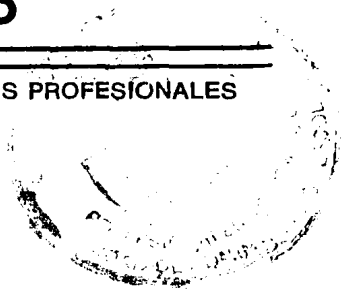


20721
296



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



ANALISIS TECNICO JURIDICO DEL TURISMO
SUSTENTABLE EN AREAS NATURALES.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

KARINA YANET VAZQUEZ JIMENEZ

ASESOR DE TESIS:
DR. GABINO EDUARDO CASTREJON GARCIA



ACATLAN, EDO. DE MEX.

DICIEMBRE DE 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

MI AGRADECIMIENTO

A JESÚS

Por ser mi PADRE y AMIGO dador de vida, pero sobretodo por guiarme a cada paso y por que las palabras no me alcanzarían para describir todas las bendiciones que me ha dado para hacerme sentir la consentida de DIOS.

A MI MAMÁ

María del Carmen Jiménez Hernández.
Por ser mi mejor amiga y enseñarme a trazar mis metas y a luchar para alcanzarlas.

A MI PAPÁ

Victor Manuel Vázquez Ramírez
Por ser soñador y en el camino enseñarme a crear mis propios sueños y especialmente por ayudarme a disfrutar de la vida.

Y a ambos por que siempre han estado detrás de todos mis logros y sin ellos este trabajo jamás hubiera sido impreso.

Nombre: MARÍA JIMÉNEZ
VÁZQUEZ RAMÍREZ
Fecha: 04 - DICIEMBRE - 2003
Firma: MARÍA JIMÉNEZ RAMÍREZ

A MIS HERMANOS

Braian E. Vázquez Jiménez.

Por su admiración y cariño incondicional, cuyos besos siempre me dieron aliento.

Victor M. Vázquez Jiménez.

Por su paciencia y por mostrarme todas las virtudes que posee.

A JORGE

Por sus consejos, los cuales siempre me han ayudado a superarme, pero más aún, por decidir amarme y escuchar la voz de Dios para unimos.

DEDICATORIAS.

A MI ABUELO +

Silverio Jiménez Ulín.

Cuya memoria me ha inspirado toda mi vida y me recuerda constantemente que soy capaz de llegar hasta donde me proponga.

A MI ABUELITA

Guadalupe Hernández

Por su ejemplo de fuerza, lealtad y amor.

A MIS ABUELOS

Victoriano Vázquez y

Margarita Ramírez

Por darme el mejor regalo: MI PADRE.

A MIS TÍAS:

Elizabeth Jiménez Hernández

Por ser ejemplo de superación.

Concepción Jiménez Hernández.

Por ser ejemplo en valor y nobleza.

Y a ambas, por su amor, confianza y apoyo durante toda mi vida académica.

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES.

Dr. Gabino Eduardo Castrejón García

Por aceptar ser mi asesor y compartir sus conocimientos y experiencia para conmigo y esta Casa de Estudios.

**Al Pte. De la Comisión Nacional de Áreas Naturales
Protegidas y al
Lic. Rubén Jiménez Sámano.**

Por su valiosa aportación para la conclusión de este trabajo, y por compartir su experiencia y conocimiento en materia de Áreas Naturales Protegidas

**Lic. César Octavio Irigoyen Urdapilleta.
Lic. Irene Díaz Reyes
Lic. Jorge Morales Camacho
Lic. J. Jesús Núñez Regalado.**

Por su valioso apoyo en la revisión de este trabajo.

Lic. Sergio Pérez Guillén

Por creer en mí y darme la pauta para mostrar mi capacidad de escalar niveles.

A la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO UNO TURISMO Y ÁREAS NATURALES	I
OBJETIVO	1
1.1. Definición de Turismo	1
1.2. Los sujetos del Turismo	4
1.3. Clasificación del Turismo	5
1.3.1. Turismo Convencional.....	6
1.3.2. Turismo Alternativo.....	8
1.4. Recursos Naturales y Culturales en México	10
1.4.1. Recursos Naturales.....	10
1.4.2. Recursos Culturales.....	11
1.5. Áreas Naturales Protegidas	12
1.5.1. Concepto.....	12
1.5.2. Áreas Naturales Protegidas en México.....	14
1.5.3. Categorías de Manejo.....	18
1.5.4. Relación de las Áreas Naturales Protegidas y el Turismo.....	22
CAPÍTULO DOS IMPLEMENTACIÓN DEL DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL TURISMO	24
OBJETIVO	24
2.1. Concepto de Desarrollo Sustentable	24
2.2. Conceptos Fundamentales del Desarrollo Sustentable	32
2.2.1. Gestión Ambiental.....	32
2.2.2. Política Ambiental.....	35
2.2.3. Impacto Ambiental.....	38
2.2.4. Impactos Ambientales producidos por el turismo.....	40
2.2.5. Calidad de Vida.....	42
2.3. Turismo Sustentable y Ecoturismo	44

A

2.3.1. Concepto de Turismo Sustentable.	44
2.3.2. Concepto de Ecoturismo.	47
2.3.3. Actores del Turismo Sustentable.	50

CAPÍTULO TRES
MARCO JURÍDICO DEL TURISMO SUSTENTABLE EN ÁREAS NATURALES. — 51

OBJETIVO. 51

3.1. Instrumentos Nacionales. 53

3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 53

3.1.1.1. Artículo 25 Constitucional. 53

3.1.1.2. Artículo 27 Constitucional. 57

3.1.1.3. Artículo 73 fracción XXIX-G 59

3.1.2. Leyes. 60

3.1.2.1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 60

3.1.2.2. Ley Federal de Turismo 61

3.1.2.3. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 69

3.1.3. Reglamentos 85

3.1.3.1. Reglamento de la Ley Federal de Turismo 85

3.1.3.2. Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas. 91

3.1.4. Normas Oficiales Mexicanas. 95

3.1.4.1. Normas del Sector Turismo 97

3.1.5. Programas de Manejo 101

CAPÍTULO CUATRO
EL TURISMO SUSTENTABLE EN ÁREAS NATURALES. 105

OBJETIVO 105

4.1. Panorama Organizacional. 105

4.1.1. Organizaciones Gubernamentales en México 105

4.1.2. Organizaciones No Gubernamentales 111

4.1.3. Instituciones Académicas 112

4.1.4. Participación del Sector Privado 112

4.2. Realidades de Aplicación. -----	113
4.2.1 Instrumentos de planeación y prevención a favor del turismo sustentable. ----	113
4.2.2 Indicadores del Turismo Sustentable. -----	122
4.3. Actividades Relacionadas Al Turismo Sustentable en Áreas Naturales. -----	123
4.3.1. Actividades implementadas para la conservación. -----	123
4.3.2. Participación de las comunidades. -----	125
CONCLUSIONES. -----	127
BIBLIOGRAFÍA. -----	134

TEMA

**ANÁLISIS TÉCNICO JURÍDICO DEL TURISMO
SUSTENTABLE EN ÁREAS NATURALES.**

OBJETIVO GENERAL.

**REALIZAR UN ANÁLISIS TÉCNICO JURÍDICO DEL
TURISMO EN ÁREAS NATURALES, DENTRO DEL
DESARROLLO SUSTENTABLE**

INTRODUCCIÓN

Para iniciar el estudio del presente trabajo, es necesario recalcar la importancia que el turismo tiene para los intereses nacionales, actividad que se ha consolidado como uno de los ejes de la economía nacional. Para demostrarlo, podemos destacar que durante el 2001, México recibió un total de 19 millones 811 mil turistas internacionales, cifra sólo 4 por ciento inferior a la recibida durante el año anterior y, se captaron 8 mil 400 millones de dólares por concepto de divisas, lo que representa el 1.3 por ciento superior al año anterior.

En ese mismo año, nuestro país recibió casi 81 millones de excursionistas, de los cuales más de 77 millones fueron en franjas fronterizas y más de 3 millones mediante cruceros.

De acuerdo a lo anterior, el Turismo continuó aportando recursos significativos a la cuenta corriente de la balanza de pagos. Estimándose un saldo superavitario de 2 mil 698.6 millones de dólares, tan sólo 3.5 por ciento obtenido el año anterior. De igual forma, para diciembre de 2001, la planta laboral del sector logró mantenerse en más de 1 millón 925 mil puestos de trabajo remunerados.

Cabe señalar que el Turismo nacional, por su peso y magnitud, tuvo un efecto altamente positivo. La llegada de turistas nacionales a hoteles para todo el año 2001, mostró un crecimiento del 1.9 por ciento, al registrarse 47 millones 782 mil llegadas de turistas nacionales a hoteles, contra los 46 millones 466 mil que lo hicieron en el año 2000.

Ahora bien, es menester reconocer que actualmente se vive un proceso de cambio en los gustos y tendencias del turismo a nivel nacional como internacional del que nuestro país no puede estar exento, por lo que se hace forzoso que a la par se empiece una transformación en el sector turismo que sea capaz de responder a las tendencias internacionales relativas a procesos económicos y demográficos en materia de turismo, así como a las tendencias asociadas con los procesos de deterioro de los recursos naturales y con la necesidad de conservarlos.

Haciendo una conciente evaluación de lo que ha sido la actividad turística en las últimas décadas se ha revelado el hecho de que de seguir con los esquemas tradicionales de este sector, dicha actividad será colocada en una posición vulnerable, al grado de agotar sus propios recursos.

Por ello, es necesario que haya un equilibrio entre el desarrollo del turismo y la protección de los recursos naturales, los cuales constituyen su capital, y para que esto pueda darse se requiere que todos los sectores de la economía nacional participen dentro de sus posibilidades y a su vez, esto demanda que existan instrumentos jurídicos adecuados con los que dichos sectores puedan participar coordinadamente pero que además puedan cumplir con sus respectivos intereses.

En este sentido, en el Primer Capítulo del presente trabajo se exponen las bases sobre las que se da el turismo, pero además plantea las alternativas de desarrollo y modelos más adecuados que cumplan con las características y expectativas ya descritas. Dentro

de ello, también se hablará de un elemento que a mi consideración es de suma importancia para la instauración de un verdadero turismo sustentable, este es el de las Áreas Naturales Protegidas.

Son las Áreas Naturales Protegidas un recurso aún sin explotar adecuadamente, quizá por que no se ha comprendido su importancia tanto para el hombre por la sola existencia de sus elementos que en algunos casos conviven intrínsecamente con el ser humano, como por el potencial productivo que ellas engloban, mismo que se ha descuidado y pretendido incorporar a la administración pública como un requisito y no como una verdadera fuente de riqueza económica.

En el Segundo capítulo se hablará del modelo de desarrollo hoy día muy en boga, este es el modelo de Desarrollo Sustentable, sobre el cual se basa el modelo turístico sustentable. Tomaremos solo puntos importantes del mismo, únicamente para efectos de entender sus principios y expectativas de incorporación a cada área y actividad de la vida del hombre. De esta forma, entraremos de lleno a lo que entendemos por turismo sustentable y de sus manifestaciones más importantes dentro de los espacios naturales abiertos.

Así mismo, el presente trabajo abordará precisamente el marco jurídico en el cual conviven el turismo y las Áreas Naturales Protegidas en donde se prevé pueda llevarse a cabo. Es a los instrumentos nacionales a los que hemos puesto mayor énfasis ya que es en ellos donde se advierte más estrechamente la vinculación entre estos dos grandes puntos, tal es el caso de nuestra Carta Magna, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente así como la Ley Federal de Turismo.

De igual forma se hablará de otros instrumentos, que si bien no se trata de leyes en toda la extensión de la palabra por carecer de coercitividad, si se perfilan como herramientas útiles para el establecimiento de normas de conducta que faciliten el establecimiento de un turismo sustentable así como del aumento en la calidad del servicio turístico y mayor respeto por nuestro entorno.

En el Capítulo Cuatro, hablaremos de quienes intervienen de forma directa con la actividad turística realizada en las Áreas Naturales Protegidas, que por importancia mencionaremos en primer lugar a los organismos públicos centralizados que están más estrechamente vinculados como son la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Turismo, así como de otros organismos públicos y no gubernamentales que intervienen de alguna u otra forma.

Así mismo es también relevante la participación del sector privado y social, pues como se entenderá posteriormente en este marco de transformación es imposible que se de sin la intervención de todos los sectores de la sociedad mismo que se ve regulado en la LGEEPA y la LFT entre las más importantes por lo que también le dedicaremos un apartado.

Así mismo hablaremos de ciertos mecanismos que intervienen para la planeación turística y su aplicación, tales como el ordenamiento ecológico y la Evaluación del Impacto Ambiental, los que se cuentan entre los instrumentos de prevención de la política ambiental y como se verá en su respectivo apartado se trata de aspectos sumamente importantes para el turismo sustentable.

En resumen, se pretende establecer el marco general de lo que se entiende por turismo sustentable y las ventajas del desarrollo de esta rama de la economía para los intereses nacionales, pero más aún, que en el momento en que se reconozca y emplee el potencial con el que cuenta nuestro país, nos encontremos preparados tanto en materia de legislación y como organizacional.

CAPÍTULO UNO

TURISMO Y ÁREAS NATURALES

OBJETIVO.

En el presente capítulo se expondrá de manera general el marco conceptual del desarrollo de la actividad turística así como su clasificación más relevante para los efectos del presente trabajo y se hablará sobre la relevancia de esta rama de la economía para el desarrollo del país desprendiéndose de ello, la importancia de su regulación.

De igual forma, abordaremos lo relacionado al establecimiento de las Áreas Naturales Protegidas, su clasificación y valor, vistas como espacios idóneos para el establecimiento y desarrollo de acciones encaminadas a la conservación del ambiente y crecimiento económico de las zonas relacionadas y en general, del país. Nos percataremos del potencial turístico con que cuenta nuestro país, no solo en cuanto hace a recursos naturales que ya de por sí es altamente privilegiado sino que además, cuenta con una rica cultura, la cual en repetidas ocasiones se mezcla de manera extraordinaria con los ambientes naturales.

Por último se expondrá la relación que existe entre las áreas naturales protegidas y el turismo, así como su importancia.

1.1. Definición de Turismo.

El turismo puede ser reconocido desde el momento en que el hombre comenzó a viajar, sin embargo, por razones obvias (dificultad y peligro al realizarlos, costos de los mismos, etc.) la actividad viajera en épocas anteriores a la que vivimos era motivada en forma preponderante por razones de índole económica que tendían específicamente a la satisfacción de las necesidades vitales, comercio, guerra, etc., y sólo como una excepción y en número reducido de personas por el deseo de descanso o placer, salud, etc.

Las características peculiares del mundo en que vivimos, tecnificación, facilidad, seguridad y rapidez en la transportación, acceso de grandes masas de población a bienes económicos suficientes, vacaciones anuales y descansos semanales pagados como consecuencia de la industrialización, etc., hacen posible que grupos numerosos de personas viajen de un sitio a otro por el simple deseo de placer, descanso, salud, etc..

José Ignacio de Arrillaga define al Turismo como "Todo desplazamiento voluntario y temporal, determinado por causas ajenas al lucro, el conjunto de bienes, servicios y organización que en cada nación determinan y hacen posibles esos desplazamientos y las relaciones y hechos que entre éstos y los viajeros tienen lugar"¹

¹ VILLASEÑOR DAVLOS JOSE LUIS, "Derecho Turístico Mexicano" Editorial Harla, México 1992. pág. 1

PAGINACIÓN DISCONTINUA

El *Diccionario Turístico Internacional* publicado en 1955 por la Academia Internacional de Turismo de Montecarlo, el cual pretende proporcionar la definición de turismo más exacta y científica posible, señala en su parte relativa a la etimología, que la palabra turismo viene del vocablo inglés *tour*, viaje, que deriva de la palabra francesa *tour*, viaje o excursión circular, la cual procede a su vez del latín *tomare*²

La procedencia del vocablo inglés *tour*, que aparece documentalmente por primera vez en 1970, del transitivo *to make tour* como galicismo del francés *tour*, es algo que confirman la mayoría de los diccionarios, entre ellos, *The Shorter Oxford English Dictionary*, el cual también hace referencia a la definición de turista, a saber:

"Turista. Aquel que hace un viaje, el que viaja por recreación, el que viaja por placer o cultura, visitando ciertos lugares por sus objetos, escenarios o por gusto.

Turismo. Teoría y práctica del viajar, viajar por placer.

Sus raíces son dos *tour* y *turn*, ambas derivadas del latín *tomus* (torno) como sustantivo (redondear, tornear, labrar a torno, y en latín vulgar, girar) y *tomare* como verbo (de la que se aprecia por la raíz común la idea de giro, de viaje circular y de vuelta al punto de partida)³.

Los sufijos *ista* e *ismo* que completan las palabras turista y turismo se refieren a la acción que recae sobre una persona o grupo de ellas.

Lo que explica el por qué se utilizan para significar el fenómeno individual o general del desplazamiento turístico.

De acuerdo a lo anterior, puede entenderse que el turista es la persona que viaja temporalmente y regresa a su lugar de origen o residencia permanente. Y turismo será lo referente a las personas que viajan temporalmente con intención de regresar a su domicilio habitual.

Ya que la palabra turismo se formó de la raíz *tour* es común que su significado se utilice incluso como sinónimo de viaje, y siendo así el caso que con frecuencia al hacer mención del origen del turismo esta se señale como una actividad que remonta su origen a los primeros albores de la humanidad, opinión que de acuerdo a lo mencionado es equívoca ya que si bien es cierto no existe un consenso sobre el tiempo, lugar y circunstancias que dieron origen al término "turismo", sí en contrario hay uniformidad entre los especialistas para aceptar que el turismo es una actividad socioeconómica que presenta características de un fenómeno propio de nuestra época y como consecuencia del proceso de industrialización

Para Manuel Ramírez Blanco en *Apuntes del curso de introducción al estudio del turismo*, México 1966, las características del fenómeno turístico son:

² ORTUÑO MARTINEZ, MANUEL. *Introducción al estudio del Turismo*. Textos Universitarios, México 1966.

³ FERNANDEZ FUSTER, LUIS, *Teoría y técnica del turismo*. Editora Nacional, Colección Mundo Científico- Serie Turismo, Madrid 1967.

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

- a) Es una actividad humana tendiente a promover el deseo de viajar por placer, descanso, salud, etcétera, en grandes masas de población para posteriormente, serviría durante la realización de ese viaje (red de servicios turísticos).
- b) La presencia continua y permanente de grupos de personas que se trasladan de un sitio a otro por varias razones, pero ajenas al afán de lucro o de su trabajo habitual (corriente turística).

El Instituto Mexicano de Investigación Turística, menciona la definición de Turismo de Hunziker, quien la establece como:

“Un conjunto de relaciones y de hechos producidos por el desplazamiento y permanencia de personas fuera del lugar de residencia en tanto dicho desplazamiento y permanencia no están motivadas por una actividad lucrativa”.

Así mismo, el Instituto Mexicano de Investigación Turística ha considerado conveniente establecer una diferencia entre al fenómeno social del desplazamiento humano temporal, de la industria que los explota con fines económicos. Dicho fenómeno fue definido como:

“El desplazamiento humano de un espacio vital a otro temporal. Entendido el primero como aquel ámbito geográfico donde un individuo se desenvuelve socialmente y obtiene de fijo los medios económicos de subsistencia”.

A la industria turística la concibió:

“Un sector económico de servicios básicos, de alojamiento y alimentación vinculados de agencias de viajes y de transporte de pasajeros; complementados por otros de recreación y venta de productos típicos y apoyados en su conjunto, por una serie de actividades productoras de bienes y servicios”.

Así mismo han considerado estas dos, como un “sistema de Turismo”, descrito como:

“Un conjunto definible de relaciones, servicios e instalaciones que interactúan cooperativamente para realizar las funciones que promueven, favorecen y mantienen la afluencia y estancia temporal de los visitantes”.

Por lo que para concluir, retomamos la definición de Hunsiker, mencionado en el Libro de Ortuño Martín, como *“Un conjunto de relaciones y de hechos producidos por el desplazamiento y permanencia de personas fuera del lugar de residencia en tanto dicho desplazamiento y permanencia no están motivadas por una actividad lucrativa”*.

No obstante esta definición no podemos afirmar que el fenómeno turístico se limite únicamente al desplazamiento y permanencia en un lugar de los turistas sin ánimo de lucrar, sino que debe abarcar otras ideas más, como el acto de elegir, la voluntariedad del traslado o la temporalidad de la permanencia de tales personas fuera del sitio habitual de residencia, sin embargo, no hablaremos de todas ellas, ya que en esta sección solo se pretende dar una vista panorámica de lo que por Turismo se entiende.

Cabe recalcar el hecho de que en la propia LFT ni en su reglamento se habla de lo que en términos generales podemos entender por Turismo, por esa razón solo nos hemos enfocamos en definiciones dogmáticas

1.2. Los Sujetos del Turismo.

En el artículo 3ro de la LFT, se señalan quienes participan en el desarrollo de la actividad turística, a saber:

- a. La Secretaría de Turismo
- b. El Prestador de Servicios Turísticos y
- c. El Turista.

La Secretaría de Turismo. Será la encargada como órgano de Estado de regular la actividad turística en nuestro país, de cuya participación y funciones hablaremos en el Capítulo último de esta trabajo, bástese mencionar para los fines de este apartado que su rol en la actividad turística es primordial para llevarse a cabo.

El Prestador de Servicios será "La persona física o moral que habitualmente proporcione, intermedie o contrate con el turista, la prestación de los servicios a que se refiere esta ley".

