas. Una revisión de 55 Parques Nacionales indica que 16 de ellos poseen instalaciones para el hospedaje de visitantes y prácticamente todos disponen de algún tipo de infraestructura recreativa.

### CUADRO No. 9 Principales actividades identificadas en las ANP's, 2000

Actividad	%
Observación de aves	58
Observación de la vida silvestre	55
Navegación recreativa	42
Estudios de botánica	31
Excursiones de apreciación de paisaje	28
Contacto con culturas	25
Montañismo	42
Cacería y/o pesca	4
Campamentos recreativos	4

Fuente: Instituto Nacional de Ecología. Conanp. 2001.

El turismo es una de las actividades que se consideran en la elaboración de los programas de manejo. La administración del uso recreativo (turístico) permite el acceso controlado a las áreas naturales protegidas con base en la capacidad de carga, siempre y cuando no se generen conflictos con las comunidades asentadas en la zona.

Las ANP y las actividades turísticas, al cooperar para la adopción de códigos de conducta, lineamientos y técnicas de manejo, así como para ofrecer facilidades que sean compatibles con

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

los programas de manejo a largo plazo de las áreas protegidas, mejoran la experiencia de los visitantes y fortalecen los objetivos de conservación de las áreas protegidas.

Al respecto, el Programa de Trabajo 2000–2006 de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas presenta específicamente en su proyecto número 3 lo que se impulsará en materia de turismo.

### CUADRO No. 10

Proyecto 3. Turismo ecológico y cultural, ecoturismo, en Áreas Naturales Protegidas.

**Objetivo General:** Fomentar nuevas prácticas de turismo, respetuosas de los ecosistemas, sus bienes y servicios y recursos culturales en ANP's, haciendo de las poblaciones locales y rurales, actores centrales en las Acciones de conservación de los ecosistemas. Desarrollo e Implantación de nuevos productos de ecoturismo que operen dentro de las RPC's, por ser considerada una actividad productiva altamente compatible con la conservación de la biodiversidad.

**Estrategias y acciones:**

Fomentar que las sociedades locales se involucren en nuevos esquemas de desarrollo que tengan como base el disfrute de los ecosistemas, sus bienes y servicios, y permitan cambiar sus prácticas habituales, convirtiéndose en los principales protectores de la flora, fauna y recursos naturales.

Promover, en coordinación con otros sectores, el desarrollo turístico sustentable entre empresarios del ramo de prestadores de servicios, impulsando la calidad del servicio.

Fortalecer las iniciativas ecoturísticas en RPC's mediante dotación de personal capacitado, equipamiento, seguridad, alternativas de hospedaje y alimentación, centros de visitantes, vehículos terrestres y acuáticos.

Dotar a las ANP's que tienen proyectos de este tipo, de esquemas de promoción y difusión necesarios para operar el uso público, pago de derechos y alternativas de servicios.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RPC's con al menos un proyecto de ecoturismo funcionando	6	8	12	18	20	25
RPC's con potencial ecoturístico que cuenta con infraestructura y atienden visitantes	5	15	30	45	60	70

\*RPC. Regiones Prioritarias para la Conservación

Fuente: Programa de Trabajo; Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2001-2006, CONANP, 2002 pp. 54-55.

#### 2.1.3.6. Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural

Las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMAS) constituyen un instrumento que permite tanto el aprovechamiento extractivo como el no extractivo de la vida silvestre. Su propósito original fue propiciar la recuperación de especies prioritarias con la participación de los diferentes sectores involucrados en el manejo, conservación y protección de la vida silvestre y su hábitat.

Este instrumento conforma una alternativa de ingresos para los ejidatarios y campesinos poseedores de los terrenos en los que se establecen, a la vez que son espacios adecuados para la protección y conservación de la biodiversidad. Así, los poseedores de las tierras pueden derivar un beneficio económico de los recursos naturales, mediante su conservación, en vez de su destrucción o transformación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El Sistema de Unidades para la Conservación, Manejo y Aprovechamiento Sustentable (SUMA) está constituido por 3,701 Unidades de Manejo y Aprovechamiento Sustentable (UMAS), localizadas en una extensión de 15 millones de hectáreas, que equivalen a 7.7% de la superficie total del territorio nacional.

El mayor número de UMAS se localiza en el norte del país, siendo escasas en la región centro, sur y sureste, donde se presentan los índices más altos de marginalidad y problemas de tenencia de la tierra. Entre los tipos de actividades más comunes que se realizan en las UMAS están: la cacería deportiva, la crianza de mascotas, de animales y plantas de ornato, la producción de alimentos o insumos para la industria y la artesanía, la exhibición, el ecoturismo, entre otros.

#### 2.1.3.7. Instrumentos económico financieros

En lo que respecta a la Ley Federal de Derechos publicada el 11 de noviembre de 2002, en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Iniciativas del Paquete Económico para el Año 2003, en el cuadro que se cita a continuación se mencionan algunos derechos establecidos para las Áreas Naturales Protegidas.

### CUADRO No. 11 INSTRUMENTOS FISCALES EN APOYO A LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

#### Artículo 197-A. ....

Los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos a que se refiere este artículo, se destinarán a la Comisión Nacional Forestal para los programas de restauración forestal con especies nativas.

Artículo 198. Por el uso, goce o aprovechamiento de los elementos naturales marinos e insulares de dominio público existentes dentro de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación, se pagarán derechos conforme a lo siguiente:

I. Por actividades recreativas o turísticas de buceo autónomo, buceo libre, esquí acuático, recorridos en embarcaciones motorizadas y no motorizadas, observación de fauna marina, campismo, pernocta y la navegación en mares, esteros, rías y lagunas costeras se pagarán derechos, por persona, por día, por Área Natural Protegida, conforme a la cuota de \$20.00

Para los efectos de este artículo, se consideran como áreas naturales protegidas las siguientes: Parque Nacional Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc, Parque Nacional Arrecife de Puerto Morelos, Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano, Parque Nacional Cabo Pulmo, Parque Nacional Arrecife Alacranes, Parque Nacional Bahía de Loreto, Parque Nacional Hualtulco, Parque Nacional Arrecifes de Cozumel, Parque Nacional Isla Contoy, Parque Nacional Arrecife de Xcalal, Parque Nacional Isla Isabel y demás áreas naturales protegidas existentes y futuras.