En el artículo 4 de la ley en comento, se establece que se consideran servicios turísticos, los prestados a través de:

- I. Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas que presten servicios a turistas.
- II. Agencias, subagencias y operadoras de viajes;
- III. Guías de Turistas, de acuerdo con la clasificación previstas en las disposiciones reglamentarias.
- IV. Restaurantes, cafeterías bares, centros nocturnos y similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casa rodantes a que se refiere la fracción I de este artículo, así como en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas, y
- V. Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.

Los prestadores de servicios a que se refiere la fracción IV que no se encuentren ubicados en los lugares señalados, podrán solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Turismo, siempre que cumplan con los requisitos que la Secretaría fije por medio de disposiciones generales

En cuanto a la operación de los *prestadores de servicios* esta será regida en el Capítulo I, del Título Quinto de la Ley

Turista será "La persona que viaja desplazándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utilice alguno de los servicios turísticos a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población".

Y en la Ley General de Población en su artículo 42 fracción I, referente a la calidad de no inmigrante define al *turista* como aquella persona que se interna en el país "con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables"

Distinguiéndolo así del Visitante, en cuya fracción III lo define como aquella persona que se interna en el país "para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año". Y en su fracciones VIII, IX y X menciona a los Visitantes Distinguidos, Visitantes Locales y Visitantes Provisionales, respectivamente.

Por lo que el término Turista se referirá a la persona que se desplaza de su lugar de origen sin el ánimo de lucrar, pero además, según a Ley General de Población, su estancia en el país no deberá de exceder de seis meses (para los extranjeros), y ya que la Ley Federal de Turismo señala que será Turista toda persona que utilice alguno de los llamados servicios turísticos incluye por lo tanto a nacionales y extranjeros.

Concluyendo el concepto de turista, en este enfoque abarca al sujeto que realiza el viaje o desplazamiento en un periodo que va de 24 horas a 180 días, con motivaciones de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, partiendo de la localización y planificación de los sitios y generando una serie de servicios de alojamiento, transportación, diversiones, etc., que dan como resultado del desarrollo de la industria turística.

1.3. Clasificación del Turismo.

Si bien la actividad turística tiene un gran potencial económico, esta actividad no se encuentra exenta de provocar impactos negativos sobre la población y el ambiente. De hecho, el deterioro que sufren algunos centros turísticos muestran que las formas en las que se ha conducido el desarrollo del sector distan mucho de la Sustentabilidad⁴

Desde el momento en que se decide impulsar el desarrollo turístico de una región hasta la etapa de funcionamiento, ocurren fenómenos que se traducen en formas de apropiación que en muchos de los casos son inadecuadas y altamente demandantes de recursos naturales, con las consecuentes desequilibrios ecológicos que esta presión genera.

Todo aquello se debe, en parte, a los modelos utilizados para el desarrollo de la actividad turística. Los cuales tomaremos como divisiones de nuestra clasificación, útil para los efectos del presente trabajo y de los que hablaremos en esta sección, a saber:

- **Modelo Industrial** Basado en el turismo masivo de sol y playa, generalmente no planeado, ejemplos de ellos son Acapulco, Veracruz, Mazatlán, Puerto Vallarta, entre otros). Es la esencia del modelo convencional.
- **Modelo Alternativo** En este se reduce el número de personas que utilizan los servicios, es esencialmente sostenible, en el que el turista interactúa con su entorno

Cabe hacer especial énfasis sobre el hecho que en la LFT, no se hace mención a ninguna de estas, ya que más bien se trata de una clasificación para efectos de estudio.

⁴ Sustentabilidad: Término introducido en la literatura ecológica, en los años ochenta y noventa, para calificar el desarrollo y crecimiento económico, especialmente referido a los países en vías de desarrollo, sensibles a los problemas ambientales. (Ver Capítulo Tres, sobre Desarrollo Sustentable)

1.3.1. Turismo Convencional.

El Turismo Convencional también es conocido como "modelo Industrial Turístico" (IT) el cual es el de mayor importancia a nivel internacional y cuyo desarrollo comienza en nuestro país a partir del siglo XIX desarrollándose aún más en el siglo XX y en los comienzos de este siglo XXI

El modelo industrial empezó a concebirse en los planteamientos de Smith, Ricardo, Malthus, quienes propugnaron entre otras cosas por la no intervención del Estado en la economía, asignándose a este mantener el orden social y de preservar la soberanía nacional; De igual manera se distinguieron por su pensamiento entre otros los principios de: *Laizzer faire, Laizzer passer*, "dejar hacer, dejar pasar" asimismo propusieron una elevada especialización de la producción y libre comercio internacional. Esos conceptos aplicándolos al turismo se deducen a cada país, asignándoles un rol económico; a México se le ha asignado el papel de proveedor de materia prima, minerales, hidrocarburos, etc., hasta recursos naturales turísticos, sitios de recreo y veraneo. En este sentido, el turismo es una materia prima sujeta a las leyes del mercado que lo consideran una mercancía. Así los países desarrollados o del centro externalizan que los países periféricos o pobres alcanzarán su desarrollo económico, en este caso a través del turismo⁵.

Los principios que sustentan el modelo "IT", son:

- a. El diseño y producción de servicios similares, su logro en la producción seriada, que se manifiesta sobre todo en la gran empresa transnacional identificándose en el servicio que se da con la internacionalización del producto turístico ya que se construyen establecimientos de hospedaje idénticos en distintas partes del mundo, siendo sus procesos de producción y sistemas administrativos similares.
- b. El turista es anónimo, despersonalizado, consumidor de servicios estandarizados, con poca interacción con el anfitrión, con escaso contacto con el entorno mantiene su burbuja ambiental turística, adquiere servicios con gustos y preferencias similares.
- c. Principio de maximización económica, los beneficios y el negocio turístico, ha representado la meta del modelo, de igual manera cuantitativas como el núcleo de turistas y divisas, los empleos, hoteles, agencias de viajes, restaurantes, discotecas centros turísticos, etc.), soslayando las necesidades de los turistas, de la comunidad anfitriona, de las legislaciones locales, de la conservación del medio ambiente y del patrimonio turístico nacional, creándose las necesidades turísticas vía el consumo turístico
- d. Principio de la concentración en la actividad turística. Es la planeación de polos de crecimiento, considerado por el discurso oficial como polos de desarrollo turístico. Es decir, la localización y ubicación de sitios turísticos parte de la calidad de los atractivos, en este caso de arena y agua deben ser de primera para empezar a desarrollarse, dando inicio el proceso de industrialización, a la playa se le comienza a construir infraestructura, vías de comunicación y servicios públicos,

⁵ EULOGIO CASTILLANOS HERNÁNDEZ. "Planeación Física del espacio turístico". Instituto Politécnico Nacional, Apuntes Siglo XXI.

privados y sociales que fomentan y regulan el turismo. Se construye equipamiento representado por los servicios turísticos básicos

- e. Principio de especialización tiene diversas manifestaciones en la empresa y en el servicio turístico, por ejemplo en el renglón de alojamiento se encuentra clasificada en categorías, por estrellas, especiales o diamantes, como también en residencias, departamentos, casa de huéspedes, condominios, tiempos compartidos, hamacas. La especialización también se da en la capacitación y formación de personal calificado, porque finalmente el modelo industrial requiere de mano de obra calificada.⁶

De ellos el principio más importante del modelo industrial es que se basa en la maximización económica, pues su fin es la obtención de beneficios económicos mediante la creación de una cada vez mayor infraestructura turística sacrificando si se requiere, las necesidades de los turistas y de la comunidad anfitriona, eludiendo la aplicación de las normas locales en cuanto a la conservación de la naturaleza y el patrimonio cultural.

También es importante señalar, que en este modelo, los ingresos generados por el desarrollo de la actividad turística rara vez se ve retribuido en la calidad de vida de las comunidades anfitrionas ya que generalmente, las plazas de trabajo generadas y captadas por dichas comunidades se refieren en casi todos los casos a niveles bajos y poco remunerados ya que los puestos gerenciales son generalmente asignados a personal foráneo, y en muchos casos extranjeros, por lo que las divisas captadas no son aplicadas directamente para el mejoramiento en el nivel de vida de los locatarios y si por el contrario los gastos generados por la implementación de esta actividad son absorbidos por ellos, esto, sin mencionar los costos ecológicos producidos y que no son evitados o en el mejor de los casos remediados.

Cabe hacer mención que en México, las políticas turísticas nacionales del gobierno plasmados desde el primer Plan Nacional de Desarrollo Turístico de 1962 de Adolfo López Mateos, del Plan Quinquenal de Desarrollo Turístico de 1969-1973 de Gustavo Díaz Ordáz y Luis Echeverría, Plan Nacional de Turismo de José López Portillo, Programa Nacional de Turismo 1983-1988 de Miguel de la Madrid Hurtado, Programa Nacional de Modernización Turística 1989-1994 de Carlos Salinas de Gortari y del Programa de Desarrollo del Sector Turismo de 1995-2000 del gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León están orientadas a dinamizar el modelo "IT", teniendo como propósitos los siguientes aspectos: la captación de divisas, beneficios económicos, maximización de rentabilidad, generación de empleos, captación de turistas, generación de inversiones, diseño y operación de centros turísticos y polos, planeación de megaproyectos, creación de empresas turísticas, localización de sitios, inventarios turísticos, zonificación turística, regionalización, diseño de productos turísticos, creación de infraestructura, entre los más importantes.

Por lo que hace al actual Programa Nacional de Turismo 2001-2006, este se enfoca preponderantemente a un crecimiento con calidad y desarrollo sustentable del turismo y dentro de sus estrategias se planea la formación de grupos intersectoriales para el consenso de políticas concurrentes, entre las que destacan, para efectos del presente trabajo:

⁶ MOLINA SERGIO, "Conceptualización del Turismo". Editorial Limusa, México 1991.

“Política de Desarrollo sustentable del Turismo. Se habrá de consensar con las instancias de gobierno, valorar y privilegiar la acción del turismo como factor capaz de generar recursos que contribuyan al desarrollo social y la protección del patrimonio natural, así como para su preservación...”

Política de Ecoturismo. Para establecer lineamientos integrales que fortalezcan la implantación de procedimientos en zonas adecuadas a la función producto-segmento, incluyendo la participación de comunidades, autoridades locales, sociales y ambientales”.

De lo que se concluye que si bien en este Plan existen tendencias en cuanto al crecimiento de la actividad turística bajo el modelo industrial, a su paso va previendo la mejor utilización de los recursos y estableciendo una política especial para que el modelo alternativo vaya creciendo dentro de un sistema de planeación integral, tal como lo anuncia la política de desarrollo sustentable.

1.3.2. Turismo alternativo.

En contraposición al modelo II, surge el Modelo Alternativo, el cual tuvo sus orígenes en los países europeos, comenzando a discutirse en nuestro país, a principios de los años noventa y a planificarse más recientemente. Este surge como resultado de una toma de conciencia por parte del ser humano de su relación con la naturaleza y los impactos que generan en el medio ambiente sus acciones, provocando un cambio en las preferencias de los turistas sobre los destinos turísticos tradicionalmente visitados, acrecentando con ello, la demanda por espacios abiertos en los que haya una mínima intervención humana, alcanzando una basta popularidad y aceptación entre quienes buscan una experiencia distinta y lo más alejada posible de su realidad cotidiana y de la monotonía que ofrece un estilo de vida industrializado, por lo que procura un acercamiento al medio rural, valorando los ecosistemas con los que entra en contacto, así como la cultura local.

En este, el espacio turístico está dirigido al desarrollo de unidades turísticas, también conocidos como células turísticas. A diferencia del modelo IT, la empresa turística es mediana y pequeña en cuanto al tamaño, de financiamiento nacional, regional o local, operada por los lugareños, los ingresos obtenidos normalmente son repartidos equitativamente entre los participantes, tiene su máxima expresión en las empresas ejidales y cooperativas, aunque presenta otras variables. El turista es activo y participativo, normalmente tiene interacción con la comunidad y con el medio ambiente, mantienen un intercambio cultural en igualdad de condiciones con el anfitrión, posee condición física y un alto nivel de conocimiento, viaja en pequeños grupos o de manera individual, no requiere de paquetes tradicionales estrictos, requiere de equipo especializado. El diseño del producto turístico debe contemplar elementos naturales, culturales y de aventura principalmente. La planeación del sitio contempla la conservación y preservación del medio ambiente a través de diversas ecotecnologías que prevengan impactos negativos y se toman medidas de amortiguamiento. El paquete turístico refleja la verdadera imagen del sitio y de su gente. Su tipología no es tan amplia como el modelo industrial aunque presente algunas variantes.

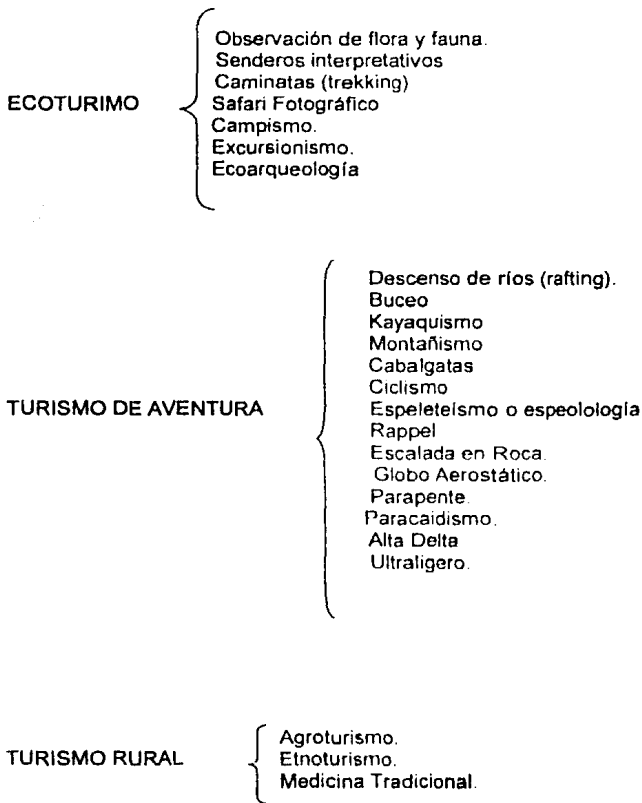
En este, la participación de la comunidad anfitriona se ve notoriamente acrecentada al incorporarse al manejo, operación y repartición equitativa del ingreso bajo un enfoque de sustentabilidad.

La Secretaría de Turismo lo define 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".

La Dirección de Fomento de Turismo Alternativo la ha dividido en varias ramas, las cuales se distinguen entre sí, de acuerdo al tipo de actividad al que van enfocadas, en:

El área de turismo alternativo de la Secretaría de Turismo contempla los siguientes:



- a) **Turismo de Aventura:** Aquellos viajes que tienen como fin el realizar actividades recreativas-deportivas, asociadas a desafíos impuestos por la naturaleza.

En éste, el hombre interactúa con la naturaleza, involucrándose activamente con ella, tal es el caso del ciclismo de montaña, descenso de río, rappel, escalada de roca etc.

- b) **Ecoturismo:** Aquellos viajes que tienen como fin el realizar actividades recreativas de apreciación y conocimiento de la naturaleza a través del contacto con la misma.

En esta, la forma en que se relaciona el hombre con la naturaleza es más bien de carácter contemplativo, tal es el caso de la observación de flora y fauna, caminatas (trekking), safari fotográfico, campismo, etc.

- c) **Turismo Rural:** Aquellos viajes que tienen como fin el realizar actividades de convivencia e interacción con una comunidad rural, en todas aquellas expresiones sociales, culturales y productivas cotidianas de la misma.

En este, se entiende más a la comunidad como parte integrante del ecosistema y como punto principal del valor turístico del área visitada; se encuentran, entre otros, el agroturismo y el etnoturismo.

No obstante esta clasificación, se usa en la práctica el término Ecoturismo indistintamente para hacer referencia a todo el turismo que tenga lugar en los ecosistemas, en ambientes naturales y que por otro lado, estén enfocados a fortalecer el conocimiento y aprendizaje de manifestaciones naturales, a través de ciertas interacciones de bajo impacto ambiental. Ya en el siguiente capítulo se hablara más ampliamente sobre el Ecoturismo.

En síntesis, puede decirse que el Turismo Alternativo involucra llevar a la práctica el modelo de turismo sustentable, del cual se hablará más tarde.

1.4. Recursos Naturales y Culturales en México.

1.4.1. Recursos Naturales.

Los recursos naturales se definen como "Todo medio de subsistencia de las gentes, que éstas obtienen directamente de la naturaleza"⁷

De la anterior definición, se infiere que dichos recursos son extensos en variedad y que su importancia radica en la necesidad que los seres humanos tienen de ellos, pero además hace mención de que los tales deben ser aprovechados de forma directa ya se sea para

⁷ Bassols Batalla A. "Recursos Naturales de México, conocimiento y uso. De nuestro Tiempo, 8va edición pág. 361, 1978 citada por GUTIERREZ NAJERA RAQUEL, en su libro "Introducción al Estudio del Derecho Ambiental", Editorial Porrúa Iru, Edición México 1998.

emplearlos tal y como los ofrece la naturaleza o bien, para industrializarlos convirtiéndolos en nuevas formas de aprovechamiento.

Tradicionalmente, los recursos naturales se han clasificado de acuerdo a su origen en:

- a. Recursos Renovables.- Son aquellos recursos que pueden volver a obtenerse de la naturaleza, en un plazo de tiempo determinado.
- b. Recursos No Renovables.- Son aquellos recursos que dado su origen en la tierra, tomarían millones de años el volver a obtenerse.

Es necesario reconocer que los recursos naturales comprenden no solo los medios de subsistencia del ser humano, sino que además comprende la flora y fauna del planeta así como los espacios en los cuales estos se desenvuelven, mismos que a menudo se encuentran amenazados, razón por la cual se ha tenido a bien, el planteamiento de una política de espacios protegidos que en nuestro país han surgido bajo el rubro de Áreas Naturales Protegidas con su respectiva clasificación, las cuales se constituyen en un medio ideal para la conservación de los entornos naturales y para el caso específico del turismo es entendible que en muchas ocasiones una región o especie se vuelve una atracción turística porque es rara o se encuentra amenazada. Se reconoce plenamente que el turismo en tales circunstancias puede ser una amenaza para estos ecosistemas tan frágiles y que tanto una planificación como gestión adecuadas son de extrema importancia para evitar la degradación de estos recursos.

Con esto, se entiende la importancia de las Áreas Naturales Protegidas sobre las que se constituye un régimen de protección especial y de las cuales hablaremos posteriormente.

1.4.2. Recursos Culturales

Es importante la mención de los Recursos Culturales en el desarrollo de este trabajo, pues estos, se encuentran regularmente vinculados estrechamente con los elementos naturales y constituyen también atractivos turísticos.

Estos aspectos culturales, junto con las áreas naturales pueden acoger las actividades turísticas. De hecho, las culturas precolombinas integraron dentro de su cultura, tradiciones ecológicas que pueden perfectamente adaptarse a fines turísticos y probablemente comprenden el objetivo principal de esta actividad, dada la fascinación de todo el mundo por dichas culturas y su tradicional relación intrínseca con la naturaleza.

En el caso de nuestro país, las culturas precolombinas que surgieron en México como la Olmeca, Maya, Tolteca, Azteca, Mixteca, Zapoteca y Tarasca, construyeron importantes ciudades y sitios ceremoniales, produjeron notables trabajos artísticos e hicieron muchos progresos en los campos de la ciencia y la agricultura, lo cual constituye un importante aliciente para el desarrollo del turismo

México actualmente cuenta con muchas localidades que conservan su pasado prehispánico con una mezcla de patrimonio español e indígena. Las artesanías, la cocina tradicional, música, ceremonias antiguas y trajes típicos son una parte muy importante de México y de su atractivo turístico.

1.5. Áreas Naturales Protegidas.

1.5.1. Concepto.

"Las áreas naturales protegidas constituyen porciones de nuestro planeta, terrestres o acuáticas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado por el hombre y que están sujetas a regímenes especiales de protección. Comúnmente, las áreas naturales protegidas se identificaban con los parques nacionales, que en verdad son sólo una de las muchas formas que pueden asumir, así como con una idea de intangibilidad absoluta de las zonas colocadas bajo protección, lo que por otra parte se ha hecho relativo. En la actualidad, el concepto de áreas naturales protegidas se remite, sin embargo, a la idea de reserva de la biosfera, que fue desarrollada en la primera parte de los años setenta mediante el programa El Hombre y la Biosfera de la UNESCO"⁸

Morales Roger & Craig MacFarland (1980) las define como: "Aquellas áreas silvestres en donde se han dado determinadas acciones legales y/o administrativas y de manejo para garantizar su permanencia a largo plazo"⁹.

Entendiendo por áreas silvestres a aquellas porciones de territorio de tierra y agua, apenas tocados por el hombre moderno, o que han sido abandonados y han vuelto a su estado natural. En algunos casos, estas tierras forman parte de los terrenos baldíos, mientras que en otros, se han asignado para reservas forestales, zonas para el desarrollo agrícola, o se encuentran en manos de particulares.

De donde se desprende que la diferencia entre el área natural protegida y una que no lo es (entendida como área silvestre), es precisamente la protección especial que la ley le asigna al establecerle un régimen jurídico propio y superior sobre el ya establecido pues como ya se vio, estas áreas pueden pertenecer tanto al dominio público como al privado.

Ahora bien, la LGEEPA, en su artículo 3° fracción II, define a las Áreas Naturales Protegidas como las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originalmente no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la propia ley.

Las ANP's son importantes como instrumentos centrales para la protección de la biodiversidad¹⁰ y el mantenimiento de un gran número de funciones ambientales vitales.

⁸ Brañes Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica. Primera Edición, México 1994. Pág. 243.