Los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos a que se refiere este artículo, se destinarán a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para la conservación y aprovechamiento sustentable de las áreas naturales protegidas.

La Tesorería de la Federación reintegrará los recursos por este derecho obtenido, dentro del mes inmediato posterior a su recaudación, destinándose a las áreas naturales protegidas para que le den el uso que se establece en el presente artículo.

Artículo 198-A. Por el goce o aprovechamiento no extractivo de elementos naturales y escénicos que se realiza dentro de las Áreas Naturales Protegidas terrestres, se pagarán derechos conforme a lo siguiente:

I. Por actividades turísticas, deportivas y recreativas como ciclismo, paseo a caballo, rappel, montañismo, excursionismo, alta montaña, campismo, pernocta, observación de aves y otra fauna y flora silvestre, espeleología, escalada en roca, visitas guiadas y no guiadas, descenso de ríos, uso de kayak y otras embarcaciones a remo o motorizadas y recorridos en vehículos motorizados, pagarán este derecho por día, por persona, por área natural protegida, conforme a la siguiente cuota: \$10.00

La obligación del pago del derecho a que se refiere el párrafo anterior, será de los titulares de registros, autorizaciones, permisos o concesiones para la prestación de servicios turísticos, deportivos y recreativos. En los casos en que las actividades a las que se refiere esta fracción se realicen sin la participación de los titulares mencionados, la obligación del pago será de cada individuo.

II. Por filmaciones o videogramas con fines comerciales que requieran de equipos compuestos por más de un técnico especializado como apoyo a la persona que opera el equipo principal, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

- a). Por día \$2,000.00
- b). Por cada 7 días no fraccionables \$10,000.00

Los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos a que se refiere este artículo, se destinarán a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para acciones y proyectos de protección, manejo, restauración y gestión para la conservación de las áreas naturales protegidas terrestres que lo generen conforme a lo establecido en su programa de manejo.

Fuente: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/nov/p/2003.html>

Por otro lado, dentro de los instrumentos económicos que se aplican o pueden aplicarse a las actividades turísticas, están:

**Depreciación acelerada.** La depreciación acelerada de la inversión en equipo para prevenir, controlar o monitorear la contaminación ambiental está contemplada en la Ley del Impuesto sobre la Renta, que permite la deducción fiscal del equipo anticontaminante, esta depreciación puede ser hasta del 100% y hacerse efectiva en el mismo año de la compra del equipo. Aplica a todo tipo de industrias y opera a través de la declaración de impuestos de la empresa interesada.

**Arancel Cero.** Es un instrumento de carácter fiscal que consiste en, brindar apoyo al industrial que solicite la importación de equipo de monitoreo, para controlar y prevenir la contaminación ambiental, siempre y cuando no se produzca en México; ésta importación está amparada por la fracción arancelaria 9806.00.04, sin pago de arancel. Dentro de los rubros susceptibles de extensión se encuentran: agua, aire, suelo y residuos, ahorro de energía y energías alternativas, riesgo, ruido y vibraciones. Tiene las ventajas de que promueve la infraestructura con beneficios ambientales, favorece la capacidad nacional en la fabricación de estos equipos y representa un ahorro entre 15 y 20%. Dentro del procedimiento para su autorización se encuentran la SHCP, la Secretaría de Economía y la Canacindra.

#### 2.1.4. Políticas e instrumentos de repercusión ambiental

La Secretaría de Turismo (SECTUR) en su Programa Nacional de Turismo 2001–2006 (PNT), contempla la elaboración del Programa para el Turismo Sustentable, además resalta que "se busca poner en práctica la sustentabilidad en todo el turismo y no solamente en el llamado ecoturismo" de la misma manera mencionan los principales problemas del turismo vinculados con su relación e impacto en el medio ambiente.

En un segundo apartado, presenta una breve síntesis de los aspectos que en materia ambiental atiende y hace una reseña de los proyectos prioritarios que serán fomentados en este sexenio en forma conjunta con FONATUR, estos son: Proyecto Escalera Náutica del Mar de Cortés; Corredor Cancún – Riviera Maya; Barrancas del Cobre; Costa Maya y Palenque – Cascadas de Agua Azul.

Se identifican además, como los cuatro ejes rectores que orientan y dan base a los proyectos prioritarios del sector turismo a los siguientes:

1. Hacer del turismo una prioridad nacional
2. Tener turistas totalmente satisfechos
3. Mantener destinos sustentables, y
4. Contar con empresas competitivas

Como se aprecia, el aspecto de la sustentabilidad en la actividad turística tiene alta jerarquía, donde se plantea el privilegiar el ejercicio turístico limpio, respetuoso del ambiente y de las culturas locales, integrando a las comunidades a los beneficios generados por esta actividad.

Dentro del eje rector 3 que contempla la sustentabilidad se identifican cuatro objetivos sectoriales: Apoyar al desarrollo turístico municipal, estatal y regional; Propiciar el desarrollo sustentable del turismo; Fomentar la oferta turística y Favorecer la dotación de infraestructura en apoyo al turismo.

Ahora dentro de los objetivos sectoriales de dicho Programa, destaca el número 11 "Propiciar el desarrollo sustentable del turismo", en él se especifica que mediante el impulso a la sustentabilidad el sector contará con una planeación que atienda la dinámica de las regiones, que incluya a sus comunidades en las actividades económicas generadas y considere la preservación de los recursos naturales y culturales, para colocar al país en el más alto nivel de competitividad internacional.

Al consolidar la sustentabilidad en el desarrollo turístico se propiciarán oportunidades de crecimiento y alternativas de superación para las comunidades, con empleos permanentes, bien remunerados para ambos géneros, acompañados de capacitación y especialización laboral, lo que mejorará la calidad de vida, elevará su patrimonio y contribuirá a evitar la migración al fomentar el arraigo en su localidad.