⁹ Morales Roger & Craig MacFarland, 1980, citado por Gutierrez Nájera Raquel en su libro *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, Ed. Porrúa Pp. 53.

¹⁰ Biodiversidad - La viabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forma parte, comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y los ecosistemas. Convenio sobre la biodiversidad Biológica, DOE de fecha 7 de mayo de 1993 art. 2°, pág. 14.

Puede entenderse entonces, que el bien jurídico tutelado en el derecho ecológico a través del establecimiento de áreas naturales protegidas, es la protección de la biodiversidad y el aseguramiento de un equilibrio armónico entre las fuerzas naturales que permitan a los seres humanos acceder a un ambiente adecuado para su desarrollo, para el cuidado de su salud y en general su bienestar, es decir que con el establecimiento de dichas áreas se tiende a la protección, restauración, conservación y aprovechamiento sustentable de los elementos naturales que las conforman en beneficio de la humanidad.¹¹

El establecimiento de las áreas naturales protegidas tiene por objeto:

- I. Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos ecológicos;
- II. Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial,
- III. Asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos;
 - IV. Proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;
 - V. Generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional;
 - VI. Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico de cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área, y
- VII. Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.

Un Área Natural Protegida se establece mediante una declaratoria que expide el Ejecutivo Federal y para que se considere obligatoria se publicará en el Diario Oficial de la Federación

En la declaración deberá fijarse los objetivos de la misma así como los límites de los terrenos afectados y los estudios previos a la declaración. Se describirán los recursos naturales que pueden ser motivo de explotación y las modalidades a que esta se sujetara. Si incluye predios de propiedad privada o ejidal se especificará la utilidad pública que justifique su expropiación. Así mismo debe especificarse las modalidades a que se

¹¹ CONANP

sujetar4 dentro del 4rea, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o espec4ficamente de aquellos sujetos a protecci3n.

La declaraci3n conlleva de ra4z un cambio en las relaciones de propiedad y de gesti3n de los recursos y de las propias comunidades involucradas, por lo que requiere de una organizaci3n propia que permita la participaci3n de los de grupos locales as4 como de instituciones acad4micas e incluso la de los sectores del gobierno estatal y federal en la que todos trabajen coordinadamente para la conservaci3n, esto se da a trav4s de los Programas de Manejo, para cuya elaboraci3n se establecer4n los lineamientos generales en la propia declaratoria as4 como para la administraci3n de las ANP's.

Las ANP's son pues, proyectos regionales de desarrollo sustentable y de la salud ambiental de M4xico que incluyen: un sustrato jur4dico (decreto de ANP), una estructura organizativa y un programa de manejo (como sistema de planeaci3n de regulaci3n y de promoci3n interna).

1.5.2. 4reas Naturales Protegidas en M4xico.

La preocupaci3n por conservar el entorno natural por parte del ser humano ha sido presente a lo largo de su historia y M4xico no puede ser la excepci3n, prueba de ello la tenemos en las culturas que florecieron en el Valle de M4xico las cuales demostraron un profundo respeto por la naturaleza y una gran conciencia de la conservaci3n de los recursos naturales, cita Fernando Vargas: "dos personajes de la historia de M4xico, Nezahualc3yotl, que mand3 sembrar ahuehuetes en varios lugares de Chapultepec, Molino de Flores, el Contador, y otros; Moctezuma II que promov4 la creaci3n y funcionamiento de parques zool3gicos y jardines bot4nicos"¹²

Con la llegada de los espa1oles, esta preocupaci3n fue perdida de vista, quiz4 debido a que la colonizaci3n produjo un cambio pol4tico, econ3mico y social de conocida trascendencia, en la que la protecci3n de la flora y fauna del "nuevo mundo" fueron olvidadas.

Desde entonces tuvieron que pasar muchos a1os antes de que jur4dicamente tuviera importancia en nuestro pa4s, siendo hasta el a1o de 1876 cuando el sistema jur4dico mexicano inicia formalmente con la protecci3n al bosque, cuando bajo el gobierno de Sebasti4n Lerdo de Tejada se decreta la expropiaci3n del Desierto de los Leones, en base a la importancia de sus manantiales y con ello, se iniciara la pol4tica de 4reas naturales protegidas. Ya para 1917, esta zona se convertir4 en el Primer Parque Nacional de nuestro pa4s.

Cabe destacar que la protecci3n de estas 4reas se da con la promulgaci3n de la primera ley Forestal la cual fue expedida en 1909, misma que fue promovida por Miguel 4ngel de Quevedo quien fung4 como presidente de la Junta Central de Bosques. Esta ley solo pudo ser aplicada en el Distrito Federal ya que la Constituci3n no autorizaba en ese entonces la intervenci3n del gobierno federal dentro de los estados, bajo ese rubro

¹² Vargas M4rquez Fernando. Parques Nacionales de M4xico y Reservas Equivalentes. Instituto de Investigaciones Econ3micas, UNAM. Primera edici3n, M4xico, 1984. P4g. 43.

Una vez concluida la lucha armada, en 1916 y durante las sesiones del Constituyente el Ing. Miguel Ángel de Quevedo estuvo solicitando a los legisladores la redacción de una ley que protegiera los recursos forestales cuyos frutos redundaron hasta 1926 con la Ley Forestal.

Asimismo, en el texto del Artículo 27 Constitucional se estableció en su segundo párrafo: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los..."¹³

Con esto se prevé de manera muy breve la creación de normas o leyes dirigidas a la conservación.

En el lapso de 1935-1939 los esfuerzos para la salvaguarda del patrimonio forestal tienen un gran avance y desarrollo; se crea el Departamento Autónomo Forestal y de Caza y Pesca en 1935. Este departamento tuvo funcionamiento hasta el año de 1940.

A finales de la década de los setenta se introducen nuevos elementos de clasificación para las áreas naturales protegidas, como es el caso de la clasificación de "reserva de la biosfera", en la cual se expresa un nuevo esquema de conservación y de desarrollo regional, en el que interactúan los diferentes sectores sociales.

En cuanto a la administración de los parques nacionales, esta ha estado a cargo de varias unidades administrativas, mismas que fueron elevando su categoría hasta constituirse en la actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la cual a través de su órgano administrativo desconcentrado denominado Instituto Nacional de Ecología tiene a su cargo la atención de las Áreas Naturales Protegidas de interés de la federación.

El inicio y evolución de la gestión en materia de ANP's se dio a grandes rasgos, de la siguiente manera:

- En 1904. Se crea la primera unidad administrativa llamada Junta Central de Bosques y Arboledas adscrita a la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento.
- De 1910 a 1912. Le siguió el Departamento de Bosques adscrito a la Secretaría de Fomento
- De 1914 a 1920 se modificó dentro de la misma dependencia al Departamento de Bosques, adicionándole más áreas de atención, denominándose consecuentemente.
- En 1930. Se crea la Dirección General Forestal de Caza y Pesca, en el cual estaba adscrito el Departamento de Bosques, Caza y Pesca asimismo se modifica el nombre de la dependencia por el de Secretaría de Agricultura y Fomento.
- En 1935. Se crea el Departamento Autónomo Forestal de Caza y Pesca, mismo que operó hasta el año de 1940.

¹³ Tena Ramírez Felipe. Op.cit. Pág. 825 y 826.

- En el período 1939 a 1940 el Departamento Forestal de Caza y Pesca opera como Oficina de Bosques Nacionales y Particulares.
- Durante el período presidencial de Manuel Ávila Camacho queda como Departamento de Reservas y Parques Nacionales.
- En el periodo de Miguel Alemán (1946-1952) continúa funcionando como Departamento de Reservas y Parques Nacionales:
- De 1948 a 1951 funciona el Departamento de Zonas Protectoras, Vedas, Reservas Forestales y Parques Nacionales, dependiente de la Dirección General de Conservación de Bosques de Reforestación, adscrita a la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza.
- En el período de Adolfo Ruiz Cortines continúa en funciones el Departamento de Zonas Protectoras antes mencionado.
- En el período 1958-1964, bajo el régimen del presidente Adolfo López Mateos, se mantiene dicho departamento, es en ese mismo ejercicio, mediante acuerdo presidencial del 30 de junio de 1964 se crea la Dirección General de Fauna Silvestre
- En el período 1964-1970 del Lic. Gustavo Díaz Ordaz se mantiene este departamento.
- En el sexenio del Lic. Luis Echeverría Álvarez que cambia su denominación para quedar como "Departamento de Parques Nacionales".
- En el periodo del Lic. José López Portillo se hacen varias modificaciones: dentro de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se eleva a rango de Dirección General el citado departamento, denominándose como Dirección General de Recreación y Parques¹⁴

De lo anterior se concluye que hasta ese momento la administración de los parques nacionales se daba solo bajo la categoría de Departamento en 1977 mantiene su rango, pero en una situación poco afortunada, ya que se pasa de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas-SAHOP, como Dirección General de Organización y Obras en Parques Nacionales¹⁵

¹⁴ Vargas Márquez Fernando. Op.cit. Pág. 46 y 47

¹⁵ "A título de anécdota, cabe recordar que los parques nacionales quedaron bajo la jurisdicción de dos instituciones diferentes en 1979, cuando se estableció que la SAHOP se haría cargo de los parques nacionales destinados al mejoramiento de las condiciones de vida y bienestar de los asentamientos humanos, y para cumplir con las funciones de recreación, mientras que la SARH administraría los parques nacionales con funciones de conservación de ecosistemas y de protección de cuencas hidrológicas. Esta disposición separó los dos elementos básicos del concepto del parque nacional: la conservación y la recreación, generando confusión sobre su naturaleza misma". Programa de Áreas Naturales Protegidas de México, 1995-2000. Op.cit. Pág. 53.

- En el año de 1982 se estableció la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y al interior de ésta la Subsecretaría de Ecología, adscrita a ella se encontraba la Dirección General de Flora y Fauna Silvestres, así como la Dirección General de Parques, Reservas y Áreas Ecológicas Protegidas; ambas coordinadamente regulaban el establecimiento y desarrollo de viveros, criaderos, laboratorios, estaciones experimentales y reservas de flora y fauna silvestres, sus obras y servicios necesarios, así como fomentar el establecimiento de jardines botánicos y parques zoológicos¹⁶, así como proponer la integración de áreas al Sistema Nacional de Parques, Reservas y Áreas Ecológicas Protegidas.

A partir de la creación de la SEDUE, empieza un vigoroso proceso de establecimiento de reservas de la biosfera, así como de otras categorías de áreas naturales protegidas que se suman a los parques nacionales ya establecidos.

- En 1992 las funciones de la SEDUE en materia de áreas naturales protegidas fueron absorbidas por las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y de Desarrollo Social (SEDESOL) a través del Instituto Nacional de Ecología (INE) respectivamente, quedando encomendados a la primera el manejo y administración de los parques nacionales, y a la segunda, el resto de las categorías de áreas naturales protegidas previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), con lo que se redujo la jerarquía y alcance institucional de las políticas sobre diversidad biológica y ecología, al tiempo que se duplicaban las funciones administrativas. Los parques nacionales quedaron dependientes de la Dirección General de Flora y Fauna Silvestres adscrita a SARH y el resto de las áreas naturales protegidas se quedaron a cargo de la Dirección General de Aprovechamiento Ecológico de los Recursos Naturales, adscrita al INE.
- En diciembre de 1994 con el régimen del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se da una nueva conformación de la Administración Pública Federal, consistente en reordenar determinadas funciones que venían ejerciendo las Secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de Energía, Minas e Industria Paraestatal, así como la de Pesca, para constituir a la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Dicha dependencia se crea mediante un decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994.

De acuerdo a esta modificación legal registrada en 1994, el Instituto Nacional de Ecología se agrupa como un órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAP, conforme lo establece el Artículo Segundo del Reglamento Interior de dicha Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de julio de 1996.

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 54 del referido reglamento, al Instituto Nacional de Ecología le corresponden entre otras atribuciones, las de proponer el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la federación y promover para su administración, la participación de las autoridades federales o locales y de universidades, centros de investigación y particulares, así como organizar y administrar

¹⁶ Artículo 31 fracción IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, publicado en el Diario oficial de la Federación el 29 de marzo de 1983, Pág. 61.

las áreas naturales protegidas que no estén expresamente conferidas a otras dependencias y supervisar en coordinación con otras unidades administrativas competentes de la Secretaría, las labores de conservación y protección de dichas áreas, así como integrar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, funciones que lleva a cabo a través de la Unidad Coordinadora de Áreas Naturales Protegidas.

Por último, es de subrayar el hecho de que conformidad con lo que dispone el último párrafo del Artículo 51 de la LGEEPA, actualmente dentro de las estructuras de gestión en materia de áreas naturales protegidas, debemos considerar también a la Secretaría de Marina, quien comparte responsabilidades con la SEMARNAP en el establecimiento, administración y vigilancia de los parques nacionales constituidos en las aguas marinas mexicanas, sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción.

1.5.3. Categorías de Manejo.

"Las Categorías de Manejo son un método técnico-científico y administrativo de manejo que se aplica a las áreas silvestres, en la inteligencia de que las características del área específica, determinan la categoría de manejo"¹¹.

Con las categorías de manejo se pueden establecer los objetivos de las ANP, para lograr una correcta administración y manejo de los recursos que se pretenden proteger, identificando el uso de cada área y evaluando sus actividades.

En nuestra legislación ambiental ya se encontraban previstas desde la LGEEPA de 1988, en donde se definían siete de las nueve categorías de manejo reconocidas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), aunque debe señalarse que al decretarse o proponerse un área como ANP, esto se realizó bajo las categorías de manejo utilizadas por la SAHR y por SEDUE-SEDESOL, hoy SEMARNAT, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de diciembre de 1986 en donde se reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la LGEEPA, siendo significativo en estos cambios el que se refiere a la adecuación de las categorías de conservación (áreas naturales protegidas) previstas en el Artículo 46 de dicho ordenamiento, reduciéndose su número, readecuándose unas y adicionando otras más con el fin de adecuarlos a la realidad del país.

Entre las categorías que desaparecen, encontramos la de las reservas especiales de la biosfera, esto obedeció al hecho de que en los lineamientos previstos por organizaciones internacionales como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza o la UNESCO no se encuentran contempladas, ya que sólo hace referencia las reservas de la biosfera destacándose además, que desde la expedición en 1988 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente hasta la fecha, nunca se emitió una declaratoria que estableciera o constituyera una reserva bajo esta categoría, también es fácil observar que su función está cubierta o es muy similar a las de otras categorías.

Las áreas de protección de recursos naturales fue otra de las categorías que se adecuaron en estas reformas, pues en la actualidad, las mismas incluían ciudades y en algunos casos hasta entidades federativas enteras, así como áreas dedicadas al

¹¹ GUTIÉRREZ NÁJERA RAQUEL, *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, Ed. Porrúa, Primer Ed., México 1991, pp. 55

aprovechamiento ganadero o agrícola por lo que en realidad, no se trataba de verdaderas áreas naturales y por ende su protección jurídica carecía de justificación.

Es así que las reformas a la LGEEPA en materia de ANP estuvieron enfocadas a la recategorización de las áreas que tuvieran una auténtica vocación natural y que cumplieran con la función para las que fueron creadas.

En cuanto a las categorías que fueron añadidas, es necesario resaltar la readecuación de los parques marinos nacionales que fueron fusionados con los parques nacionales, así serán manejados bajo los mismos lineamientos, recalcando que si bien para el establecimiento de los primeros se tomará en cuenta la Ley Federal del Mar y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables, para los segundos se considerará lo dispuesto en la Ley Forestal, en la Ley Federal de Caza, en la Ley Agraria, etc. lo cual es jurídicamente aberrante ya que cada una de estas áreas tiene características distintas, siendo unos terrestres con vocación eminentemente forestal y los otros ecosistemas marinos, destacando el hecho de que quizás lo único que tienen en común es el enfoque ecoturístico, recreativo o paisajístico de ambos, sin que se pueda soslayar la importancia que de conformidad con la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se da al mar territorial y a los elementos que lo conforman, haciendo necesario que a dichos ecosistemas se les dé un trato especial, acorde con las particularidades del caso.

Otra de las categorías añadidas es la de santuarios, la que por sus características especiales será explicada más adelante.

Para el estudio de las ANP en el presente capítulo, es necesario señalar que para nuestro sistema jurídico existen dos clases de áreas naturales protegidas, a saber:

1. Las del ámbito federal o interés de la federación y;
2. Las de jurisdicción estatal.

Las primeras están representadas por: reservas de la biosfera, parques naturales nacionales, monumentos naturales, áreas de protección de recursos naturales, áreas de protección de flora y fauna y Santuarios

Entre las segundas se encuentran los parques y reservas estatales y las zonas de preservación ecológica de los centros de población y las demás que tengan ese carácter en observancia de la legislación local y municipal conducente.

Para los efectos del presente trabajo, solo nos enfocaremos a las primeras las cuales y de conformidad con el Artículo 46 vigente de la LGGEPA, se encuentran agrupadas en las siguientes categorías:

Reservas de la biosfera; estas se constituirán en áreas biogeográficas relevantes a nivel nacional, representativas de uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción del ser humano o que requieran ser preservados y restaurados, en los cuales habiten especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo a las consideradas endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.

En tales reservas podrá determinarse la existencia de la superficie o superficies mejor conservadas, o no alteradas, que alojen ecosistemas, o fenómenos naturales de especial importancia, o especies de flora y fauna que requieran protección especial, y que serán

conceptuadas como zona o zonas núcleo. En ellas podrá autorizarse la realización de actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y educación ecológica, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas.

En las propias reservas deberá determinarse la superficie o superficies que protejan la zona núcleo del impacto exterior, que serán conceptuadas como zonas de amortiguamiento, en donde sólo podrán realizarse actividades productivas emprendidas por las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria respectiva o con su participación, que sean estrictamente compatibles con los objetivos, criterios y programas de aprovechamiento sustentable, en los términos del decreto respectivo y del programa de manejo que se formule y expida, considerando las previsiones de los programas de ordenamiento ecológico que resulten aplicables.

Parques nacionales; Los parques nacionales se constituirán, tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.

En los parques nacionales sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.

De igual forma para proteger y preservar los ecosistemas marinos y regular el aprovechamiento sustentable de la flora y fauna acuática, se establecerán parques nacionales en las zonas marinas mexicanas, que podrán incluir la zona federal marítimo terrestre contigua

En estas áreas sólo se permitirán actividades relacionadas con la preservación de los ecosistemas acuáticos y sus elementos, las de investigación, repoblación, recreación y educación ecológica, así como los aprovechamientos de recursos naturales que procedan, de conformidad con lo que disponen esta Ley, la Ley de Pesca, la Ley Federal del Mar, las convenciones internacionales de las que México sea parte y los demás ordenamientos aplicables.

Las autorizaciones, concesiones o permisos para el aprovechamiento de los recursos naturales en estas áreas, así como el tránsito de embarcaciones en la zona o la construcción o utilización de infraestructura dentro de la misma, quedarán sujetas a lo que dispongan las declaratorias correspondientes.

Para el establecimiento, administración y vigilancia de los parques nacionales establecidos en las zonas marinas mexicanas, así como para la elaboración de su programa de manejo, se deberán coordinar, atendiendo a sus respectivas competencias, la Secretaría y la Secretaría de Marina

Monumentos naturales; se establecerán en áreas que contengan uno o varios elementos naturales, consistentes en lugares u objetos naturales, que por su carácter único o excepcional, interés estético, valor histórico o científico, se resuelva incorporar a

un régimen de protección absoluta. Tales monumentos no tienen la variedad de ecosistemas ni la superficie necesaria para ser incluidos en otras categorías de manejo.

En los monumentos naturales únicamente podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con su preservación, investigación científica, recreación y educación.

Áreas de protección de recursos naturales; son aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal, siempre que dichas áreas no queden comprendidas en otra de las categorías previstas en el artículo 46 de esta Ley.

Se consideran dentro de esta categoría las reservas y zonas forestales, las zonas de protección de ríos, lagos, lagunas, manantiales y demás cuerpos considerados aguas nacionales, particularmente cuando éstos se destinen al abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones

En las áreas de protección de recursos naturales sólo podrán realizarse actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológica, de conformidad con lo que disponga el decreto que las establezca, el programa de manejo respectivo y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Áreas de protección de flora y fauna; se constituirán de conformidad con las disposiciones de esta Ley, de las Leyes Federal de Caza, de Pesca y de las demás leyes aplicables, en los lugares que contienen los hábitat de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres.

En dichas áreas podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio, investigación y aprovechamiento sustentable de las especies mencionadas, así como las relativas a educación y difusión en la materia.

Asimismo, podrá autorizarse el aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades que ahí habiten en el momento de la expedición de la declaratoria respectiva, o que resulte posible según los estudios que se realicen, el que deberá sujetarse a las normas oficiales mexicanas y usos del suelo que al efecto se establezcan en la propia declaratoria

Los santuarios son aquellas áreas que se establecen en zonas caracterizadas por una considerable riqueza de flora o fauna, o por la presencia de especies, subespecies o hábitat de distribución restringida. Dichas áreas abarcarán cañadas, vegas, relictos, grutas, cavernas, cenotes, caletas, u otras unidades topográficas o geográficas que requieran ser preservadas o protegidas.

En los santuarios sólo se permitirán actividades de investigación, recreación y educación ambiental, compatibles con la naturaleza y características del área.

Cabe resaltar el hecho de que la LGEEPA, también contempla en su Capítulo II del propio Título Segundo, en particular en los artículos del 78 al 78 BIS 1, otra categoría que no se señala en el Capítulo I del Título Segundo, las cuales también se pueden considerar como de interés de la federación, estas son las **zonas de restauración**, establecidas en aquellas áreas del territorio que presenten procesos de degradación o desertificación, o graves desequilibrios ecológicos.

Estas áreas al igual que las demás se establecen mediante expedición de la declaratoria correspondiente emitida por el Ejecutivo Federal, previa elaboración de los estudios que las justifiquen, aclarándose que las declaratorias podrán comprender, de manera parcial o total, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad, los cuales en un momento dado quedarán sujetos a diversas modalidades, con el propósito de detener los procesos acelerados de desertificación o de degradación que impliquen la pérdida de recursos de muy difícil regeneración, o con el objeto también, de recuperar y restablecer los ecosistemas y sus elementos.

Las declaratorias deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, además todos los actos y convenios relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho relacionado con bienes inmuebles ubicados dentro de las zonas que fueren materia de declaratoria quedarán sujetas a la aplicación de modalidades previstas en las mismas, estipulando a manera de mandamiento que los notarios y cualesquiera fedatarios públicos, harán constar tal circunstancia al autorizar las escrituras públicas, actos, convenios o contratos en los que intervengan, sentenciando el propio ordenamiento que será nulo todo acto, convenio o contrato que contravenga lo establecido en la propia declaratoria.

1.5.4. Relación de las Áreas Naturales y el Turismo.

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

Las Áreas Naturales Protegidas representan un recurso turístico de gran valor para México ya que existe una importante tendencia en el mercado turístico internacional que se aleja de los destinos tradicionales en busca de vivencias silvestres que sean social y ambientalmente responsables.

Este sector del turismo ve positivamente la aplicación de normas y reglas que aseguren la conservación de las áreas visitadas, así como la participación equitativa de la población, ya que así, garantiza su propio capital. Lo que en tiempos no muy lejanos era una actividad reservada para aventureros y naturalistas, hoy se ofrece un mercado diverso en cuanto a edad, nivel económico e incluso habilidad física. Para estas modalidades de turismo, las ANP son fundamentales para su desarrollo.

Por lo anterior, se entiende que este tipo de turista requiere un trato más especializado y servicios diferentes. Busca una experiencia conjunta, donde el papel del prestador resulta fundamental.

Las ANP complementan y aumentan el valor de la oferta de áreas para la recreación y el turismo.

CAPÍTULO DOS

IMPLEMENTACIÓN DEL DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL TURISMO.

OBJETIVO

En este capítulo nos enfocaremos a la base sobre la cual nace el turismo sustentable, este es el Desarrollo Sustentable y como veremos no solo es aplicable a esta rama de la actividad humana sino que se hace necesaria para cualquier actividad o sector que el hombre pretenda realizar o realice en la actualidad

Además, plasmaremos de manera general los principales conceptos relacionados con el desarrollo sustentable, con el fin de entender su importancia en la sociedad actual, con lo cual se entenderá que su regulación y estudio por parte de juristas, académicos y estudiantes es imprescindible

Así mismo, se expondrá su aplicación en el Turismo, y especialmente para su desarrollado en Áreas Naturales Protegidas cuyos objetivos e importancia ya ha quedado establecido anteriormente:

2.1. Concepto de Desarrollo Sustentable.

De acuerdo al Glosario de términos sobre medio ambiente del Colegio de México, el desarrollo es definido como un todo, ya que implica un proceso cultural, que abarca el medio ambiente natural, las relaciones sociales, la educación, la producción, el consumo y el bienestar. Es un proceso que debió tener como objetivo el desarrollo integral del hombre tanto físico como psíquico, y a las transformaciones sociales y naturales que deben realizarse para su logro. En base a esto, los indicadores del desarrollo deberían cambiar para dar satisfacción a las necesidades básicas, calidad de vida, y participación de la población en vez de basarse en índices de crecimiento como el Producto Interno Bruto, porque en base a este lo que podríamos medir únicamente es el desarrollo económico mediante el crecimiento de la economía, pero si este no va acompañado de mejores opciones para los habitantes parece no tener razón de ser al no contribuir a tener una vida más saludable y prolongada, a tener acceso a los recursos y al conocimiento a través de la educación. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU) agrega opciones dentro del desarrollo como la libertad política, autoestima personal y de los derechos humanos garantizados

De lo anterior, se deduce que para hablar de un verdadero desarrollo es necesario que este abarque todas las factores mencionados. El modelo de desarrollo empleado durante décadas se enfocaba únicamente al crecimiento económico y al progreso tecnológico en donde no se le dio el lugar a los temas ambientales en la planeación para el desarrollo. Lo que provocó una sobreexplotación de los recursos naturales y una distribución injusta de los beneficios transitorios que se obtenían entre la población de cada país y entre países.

Tales circunstancias son entendidas al darnos cuenta que la naturaleza también es un medio de capital, que desafortunadamente había sido vista como una fuente inagotable de materia prima, así que se constituyó en una proveedora de bienes gratuitos y que por lo mismo, se desperdiciaban en forma indiscriminada, ignorándose su deterioro.

Los recursos naturales entonces, carecían de mercado y ya que no parecía que el cuidado de ellos pudiera repercutir en beneficios económicos, no se puso atención a conservación.

Dicho modelo se enfocaba primordialmente, a la satisfacción de las necesidades a corto plazo sin que se realizara una planeación adecuada y sin advertir los costos a largo plazo que resultarían, en contraposición con los beneficios obtenidos.

Al tomarse conciencia de las consecuencias negativas que traía el modelo de desarrollo empleado, comienza un proceso mundial de búsqueda de alternativas a la crisis ambiental, mediante una visión incluyente de los aspectos sociales, económicos y ambientales.

Las maniobras a seguir para que se diera un desarrollo con las características mencionadas, debían ser acordes a cada región y de hecho tenía que llevar en él un cambio en las tendencias de consumo con nuevos valores sociales, mayor participación ciudadana pero sobretodo, encaminado a un aumento en la calidad de vida de la población

El modelo anterior, denominado industrial dirige sus esfuerzos al crecimiento económico pensando que el atraso y la pobreza serían erradicados de esa manera. Sin embargo, no dio los frutos esperados pues el crecimiento económico solo es un medio para lograr el desarrollo y no el fin en si mismo

Es así que a partir de la década de los setenta comienza a gestarse un sincero interés por los temas ambientales entre la comunidad internacional, formándose dos grupos uno en Europa, llamado *Club de Roma* y otro en América denominado *Fundación Banloche en Argentina*. El primero de ellos, en 1968 empezó un estudio enfocado a la relación entre el crecimiento de la población, el desarrollo industrial y agrícola, la utilización de los recursos naturales y la contaminación del medio ambiente, dentro de una perspectiva de largo plazo. En 1972 los resultados de esta investigación desembocaron en el libro "The Limits to Growth" ("Los Límites del Crecimiento") En este libro se señaló que de seguir en la misma línea se concluiría por exceder la capacidad del planeta para sostener a la población, por lo que se debía pensar en nuevas alternativas tomando en cuenta las relaciones sociales internas y externas. Así mismo, se concluyó que la población y la producción no podían seguir creciendo indiscriminadamente, de otra forma habría un agotamiento progresivo de los recursos, un posible aumento en la mortandad y efectos negativos en la contaminación ambiental e inclusive un descenso brusco en la población.

El grupo en América, decía que los problemas de los países en desarrollo, eran su pobreza y el subdesarrollo y lo tocante a la sobrepoblación, esta solo era resultado de los primeros.

En 1972 se organizó la primera reunión mundial sobre medio ambiente conocida como "la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano", con sede en Estocolmo, Suecia. Pero esta enfrente de primera instancia un significativo rechazo por parte de los

países en desarrollo pues consideraban irrelevante la preocupación ecológica frente a la urgente necesidad de resolver las necesidades básicas de su población. Y en las juntas regionales, estos países expresaron su temor de que las normas ambientales afectaron sus posibilidades de intercambio comercial con los países desarrollados, teniendo una baja comercial en sus economías. Se creía que la aplicación de estas normas eran una estrategia neoproteccionista para impedir la entrada de sus productos a un país receptor por no satisfacer sus reglamentos.

En la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano en Estocolmo se planteó lo siguiente:

- a) La degradación del ambiente corresponde a las naciones industrializadas y ellas deben sufragar los gastos que implica su corrección.
- b) El modelo de desarrollo económico es depredatorio de los recursos naturales y requiere cambios radicales en los modelos de producción, distribución y consumo.
- c) Los problemas ambientales de países en desarrollo se deben a su estado de subdesarrollo, por lo que disminuir la tasa de crecimiento económico es imposible.
- d) Los países en desarrollo se esforzarían por armonizar políticas y estrategias de desarrollo, con la protección ambiental.

Es así, que a partir de 1972 la preocupación por la naturaleza se hizo mundial, destacando que la crisis ambiental era en gran medida resultado de la desigualdad económica en el mundo, pues provocaba por un lado, desperdicio indiscriminado y contaminación en los países desarrollados, y por el otro, una sobreexplotación de los recursos naturales en los países subdesarrollados.

Se inicia así, un proceso de incorporación de la dimensión ambiental dentro de la planeación del desarrollo cuyas primeras medidas son

- Se establecieron numerosas organizaciones nacionales e internacionales gubernamentales y no gubernamentales.
- Se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Encargado de catalizar y coordinar las actividades dirigidas a comprender mejor, desde el punto de vista científico, los cambios en el medio ambiente para desarrollar instrumentos adecuados en la gestión ambiental.
- Se incorporó en los países, Comisiones Nacionales en sus estructuras administrativas, y organismos, que impulsarían la investigación y cooperación técnica en materia ambiental.

El primer antecedente del concepto de Desarrollo Sustentable, lo constituye el término de *Ecodesarrollo* su introducción se debe al primer director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Señor Maurice Strong. Para su conformación se comenzó redefiniendo el desarrollo con las siguientes referencias.

- El crecimiento económico es la base de cualquier acción
- La distribución económica debe ser un principio
- La calidad de vida debe ser un principio de la sociedad

- La gestión racional de los recursos permite controlar el impacto de las actividades humanas sobre la naturaleza.
- Los problemas ambientales entre los países industrializados y los países en desarrollo, son distintos, pues la contaminación inicial de los primeros es la miseria.

De los conceptos anteriores surge el de *Ecodesarrollo*, que tiene entre otras, las características siguientes:

- Cada ecoregión debe aprovechar los recursos para satisfacer las necesidades de la población.
- El ecodesarrollo debe contribuir a la realización de la sociedad.
- La gestión de recursos esta basada en una solidaridad con las generaciones futuras.
- Implica un estilo tecnológico particular, con ecosistemas y nuevas formas de industrialización para los recursos renovables.
- El marco institucional es referido por tres principios:
 1. Una autoridad horizontal, encima de los sectores particulares, que sea responsable y coordinadora de acciones al ecodesarrollo.
 2. Una autoridad que promueva la participación de las poblaciones
 3. Una autoridad que asegure el resultado del ecodesarrollo.
- La educación establecerá las estructuras de participación en la planificación y gestión. Y contribuye a preparar a la población.

El ecodesarrollo fue definido como una modalidad del desarrollo económico que postulaba la utilización de recursos para la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones de la población, esto se lograría mediante la maximización de la eficiencia funcional de los ecosistemas a largo plazo, con el empleo de tecnologías adecuadas para este fin, esto en un marco institucional que permita que la población participe en las decisiones. Su característica más importante era la de dar soluciones específicas a los problemas particulares, en base a los datos ecológicos y culturales de cada área, se daba solución a las inmediatas y a las de largo plazo.

En 1980 la UICN planteó por primera vez al "Desarrollo Sustentable" como una "Estrategia Mundial de Conservación", pero solo se ocupaba de la sostenibilidad ecológica sin ocuparse de otros temas, como el desarrollo económico. Su estrategia se basaba en los siguientes puntos:

1. El mantenimiento de los procesos ecológicos
2. El uso sustentable de los recursos
3. El mantenimiento de la diversidad genética

En 1983 la ONU estableció la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la cual emplea en 1987 el término "Desarrollo Sustentable" en el documento *Nuestro Futuro común. Informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas, presidida por la ministra noruega Gro Harlem Brundland* y que por ello se le conocería como el *Informe Brundland*. Es en ese documento donde queda plasmado el término de Desarrollo Sustentable.

descrito como aquel "... que satisface las necesidades de la población actual sin comprometer la capacidad de las generaciones venideras para satisfacer sus propias necesidades"¹⁸.

Aquí, es necesario aclarar que el término sostenible y sustentable significan lo mismo, aunque de hecho, "sostenible" se emplea más en el ámbito académico y científico, mientras que "sustentable" es utilizado en los discursos políticos e incluso entre la misma sociedad.

En México, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en el artículo tercero, fracción XI, define al desarrollo sustentable como: "*El proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras*"

Bajo este nuevo panorama se acepta que el desarrollo puede darse sin que necesariamente implique una degradación ambiental, teniendo como fundamento una racionalización en los modelos de utilización de los recursos. En este tipo de desarrollo se retoman los principios del ecodesarrollo pero se introducen nuevos elementos de economía, frente a la necesidad de estrategias productivas que no degraden el medio ambiente, reafirmando la necesidad de elevar el nivel de vida de grupos de población más vulnerables.

En todo caso, la sustentabilidad evoca una capacidad de mantener a lo largo del tiempo, una disponibilidad continua de los recursos naturales necesarios para que la vida humana y de otras especies continúe pero que además aumente la calidad de vida. Y como es obvio, la calidad de vida es algo que conlleva una viabilidad económica sin la cual la sustentabilidad no puede lograrse. Es decir, que la relación entre el medio ambiente, la economía y la sociedad es tan primordial que las políticas sobre medio ambiente deberán incluir necesariamente también medidas sociales y económicas y viceversa.

Según la SEMARNAT se pueden mencionar, entre otros, los siguientes principios que deben guiar un proceso de desarrollo sustentable:

a) Principio preventivo. En la aplicación de este principio, las decisiones de los sectores público y privado deberán basarse en una evaluación cuidadosa para evitar daños al medio ambiente y en una evaluación que pondere el riesgo y las consecuencias de diversas alternativas. Donde hay amenazas de daño ambiental serio e irrevocable, la falta de certeza científica no debería usarse como una razón para aplazar las medidas destinadas a prevenir la degradación ambiental.

b) La equidad intrageneracional e intergeneracional. Describe una relación entre las personas, no sólo una norma mínima. Para asegurar la equidad es necesario atender la desventaja económica, social y física. La equidad también tiene una dimensión geográfica, en la que el acceso al empleo, educación, salud y un ambiente saludable varía con la ubicación. Si la equidad se quiere lograr entre las distintas generaciones, debe

¹⁸ Comisión Mundial de Medio Ambiente. *Nuestro Futuro común*, Alianza Editorial, Madrid 1988

tratarse como un objetivo similar a los de eficiencia económica e integridad ambiental en el desarrollo de soluciones. Se pueden requerir recursos adicionales para grupos específicos y compensar sus desventajas particulares. Para lograr la equidad intergeneracional, la generación actual deberá asegurar que la salud, diversidad y la productividad del medio ambiente se mantenga o mejore en beneficio de las generaciones futuras. Más específicamente, necesitan mantenerse las funciones ecológicas esenciales a fin de conservar su capacidad para asimilar y reducir residuos y para salvaguardar el potencial de producción de alimentos y materia prima.

En virtud de que no se conocen los impactos a largo plazo de muchas actividades, asegurar la equidad entre las generaciones, requiere aplicar el principio preventivo mencionado.

c) La orientación hacia las soluciones. Un enfoque orientado hacia las soluciones apunta a la prevención y no a remediar consecuencias, así como a la identificación de oportunidades.

d) Compromiso con el mejoramiento continuo. El logro de una meta de largo plazo requiere un compromiso duradero que lleve a realizar progresos continuos para lograrla. Comprometerse con el mejoramiento continuo hacia la sustentabilidad significa que los impactos potenciales de todas las actividades, de aquellas que parecen relativamente triviales, deben tomarse en cuenta; lo que también significa que los cambios pueden instrumentarse en pasos o etapas manejables. A mayor tasa de cambios necesarios, más difícil y cara es la transición.

e) La responsabilidad. Los gobiernos locales son responsables ante las comunidades que sirven. Están obligados, por lo tanto, a mantener informada a la población no solamente sobre las decisiones que toman, sino también sobre las implicaciones de esas decisiones. Su responsabilidad, sin embargo, va más allá que el mero acceso a la información, tienen que asegurar que informan a sus comunidades en tal forma que las personas puedan entender y también incorporar sus aspiraciones a las políticas y principios que guían la toma de decisiones.

Los fundamentos del Desarrollo Sustentable son:

1. Cambiar hábitos, para mantener y aumentar la base de los recursos y resolver el deterioro para las generaciones presentes y futuras, y esto se logra a través de entender la importancia de la diversidad de los ecosistemas, instrumentar medidas locales, una mejor evaluación del impacto ambiental, el respeto de modelos socioculturales propios.
2. Empezar acciones para luchar contra la pobreza y buscar la distribución equitativa de recursos, aprovechar los recursos de forma sustentable, ordenar ambientalmente el territorio, la coexistencia de la realidad social, económica y natural, una participación social efectiva, buscar una estrategia socioeconómica propia de cada Estado, reducir el crecimiento demográfico, fijar sistemas comerciales más equitativos y abiertos.

Para lograr el Desarrollo Sustentable, es necesario que se promueva que los sistemas políticos y económicos, tomen en cuenta el crecimiento científico; tener un sistema legal e

institucional confiable y además, que se opte por una nueva visión a largo plazo, para tomar decisiones de inversión.

Los tipos de sustentabilidad que requiere este desarrollo son básicamente tres¹⁹:

- a. Sustentabilidad ecológica, implica que el ecosistema guarde sus características esenciales, para que sobrevivan las especies, las poblaciones y ecosistemas, a largo plazo.
- b. Sustentabilidad económica se debe basar en la eficiencia del manejo y gestión de los recursos naturales para seguir con un sistema económico.
- c. Sustentabilidad social, que necesita la equidad y consiste en distribuir los costos y beneficios de manera adecuada entre el total de la población y la población futura.

Es así, que parte de la política del desarrollo sustentable es el crecimiento económico y social.

La propuesta del desarrollo sustentable implica un desarrollo económico racionalmente ecológico. Aunque en un principio esta fue malentendida al pensarse en que se trataría de cambios masivos en la economía mundial, sin embargo en el informe Brundland se señalaban como áreas prioritarias, entre otras, la de población, la industria, la salud, la preservación de especies, la ecología y la urbanización.

La característica de sustentabilidad en el desarrollo se expresa como una forma de mantener la producción a largo plazo. Se señaló que la sustentabilidad se reduce a emplear los recursos de forma que se pudiesen renovar a sí mismos. Lo cual representa un gran problema para los países en vías de desarrollo, ya que sus políticas van encaminadas a resolver problemas que requieren de resultados rápidos frente a la situación de sus economías y a la situación de los pueblos, en donde los cambios de inversión de corto a largo plazo parecen casi imposibles. Aunque las estadísticas demuestran que a la larga, las inversiones a largo plazo que no contemplan costos ecológicos en el futuro son más costosas pues se llega a un deterioro de los recursos de cada país.

El Desarrollo Sustentable tiene como instrumentos los siguientes recursos²⁰:

- 1) Recursos Sociales y Humanos - Se refiere a los seres humanos, sus valores que en su conjunto forman los recursos sociales
- 2) Los recursos naturales - Los cuales se clasifican a su vez en Renovables, No renovables y los de flujo, los primeros son aquellos en los cuales si se respeta el índice de recuperación, podrán recuperarse (solo se utilizan los "intereses" y no el "capital") y los segundos son aquellos que tienen la posibilidad de agotarse porque solo existen a través de procesos geológicos, físicos y químicos de miles o millones de años, y los de flujo son aquellos que su disponibilidad no se ve afectada, se utilicen o no, tal es el caso del aire y de la energía solar. No se puede afectar su disponibilidad pero si su calidad

¹⁹ ENKELIN C., ERNSTO et al. *Ciencia Ambiental y desarrollo sostenible México*, International THOMSON editores, 1997

²⁰ *Ibid*

3) Recursos Tecnológicos y sistemas de producción.

Las metas del Desarrollo Sustentable se resumen en:

- Ecosistemas sanos, para mantener los procesos ecológicos básicos y la salud de ecosistemas para funcionalidad de la naturaleza, a través de la interacción de factores bióticos y abióticos.
- Mantener la diversidad biológica, son la materia prima de procesos ecológicos.
- Una política demográfica, que permita estabilizar las poblaciones humanas.
- Reducir los niveles de producción de basura que puede utilizarse como un recurso para otros procesos.
- Lograr una base estable para los recursos renovables, al tiempo que hay un avance tecnológico se aprovechan de mejor manera los recursos naturales y que se logren a largo plazo.
- Incrementar la calidad de vida, bienes y servicio que no se base en el incremento del Producto Interno Bruto sino que se refleje en el aumento de las condiciones reales de la población
- Estrategias de cooperación internacional

El Desarrollo Sustentable se enfrenta a discusiones entre los países que intentan aplicarlos, pues cada uno asume la posición en concordancia con su propia problemática e instrumentación, es decir, que mientras los países desarrollados enfocan más sus acciones a la conservación, los países en desarrollo dan prioridad al crecimiento, reflejado en la economía y en el Producto Interno Bruto.

Es importante que se aclare, que el Desarrollo Sustentable no es en si una meta, sino solo el medio para alcanzar mayor equidad y la mejor calidad de vida de la población con la protección del medio ambiente.