Las Estrategias de este objetivo son las siguientes:

1. Diseñar, consensar y poner en marcha el Programa para el Turismo Sustentable  
El objetivo de este Programa para asegurar la sustentabilidad en el turismo, será desarrollar e instrumentar medidas que protejan la integridad del ser humano, el potencial del medio ambiente y optimicen los beneficios económicos y sociales de la actividad, estableciendo sistemas y procedimientos que involucren a todos los actores del sector.

La aplicación del programa será rector en los nuevos desarrollos y conductor de acciones en la oferta instalada, a fin de revertir el deterioro, para ello deberá:

- Integrar actividades que permitan comprometer acciones localmente y entre los actores participantes a fin de articular el programa con la vitalidad y prioridad que el tema de sustentabilidad reclama.
  - Ejecutar las recomendaciones contenidas en la Agenda 21, como respuesta del país a la tarea de atender los compromisos en materia de protección al ambiente.
  - Funcionar de manera conjunta y coordinada con los programas de sustentabilidad de otros sectores de la administración pública que repercutan en el sector turístico.
2. Implantar un sistema de indicadores de sustentabilidad en el turismo.  
Asociado al Programa Nacional de Sustentabilidad en el Turismo habrá de crearse un sistema de indicadores que además de dar seguimiento a las condiciones imperantes en los destinos, permitirá medir el resultado de las acciones para fomentar y reintegrarle sustentabilidad, valorando las condiciones en que se efectúa el desarrollo turístico local y adviniendo de retos y peligros potenciales como situaciones a resolver.

Los indicadores de sustentabilidad serán de tipo: básico, ecológico, económico, social, de imagen, de manejo, así como de índices compuestos; todos ellos asociados con la metodología consensuada internacionalmente por la OMT y cuya implantación será una práctica que el Sector Turismo aplicará en forma creciente y permanente en el país, conforme a las características de cada uno de los destinos.

## 2.2. Políticas e instrumentos propuestos

En este apartado, se presentan algunas propuestas de políticas e instrumentos que inciden directa o indirectamente en la promoción de acuerdos de coordinación entre sectores que promuevan un turismo sustentable, en las diferentes áreas turísticas del país.

### 2.2.1. Políticas generales

- 1) Promover la adopción de políticas e instrumentos ambientales en todos los tipos de turismo para que transite hacia la sustentabilidad.
- 2) Promover en coordinación con otras instituciones públicas y privadas la dotación y mantenimiento de infraestructura ambiental en los diversos centros turísticos del país.
- 3) Impulsar el pago por servicios ambientales prorrateado entre usuarios del capital natural con fines turísticos.
- 4) Instrumentar programas de investigación sobre los impactos de la actividad turística que permita reconocer los impactos específicos de las distintas modalidades turísticas. (Sistema de indicadores ambientales conectados al sistema de información para acciones de conservación, protección y corrección).
- 5) Fomentar el diseño, uso y aplicación de las tecnologías ambientalmente responsables en los diversos componentes del sistema turístico.
- 6) Promover la actividad empresarial turística sustentable local y comunitaria.
- 7) Promover esquemas financieros para el establecimiento de áreas naturales protegidas y áreas prioritarias para la conservación en el entorno de los centros turísticos aptos.
- 8) Promover la cultura, educación y capacitación ambiental para revalorar los bienes y servicios naturales, y el patrimonio cultural de las localidades entre los actores involucrados directa e indirectamente con el turismo.
- 9) Impulsar instrumentos económicos que estimulen el tránsito de los diversos tipos de turismo hacia la sustentabilidad.
- 10) Desarrollar en conjunto con otras dependencias el marco normativo para la certificación de la sustentabilidad de destinos, desarrollos y servicios turísticos. Promover en el sector el "Programa de Manejo Integral Ambiental" (administración verde) para optimizar la utilización de insumos y consumo de energía.
- 11) Fomentar la compatibilización de los diversos ordenamientos territoriales que regulan la ubicación de las actividades turísticas, en un marco de gestión por cuencas hidrológicas.
- 12) Actualización del marco jurídico y normativo en materia ambiental que incida en las actividades turísticas, priorizando por grado de fragilidad.
- 13) Promover conjuntamente con otras dependencias nacionales e internacionales esquemas de financiamiento a proyectos de sustentabilidad en destinos con vocación turística.
- 14) Fomentar la coordinación interinstitucional y en los tres niveles de gobierno para la aplicación de la política e instrumentos ambientales.

### 2.2.2. Políticas específicas (Turismo convencional y alternativo)

#### Turismo convencional

##### Sector primario

- Participar en el fomento de la producción sustentable de alimentos y productos agropecuarios para abastecer la actividad turística apoyando el desarrollo regional (aprovechar el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable)
- Promover instrumentos económicos que permitan conservar zonas ambientalmente importantes del desarrollo turístico.
- Desarrollar instrumentos normativos y de fomento del ecoturismo en Áreas Naturales Protegidas o prioritarias para la conservación.

### Sector secundario

- Promover instrumentos normativos y de fomento para que la industria de la construcción mejore sus operaciones y productos en los destinos turísticos, según categoría y región.
- Promover que las empresas de mobiliario para los destinos turísticos incorporen un porcentaje creciente de reciclado o de productos producidos de manera sustentable (P. ej. madera producto de manejo forestal sustentable)
- Promover en las industrias, incluyendo PYMES establecidas en zonas turísticas el empleo de tecnologías de menor impacto ambiental y menor consumo de recursos.
- Fomentar la utilización de sistemas de administración ambiental en las industrias proveedoras de los destinos turísticos (agua, energía y consumo sustentable).
- Promover la disposición de los desechos de las construcciones industriales en lugares adecuados.