En 1992 en la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente celebrada en Rio de Janeiro, Brasil, a la que se le conocería como La Cumbre de la Tierra el tema de la sustentabilidad siguió presente. En ella se adoptaron tres nuevos principios:

- 1 El Desarrollo humano concede prioridad a los seres humanos, y a la protección ambiental es factor vital para este fin por lo que hay que asegurar los ecosistemas del mundo a largo plazo, incluyendo su biodiversidad
- 2 El crecimiento económico es un imperativo y puede ser asociado a la protección ambiental
- 3 Cada país fijará sus prioridades ambientales. Las estrategias serán diferentes en cada región y en cada cultura, con base en orientaciones y directrices propias

Para alcanzar los objetivos señalados, los países participantes, aprobaron el Programa 21 y la Declaración de Rio sobre Medio Ambiente y Desarrollo, respecto de los cuales en la Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) del 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002, quienes intervinieron reafirmaron su compromiso.

En el intervalo de la Cumbre de Río y la de Johannesburgo, las naciones del mundo se reunieron en otras grandes conferencias como el de la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo y la Conferencia Ministerial de Doha. Ambas, abrieron una visión sobre el futuro de la humanidad.

En la Cumbre de Johannesburgo, se buscó un consenso mundial y una alianza entre los pueblos del planeta donde se reconoce que para que el desarrollo sostenible se de, debe haber una perspectiva a largo plazo y una amplia participación en la formulación de políticas, la adopción de decisiones y la aplicación a todos los niveles.

Asimismo, se reconoció el deber del sector privado para contribuir a la evolución de comunidades y sociedades equitativas y sostenibles. Y su obligación de rendir cuentas, rendición que ha de tener lugar en un entorno reglamentario, transparente y estable.

Los resultados de la Cumbre se ven reflejados en el Plan de Aplicación de las Declaraciones sobre el Desarrollo Sostenible en donde se incluye tanto objetivos socioeconómicos como ambientales en los propios plazos que allí se fijan.

El punto más importante resultado de las Cumbre es la decisión de velar por que se haga realidad la esperanza colectiva de un desarrollo sostenible²¹

El desarrollo sustentable conlleva valorizar, construir y reconstruir bienes públicos y recursos comunes ambientales de carácter estratégico, lo que requiere un cuidadoso balance entre la economía de mercado, la regulación y promoción del Estado y la participación empresarial, social y comunitaria

El desarrollo sustentable significa conservar el capital ecológico de la nación, así como los bienes públicos y servicios ambientales estratégicos que este ofrece: estabilidad climática, biodiversidad, recursos naturales, disponibilidad de agua, calidad de aire, equilibrio hidrológico y en general factores de los cuales depende el bienestar de los ciudadanos, comunidades y regiones. Solo con una política económica eficaz podrá impulsar el desarrollo de nuestro país por cauces de sustentabilidad, en el contexto de una economía dinámica que eleva los niveles de ingreso, acelere la transición demográfica, incremente los niveles y la calidad de vida y reduzca la pobreza

2.2. Conceptos Fundamentales Del Desarrollo Sustentable.

2.2.1. Gestión Ambiental.

La gestión ambiental es el conjunto de actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente. Se compone principalmente por: la política ambiental, la legislación y administración ambientales²²

No obstante que la gestión ambiental es asunto primordial del Estado, entre sus propósitos, está el convertirla en una función compartida entre el Estado y la sociedad.

²¹ Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), Proyecto de declaración Política, párrafo 34.

²² Brañez Raul. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Ed. Porrúa, México 2000

Por lo que hace a la participación del Estado en este rubro, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 en Estocolmo Suecia, tiene especial importancia ya que en ella los gobiernos participantes se comprometieron a llevar a cabo las acciones pertinentes para la conservación y restauración del entorno natural.

El estudio de la Gestión Ambiental puede tomarse desde tres puntos de vista:

1. La centralización y descentralización.- para la aplicación de la gestión ambiental se presupone la descentralización de ciertas actividades del Estado lo cual conlleva en sí misma una centralización de otras.
2. la sectorización y transectorización del mismo.- Por sectorización entendemos la característica de la Administración Pública de encontrarse dividida en varios sectores definidos. Esta sectorización supone la forma en que tradicionalmente se divide la administración Pública. Sin embargo, esta forma tradicional no satisface el requerimiento de una gestión ambiental que debe ser integral e integradora, es decir, que requiere de una estructura que permita interacción y coordinación de los elementos ambientales y tener en consideración todos los procesos de integración entre ellos. No obstante lo anterior, también es necesaria una sectorización de la gestión ambiental. Ya que cada uno de los sectores que tiene a su cargo la gestión ambiental poseen el control del recurso o elemento en el ámbito de su propia competencia.
3. la cabida de la participación social en ese sistema.

En México, el sistema de gestión ambiental es centralizado, aunque actualmente se vive un proceso de descentralización en el que se da mayor participación a las entidades federativas y municipios en la medida en que se les permite la concurrencia con la Federación en determinadas áreas de carácter ambiental, en concordancia con el artículo 73 constitucional fracción XXIX-G en donde se contempla la figura de la concurrencia.

Por facultades concurrentes, entendemos a aquellas facultades que coincidiendo en la misma materia se ejercen tanto por la Federación, los Estados y los municipios, mediante una distribución de competencias de esa materia, distribuyéndolas como facultades exclusivas de cada una de ellas. En otras palabras, es un sistema de distribución de una misma materia que por lo mismo debe ejercerse de manera coordinada.

Para la coordinación en la distribución se prevé en la LGFEPA, en su artículo 5 enuncia los asuntos en que la federación sea parte, y en los artículos 7 y 8 lo tocante a los estados y municipios, respectivamente.

Pero además esta coordinación se presenta en dos formas distintas: en la primera de ellas, se da una delegación de funciones, y en la segunda una coordinación de acciones en común. Por cuanto hace a la delegación de funciones, ésta pretende realizar una descentralización de funciones pero que será paulatina, en concordancia con lo previsto en el artículo 116 constitucional fracción VII.

En esta forma, la Federación queda facultada para transferir ciertas funciones a los Estados (artículos 11 y 12 de la LGFEPA), las cuales, a su vez, podrán ser transferidas a los municipios, mediante ciertos acuerdos que tendrán que cumplir con las formalidades contenidas en el artículo 12.

Y en el artículo 6, la LGEEPA dispone que el ejercicio de las atribuciones de la federación lo hará la h salvo aquellas en las que la propia ley designe directamente para el Presidente de la República, señalando además que para asuntos en los cuales estén involucradas otras dependencias de la Administración, la SEMARNAP ejercerá sus facultades en coordinación con las mismas. Añade además este precepto que para aquellas facultades otorgadas a otras dependencias en materia de medio ambiente contenidas en sus propias leyes y reglamentos, estos se sujetaran a los criterios para preservar el medio ecológico, aprovechar sustentablemente los recursos y proteger el ambiente en ella incluidos, así como los reglamentos, normas oficiales mexicanas programas de ordenamiento ecológico y demás disposiciones que de la misma se deriven que puede ser por delegación de funciones o por la ejecución de acciones en común.

Por lo que respecta a su organización, actualmente se acerca más al segundo modelo, en el que existe un órgano administrativo, que tendrá todas las facultades necesarias para la aplicación de la gestión ambiental, que en México tiene sus orígenes en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, transformada en Secretaría de Desarrollo Social, y posteriormente en Departamento de Pesca, que después se convertiría en Secretaría el 28 de Diciembre de 1994, creándose la SEMARNAP, cuyo reglamento fue publicado el 8 de julio de 1996.

La creación de esta Secretaría en 1994, reforzó las funciones de una Secretaría ya creada (la de Pesca), mediante la incorporación de facultades con carácter ambiental que estaban conferidas a otras dependencias.

Con esto, la SEMARNAP, nace con las suficientes atribuciones para la protección del medio ambiente, gestión y protección de los recursos naturales capaz al mismo tiempo, de explotarlos.

Las facultades de la SEMARNAP, están plasmadas en la LOAPF en su artículo 36 bis, las cuales, deben estar acorde a lo establecido en el artículo 6 de la LGEEPA de entre las cuales, quizá la más importante de ellas sea la de la formulación y conducción de la política ambiental nacional y otras políticas

Además la SEMARNAP, tiene la facultad de participar en foros internacionales respecto de las materias que le competen Y existen más atribuciones contenidas en otros ordenamientos jurídicos como en el de la LGEEPA

La SEMARNAP, tiene además otras facultades incluidas en otras normas y reglamentos, tal como lo dispone la fracción XI IV del artículo 32 bis LOAPF, que en lo primordial están contemplados en la LGEEPA

Es importante recalcar que, la participación social es relevante ya que es uno de los objetivos por alcanzar de toda gestión ambiental, entendido como el principio de corresponsabilidad de la sociedad civil, lo que comienza a palpase a partir de la Declaración de Rio en su principio 10 en el que señala que "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponde. toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y actividades que ofrecen peligro en sus comunidades. Los Estados

deberán fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos...”

En México la participación social en materia ambiental fue incorporada en 1988, en la LGEEPA en su Título V de la Participación Social, que va del artículo 157 al 159 modificándose en 1996 dándosele importancia a la información ambiental, por lo que se le intitula “Participación social e información ambiental”, adicionándosele del artículo 159 bis al 159 bis 6.

La norma que ordena la participación social es el artículo 157 en donde se ordena al Gobierno Federal “promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales”. Para lo cual la SEMARNAP deberá llevar a cabo lo dispuesto en el artículo 158 y 159, éste último prevé la creación de órganos de consulta.

Así mismo la LOAPF en su artículo 32 bis fracción XVII, establece que corresponde a la SEMARNAP, promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental y concertar acciones e inversiones en los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente.

Pero además, tal como lo establece la Declaración de Río, para que haya una verdadera participación social, el Estado tiene la obligación de hacer valer el *derecho a la información ambiental*, entendiéndose por información ambiental, según el artículo 159 bis 3 párrafo segundo “cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora fauna y recursos naturales en general, así como las actividades o medidas que les afecten o puedan afectarlos”. Este derecho se plasma en la LGEEPA en el artículo 159 bis en donde se especifican ciertos requisitos para ejercer ese derecho. También le impone a la Secretaría entre una de sus obligaciones la de crear un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, cuyo objeto es registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional, misma que estará disponible para su consulta y que se coordinará con el Sistema Nacional de Cuentas Nacionales a cargo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía Informática

2.2.2. Política Ambiental.

Cuando el crecimiento de la población demanda mayores recursos para la satisfacción de sus necesidades, y el mercado libre resulta ineficiente en la asignación y aprovechamiento de los recursos naturales es que la intervención del Estado resulta indispensable y lo logra mediante una política ambiental, el primero de los instrumentos de la gestión ambiental.

También se justifica la intervención del Estado para el mejor funcionamiento de ese mercado para que la economía este vinculada a la ecología como lo propone el Desarrollo Sustentable, otra más, sería el hecho de que deben ser mayores los beneficios, que el costo de ejecución y cumplimiento, más los costos indirectos de otros sectores de la economía.

La política ambiental se define como "el conjunto de acciones que se diseñan para lograr la ordenación del ambiente"²³. Y constituye el primer componente de la Gestión Ambiental.

Ahora bien, la intervención del Estado está claramente establecida en su sistema jurídico, señalando sus fines y por lo tanto, su ámbito de acción. Además el propio sistema señalará las formas de intervención y el régimen al que estará sujeto.

Por lo tanto, la forma en que el Estado implementará su política ambiental estará plasmado necesariamente en su sistema jurídico, que primeramente establecerá quien o quienes serán los encargados de formular dicha política así como sus alcances.

Es así que la primera manifestación de la política ambiental será su propio marco jurídico, en estricto rigor, cada norma de carácter ambiental, pero no solo de estas se compone la política ambiental, sino también de medidas administrativas como las funciones de las autoridades facultadas para aplicar las normas ambientales y en los casos de un sistema nacional de planificación, de las autoridades facultadas para ello.

El régimen de los métodos para la política ambiental del Estado hay que buscarlo en el sistema jurídico estatal, que en principio nos debe decir quién o quiénes formulan la política ambiental y como se formula, así como sus alcances.

De hecho, los sistemas jurídicos estatales establecen directamente las reglas de la política ambiental, por eso, la primera manifestación de la política ambiental del Estado está constituida por su propio sistema jurídico, en tanto este, contiene un número importante de reglas que nos dicen cómo debe ordenarse el ambiente. En estricto rigor, cada regla jurídica de carácter ambiental es por lo general la expresión total o parcial de una política ambiental. Estas reglas establecidas por los procedimientos legislativos vigentes en cada país son jerárquicamente superiores a cualesquiera otras y sobredeterminan el conjunto de la gestión ambiental.

Es decir, que la política ambiental puede tener un carácter puramente inductivo, incluso para la propia administración pública, hasta un carácter estrictamente vinculante no solo para el Estado, sino para la sociedad.

Los alcances de la política ambiental están directamente ligados a cómo esté formulada. Los sistemas jurídicos para la protección del ambiente, es obligatoria para el Estado y para la sociedad en su conjunto. En cambio, la política ambiental formulada por las autoridades facultadas para la gestión ambiental, es obligatoria solo para la Administración Pública, pero solo en conformidad con lo que establezcan los ordenamientos que rijan dicha función. Por su parte, la política ambiental formulada a través de la planificación, obliga en los mismos términos en que pueden obligar los planes, de acuerdo con las particularidades de cada sistema de planificación.

En México, nuestra política ambiental está claramente definida por la LGEEPA, que en la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996, tomo como base el Desarrollo Sustentable, resultado de los Convenios firmados por el Ejecutivo de la Nación en la CNUMAD en 1992.

²³ RAÚL BRANEZ, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, 2000.

En la Ley de la materia ambiental en su artículo 15 se hace referencia a la política ambiental, señalando los principios que el Ejecutivo debe seguir en la formulación y conducción de la política ambiental:

1. Debe considerar a los ecosistemas como patrimonio común de la sociedad.
2. Se busca la productividad óptima y sostenida de los ecosistemas y sus elementos, compatible con su equilibrio e integralidad.
3. Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico.
4. Los costos de afectación al ambiente así como los costos que dicha afectación ocasione, corresponden a quien realice obras o actividades que causen daños. Este es el resultado de aplicar el principio de que "El que contamina paga", con ello, el Estado ya no asumirá los costos de ambientales, sino el particular que los provoque.
5. De igual forma, debe incentivarse a quien proteja al ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales.
6. El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad.
7. Los recursos no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos.
8. Para la eficacia de las acciones ecológicas, se requiere A) coordinación entre dependencias y entidades de la administración pública; B) entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad.
9. La Cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y el agotamiento de recursos naturales por las actividades económicas de un año, se debe calcular en el *Producto Neto Ecológico*, y se integrar el sistema de Cuentas Nacionales.
10. Las atribuciones del Estado conforme a las leyes para regular las acciones de los particulares en el campo económico y social, debe considerar los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
11. La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable.
12. Las mujeres cumplen un importante papel para lograr el Desarrollo Sustentable.
13. Las atribuciones del Estado conforme a las leyes para regular las acciones de los particulares en el campo económico y social, debe considerar los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
14. Las actividades que se lleven a cabo dentro de territorio nacional y en las zonas donde ejerce su jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional.

La aplicación de la Política Ambiental es el elemento esencial de la gestión ambiental. A través de ella se lleva a la práctica la ordenación del ambiente, que es el objetivo propio de toda gestión ambiental.

En la actual administración Foxista La Nueva Política Ambiental está basada en los principios de:

- Desarrollo en armonía con la naturaleza
- Crecimiento con calidad humana y ambiental
- Apego a la legalidad y rendición de cuentas
- Alianzas con los actores sociales

Los seis pilares de la Nueva Política Ambiental son:

Integralidad: manejo conjunto y coordinado de los recursos naturales.

Compromiso con los sectores: el desarrollo sustentable es una tarea compartida por varias Dependencias del Gobierno Federal.

La nueva gestión ambiental: detener, revertir, restaurar el deterioro de los ecosistemas y abarcar las tres vertientes del desarrollo sustentable.

Valoración social y económica de recursos naturales: para que sean utilizados de manera racional.

Combate a la impunidad ambiental: sin excepciones.

Participación social y rendición de cuentas: la sociedad interviene en la formulación y ejecución de las políticas y programas (ONG's, sector privado, academia).

2.2.3. Impacto Ambiental.

Para dar inicio a este tema es necesario definir lo que por medio ambiente se entiende:

"El medio ambiente es el conjunto de factores naturales que rodean a los seres vivos, esto es, se trata de los elementos predominantes, en el lugar, región o espacio en el que nacen y mueren los animales, las personas, flora y fauna"²⁴.

En otras palabras, el medio ambiente es el espacio en donde se desarrolla la vida y que atiende a las características esenciales, de la biosfera o esfera de la tierra donde habitan los seres vivos. De donde se desprende la terminología de biodiversidad concebida como la variedad de organismos vivos de cualquier naturaleza, que incluye todo tipo de ecosistemas.

Es importante aclarar que no es igual Ambiente y Ecología, aunque se usa indistintamente existen una clara diferencia entre ambas. El término ecología fue hecho por el biólogo Ernest Haeckel, para nombrar la disciplina encargada del estudio de las relaciones del hombre con el ambiente, en cambio, el "medio ambiente" es el espacio en el que se desenvuelve la existencia física, los recursos naturales o sociales en un tiempo determinado. En un sentido restringido se puede asentar, que es el conjunto de personas y circunstancias entre las cuales vive un individuo "²⁵

Raquel Gutiérrez Najera describe al Ambiente como "un conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempos determinados"²⁶

²⁴ NARCISO SÁNCHEZ GÓMEZ. "Derecho Ambiental", Editorial Porrúa, México 2001.

²⁵ *Idem*.

²⁶ GUTIÉRREZ NÁJERA, RAQUEL. "Introducción al Estudio del Derecho Ambiental", Editorial Porrúa, México, 2000.

Son estos elementos con los que interactúa el ser humano a los que ocasionándoseles daño, no se dio importancia; es menester señalar que dichos daños son provocados por la acción del hombre en su afán por conseguir mayor bienestar mediante un desarrollo depredador asentado por la ignorancia y sobretodo por un nulo interés hacia los temas ambientales.

Ya que el hombre es el único ser capaz de modificar el medio natural, en este apartado nos referiremos a esas modificaciones que el ser humano es capaz de provocar, especialmente en su propio sistema de ambiente compuesto como y a se dijo, de todos los elementos que lo rodean.

Estos cambios en su entorno son concebidos como Impactos Ambientales.

Los impactos pueden producirse por las siguientes causas²⁷:

- a) Impactos de ocupación - donde se localiza una actividad industrial, se provoca el proceso de urbanización y por lo tanto el acceso a vías de comunicación. Es de carácter irreversible y se destruye el suelo, su potencialidad productiva, el recubrimiento vegetal y las poblaciones animales que se encuentran cerca. Todo es ocasionado por la intervención de elementos artificiales en el medio natural.
- b) Los impactos producidos por la emisión de agentes contaminantes.- cuando la cantidad de contaminantes que se introduce al medio es mayor que su capacidad de asimilación, se producen efectos en cadena ocasionan niveles de deterioro. Se manifiestan en el paisaje, suelo, flora y fauna. Estos agentes pueden ser neutralizados por opciones tecnológicas y su impacto, en el supuesto de no ser mucho, puede ser reversible a largo plazo. En la planeación física se debe tomar en cuenta la capacidad de asimilación de los ecosistemas frente a los contaminantes.
- c) Impactos de difusión - es consecuencia del desarrollo de un actividad que provoca la atracción de otros proyectos
- d) Los desarrollos urbanos industriales.- se manifiestan en espacios alejados de origen. Los proyectos de desarrollo tienden en absorber la población rural, y por consiguiente sus paisajes, culturas y formas tradicionales de explotación.

Las opciones frente al impacto ambiental, pueden ser de dos tipos²⁸.

1. Curativa - una vez el problema ya existe y ha sido localizada la causa, se plantea una solución, generalmente consiste en una opción tecnológica.
2. Preventiva - Antes de producirse el problema que le ha sido contemplado, por medio de la planeación física o la planeación integral. En términos generales, la planificación se entiende como un proceso racional de toma de decisiones, en base a las condiciones sociales, económicas, ambientales, que informa decisiones y acciones futuras.

En cuanto al primer tipo, existe un instrumento de la política ambiental, encargado de llevarlo a cabo, que es la Evaluación del Impacto Ambiental y del cual se hablara en el

²⁷ GÓMEZ OREA DOMINGO, referido en la Tesis *Desarrollo Sustentable, Argumento Jurídico*, Universidad Nacional Autónoma de México 2000 de

²⁸ Idem

Capítulo IV de este trabajo, ya que debido a su importancia ayuda a la revisión, modificación o en su caso, suspensión de proyectos que pudieran ocasionar daños importantes en el medio ambiente.

2.2.4. Impactos Ambientales Provocados por el Turismo.

Como ya se vio, toda actividad humana tendrá repercusiones en el medio ambiente tanto natural como humano y el Turismo no puede ser la excepción, ya que trae consigo tanto beneficios como costos, esto es, impactos no solo en lo tocante al medio ambiente, si no que además afectan otras áreas que para su mayor comprensión han sido clasificadas en²⁹:

- Impactos Económicos.
- Impactos Socioculturales.
- Impactos Ecológicos.

Es importante hacer énfasis en que si bien el Ecoturismo (del cual se hablara más adelante), genera un impacto inferior que el turismo convencional, no puede dejar de provocarlos.

Impactos económicos

Si bien el turismo representa una fuente importante de recursos económicos también impone costos.

Entre sus principales problemas se encuentra la inestabilidad del mercado, aunado a que en la mayoría de las veces los beneficios económicos no llegan a manos de la comunidad receptora. Si el turismo es de temporada, la comunidad también puede sufrir largos periodos de recesión económica.

Aunado a ello, la presencia de centros turísticos demanda más instalaciones y servicios necesarios para sostener los atractivos turísticos, ejerciendo una carga adicional a las infraestructuras existentes. La comunidad huésped es la que siempre costea los gastos más elementales como los de agua, recolección de basura, energía eléctrica y la seguridad pública.

Frente a esto, entre sus beneficios encontramos: genera ingresos en divisas, empleos y promueve el crecimiento regional. Muchos especialistas consideran a la industria del turismo como una opción viable para las regiones que experimentan crisis económicas. Estas regiones generalmente son áreas muy alejadas y cuentan con mayor potencial para el desarrollo del ecoturismo.

Frecuentemente se relaciona a esta industria con la generación de empleos, sin embargo en países como el nuestro, en vías de desarrollo, en los centros turísticos regularmente se

²⁹ COMISIÓN PARA LA COOPERACION AMBIENTAL., *Diálogo sobre Turismo Sustentable en Áreas Naturales en América del Norte*, Montreal, Canadá 1999.

contrata personal del lugar solo para ocupar los puestos de bajo nivel con sueldo también bajo reservándose los empleos de administración para gente de fuera. En cuanto a la calidad y cantidad de las oportunidades de empleo para hombres y mujeres para la mayoría de las mujeres se reservan los empleos temporeros con sueldos bajos y generalmente con hombres al mando.

Para la industria del ecoturismo, el uso de materiales, recursos humanos y productos locales son fundamentales para promover una industria a pequeña escala que estimule la economía local. Ya que su reto es que los beneficios económicos estén al alcance de la comunidad receptora de forma equitativa.

Impactos socioculturales.

Es verdad que al tener contacto una cultura con otra ambas se verán paulatinamente envueltas en un proceso de transculturación al grado de viciarse, sin embargo, de no existir este contacto entre la comunidad receptora y los visitantes (turistas), no cabría la posibilidad de enriquecerse y valorar sus respectivas culturas.

Es indiscutible que este contacto traerá beneficios a las comunidades visitadas, pero siempre se atribuirá los perjuicios a los turistas, aquellos quienes en búsqueda de nuevas experiencias perturban sus culturas. Trayendo consigo el aumento en ciertos problemas sociales, como la criminalidad, la introducción de drogas y prostitución

También se acusa al turismo de provocar una disminución en la calidad de los objetos u obras que reflejaban la riqueza cultural demandando la producción masiva de dichos objetos a precios bajos accesibles para el turista (trivialización)

El ecoturismo tiene la ventaja de propiciar la educación del turista en cuanto a la cultura del lugar para su mejor conservación y preservación mediante materiales informativos, rótulos, turismo guiado, presentaciones, entre otros. Esto puede sumarse a la experiencia del visitante y, de esa manera, fomentar una conducta adecuada.

Muchos de los proyectos ecoturísticos se encuentran en áreas protegidas o cerca de ellas, por ello, la participación de los lugareños es importante ya que ellos ayudarán a su propia conservación propiciando un desarrollo social y económico de la región, lo cual es un factor importante del desarrollo sustentable. La participación de la comunidad local en el desarrollo y la gestión del turismo se percibe como un componente fundamental para medir su sustentabilidad

Impactos ecológicos.

El establecimiento de esta actividad en áreas protegidas puede propiciar su conservación mediante el uso de incentivos para el sector privado e incluso en muchos casos, el porcentaje del dinero generado por el turismo se destina directamente a la conservación del medio ambiente

Las ganancias para el sector privado mediante el desarrollo del turismo pueden ser un aliciente para las iniciativas de conservación, pero por el afán de obtener mayores

ganancias para el sector privado con la explotación de los lugares visitados, puede llegar a ser una amenaza para sí misma, ya que puede exceder la capacidad de carga³⁰.

En cuanto a los principales problemas de la actividad turística, se encuentra la generación de basura, erosión de senderos, contaminación del agua, alteraciones en el comportamiento de los animales o en los índices de reproducción y agotamiento de los recursos naturales por prácticas como la caza y la recolección de plantas.

Con todo lo anterior, se entiende que el turismo y el medio ambiente no están solo relacionados, sino que son interdependientes.

Es evidente que el uso del turismo en un área causará cambios, y que los cambios negativos pueden ser gravemente dañinos, la meta es el cambio positivo.

Es necesario incluir para cambio un estudio de los beneficios y de los costos, así como determinar cuáles son los niveles de análisis que corresponden a los interesados.

Ya en el Capítulo IV, habaremos detalladamente de la Evaluación del Impacto Ambiental como herramienta de la política ambiental encaminada a prevenir los posibles daños al medio ambiente por proyectos que deberán modificarse o suspenderse según sean los daños que pudieran ocasionarle

2.2.5. Calidad de Vida.

Una buena vida con bienestar humano es considerado como indicador de la calidad de vida, puede tener distintas perspectivas, conforme a las distintas teorías del bien para las personas, que son las siguientes tres³¹

- Teoría hedonistas - Consideran que el bien último para las personas consiste en sostener ciertas clases particulares de experiencia consciente, que se puede caracterizar de distintas formas como, el placer, la felicidad o el disfrute que acompaña la satisfacción de nuestros deseos
- Teorías de satisfacción de las preferencias - Considera que una buena vida consiste en la satisfacción de los deseos o preferencias de las personas. Su idea

³⁰ "La capacidad de carga ambiental es la capacidad de un ecosistema para sustentar organismos sanos y mantener al mismo tiempo su productividad, adaptabilidad y capacidad de renovación" en otras palabras la capacidad de carga es el nivel de impacto de la actividad humana por encima de la cual sobrevendrá el deterioro ambiental de la base de recursos. (Wolters, 1991)

La capacidad de carga turística es la capacidad de carga del medio ambiente biofísico y social en relación exclusivamente a la actividad y el desarrollo turístico. Se refiere al nivel máximo de uso de visitantes e infraestructura correspondiente que un área puede soportar sin que se provoquen efectos en detrimento de los recursos y se disminuya el grado de satisfacción del visitante o se ejerza un impacto adverso sobre la sociedad, la economía o la cultura de un área (McIntyre, 1993). Pearce y Kirk (1986) definen la capacidad de carga turística como la capacidad biofísica y social y psicológica de un medio ambiente turístico para soportar actividades y desarrollo turísticos sin disminuir la calidad ambiental o la satisfacción del visitante. De las anteriores definiciones se concluye que existen límites solo para el uso por parte de los visitantes". Héctor Cevallos Lascruán en *Ecoturismo, Naturaleza y Desarrollo Sustentable*, Primera Ed. Ed. Diana, 1998, pp. 111.

³¹ Brock, Dan (1996), citado en la tesis "*Desarrollo Sustentable, argumento jurídico*" Universidad Nacional Autónoma de México 2000

básica es que, en última instancia lo que es bueno para una persona es que obtenga lo que más quiere y prefiere.

- Teorías de los ideales de una buena vida- Son las Teorías de Parfit (1984) que proponen los ideales específicos, normativos de la persona. Sostiene que parte de una buena vida consiste en algo diferente de cualquier experiencia consciente de naturaleza hedonista o de satisfacción de los deseos o preferencias corregidas de una persona y ese algo consiste en la realización de ideales específicos, explícitamente normativos, sus partidarios reconocen la pluralidad de ideales componentes que establecen limitaciones y complementan la medida en que la felicidad y la satisfacción de preferencias sirven al bien de una persona.

En las teorías anteriores puede verse que contienen elementos subjetivos, ya que en cada una de ellas, la calidad de vida, va enfocada a lo que cada persona entiende respecto a lo que es mejor en su caso específico; así tenemos que, en las dos primeras se sostiene que lo que es bueno para una persona en particular depende de lo que hace feliz o de lo que desea con las correcciones pertinentes. Por lo que respecta a la segunda, podría decirse que contiene elementos objetivos en tanto que va enfocada a la persecución de ideales, por lo que no depende de lo que a la persona hace feliz o de sus preferencias sino de principios bien definidos y trazados.

Visto lo anterior, creemos que es la última teoría la que más se acerca a la realidad pues se basa en elementos o factores que pueden ser adecuados a cada ser humano y más aún, dentro del enfoque que ahora se da a toda actividad y fines de la vida humana, esto es, desde el punto de vista del desarrollo sustentable.

Para evaluar el nivel de calidad de vida, se han encontrado las siguientes variables:

- Las demográficas y sociales
- Variables psicológicas
- Evaluación de áreas de la vida

Del primero, se ha visto que estos no se relacionan tanto con la calidad de vida como lo están los elementos subjetivos o psíquicos, es decir que la mayor presencia de aparatos domésticos no garantiza una satisfacción, ni una vida plena. En cuanto a las variables psicológicas, se ha comprobado que estas tienen una función importante dentro de la calidad de vida, toda vez que lo relacionado a un bienestar emocional o salud mental, así como una buena imagen propia y los sentimientos de competitividad, junto con algunas variables de la personalidad, repercuten significativamente en el nivel de vida.

Por lo que respecta a las áreas de la vida como lo son, la familia, trabajo, vivienda, entorno social, actividades recreativas, tienen un valor importante dentro de las medidas de bienestar global. Estas junto con otras variables como lo serían el gobierno o seguridad social tienen un grado de relevancia para la evaluación de la calidad de vida. Sin embargo, otras como lo serían el nivel socioeconómico solo afectan cuando no se cuenta con un nivel mínimo de satisfacción.

Es así que la escala de satisfacción va en función de lo que cada individuo asigne a cada área de la vida, lo que en muchas ocasiones se relaciona con la escala de valores de cada individuo. Es por ello, que los individuos de cada país relacionan su calidad de vida con distintos factores como educación, la idiosincrasia y los valores que cada sociedad

sostiene. Es así que definitivamente habrá diferencias entre la apreciación de los miembros de un país desarrollo y otro en vías de desarrollo, pese a ello, si existen similitudes generalmente relacionadas con los satisfactores básicos para la existencia humana, como ya se menciono anteriormente.

No obstante lo anterior, debido al ritmo de vida que se lleva y los niveles y exigencias del capitalismo e industrialización, las ciudades crecen a un ritmo acelerado y casi sin control, por lo que las infraestructuras de los Estados se encuentran en muchos casos imposibilitados para atender aún las necesidades más esenciales de su población. Provocando lo anterior no solo un urbanismo descapitalizado sino que además lo acompaña la contaminación de aire, agua y suelos, lo cual repercute en la salud de las personas a nivel local y mundial.

El desarrollo sustentable, como ya se vio, ofrece una alternativa para que al paso que se cumple con los requerimientos de la población no se altere o dañe el equilibrio ecológico, garantizando así los mismos satisfactores para las generaciones futuras

Asimismo, el desarrollo sustentable ofrece una opción para la erradicación de la pobreza, ya que ella es un factor preponderante para la degradación ambiental ya que al carecer de los satisfactores primordiales se buscan las opciones más fáciles e inmediatas lo que en la mayoría de los casos compromete no solo al ambiente sino a la salud

El punto central del desarrollo sustentable es lograr una "calidad de vida", más que solo un "buen nivel de vida". La primera se relaciona con el "ser" y la segunda con el "tener". Si bien un desarrollo ambiental y ecológicamente adecuado se le conoce como desarrollo sustentable, la calidad de vida se constituye en un concepto ordenador que determina las prioridades ambientales y meta del Desarrollo Sustentable.

2.3. Turismo Sustentable Y Ecoturismo.

2.3.1. Concepto de Turismo Sustentable.

La industria turística, aprovechando el potencial natural y cultural del país, puede y debe convertirse en una actividad que genere beneficios nacionales y locales, tanto socioeconómicos como ambientales. Ello será posible si se planifica y gestiona adecuadamente a partir de la aplicación de los principios del desarrollo sustentable.³²

Como ya se menciono antes, el turismo también es una actividad que no puede escapar de generar efectos negativos en el ambiente y tener impactos sociales y culturales adversos. Los sitios generalmente elegidos para esta actividad son con frecuencia zonas como costas, ríos, lagunas y montañas, donde se encuentran ecosistemas muy frágiles cuyo uso y deterioro puede provocar perdidas irreparables. De hecho. La falta de planificación y de gestión adecuada de proyectos y desarrollo turístico s, aún aquellos denominados de vida silvestre o de naturaleza, pueden tener impactos devastadores, tanto en la flora y la fauna terrestre y acuática, como en las comunidades locales.

³² SEMARNAT, INE *Medio ambiente y Turismo, logros y retos para el desarrollo sustentable 1995-2000*, 1ra. Ed. México 2000, pp. 15

Con el objeto de que esta actividad no provoque los daños señalados, es que se busca la sustentabilidad teniendo bien establecidos los elementos que requiere para lograrlo.

Entendemos por desarrollo turístico sustentable aquel que satisface las necesidades actuales de los turistas, comunidades anfitrionas y prestadores de servicios, protegiendo y fortaleciendo oportunidades para el futuro, y que contempla y se dirige hacia el manejo integral y planificado de los elementos económicos, sociales y culturales de la región, y los procesos ecológicos esenciales para la conservación del medio ambiente y su biodiversidad.³³

De lo anterior se desprende que el turismo sustentable debe además comprender no solo los aspectos relacionados con el medio ambiente y la biodiversidad, sino que además se ocupa de aspectos que contribuyan a la erradicación de la pobreza a partir del aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la diversidad biológica que posean las comunidades locales.

Para que esto pueda ser una realidad es necesaria la participación de las comunidades locales, las que deberán trabajar junto con las empresas turísticas y el propio gobierno, para que los proyectos de desarrollo, en los que sus tradiciones y costumbres sean plenamente respetadas como un elemento de "valor agregado" a los propios proyectos.

El equilibrio entre la implementación de las actividades turísticas como una opción de progreso y el respeto por las culturas y valores autóctonos, en un marco de comprensión sobre la importancia de preservar los recursos naturales como principal fuente de ingresos presentes y futuros, constituye la base para un turismo sustentable

El balance entre los sectores ambiental, social y económico puede darse considerando los siguientes objetivos:³⁴

Objetivos Ambientales

- Impulsar la planeación regional, permitiendo un esquema de ordenación del territorio y de las actividades productivas que posibilite el equilibrio entre conservación y desarrollo
- Asegurar que la biodiversidad del país sea elemento de interés turístico, reconociendo en especial aquellos aspectos únicos que se encuentran en las áreas naturales, como las especies endémicas o aquellas especies que merecen un trato especial como las raras, amenazadas o en peligro de extinción.
- Conservar y restaurar hábitat y especies a través de la actividad turística sustentable
- Aprovechar los recursos biológicos y atributos escénicos de los sitios bajo la óptica de la sustentabilidad
- Disminuir y revertir el impacto ambiental negativo del turismo masivo o mal manejado
- Asegurar que la normatividad en materia ambiental se cumpla.

Objetivos Sociales

³³ *idem* pp. 16

³⁴ *idem* pp 17

- Asegurar la integración de las comunidades locales al sector turismo (como participantes y beneficiarios) en condiciones justas, que favorezcan el bienestar de la región.
- Mantener, promover y valorar la riqueza cultural de las comunidades locales, así como los atractivos naturales del sitio turístico.
- Fomentar programas de educación y capacitación ambiental en los destinos turísticos, orientados a los prestadores de servicios, turistas y población local.

Objetivos Económicos.

- Crear un esquema de incentivos para los inversionistas y las comunidades locales enfocado a la coparticipación de los inversionistas y las comunidades locales enfocado a la coparticipación en el desarrollo turístico sustentable, que promueva la modificación de las prácticas no sustentables de hoy y la previsión de las futuras.
- Establecer mecanismos para el reparto justo de los beneficios generados por esta actividad.
- Internalizar las externalidades ambientales y sociales en los procesos de inversión y establecer lineamientos de las futuras inversiones
- Promover los productos sustentables en el mercado turístico y la reconversión de las prácticas turísticas predominantes hacia esquemas de sustentabilidad

Los principios del desarrollo sostenible para la actividad turística fueron definidos por la Organización Mundial de Turismo (OMT) ya en 1988. Estableciendo que el modelo turístico sustentable debe tomar en cuenta tanto las necesidades presentes de los turistas, como de las comunidades anfitrionas de tal forma que satisfagan todas las necesidades económicas, sociales y estéticas al tiempo que se respeta la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas de apoyo a la vida.

El artículo "Alternative Paths of Sustainable Tourism" (en formato resumido) describe los siguientes elementos clave de la sostenibilidad del turismo

1. Preservar la base actual de recursos para las generaciones futuras
2. Mantener la productividad del a base de recursos
3. Mantener la biodiversidad y evitar cambios ecológicos irreversibles
4. Asegurar la equidad dentro de las generaciones y, entre ellas

Un quinto elemento, tal como se utiliza en este contexto, incluirla además

5. Mantener y proteger el patrimonio cultural (e histórico) de la zona, región o nación

El turismo sostenible tiene la aptitud de satisfacer las necesidades económicas y sociales a la par que permite mantener la integridad cultural y los procesos ecológicos pues el punto fundamental es gestionar la eficiencia del medio ambiente (ya sea natural o creado por el hombre) a fin de aportar beneficios a la población local y acrecentar el interés de los visitantes. No deberán descartarse las costumbres y tradiciones locales y deberán respetarse la privacidad y la dignidad.

El desarrollo turístico sustentable contempla la posibilidad del crecimiento de la actividad turística sin comprometer el futuro de los recursos naturales y tiene como interés principal el futuro del ser humano, comprendiendo tanto a turistas como comunidades anfitrionas.

La Sustentabilidad en el Turismo es procurar un equilibrio entre el crecimiento de la industria turística, funcionando con rentabilidad pero al mismo tiempo, que no sacrifique el cuidado de los recursos naturales, culturales o ecológicos, según se le define en el reporte ECOMOST, resultado de la investigación europea sobre el desarrollo turístico.

Dentro de este contexto, para el desarrollo de la actividad turística es necesario:

- a. La preservación del recurso y su aprovechamiento racional.
- b. La atención a las necesidades de la población local y al beneficio que se debe derivar hacia ella de las actividades económicas relacionadas con el turismo, y
- c. La atención al turista en la satisfacción de sus necesidades y en la interrelación de éste con la población local y con el aprovechamiento del o los recursos.

De todo lo anterior se concluye que dentro del turismo sustentable, es igualmente importante la conservación de los recursos naturales tanto como lo es el desarrollo de la actividad turística ya que es una fuente importante de ingresos para la población local, siendo esto el fin último del turismo

2.3.2. Concepto de Ecoturismo

En esta sección se enfocará la atención al término "ecoturismo" así como su definición inicial la cual fue acuñada, según reconocen los principales autores del tema por el Arq. Héctor Ceballos-Lascurain describiéndola como:

"...el viaje y la visita ambientalmente responsables a las áreas naturales relativamente inalteradas para disfrutar y apreciar la naturaleza (y todas las características culturales que la acompañan – del pasado y del presente) que fomenta la preservación, define al visitante de bajo impacto y facilita la participación socioeconómica activa que beneficia a los habitantes locales (Ceballos Lascurain 1996)"

La UICN define al "ecoturismo" como "aquella modalidad turística ambientalmente responsable consistente en viajar o visitar áreas naturales relativamente sin disturbar con el fin de disfrutar, apreciar y estudiar los atractivos naturales (paisaje, flora y fauna silvestres) de dichas áreas, así como cualquier manifestación cultural (del presente y del pasado) que pueden encontrarse a través de un proceso que promueve la conservación tiene bajo impacto ambiental y cultural y propicia un involucramiento activo y socioeconómicamente benéfico de las poblaciones locales"

Lo anterior no puede concebirse sin que existan normas y lineamientos adecuados, que deberán cumplirse para que el ecoturismo no se convierta en otro agente más destructor del patrimonio cultural y natural de las poblaciones receptoras

El ecoturismo constituye una opción viable para un desarrollo sostenible que permitirá la conservación del patrimonio cultural y natural.

Es necesario aquí, hacer una distinción entre el ecoturismo y el modelo de desarrollo sustentable, pues el primero se trata de una rama de la actividad turística y el segundo, se refiere a un método de producir los servicios en todas las áreas de la actividad humana.

Puede decirse resumidamente que el ecoturismo es el turismo sostenible, basado en la naturaleza.

Al analizar las definiciones del ecoturismo, se hará notorio su dependencia con la viabilidad de los recursos naturales y culturales, y al hecho de que la industria debe generar beneficios socioeconómicos y fomentar la conservación.

No obstante que a la fecha no existe una definición universal de lo que por ecoturismo se entiende, si en cambio, existen características comunes tomadas como primordiales, a saber:

1. Es toda forma de turismo basada en la naturaleza, en la que la motivación principal de los turistas sea la observación y apreciación de esa naturaleza o de las culturas tradicionales dominantes en las zonas naturales.
2. Incluye elementos educacionales, recreacionales y de interpretación
3. Generalmente, si bien no exclusivamente, está organizado para pequeños grupos por empresas especializadas, pequeñas y de propiedad local. Operadores extranjeros de diversa envergadura también organizan, gestionan y comercializan giras ecológicas, por lo general para grupos reducidos
4. Procura reducir todo lo posible los impactos negativos sobre el entorno natural y socio-cultural
5. Contribuye a la protección de las zonas naturales
 - Generando beneficios económicos para las comunidades organizaciones y administraciones anfitrionas que gestionan zonas naturales con objetivos conservacionistas,
 - Ofreciendo oportunidades alternativas de empleo y renta a las comunidades locales,
 - Incrementando la concienciación sobre conservación de los activos naturales y culturales, tanto en los habitantes de la zona como en los turistas³⁵.
 -

En cuanto a las áreas en donde se lleva a cabo el ecoturismo desde el punto de vista de la propiedad, pueden ser privadas (granjas para el desarrollo en general o bien con un carácter exclusivo ecoturista) y públicas (reservas de la biosfera) pero en casi todos los casos se encuentran protegidas. En todos los casos se encuentran estructuradas en función de un objeto esencial, que es el de la conservación y atención de las necesidades de desarrollo sostenido

³⁵ Link de la Asociación Mexicana de Turismo Alternativo A. C.