### Sector terciario

- Fomentar la utilización de sistemas de administración ambiental en las empresas turísticas.
- Fomentar sistemas de transporte masivo colectivo eficiente, limpio y seguro, uso de ecotecnologías en zonas turísticas, priorizando por las que presentan mayor contaminación atmosférica.
- Concertar con el sector bancario y financiero esquemas de promoción a la inversión en proyectos turísticos ambiental y socialmente responsables.
- Promover la participación de los artesanos locales en la actividad turística cuidando que su producción cumpla las normas o criterios ambientales.
- Instrumentación de manejo ambiental en infraestructura y servicios turísticos.
- Promover mecanismos de concurrencia entre los distintos ámbitos de gobierno y de coordinación ente las secretarías de medio ambiente y de turismo estatales y con los órganos de consulta y participación para promover conjuntamente y de acuerdo a sus respectivas atribuciones la sustentabilidad de las distintas modalidades de la actividad turística.
- Promover sistemas regionales para la minimización, reciclaje, reutilización y tratamiento de residuos en zonas turísticas en convenio con las empresas turísticas establecidas.
- Esquemas de reconocimiento por el uso de sistemas de gestión ambiental.
- Promover la actividad turística sustentable por medios masivos.
- Regulación y vigilancia en las actividades de pesca deportiva y buceo.

### Turismo alternativo

#### Sector primario

- Asegurar el aprovechamiento sustentable de recursos naturales locales en las zonas donde se desarrolle alguna modalidad de turismo alternativo.
- Promover al ecoturismo o al turismo rural como una actividad económica complementaria y conexas a las actividades agropecuarias de menor impacto ambiental.
- Fortalecer las medidas para evitar el comercio ilegal de las especies en destinos turísticos.
- Promover conjuntamente con las autoridades del sector turismo proyectos turísticos en regiones de biodiversidad importante, alta pobreza y grupos indígenas, con estricto apego a la normatividad ambiental vigente y respeto a los valores sociales locales mediante esquemas de planeación-gestión-evaluación participativos;
- Fomento del ecoturismo planeado y normado ambientalmente en áreas naturales protegidas y prioritarias para la conservación; recuperación y mantenimiento de áreas verdes.



### Sector secundario

- Promover la fabricación de equipos que se utilizan en los destinos de turismo alternativo que tengan un mejor desempeño ambiental en sí mismos o en su producción (biodegradables, no contaminantes, por ejemplo kayacs, lanchas, cuerdas, tiendas de campaña, etc.
- Dotación de equipamiento e instalaciones especiales, por parte de la industria proveedora de tecnología limpia para el uso adecuado de los recursos naturales.
- Fomento del uso de energías renovables en las instalaciones de hospedaje o servicios en zonas de turismo alternativo.
- Promover y fomentar el uso de ecotécnicas comprobadas en las instalaciones y equipamiento de destinos de turismo alternativo.

### Sector terciario

- Desarrollar y regular la normatividad y los criterios ambientales para los proyectos de turismo alternativo, y darlos a conocer ampliamente a las autoridades municipales.
- Instalación de ecotécnicas en los diferentes procesos turísticos (eficiencia).
- Fortalecer la regulación ambiental en las actividades de caza y pesca deportiva.
- Fomentar, regular la incorporación de la población local en la prestación de servicios turísticos sustentables; mediante esquemas que garanticen la distribución equitativa del producto generado.
- Promover y difundir la cultura de sustentabilidad; educación a la población, para la conservación de los recursos; y conservación de la cultura tradicional de los pueblos indígenas.
- Promover la capacitación sobre actividades productivas sustentables locales.
- Valoración del uso predial y de la red hidráulica (impuesto predial).
- Creación de incentivos de mercado para la reutilización de reciclado de desechos.
- Apoyo a la creación de empresas de financiamiento a proyectos de turismo sustentable de base regional.
- Promover financiamiento e inversiones para el desarrollo de infraestructura turística en destinos prioritarios.

### 2.2.3. Instrumentos

En el siguiente apartado se presentan de manera integral los principales instrumentos que se propone desarrollar de acuerdo a las grandes categorías de: Planeación y gestión; Jurídicos y reglamentarios; Económicos-financieros; Información, investigación, educación y capacitación y Voluntarios.

#### 2.2.3.1. Planeación y gestión

##### Coordinación Interinstitucional

- ✓ Participar con la Sector en la elaboración del Programa Nacional de Turismo Sustentable y en los acuerdos de coordinación que para propiciar un turismo sustentable en las diferentes áreas turísticas del país se establezcan.
- ✓ Integrar el turismo alternativo y sus segmentos (ecoturismo, turismo de aventura y turismo rural) en los Ordenamientos Ecológicos Territoriales y en los Programas de Manejo, contemplando la atención integral a prestadores de servicios, la elaboración de inventarios de atractivos turísticos y la regulación de las actividades turísticas en las mismas.
- ✓ Promover un Premio Nacional de Sustentabilidad Turística a partir de la evaluación del desempeño ambiental de empresas y destinos turísticos (revisando la experiencia del Certificado de industria Limpia)

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

- ✓ Instrumentar programas conjuntos de educación y capacitación ambiental dirigidos a las autoridades de los municipios turísticos, la población local, los prestadores de servicios turísticos y los visitantes a los distintos destinos turísticos.
- ✓ Integración del Turismo a los Programas de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas.

Para aprovechar al turismo como un auténtico instrumento de conservación y prevenir los efectos negativos de éste, en las ANP es necesario incorporar al Programa de Manejo un apartado sobre ecoturismo en el que se identifiquen sus impactos actuales y o potenciales y se propongan medidas para corregirlos o evitarlos.

Este apartado puede contener los siguientes puntos:

- A. Evaluación de la situación actual, que incluya estimaciones del nivel de la demanda turística, de la capacidad de carga turística del ANP, la identificación de las instalaciones disponibles, la identificación de los beneficiarios del turismo, la estimación de los costos ambientales del turismo, las actividades desarrolladas por los turistas y las actividades potenciales.
- B. Definición de una visión a futuro compatible con los objetivos de conservación del ANP. Que a manera de un ordenamiento ecológico incluya criterios ecológicos para las distintas zonas de manejo turístico, la consideración de las medidas necesarias para corregir los impactos ambientales del turismo, las medidas para mejorar la experiencia de los turistas, la identificación de oportunidades no aprovechadas y la definición de la imagen que el ANP quiere proyectar al visitante.
- C. Instrumentación que involucra el entrenamiento a los guardaparques en la administración del turismo, la construcción de un centro de interpretación, la impresión de folletos y guías turísticas, criterios para la selección de los operadores turísticos que prestarán sus servicios en el ANP.

- ✓ Proyecto de Áreas de Manejo Sustentable de la Vida Silvestre (PAMS)

En nuestro país, el ecoturismo y el excursionismo de vida silvestre pueden incluir la visita a las áreas naturales protegidas y unidades de producción (PMAS) con el propósito de apreciar y estudiar las características ecológicas de las mismas, disfrutar sus recursos escénicos, observar algunos ejemplares de ciertas especies de la vida silvestre, y conocer las manifestaciones históricas y culturales existentes de las mismas. Acciones similares, aunque en otra escala, pueden realizarse en zoológicos, jardines botánicos, museos naturales y viveros.

Actividades tales como, la observación directa de aves tropicales, peces y arrecifes de coral, tortugas, ballenas, lobos marinos y delfines, sea en áreas naturales protegidas o en zonas rurales en general, deben respetar la capacidad de carga turística de esos ambientes para evitar su degradación.<sup>9</sup>

El Proyecto de Áreas de Manejo Sustentable (PAMS) se define como un área extensa multipredial bajo cualquier régimen de propiedad, apoyada en un plan de manejo regional con la anuencia de los propietarios, los cuales, por sí mismos o por terceras personas, celebran un convenio con el ejecutivo federal para llevar a cabo acciones de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat. Además, se autoriza a las comunidades rurales e indígenas la obtención de los beneficios de manejo y aprovechamiento del hábitat y sus especies,

<sup>9</sup> Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural 1997-2000 SEMARNAP México. p. 92

teniendo como herramienta el monitoreo poblacional, procesos sustentables de aprovechamiento, los planes de manejo y la certificación de los productos.

Este Proyecto tiene por objetivo el atender extensas áreas de importancia biológica sujetas a acentuados índices de deterioro y pérdida de poblaciones de especies silvestres; así como manejar sustentablemente terrenos de propiedad estatal y municipal; y promover esquemas de desarrollo socioeconómico alternativo en las áreas rurales de elevada marginación.

La propuesta del PAMS esta encaminada principalmente a las demandas de la sociedad específicamente en las regiones centro, sur y sureste del territorio nacional que no cuenten con instrumentación de acciones concretas para tener alternativas viables de desarrollo socioeconómico.

Su estrategia incluye las siguientes líneas: conservación, recuperación y reintroducción de las poblaciones de especies clave o prioritarias; complementariedad con el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas; complementariedad con el Sistema de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre; adecuación de Instrumentos Jurídicos; modernización administrativa; creación y consolidación de mercados; fortalecimiento a las capacidades de vigilancia; la cooperación y participación; Convenios de Cooperación Internacional; e información, difusión y capacitación.

Los aprovechamientos que se pueden hacer en los PAMS son: de tipo no extractivos, ecoturismo, investigación, educación ambiental, fotografía, video y cine, o de tipo extractivos, como son la cacería deportiva, mascotas, ornato, alimento, insumos para la industria y la artesanía, exhibición y colecta.

- ✓ Elaborar ordenamientos ecológicos en zonas turísticas prioritarias.

#### 2.2.3.2. Marco Jurídico Reglamentario

En lo jurídico, aprovechar la modificación al Artículo 25 de la Constitución Política según el cual "corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de individuos, grupos, clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución" para incorporar el concepto del desarrollo sustentable como objetivo integrador económico, social y ambiental.

- Mejorar los reglamentos de construcción que se apliquen en los destinos turísticos considerando la especificidad y vulnerabilidad ambiental de cada región, con elementos como los siguientes: los edificios construidos deberán considerar la incorporación de ecotécnicas y ser compatibles visualmente con el paisaje local; promover la utilización de sistemas eficientes en el uso de la energía, ahorro de agua, tratamiento de residuos incluyendo el reciclaje.
- Normas en materia ambiental y de recursos naturales:  
Actividades a normalizar que se están trabajando y por aprobarse ligadas directa o indirectamente con el turismo:  
NOM Campos de Golf. Especificaciones de protección ambiental para el diseño, selección, preparación del sitio, construcción, operación, mantenimiento y abandono de campos de golf en ecosistemas costeros y en sus colindancias.  
NOM Guía para la elaboración de la manifestación e informe preventivo de impacto ambiental, para promoventes, evaluadores e inspectores.

NOM Requisitos y especificaciones para las empresas que presten servicios de turismo y quieran ser consideradas a través de un reconocimiento ambiental como "Ecoturísticas"  
NOM Métodos y criterios para la estimación de la capacidad de carga de los ecosistemas costeros.

NOM Métodos y criterios para la estimación del valor ambiental de los ecosistemas para determinar el impuesto predial del suelo, basándose en los criterios de los ordenamientos ecológicos.

NOM Para establecer criterios y métodos para definir los montos de cobro de las concesiones del aprovechamiento de Zona Federal en función del valor ambiental de los ecosistemas.

NOM Para la regulación ambiental de Unidades de Conservación del Paisaje Natural.

Certificación de servicios ecoturísticos en Áreas Naturales Protegidas.

NMX sobre certificación de servicios ecoturísticos y turismo sustentable.

NOM sobre infraestructura turística en costas.

NOM de humedales.

Actualización de la norma oficial mexicana NOM-083-ECOL-1996 para la construcción y operación de sitios destinados a la disposición final de los residuos sólidos municipales.

- Normas Emergentes (Las normas emergentes tienen vigencia por seis meses, si aún no se autoriza se solicita una nueva prórroga.)

NOM- Conservación de Ecosistemas Costeros / Regional (Vigencia de enero a junio del 2002, se pretende formalizarla a partir del 2003).

NOM- Especificaciones para marinas náuticas (Vigencia de julio a diciembre del 2002, también se solicitará su prórroga).

NOM- Especificaciones para campos de golf (se pretende formalizarla a partir del 2004).

NOM-09-TUR-1997, Que establece los elementos a que deben sujetarse los guías especializados en actividades específicas.

En anteproyecto a la NOM-011-TUR-2000, Requisitos de seguridad y operación que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de turismo de aventura.