El éxito del ecoturismo, depende del valor agregado de la experiencia. No se trata de "ir" simplemente a determinado ecosistema sino de aprovechar su potencialidad, para realización de diversas actividades.

Como toda actividad de nulo o bajo impacto ambiental, es un producto que se apoya en facilidades altamente integrales al medio natural (ecohoteles, ecocampamentos), o bien en vehículos o equipos que se desplazan con el grupo ecoturista.

Otra de las características del ecoturismo es que el costo del mantenimiento de los recursos que se utilizan es bajo, incluyendo los recursos naturales que tenderán a ser mínimos en el grado en que el impacto ambiental lo sea. Los bajos costos se deben al uso mínimo de material y a procesos de producción de servicios que muchas veces descansa en el trabajo propio del ecoturista: preparar la tienda de campaña y los alimentos

En términos generales puede entenderse al ecoturismo como un turismo que tiene lugar en ecosistemas, en ambientes naturales, y por otro lado que está orientado a fortalecer el conocimiento y aprendizaje de manifestaciones naturales, mediante ciertas interacciones de bajo impacto.

Se distinguen dos modelos básicos de instrumentación y operación del ecoturismo.³⁶

1. Un modelo que se desagrega de las prácticas usuales de turismo convencional, es decir, que está conceptualizado como una oferta más que se ofrece a los turistas tradicionales que asisten a un destino de playa, por ejemplo, que así como han escogido un día de excursión ecoturística a una zona de manglares, a una sierra o volcanes, en los otros días pueden seleccionar actividades propias del turismo de masas. En realidad la motivación principal de estos turistas no se relaciona con el ecoturismo. este es una opción más para un segmento de mercado masivo, por tanto es una variante vinculada con la contemplación de la naturaleza
2. Un modelo integral que tiene lugar en espacios naturales, de preferencia protegidos, y que son visitados por turistas con motivaciones específicas relacionadas con el funcionamiento de ecosistemas, en términos de actividades y temáticas referidas al aprendizaje y desarrollo personal

Requiere de personal especializado y conocedoras de los ambientes y de las culturas que se han desarrollado en las áreas que se relacionen

El ecoturismo no se trata de un producto más del mercado o de una moda, sino más bien, se trata de un turismo especializado y necesario de nueva generación que se encuentra regido por una serie de lineamientos estrictos que superan en mucho a los del turismo convencional. Sin embargo, no prescinde de la infraestructura esencial como lo es alojamiento, transporte o de otros complementarios, sin embargo para adecuarlos al ecoturismo deberán contar con características especiales que permitan ir en armonía con las directrices del propio ecoturismo

³⁶ Sergio Molina E. *Turismo y Ecología*, Ed. Trillas, Ira. Ed. México 1998 pp.149

2.3.3. Actores del Turismo Sustentable.

Para que el Turismo Sustentable pueda ser una realidad, es necesario la participación de diversos actores, entre los que destacan: funcionarios de gobierno, comunidades locales, personal de áreas protegidas, el sector turístico, organizaciones no gubernamentales, instituciones financieras y, por supuesto, los consumidores.

Si bien es cierto, no se encuentran definidos los papeles de cada uno de estos actores si se puede señalar brevemente la forma en que cada uno de ellos contribuye en la practica:

2. Los funcionarios de gobierno. Estos se encargan de políticas y de la infraestructura que facilitan la conservación y los objetivos económicos;
3. Las comunidades locales son fuentes clave de información para las cuestiones locales ecológicas y socioeconómicas; el personal de áreas naturales protegidas proporciona métodos de gestión de los recursos naturales;
4. La industria turística influye en la forma en que se promueve el destino, y
5. Las organizaciones no gubernamentales pueden facilitar el intercambio de información entre las comunidades locales y las promotoras turísticas, y proporcionar ayuda financiera y técnica,
6. Las instituciones financieras. También proporcionan ayuda económica, los consumidores, por su parte, pueden influir en el mercado gracias a la educación que les permite tomar decisiones conscientes con sus dólares del turismo (Boo 1992)

Hay que recalcar que estos roles son flexibles, no son exclusivos y pueden cambiar con el tiempo.

CAPITULO TRES

MARCO JURÍDICO DEL TURISMO SUSTENTABLE EN ÁREAS NATURALES

OBJETIVO

Hoy en día la sociedad está demandando cada vez en mayor medida, espacios para el desarrollo de actividades de ocio y esparcimiento al aire libre.

El turismo es uno de los principales ejes de desarrollo para muchos países en la actualidad. La sustentabilidad del turismo sin embargo depende de los beneficios sociales y económicos que genere la actividad, reduciendo y mitigando los impactos negativos que pueda tener sobre el medio natural y cultural. Justamente de estos últimos es que depende, por lo general, el atractivo de un destino turístico. Una estrategia de desarrollo ecoturístico puede constituirse en una herramienta fundamental para la conservación de la biodiversidad y el rescate del patrimonio cultural de un país destino. La sustentabilidad del turismo, a su vez, dependerá de la gestión, planificación y administración de alto nivel, lo que esta directamente relacionado con la formación profesional y calificación de quienes están en puestos claves para su operación. De allí la necesidad inminente de otorgar una formación adecuada a los recursos humanos que deben asumir un rol protagonista en el desarrollo sustentable del ecoturismo

Los espacios naturales, particularmente los situados en los entornos de las grandes ciudades, están siendo sometidos a una elevada, y en ocasiones excesiva, presión recreativa. Ello ha traído como consecuencia en numerosos casos un significativo deterioro ecológico, que amenaza la conservación de los valores y recursos intrínsecos de las zonas afectadas y su propia potencialidad recreativa. El problema de los efectos ecológicos de las actividades recreativas reviste especial gravedad en áreas de elevado interés por sus valores singulares (áreas naturales, por ejemplo), donde los fines de conservación juegan un papel importante, si no primordialmente, sobre el resto de sus utilidades.

La dualidad oferta (medio natural) demanda exige a los gestores de áreas naturales una armonización entre la conservación de los recursos por un lado y la satisfacción de la demanda por otro. El conocimiento de los impactos o efectos que las actividades recreativas ejercen sobre los componentes de los ecosistemas se revela como elemento clave de cara a la determinación de políticas adecuadas de control y planificación de usos, que aseguren la utilización sostenida del territorio sin pérdida de su integridad y calidad ecológicas.

Las actividades recreativas pueden afectar al funcionamiento y estructura de los ecosistemas naturales. El suelo, la vegetación, el agua, la fauna y el paisaje, son los elementos susceptibles de verse alterados.

Los efectos inducidos van desde una pérdida parcial o total de recursos o valores (pérdida de la diversidad, deterioro de la calidad o carácter del paisaje, disminución de la producción, etc.) hasta la alteración de rasgos y propiedades intrínsecas de los elementos integrantes del ecosistema (compactación del suelo, cambios en la composición florística, etc.), o a la inducción de riesgos o aumentos de ocurrencia de los mismos (incremento de la erosión, obstrucción de la recarga de acuíferos).³⁷

Las áreas naturales, desempeñan un importante papel en el desarrollo del ecoturismo, ya que cumple con funciones ecológicas importantes, además de que sirve como área para el desarrollo de actividades recreativas, educativas, culturales, de interpretación y de investigación científica.

Para lograr un verdadero ecoturismo sustentable, es necesario apearnos a la normatividad aplicable tanto turística como ambiental, las cuáles nos ayudaran para poder realizar un ecoturismo sustentable, contribuyendo a preservar los recursos naturales y culturales de las áreas naturales protegidas.

Es importante señalar que el mundo en que vivimos es el hogar del hombre, y su bienestar depende del conocimiento que tenga de él y del cuidado que ponga en su explotación. Un conocimiento insuficiente y una mala administración, así como la aplicación de la normatividad que regulan la actividad turística dentro de las áreas naturales, pueden significar el desastre.

En los últimos años ha sido ampliamente documentada la extraordinaria riqueza ecológica de nuestro país. Simultáneamente se ha generado una base de conocimiento científico cada vez más sólida sobre la importancia de los bienes y servicios ecológicos que genera la biodiversidad y las áreas naturales, que las convierten en activos estratégicos para México. Este conocimiento científico ha sido complementado con nuevas metodologías, que permiten hoy, en algunos casos relevantes, aproximar el valor de tales bienes y servicios en términos económicos, esto ha aportado elementos de juicio cada vez más objetivos para orientar decisiones privadas y públicas en materia de conservación.

Por otra parte, es conveniente señalar que la protección de las áreas naturales debe garantizar la conservación de los ecosistemas más representativos del país y de su biodiversidad. Para usar adecuadamente los recursos naturales es necesario reconocer la variabilidad de ambientes naturales en los que se establecen las actividades productivas.

En la medida en que el hombre sea capaz de entender la función de las áreas naturales protegidas y participar en su conservación, que incorpore criterios de sustentabilidad en todas las actividades productivas, en donde la utilización de las poblaciones animales y vegetales no rebase su capacidad de renovabilidad, y diversifique el uso de los ecosistemas y sus especies sin su eliminación, estará avanzando hacia un verdadero desarrollo, un desarrollo sustentable, que le permitirá evolucionar y vivir cómodamente hoy, sin poner en riesgo la evolución de la vida futura.

Sin duda, el adecuado manejo de los recursos naturales hará de México una Nación cada vez más vigorosa y próspera. Esto sólo se logrará con la participación de todos, como coloquialmente solemos decir, si todos los mexicanos ponemos nuestro granito de arena.

³⁷ Turismo y medio ambiente, Subsecretaría de Ecología, México, D.F., 1989, primera edición, p137,138

De lo anterior, en el presente capítulo se pretende alcanzar una visión panorámica del marco jurídico que pretende regir el ecoturismo respecto al aprovechamiento de las áreas naturales protegidas el cual reviste mayor importancia en cuanto al adecuado manejo y explotación de los elementos naturales que las conforman.

El régimen jurídico en materia de áreas naturales protegidas persigue el fortalecimiento de la capacidad institucional para preservar los recursos naturales y la flora y fauna silvestre, regular su aprovechamiento propiciando un desarrollo sustentable, así como proporcionar incentivos a la sociedad para que participe en su preservación, protección, restauración y administración, dando congruencia a lo comentado en anteriores subtítulos, en el sentido de que el ser humano se está dotando de regulaciones más fuertes con el propósito de alcanzar un uso racional de los recursos naturales, propiciando el sostenimiento del equilibrio armónico entre los elementos de la naturaleza y asegurando de alguna manera mecanismos de supervivencia.

Ahora bien, entrando al análisis de la legislación directamente aplicable en materia de ecoturismo respecto a las áreas naturales protegidas de interés de la federación, el marco regulatorio de la protección de las áreas naturales protegidas directamente relacionadas con el establecimiento, administración y desarrollo de las mismas, podemos señalar los preceptos previstos en la Constitución General de la República, Ley Federal de Turismo y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Lo anterior, no quiere decir que estas disposiciones sean más importantes que otras previstas en diversos ordenamientos jurídicos relacionados con el uso, explotación y aprovechamiento de algunos recursos naturales en particular, tales como el agua, la flora y la fauna silvestre y acuática, los cuales también revisten una gran importancia dentro del concepto de sustentabilidad, por lo que existen también disposiciones jurídicas indirectamente relacionadas con las áreas naturales protegidas, que citaremos en este capítulo

3.1. Instrumentos Jurídicos Nacionales.

3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"La idea de la supremacía de la Constitución, que es uno de los principios fundamentales del constitucionalismo clásico, es también una de las reglas básicas del sistema jurídico mexicano. El principio de la supremacía de la Constitución hace aconsejable iniciar el examen del sistema jurídico de la protección al ambiente en su conjunto, con las disposiciones constitucionales que se refieren a esta materia"³⁸

En efecto, nuestra Carta Magna consagra diversos preceptos que otorgan el fundamento para la preservación y conservación del equilibrio ecológico, de los ecosistemas, de sus elementos y en general de los recursos naturales, es por ello que para efectos de este trabajo, iniciaremos el análisis jurídico de la protección al ambiente, mediante la estrategia

³⁸ Brañes Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica. Primera Edición, México, 1994. Pág. 61.

(política ambiental) de establecer áreas naturales protegidas, con las disposiciones constitucionales que se refieren a esta materia.

3.1.1.1 Artículo 25 Constitucional.

El Artículo 25 Constitucional prevé que: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, 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 los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

El Artículo que se comenta fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983.

Con la reforma se buscó atender la realidad nacional en materia económica dando curso a la necesidad de otorgar una mayor participación al Estado en los fenómenos económicos, pero no como totalizador o dictador de todos ellos, sino como conductor planeador, coordinador y orientador de los diferentes -y a veces contrapuestos- intereses de los distintos sectores de la sociedad.

Este artículo establece las condiciones y metas del desarrollo nacional, el cual actualmente y de conformidad con los principios internacionales adoptados por México en la Cumbre de Río, en el año de 1992, y en concordancia con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, debe ser un desarrollo sustentable.

Las condiciones y metas del desarrollo nacional a que se refiere este artículo fundamentalmente son:

- I. Que sea integral, es decir, que se considere como un todo y hasta donde sea posible, exhaustivo, completo, que se cubran todas las partes;
- II. Que fortalezca la soberanía de la Nación y a su régimen democrático. Al crear y manejar una adecuada estructura económica se debe dar mayor autonomía – autosuficiencia- al país. Soberanía económica igual a soberanía política. Todo ello en beneficio del pueblo, de las mayorías, para así fortalecer la democracia, y
- III. Que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. La rectoría del Estado jamás deberá ser atentatoria de las libertades individuales o sociales, cimientos inamovibles de la Constitución. Por el contrario y dado que vivimos en un régimen de economía mixta, debe requerirse el concurso y participación de todos.

Es conveniente aclarar que en este artículo por primera vez, la Constitución habla y califica libremente a los tres sectores que forman la comunidad económica mexicana: el público, el social y el privado. El primero y el tercero no requieren de aclaración. En cuanto al social, lo describe el párrafo sexto del propio artículo al decir que se trata de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la protección, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Este artículo distingue dos áreas de acción: las estratégicas, cuyo manejo corresponde en forma exclusiva al sector público (Estado), las cuales son intransferibles a otros grupos y sectores, como las que señala el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional (correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad y las actividades que expresamente señalen como estratégicas las leyes que expida el Congreso de la Unión), y las prioritarias que por su naturaleza las puede absorber el Estado o compartir con los otros dos sectores integrando y respetando así un aspecto del principio de la economía mixta.

Por otra parte, y no de manera participativa absoluta (área estratégica), o relativa (área prioritaria), el Estado tiene la obligación de apoyar e impulsar a las empresas del sector social y del privado, bajo criterios de equidad social y productiva, cuidando que éstos utilicen sustentablemente los recursos productivos, asegurando su conservación y protegiendo al medio ambiente, es decir que el Estado como director del desarrollo nacional no actúa como empresa estatal o como socio de otras empresas, sino como impulsor de la actividad económica de los otros dos sectores y vigilante del aprovechamiento útil y racional de los recursos naturales que se requieren para la producción de bienes y servicios socialmente necesarios.

Es conveniente subrayar que en el párrafo sexto del artículo 25, por primera y única vez la Constitución hace referencia al término medio ambiente.

El análisis de este artículo reviste gran importancia, toda vez que como lo mencionamos al inicio del presente capítulo, en la actualidad los problemas ambientales han evolucionado hacia el cuestionamiento del contenido y de las modalidades mismas del desarrollo.

El Estado en su carácter de rector del modelo de desarrollo nacional debe garantizar y asegurarse que el mismo sea sustentable, y que mediante el crecimiento económico, la generación de fuentes de empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, se mejore la calidad de vida de los mexicanos, para lo cual podrá llevar a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general

Asimismo, este artículo establece que el desarrollo nacional es responsabilidad de todos, para lo cual los sectores público, social y privado deben concurrir responsablemente al logro de las metas y objetivos previstos en el modelo de desarrollo nacional propuesto por el Ejecutivo Federal, en beneficio de todos los mexicanos. Esta responsabilidad en materia de protección al ambiente y de preservación y de restauración del equilibrio ecológico, implica la obligación de todos para utilizar los recursos naturales, en forma tal, que se satisfagan mediante la generación de bienes y servicios las necesidades de las generaciones presentes, sin que se comprometan los elementos naturales, necesarios para que las generaciones futuras satisfagan sus propias necesidades.

Sin duda y para efectos del presente trabajo, un elemento importante de analizar es el párrafo sexto del referido artículo 25 de la Constitución General de la República que establece que, bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente

En este párrafo se impone al Estado la obligación de impulsar las actividades productivas que lleven a cabo los sectores social y privado de la economía, dicha obligación debe realizarla utilizando criterios de equidad social y productiva, lo cual quiere decir que será responsable y vigilante de que las fuerzas económicas de la producción no se desequilibren o tiendan a favorecer solamente a algunos cuantos grupos o individuos interesados. Por otra parte, este precepto constitucional otorga al Estado facultades para que en su carácter de ente soberano, y como responsable de garantizar el bien común, imponga a dichos sectores o a las actividades productivas que éstos realicen, las modalidades (limitaciones, restricciones y/o prohibiciones) que se requieran para lograr un óptimo aprovechamiento de los recursos productivos (recursos naturales renovables y no renovables), vigilando su conservación y el cuidado del medio ambiente

De lo anterior es importante subrayar que el modelo de desarrollo económico no está concebido en nuestra Constitución como un desarrollo degradante y depredador de los recursos naturales sino por el contrario, se habla en beneficio general, de un modelo de desarrollo que armoniza e impulsa el crecimiento productivo de la economía, y además tiende a la preservación, conservación y cuidado de los elementos naturales que conforman el patrimonio nacional y en particular se prioriza el cuidado del medio

ambiente, es decir, que nuestra Carta Magna en términos generales a todas luces prevé un desarrollo sustentable.

Al respecto, cabe recordar que en la mayoría de las áreas naturales protegidas como en el resto del territorio nacional, se llevan a cabo un sinnúmero de actividades productivas por parte de los tres sectores de la economía, tanto de uso y explotación de recursos naturales, como recreativas, de investigación y de educación entre otras, todas éstas, enmarcadas en las áreas estratégicas y prioritarias del modelo de desarrollo nacional, lo cual sin duda ha generado una singular problemática a nivel nacional, pues por una parte, el Estado se encuentra comprometido para impulsar las empresas de los sectores social y privado, e inclusive a realizar como parte de su función las actividades consideradas como estratégicas, y por otro lado, se encuentra obligado a preservar, restaurar y conservar los elementos naturales, particularmente los comprendidos dentro de las circunscripciones territoriales que por sus características se encuentran bajo un régimen de protección especial, como las denominadas áreas naturales protegidas, lo cual parece ser difícil de lograr.

La problemática surge cuando por un lado se tienen que llevar a cabo diversas actividades que, en muchas ocasiones por su naturaleza misma son altamente impactantes, contaminantes y/o degradantes, pero sin lugar a duda necesarias para el desarrollo económico del país, y por otro lado, existe la obligación de preservar los hábitats naturales necesarios para el desarrollo y supervivencia de algunas especies de flora y fauna endémicas, raras o en peligro de extinción, o simplemente necesarios para asegurar un adecuado equilibrio ecológico que permita a la raza humana seguir evolucionando dentro del proceso mismo de desarrollo.

Es importante resaltar que curiosamente muchas de estas actividades deben realizarse precisamente dentro de las circunscripciones territoriales que abarcan las áreas naturales protegidas, pues en ellas se encuentran elementos naturales tales como minerales, hidrocarburos, recursos maderables y no maderables, así como recursos faunísticos entre otros, necesarios para el desarrollo productivo nacional, aclarando que las áreas naturales protegidas se establecen precisamente atendiendo a sus particularidades físicas, biológicas y geográficas las cuales les confieren gran importancia a nivel regional y nacional por los elementos naturales que contienen.

Ante esta problemática el modelo nacional de desarrollo se ha visto en la necesidad de implementar novedosas e imaginativas figuras jurídicas, políticas, económicas y sociales que permitan compatibilizar las actividades productivas con las necesidades de preservación y conservación de los elementos naturales, propiciando un desarrollo sustentable, aunque no siempre todos los actores inmersos dentro de la problemática quedarán satisfechos con las resoluciones adoptadas, es decir, no se puede dar gusto a todos, toda vez que se requiere que todos cedamos una parte de nuestras pretensiones o de nuestros intereses.

3.1.1.2. Artículo 27 Constitucional:

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el

derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales

Respecto del análisis del artículo 27 Constitucional, el tratadista mexicano Raúl Brañas, señala que "La idea de la conservación de los recursos naturales, tal como ella está establecida en la Constitución Política, no se opone al aprovechamiento de los mismos. Al contrario, está encaminada a dejar en claro que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, entre otros fines para cuidar de su conservación. Aprovechamiento y conservación son, por tanto, ideas vinculadas entre sí, ya que el aprovechamiento de los recursos naturales, se encuentra subordinado, entre otras modalidades, a la conservación de los mismos"³⁹.

Por su parte el también tratadista mexicano, José Juan González Márquez, al analizar los antecedentes de las disposiciones jurídicas relacionadas con la protección de los elementos naturales, manifiesta que si bien es cierto que en el siglo XIX e inclusive en algunas disposiciones de derecho precolonial existieron diversos ordenamientos relacionados con el tema el mismo verdaderamente comenzó a tomar forma en los primeros años del México postrevolucionario, sobre todo al amparo de las reglas que sobre propiedad introdujo el artículo 27⁴⁰.