También se tiene como propuestas:

La expedición de un instrumento normativo y de fomento que, con base en consideraciones de protección ambiental y de salud pública, permita que los lodos generados en las plantas de tratamiento de aguas residuales sean aprovechados para el mantenimiento de áreas verdes, como mejoradores del suelo o como materiales para la restauración del paisaje.

Decreto de una norma oficial mexicana que promueve la eliminación de las sustancias agotadoras de la capa de ozono, en los casos en que existen sustancias alternativas disponibles y económicamente viables, por ejemplo para los sistemas de aire acondicionado y los equipos contra incendios.

#### 2.2.3.3. Instrumentos económico financieros

- Promover la investigación y aplicación sobre el instrumento económico denominado derechos de desarrollo transferibles, que contribuya a conservar zonas ambientalmente importantes del desarrollo turístico, que pueda formar parte de los ordenamientos territoriales que se consensan: ordenamiento ecológico, ordenamiento territorial y/o como parte del programa de manejo de ANP's.
- Seguro de terminación de obra.
- Seguro para que la operación del desarrollo náutico - turístico cumpla con la normatividad ambiental.
- En el caso de la depreciación acelerada de equipo anticontaminante se está por revisar con la SHCP y la Secretaría de Economía el establecimiento de un mecanismo para dictaminar los

equipos que puedan ampararse a este procedimiento, para garantizar que se destine exclusivamente a equipo que tenga como objetivo el control o monitoreo de la contaminación.

- Actualizar el catálogo de proyectos y oportunidades de inversión, así como el directorio de inversionistas nacionales y extranjeros, con el fin de promover la inversión y el financiamiento en destinos y proyectos que promueven la sustentabilidad del turismo. Estos catálogos pueden circularse en las oficinas de Bancomext y Sectur en el exterior identificando inversionistas potenciales entre los empresarios turísticos de cada país.
- Realizar campañas de promoción dirigidas a inversionistas potenciales con oportunidades de concretar negocios turísticos ambiental y socialmente responsables.
- Promover programas de financiamiento dirigidos a terminar o reactivar proyectos turísticos viables interrumpidos o desactivados por problemas financieros, principalmente los proyectos comunitarios ecoturísticos.
- Explorar la posibilidad de destinar créditos agropecuarios a la consolidación de empresas ecoturísticas campesinas. Estas empresas pueden generar más empleos con menores montos de inversión y su vinculación al turismo internacional puede convertirlas fácilmente en talleres manufactureros artesanales que respondan a la demanda generada por los mismos visitantes.
- Revisión de las líneas de crédito operadas por Nacional Financiera en relación con la actividad turística sustentable.
- Promover un programa interinstitucional de impulso a cadenas productivas sustentables regionales en apoyo a las actividades turísticas.

#### 2.2.3.4. Información, investigación educación y capacitación

- Realizar estudios para estimar la capacidad de carga turística o límites de cambio aceptable. Existen varias metodologías para medir el número de visitantes que puede recibir un área sin sufrir un deterioro irreversible que además ayuda a mantener el número de visitantes dentro de proporciones manejables y a asegurar una experiencia turística de gran calidad.
- Realizar investigación complementaria entre diversas instituciones para el desarrollo de nuevos productos y mercados de turismo sustentable.
- Realizar encuestas entre los turistas a fin de identificar puntos débiles de los prestadores de servicios en el manejo ambiental de los destinos turísticos y tener una idea de la percepción de los visitantes acerca del lugar.
- Establecer servicios de interpretación y educación ambiental para informar, entretener, e interesar a los visitantes en los servicios que se ofrecen dentro del área protegida y en localidades inmediatas, debiendo difundir los diferentes tipos de información a través de los códigos de conducta para el turista y para prestadores de servicios turísticos.
- Elaboración de Guías turísticas de los atractivos naturales y culturales visitados. En el caso de las Áreas Naturales Protegidas la elaboración de guías debe ser una acción contemplada en el Programa de Manejo y su contenido deberá basarse en el mismo.
- Incorporación del turismo sustentable en los planes de estudio de las instituciones de educación media superior y superior como ya se hace en algunas de ellas.
- Elaboración de un diagnóstico de las necesidades de educación y capacitación, enfocado a la vinculación escuela - industria en cada uno de los destinos ecoturísticos prioritarios y sus regiones.
- Instrumentación de programas de capacitación ambiental para operadores locales y proveedores de diferentes actividades turísticas.

#### 2.2.3.5. Instrumentos voluntarios

- Establecer y difundir códigos de conducta para los visitantes, que incluyan por ejemplo: Estimular el uso de telescopios y prismáticos con el fin de evitar una aproximación excesiva a

la fauna silvestre, informar sobre la necesidad de no hacer ruido en áreas de anidación de aves y otras zonas sensibles; prohibir la colecta de conchas, caracoles y otras especies marinas y designar playas específicas para esta actividad.

- **Elaboración de Códigos de conducta para prestadores de servicios turísticos<sup>10</sup>** La configuración de un contexto institucional en el cual se otorgue especial interés a la protección de los ecosistemas naturales y que ofrezca ventajas evidentes a aquellos prestadores de servicios turísticos que incorporen criterios ambientales a la administración de sus empresas, es un incentivo poderoso para propiciar la autorregulación por parte de los mismos empresarios. Un primer paso en este sentido es la adopción de códigos de conducta. Estos códigos no son compromisos obligatorios, pero demuestran la intención del prestador de servicios por conducirse de acuerdo con criterios ambientales. Los componentes de un código de conducta para prestadores de servicios turísticos son, por lo general, los siguientes:

- Adoptar las prácticas necesarias para utilizar los recursos renovables de manera ecológicamente viable y minimizar el agotamiento de los recursos no renovables.
- Contribuir a la conservación de la cultura y la naturaleza del lugar donde desarrolla sus actividades.
- Realización de estudios de impacto ambiental previos al inicio de cualquier proyecto turístico.
- Reconocer los impactos acumulativos así como los individuales al evaluar el impacto ambiental de los proyectos.
- Cumplir con todas las leyes federales, estatales y municipales en relación con el medio ambiente.
- Asumir la responsabilidad de los impactos ambientales de los proyectos y actividades turísticas y tomar las medidas correctivas y de remediación necesarias.
- Fomentar auditorías ambientales periódicas y la modificación de prácticas ecológicamente no aceptables.
- Fomentar prácticas ambientalmente responsables como la administración de residuos, reciclaje y ahorro de energía.
- Promover la sensibilización ambiental del personal y los directivos de las empresas turísticas.
- Apoyar la incorporación de consideraciones ambientales y de conservación en los programas de capacitación turística.
- Ampliar las perspectivas de los turistas en relación con los ecosistemas naturales mediante información confiable y precisa.
- Contribuir al financiamiento del manejo de las ANP.
- Acreditación voluntaria de prestadores de servicios turísticos para recibir certificado de sustentabilidad. En esta iniciativa se pretende realizar una categorización y certificación de empresas turísticas de acuerdo con el grado en que su operación se aproxime a un modelo de sustentabilidad.

### **3. INDICADORES DE EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA AMBIENTAL**

El Programa de Medio Ambiente 1995-2000 establece como una de sus líneas estratégicas el desarrollo del Sistema Nacional de Información Ambiental, el cual se compone de manera importante de indicadores ambientales.

---

<sup>10</sup> A este respecto es interesante la iniciativa de operadores turísticos, para el desarrollo turístico sustentable con el patrocinio de lanzada por el PNUMA, WTO y UNESCO. ([www.toinitiative.org](http://www.toinitiative.org)).

El Instituto Nacional de Ecología (INE) desarrolló desde 1995 un grupo de indicadores ambientales bajo los criterios metodológicos emitidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo económico (OCDE) que se conocen como el enfoque metodológico de Presión-Estado-Respuesta.

La presente información mantiene el enfoque Presión-Estado-Respuesta, y busca en los temas de sectores productivos como agua, bosques, y pesca, realizar la conexión con otros ámbitos sectoriales no ambientales, perfilando lo que consideramos como estratégico, y que es el enfoque de sustentabilidad que debe de acompañar a aquellos sectores que tienen directa o indirecta relación con lo ambiental.

En este sentido, la importancia de los indicadores ambientales en esta etapa renovada de nuestro país es innegable. Como herramienta que nos marca las tendencias de los fenómenos; como instrumento que nos ayuda a encontrar los puntos de unión entre los distintos aspectos de la realidad; como guía objetiva para realizar la planeación de las políticas a seguir; como método de evaluación de lo realizado; como derecho incuestionablemente democrático del público a conocer y tener en sus manos la información, los indicadores para la evaluación del desempeño ambiental están en la ruta de su consolidación.

En la actualidad y a nivel nacional, no se cuenta con un sistema que proporcione información indicativa de sustentabilidad turística de tipo social, económico y ambiental, que muestre un panorama general del estado en que se encuentran los destinos turísticos de México.

Sin embargo, la Secretaría de Turismo dirige esfuerzos importantes hacia el desarrollo de una metodología general de indicadores de sustentabilidad turística adecuada a las condiciones específicas de los destinos turísticos de México.<sup>11</sup>

Ello da origen a la necesidad de contar con un sistema que mida, en primer lugar, las condiciones en que se encuentran los destinos turísticos, determinar las posibles causas que están ocasionando un deterioro en el medio ambiente, en la identidad y cultura de la comunidad anfitriona, en el rezago social, en la problemática económica y en otros aspectos insertos en la actividad turística, para determinar las tareas necesarias que den solución a estos problemas que se detecten mediante este sistema. En segundo lugar, que mida la efectividad de las acciones que se lleven a cabo con motivo de la presente integración de política ambiental para el sector turismo, así como por otros factores de gestión pública, privada y social.

¿ Cómo se construye la fórmula? Es la cantidad o frecuencia de un fenómeno o grupo de fenómenos que al compararla con su universo total permite observar el avance o cumplimiento con respecto a la meta establecida.

El factor de escala nos permite dimensionar el numerador con respecto al denominador en porcentaje o tasa.

El denominador se refiere al universo total o cantidad global con respecto a la cual se quiere medir.

Numerador  
----- X Factor de Escala  
Denominador

<sup>11</sup> SECTUR/OMT .Taller sobre indicadores de Turismo Sustentable para el Caribe y Centroamérica; Cozumel, México, 24-26 de mayo de 1999.

A continuación se presentan los diferentes indicadores considerando las áreas en lo social, económico y ambiental que podrían ser aplicados en el sector turismo previo análisis de la información existente en el (los) destino(s) analizado(s). Las tablas son presentadas como lo recomienda la Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS) de Naciones Unidas donde se relacionan con los capítulos de la Agenda 21.

#### INDICADORES BASE

- ✓ Impacto de los barcos de crucero

#### INDICADORES ECOLÓGICOS

- ✓ Recursos de agua dulce (disponibilidad)
- ✓ Calidad de agua dulce (salinidad)
- ✓ Protección de los recursos biológicos
  1. Degradación de arrecifes (biodiversidad)
  2. Calidad del agua de mar
  3. Coliformes fecales en playas
  4. Manejo de desechos sólidos (volumen)
  5. Tipo y carácter de los desechos sólidos
- ✓ Educación ambiental
  1. Educación directa de operadores, buzos y visitantes
  2. Quejas de turistas sobre agua de las playas
- ✓ Exceso de visitantes

#### INDICADORES DE MANEJO

- ✓ Falta de cumplimiento de normas y estándares
  1. Número de violaciones
- ✓ Fondos económicos para protección
  1. Cantidad o porcentaje de ingresos
- ✓ Participación local en decisiones de planificación turística
  1. Nivel de involucramiento de la comunidad local

#### INDICES COMPUESTOS

- ✓ Capacidad de carga
  1. Capacidad de agua en temporada alta (70%)
  2. Porcentaje de utilización punta de sitios clave (20%)
  3. Porcentaje de capacidad de infraestructura (10%)
- ✓ Presión sobre el sitio
  1. Porcentaje de turistas (30%)
  2. Porcentaje de turistas por metro cuadrado (30%)
  3. Medidas de daño (40%)
- ✓ Atracción de sitio
  1. Calidad del arrecife (40%)

En términos generales, los indicadores ambientales son mediciones estadísticas o parámetros que proporcionan información sobre las condiciones o fenómenos ambientales y dependiendo del espectro que se necesite medir en términos de sustentabilidad, también pueden proporcionar información sobre condiciones o fenómenos sociales y económicos.



## CONCLUSIONES

Es a través de los problemas asociados al turismo y las presiones que se ejercen sobre el medio natural, tanto a nivel local como sobre regiones vecinas, donde se reconoce la oportunidad de impulsar diagnósticos ambientales en los distintos destinos y en las diversas instalaciones turísticas y promover programas como los sistemas de manejo ambiental que contribuyan a lograr un ahorro y mejor uso de energía, agua y a la disminución y separación de residuos, con la consecuente disminución de la carga sobre los recursos naturales y que además pueden traer ahorros económicos a las empresas que los adopten.

Esta oportunidad que se presenta requiere lograr que se encause desde varios puntos de vista para que sea una modalidad sustentable del turismo y no se convierta en un fenómeno fuera de control y que deteriore los recursos naturales. Desde el punto de vista ambiental, deben generarse los lineamientos e instrumentos regulatorios y de fomento que permitan el desarrollo de esta actividad con los consecuentes beneficios ambientales, sociales, y económicos.

Bajo este contexto, a través de la implementación de políticas e instrumentos ambientales (planeación y gestión, jurídico-reglamentarios, económico-financieros e información, difusión e investigación, y los de tipo voluntarios), se llevarán a cabo las acciones y se lograrán los objetivos estipulados en la política.

De esta manera, la implementación de políticas e instrumentos ambientales permiten incorporar consideraciones a partir del momento en que se plantean los objetivos del sector, desarrollando luego un proceso sistemático que pasa por la definición de la política e involucra la fase de planificación; proceso que en definitiva conduce a hacer coincidir las necesidades proyectadas con la optimización de los métodos que incluyen la conservación, quedando así explícitos los efectos ambientales, positivos y negativos, que intrínsecamente conllevan a las distintas alternativas de inversión posibles. En otras palabras, contribuyen a priorizar los potenciales proyectos de acuerdo a sus efectos ambientales, exponiendo a la sociedad los costos y externalidades de cada alternativa.

En este sentido, en el presente documento queda manifiesto que es el Estado en donde reside el mayor volumen de decisiones especializadas con efecto ambiental, a través de sus políticas, planes y programas provenientes de los distintos sectores de la administración.

Finalmente, la experiencia mexicana nos muestra que la participación aun es escasa, dado lo novedoso de la inclusión de políticas ambientales de evaluación en el análisis de alternativas para proyectos de inversión; sin embargo, subsiste la necesidad de dar cumplimiento a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, con el propósito de prevenir acciones que deriven en aplicaciones masivas que generen impactos ambientales adversos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Boo, Elizabeth. 1990. Ecoturismo: Potenciales y Escollos. Wild Found & The Conservation Foundation.
- Boullón, Roberto C., 1990. Planificación del Espacio Turístico, México, Edit. Trillas.
- Casasola, Luis. 1990. Turismo y Ambiente. México, Edit. Trillas.
- Ceballos – Lascuráin, Héctor. 1998. Ecoturismo, Naturaleza y Desarrollo Sostenible. México, Edit. Diana.
- Dachary, Alfredo César, 1991. Los impactos del turismo y sus alternativas. CIQROO, Q. Roo. México.
- Daltabuit, Magali, et al. 2000. Ecoturismo y Desarrollo Sustentable. Impacto en comunidades rurales de la selva maya. México, UNAM, CRIM.
- Deffis Caso, Armando. 1998. Ecoturismo Categoría Cinco Estrellas, México. Edit. Arbol.
- Eberhardt H. Rues. 1995. Eco – Hotel Management, Conciencia Ecológica en la Administración Hotelera. México, Grupo Editorial Iberoamérica.
- Hiernaux Nicolas, Daniel. 1989. Teoría y praxis del espacio turístico. UAM.
- Instituto Nacional de Ecología / SEMARNAP. 2000. Medio Ambiente y Turismo. Logros y retos para el Desarrollo Sustentable 1995 – 2000.
- INEGI. 2000. Estadísticas del Medio Ambiente, México, 1999. Tomos I y II.
- INEGI. 2000. Indicadores de Desarrollo Sustentable en México.
- Jiménez Martínez, Alfonso de Jesús. 1998. Desarrollo turístico y sustentabilidad. México, Edit. Porrúa.
- Masri de Achar, Sofia; et al. 1997. La industria turística; Hacia la sustentabilidad. México, Edit. Diana.
- Molina, Sergio; Rodríguez Woog, Manuel, Cuamea, Felipe. 1986. Turismo Alternativo, un acercamiento crítico y conceptual. México, Edit. Nuevo Tiempo libre.
- Molina, Sergio. 1991. Conceptualización del Turismo. México, Edit. Limusa.
- Molina, Sergio. 1994. Turismo y Ecología. México, Edit. Trillas.
- Poder Ejecutivo Federal. 2001. Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006. México.
- Rodríguez Woog, Manuel, et al. 1986. Turismo Alternativo, un acercamiento crítico y conceptual. México, Edit. Nuevo Tiempo libre.
- SECTUR. 2000. Guía Oficial de Destinos para el Turismo de Aventura, Ecoturismo y Turismo Rural en México.
- SECTUR. 2000. Indicadores de la Actividad Turística, Dirección General de Política Turística.
- SECTUR. 2000. Política y Estrategia Nacional para el Desarrollo Turístico Sustentable.
- SECTUR. 2001. Manual para la identificación, formulación y evaluación de empresas de turismo rural en México.
- SECTUR. 2001. Programa Nacional de Turismo 2001 – 2006.
- SEMARNAP. 1997. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente.
- SEMARNAP–SECTUR. 1997. Programa de Ecoturismo en Áreas Naturales Protegidas de México.
- SEMARNAP–CONABIO. 2000. Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México. Gobierno de la República.
- SEMARNAT. 2001. Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001 – 2006.