³⁹ Brañas Raúl. Op.cit. Pág. 73

⁴⁰ De cualquier forma es conveniente apuntar que el desarrollo de la legislación ambiental en México, fue posible al amparo de las disposiciones relativas al derecho de propiedad que se contienen en el artículo 27 Constitucional. Es así como en el marco de estas disposiciones la Ley de Pesca de 1925, la Ley Forestal de 1926, y la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934, tuvieron la misión de reglamentar el dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales, mientras que el Código Sanitario de 1933, la Ley de Conservación del Suelo y Agua de 1946 (Por cierto abrogada muy recientemente por las reformas de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1996), así como algunas disposiciones de los Códigos Civil de 1928 y Penal de 1931, constituyeron las primeras expresiones de la facultad de la Nación para

El artículo 27 Constitucional actual dio un viraje considerable y de gran trascendencia sociojurídica, al reservar la propiedad originaria de todas las tierras y aguas comprendidas en el territorio mexicano a la Nación y conferir y reconocer a ésta el derecho de transmitir su dominio a los particulares; ésto último es la propiedad privada. Además, el mismo precepto señala que las expropiaciones sólo podrán hacerse mediante, más no previa indemnización y atribuye a la Nación el derecho de imponer en todo tiempo a la propiedad privada las modalidades dictadas por el interés público; le reserva además el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para llevar a cabo una distribución equitativa de la riqueza pública y asegurar su conservación. Asimismo, otorga a los poderes públicos la facultad de dictar las medidas necesarias entre otras cosas para establecer adecuadas previsiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, con el propósito entre otros, de restaurar el equilibrio ecológico.

La conclusión más general que se puede extraer de lo previsto en el artículo 27 Constitucional, sobre todo de lo previsto en el párrafo tercero, puede resumirse diciendo que el Constituyente de 1917 estableció que los recursos naturales debían ser utilizados racionalmente, esto es, de acuerdo con una lógica productiva que considerara su conservación. En otras palabras, el legislador prescribió que los recursos naturales debían ser aprovechados de acuerdo con la racionalidad productiva que les era propia, independientemente de la lógica productiva, individual o social, en que estuviere inspirado el resto del sistema económico.

Esta preocupación por la utilización racional de los recursos naturales, se expresó también en la norma constitucional que impone al Estado la obligación de adoptar las medidas necesarias para evitar la destrucción de los recursos naturales, contenida en el mismo párrafo tercero del propio artículo 27.

3.1.1.3. Artículo 73 fracción XXIX-G:

"Artículo 73 El Congreso tiene facultad.

XXIX-G para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico"

Este artículo constitucional faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre un conjunto de cuestiones que se refieren a elementos ambientales o actividades que pueden generar efectos sobre los ecosistemas, en concreto el inciso G de la fracción XXIX lo faculta para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico.

El propósito fundamental de este artículo es permitir a las entidades federativas y a los municipios participar en los asuntos ambientales, que hasta antes de la entrada en vigor de esta fracción eran sólo competencia de la Federación. Con fundamento en el artículo y

imponer modalidades a la propiedad privada. González Márquez José Juan Nuevo Derecho Ambiental Mexicano (Instrumentos de Política). Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Primera edición, México, 1997. Pág. 24 y 25.

fracción en comento, es que se expide la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la cual se constituye como el instrumento de carácter jurídico fundamental en la regulación del establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de interés de la federación.

3.1.2. Leyes.

3.1.2.1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece como atribución de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, entre otros, proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales y de universidades, centros de investigación y particulares.

Es evidente que este artículo pone de manifiesto el interés del Poder Ejecutivo Federal por preservar, conservar y desarrollar los elementos naturales que conforman el patrimonio nacional, encargando a una de las dependencias que lo conforman, la realización de los estudios necesarios para determinar las áreas geográficas del territorio nacional que por sus características sean dignas de protegerse o que requieran cuidados especiales

Asimismo, este artículo establece o prevé que la protección de los elementos naturales a través del establecimiento de áreas naturales protegidas es un quehacer que corresponde a todos y no se trata solamente de una obligación del gobierno, es decir, que esta tarea es concurrente, y todos los sectores de la población deben participar responsablemente en su realización. Seguramente se trata de una de las muestras más significativas del federalismo consagrado en nuestra Carta Magna, pues sin duda se requiere realizarla en forma descentralizada, atendiendo las necesidades y problemas desde el lugar de su origen

El artículo 42 establece que la principal autoridad encargada en conducir y formular la gestión turística sustentable en México es la Secretaría de Turismo, en coordinación con otras autoridades de la Administración Pública Federal, toda vez que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con ésta, quien le corresponde el despacho entre otros los siguientes asuntos. Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional, Promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca la declaratoria respectiva, Registrar a los prestadores de servicios turísticos; Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos, previamente registrados; Vigilar con el apoyo de las autoridades estatales y municipales, la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turísticos; Regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo, y vigilar su cumplimiento, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con las autoridades estatales y municipales; Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores; Promover, y en su caso, organizar en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística;

Formular y difundir la información oficial en materia de turismo; coordinar la publicidad que en esta materia efectúen las entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y promover la que efectúan los sectores social y privado; Promover, coordinar, y en su caso, organizar los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística; Promover y apoyar la coordinación de los prestadores de servicios turísticos; Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado, y Fijar e imponer, de acuerdo a las leyes y reglamentos, el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística

3.1.2.2. Ley Federal De Turismo.

Esta Ley es de interés público y observancia general en toda la República, correspondiendo su aplicación e interpretación en el ámbito administrativo, al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo y tiene por objeto

Programar la actividad turística, elevar el nivel de vida económico, social y cultural de los habitantes en las entidades federativas y municipios con afluencia turística; establecer la coordinación con las entidades federativas y los municipios, para la aplicación y cumplimiento de los objetivos de esta Ley, determinar los mecanismos necesarios para la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el equilibrio ecológico y social de los lugares de que se trate; orientar y auxiliar a los turistas nacionales y extranjeros; optimizar la calidad de los servicios turísticos; fomentar la inversión en esta materia, de capitales nacionales y extranjeros; propiciar los mecanismos para la participación del sector privado y social en el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, y promover el turismo social, así como fortalecer el patrimonio histórico y cultural de cada región del país.

La Ley Federal de Turismo se encuentra dividida en cinco títulos y que normalizan las siguientes materias:

TITULO PRIMERO. Disposiciones Generales

Capítulos:

UNICO

TITULO SEGUNDO. De la Planeación de la Actividad Turística

Capítulos:

I. Del Programa Sectorial Turístico

II. Turismo Social

III. Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario

TITULO TERCERO. De la Descentralización de Funciones

Capítulos:

UNICO: Órganos Estatales y Municipales de Turismo

TITULO CUARTO. De la Promoción y Fomento al Turismo

Capítulos:

I. De la Promoción Turística

II. Del Consejo de Promoción Turística de México

III. Fondo Nacional de Fomento al Turismo

IV. Capacitación Turística

TITULO QUINTO. Aspectos Operativos

Capítulos:

I. Operación de los Prestadores de Servicios

II. Del Registro Nacional de Turismo

III. Protección al Turista

IV. De la Verificación

V. De las Sanciones y del Recurso de Revisión

Este ordenamiento en cuanto a su estructura y contenido general podemos señalar que en su Artículo 3° nos define lo que debemos entenderá por:

PRESTADOR DEL SERVICIO TURISTICO: Que es la persona física o moral que habitualmente proporcione, intermedie o contrate con el turista, la prestación de los servicios a que se refiere esta Ley.

TURISTA: La persona que viaja desplazándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utilice alguno de los servicios turísticos a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población.

Asimismo el Artículo 4° consideran que los servicios turísticos, son prestados a través de:

I. Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes que presten servicios a turistas;

II. Agencias, subagencias y operadoras de viajes;

III. Guías de turistas, de acuerdo con la clasificación prevista en las disposiciones reglamentarias,

IV. Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes a que se refiere la fracción I de este artículo, así como en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas, y

V. Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.

Por otra parte en su TITULO SEGUNDO define la Planeación de la Actividad Turística, y prevé que la Sectur elaborará el programa sectorial turístico, que se sujetará a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y especificará los objetivos, prioridades y políticas que normarán al sector.

Asimismo, en su CAPITULO II nos define que el turismo social comprende todos aquellos instrumentos y medios, a través de los cuales se otorgan facilidades para que las personas de recursos limitados, y con discapacidad viajen con fines recreativos, deportivos y/o culturales en condiciones adecuadas de economía, accesibilidad, seguridad y comodidad, y que las dependencias y las entidades de la administración pública federal, coordinarán y promoverán sus esfuerzos entre ellas y con las de los gobiernos estatales y municipales, y concertarán e inducirán la acción social y privada, para el desarrollo ordenado del turismo social

La Secretaría, la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Comisión Nacional del Deporte y las demás entidades que tengan objetivos similares, elaborarán y ejecutarán programas tendientes a fomentar el turismo nacional, incentivar la inversión y facilitar la recreación de los miembros del sector social

Por otro lado en su Artículo 10, establece que la Sectur, con el apoyo y en coordinación con las dependencias y entidades competentes, promoverá la constitución y operación de

empresas de miembros del sector social, que tengan por objeto la prestación de servicios turísticos accesibles a la población. Asimismo promoverá la conjunción de esfuerzos para mejorar la atención y desarrollo de aquellos lugares en que pueda ser susceptible elevar su nivel económico de vida, mediante la industria turística.

Es importante destacar que la Sectur, con el concurso de las dependencias y entidades mencionadas en el artículo 9o., promoverán la suscripción de acuerdos con prestadores de servicios turísticos por medio de los cuales se determinen precios y condiciones adecuados, así como paquetes que hagan posible el cumplimiento de los objetivos de este capítulo, en beneficio de grupos obreros, campesinos, infantiles, juveniles, burocráticos, magisteriales, de personas con discapacidad, de estudiantes, de trabajadores no asalariados y otros similares. (Artículo 11)

Continuando con el análisis de esta Ley en su CAPÍTULO III define lo que son las Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario, previendo que la Sectur conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, formulará las declaratorias de zonas de desarrollo turístico prioritario a efecto de que las autoridades competentes expidan, conforme a los planes locales de desarrollo urbano, las declaratorias de uso del suelo turístico, para crear o ampliar centros de desarrollo turístico prioritario, así como para la creación de centros dedicados al turismo social, en los términos de las leyes respectivas

Podrán ser consideradas como zonas de desarrollo turístico prioritario aquéllas que, a juicio de la Secretaría, por sus características naturales, histórico-monumentales o culturales, constituyan un atractivo turístico

Asimismo el Artículo 15 señala que la Sectur fomentará la creación de empresas turísticas que realicen inversiones en las zonas de desarrollo turístico prioritario. Por lo que en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal que corresponda, así como con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con los sectores social y privado, impulsará la creación o adecuación de la infraestructura que requieran las zonas de desarrollo turístico prioritario, considerando también las necesidades de las personas con discapacidad

El TÍTULO TERCERO, hace referencia a la Descentralización de Funciones por lo que la Sectur promoverá la celebración de acuerdos de coordinación en los que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, asuman funciones operativas para

- I. Elaborar y ejecutar programas de desarrollo turístico local acordes con el programa sectorial turístico del Gobierno Federal.
- II. Crear los medios de apoyo y fomento a la inversión en materia turística en la entidad federativa o municipio de que se trate.
- III. Promover y coordinar las obras y servicios públicos necesarios para la adecuada atención al turista y al propio desarrollo urbano turístico de la comunidad y
- IV. En general, promover la planeación, programación, fomento y desarrollo del turismo en forma armónica, y la observancia de las disposiciones emanadas de la presente Ley.

Para tales efectos, la Secretaría promoverá que en cada entidad federativa, en los términos de su propia legislación, se cree un órgano dentro de su estructura administrativa, que se encargue del despacho de las funciones operativas asumidas, en la forma y términos que se mencionan en el presente capítulo.

En el supuesto de municipios turísticos, se procurará también la integración de un órgano municipal de turismo, con funciones coordinadas con las del órgano estatal.

Los acuerdos mencionados, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la entidad federativa.

Por lo que respecta al TÍTULO CUARTO se refiere a la Promoción y Fomento al Turismo, y para efectos de esta Ley, se entiende como Promoción Turística, la planeación y programación de la publicidad y promoción, por cualquier medio, de la información especializada, actividades, destinos, atractivos y servicios que el país ofrece en materia de turismo, dentro del marco de esta Ley, de la Ley de Planeación y de las disposiciones que al efecto determine el Ejecutivo Federal, así como las actividades de promoción derivadas de los convenios que se suscriban con los gobiernos de los Estados, de los municipios y del Distrito Federal, y con los particulares interesados en incrementar la afluencia turística a México

El CAPÍTULO III hace referencia al Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), que participará en la programación, fomento y desarrollo del turismo, de acuerdo con lo dispuesto por esta Ley, la Ley de Planeación y las normas, prioridades y políticas que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría.

El patrimonio del Fondo Nacional de Fomento al Turismo se integrará con:

- I. Las aportaciones que efectúen el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios, las entidades paraestatales, y los particulares,
- II. Los créditos que obtenga de fuentes nacionales, extranjeras e internacionales;
- III. Los productos de sus operaciones y de la inversión de fondos, y
- IV. Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo tendrá las siguientes funciones:

- I. Elaborar estudios y proyectos que permitan identificar las áreas territoriales y de servicios susceptibles de ser explotadas en proyectos turísticos,
- II. Crear y consolidar centros turísticos conforme a los planes maestros de desarrollo, en los que habrán de identificarse los diseños urbanos y arquitectónicos de la zona, preservando el equilibrio ecológico y garantizando la comercialización de los servicios turísticos, en congruencia con el desarrollo económico y social de la región, tomando en cuenta la igualdad a que se refiere la fracción X del artículo 2o. de esta Ley,
- III. Coordinar con las autoridades federales, estatales y municipales, las gestiones necesarias para obtener y simplificar las autorizaciones, permisos o concesiones que permitan el desarrollo de proyectos turísticos, así como la prestación de servicios;

IV. Ejecutar obras de infraestructura y urbanización, y realizar edificaciones e instalaciones en centros de desarrollo turístico que permitan una oferta masiva de servicios turísticos; para dicho fin el Fondo deberá tomar en cuenta en la ejecución de dichas obras las necesidades de las personas con discapacidad;

V. Adquirir, fraccionar, vender, arrendar, administrar y, en general, realizar cualquier tipo de enajenación de bienes muebles e inmuebles que contribuya al fomento del turismo;

VI. Participar con los sectores público, social y privado en la constitución, fomento, desarrollo y operación de fideicomisos o empresas dedicadas a la actividad turística, cualquiera que sea su naturaleza jurídica;

VII. Realizar la promoción y publicidad de sus actividades;

VIII. Adquirir valores emitidos para el fomento al turismo, por instrucciones del sistema financiero o por empresas dedicadas a la actividad turística;

IX. Gestionar y obtener todo tipo de financiamiento que requiera para lograr su objeto, otorgando las garantías necesarias.

X. Operar con los valores derivados de su cartera;

XI. Otorgar todo tipo de créditos en moneda nacional o extranjera para la construcción, ampliación o remodelación de instalaciones turísticas, que contribuyan al fomento de la actividad turística;

XII. Descontar títulos provenientes de créditos otorgados por actividades relacionadas con el turismo;

XIII. Garantizar frente a terceros las obligaciones derivadas de los préstamos que otorguen para la inversión en las actividades turísticas.

XIV. Garantizar la amortización de capital y el pago de intereses de obligaciones a valores que se emitan con intervención de instituciones del sistema financiero, con el propósito de destinar al fomento del turismo, los recursos que de ellos se obtengan;

XV. Vender, ceder y traspasar derechos derivados de créditos otorgados, y

XVI. En general, todas aquellas acciones que faciliten la realización de su objeto.

Esta Ley prevé en su CAPÍTULO IV Capacitación Turística siendo que la Sectur participará en la elaboración de programas de capacitación turística y promoverá en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal, gobiernos de las entidades federativas, municipios y organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales, el establecimiento de escuelas y centros de educación y capacitación para la formación de profesionales y técnicos en ramas de la actividad turística.

La Secretaría, a través de su órgano desconcentrado denominado Centro de Estudios Superiores en Turismo, realizará acciones para mejorar y complementar la enseñanza

turística a nivel superior y de posgrado, dirigida al personal directivo de instituciones públicas, privadas y sociales.

El TÍTULO QUINTO hace referencia a la Operación de los Prestadores de Servicios y las relaciones entre los prestadores de servicios turísticos y el turista se regirán por lo que las partes convengan, observándose la presente Ley y la Ley Federal de Protección al Consumidor. En la prestación de los servicios turísticos no habrá discriminación por razones de raza, sexo, discapacidad, credo político o religiosos, nacionalidad o condición social.

No se omite señalar que el Artículo 34- indica que la Sectur le corresponde expedir las normas oficiales mexicanas relacionadas con la prestación de los servicios turísticos, siempre que el contenido de las mismas no sea competencia de otra dependencia de la administración pública federal.

Las normas oficiales mexicanas a que se refiere este artículo que tengan por finalidad la protección al turista, se expedirán en los términos de la ley de la materia, tomando en consideración las particularidades de la prestación del servicio

El Artículo 36 hace referencia a la operación del Registro Nacional de Turismo, el que tiene por objeto la inscripción voluntaria de los prestadores de servicios turísticos

El CAPÍTULO III prevé la Protección al Turista debiendo los prestadores de servicios turísticos describir claramente en qué consiste el servicio que ofrecen, así como la manera en que se prestará.

Por lo que respecta la Verificación el CAPÍTULO IV faculta a la Sectur realizar visitas de verificación a los prestadores de servicios turísticos, a efecto de constatar el debido cumplimiento de las obligaciones a su cargo establecidas en esta Ley, en su reglamento y en las normas oficiales mexicanas que se expidan de acuerdo con la misma

Por lo que la Sectur y la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor evitarán duplicaciones en sus programas de verificación, para lo cual establecerán las bases de coordinación correspondientes

Por último, la Ley Federal de Turismo en su CAPÍTULO V enmarca las Sanciones y del Recurso de Revisión, por lo que las infracciones a lo dispuesto en esta Ley, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas derivadas de ella, serán sancionadas por la Sectur, de conformidad por lo dispuesto en el presente capítulo

Como se desprende del análisis general de la Ley Federal de Turismo, no existe dentro del cuerpo del mismo un precepto legal que haga referencia al ecoturismo o turismo sustentable, no obstante que en el Programa Nacional de turismo 2000-2006 prevé una política de ecoturismo, por lo que es importante legislar al respecto, con el fin de poner en su debida perspectiva el valor de todos los recursos naturales disponibles en función de las más altas metas que debe perseguir un país y que son aquellas que los ponen al servicio del mejoramiento de las condiciones generales de vida de su población, se comprende que no existe otra alternativa que su socialización, es decir, su administración para que de ellos se deriven las mayores aportaciones a ese fin común y no se permita el desperdicio de nada de su potencialidad, esto al más largo plazo al que se pueda planear

y monitoreando resultados a fin de detectar a tiempo cualquier deterioro de esa potencialidad.

Es por ello que se antoja que el mantener parte de esos recursos naturales o culturales en estado latente que pueda derivarse en beneficio directo alguno para la población, constituyendo una obligación moral y legal de las autoridades en regular y administrar el turismo y las áreas naturales protegidas. Proviendo que la administración de todos los recursos naturales deberá de sustentarse en rigurosos análisis de costo-beneficio y por supuesto de efecto-costos a fin de poder determinar la conveniencia de su utilización.

Entonces y volviendo a nuestro tema central, se trata de socializar los recursos naturales, es decir de ponerlos al máximo posible al servicio de la sociedad, lo cual evidentemente propicia que se deba incidir sobre de ellos.

La motivación para emprender ese arriesgado camino es la de potenciar su capacidad para generar la mayor cantidad de satisfactores para toda la sociedad, durante el mayor tiempo que sea factible de hacerlo, es decir sustentablemente.

Para ello solamente hay un camino y éste es el de basar tal transformación en una precisa y detallada planeación, misma que conlleva una supervisión y monitoreo permanentes para detectar y evitar errores o desviaciones que puedan poner en peligro el equilibrio de cada ecosistema, pero no el equilibrio que ahora llamamos "natural", sino el equilibrio diseñado e implementado para su adecuada administración sustentable.

De lo anterior, una de las fórmulas más redituables es legislar en materia de turismo sustentable o ecoturismo con el afán de utilizar los recursos naturales y ponerlos al servicio de la demanda turística, ya que su deterioro puede compensarse mediante inversiones derivadas de esa alta productividad. Todo uso humano tiende a deteriorar el medio dentro del cual se da, en relación directa con la intensidad de ese uso, si dicha intensidad no lleva aparejada una redituabilidad igualmente intensa o si dicha redituabilidad no se utiliza en primer término para generar la recuperación de las condiciones originales del medio alterado, esto se deberá de modificar para mantener como sustentable el atractivo original que permitió ese uso.

Cuando se decida que el medio ambiente natural existente en una determinada región es lo suficientemente atractivo para basar en ella un desarrollo turístico, el estudio de impacto ambiental deberá de prever qué cambios deberán de hacerse en los ecosistemas presentes así como la capacidad de los mismos -una vez transformados para su nueva vocación, para continuar siendo permanentemente atractivos para esas corrientes turísticas que se pretendan atraer ahí.

Asimismo se deberá de analizar el costo que implicará la transformación de los ecosistemas y su mantenimiento, asegurándose de que al aprobarse el programa en cuestión, se incorporen a los mismos mecanismos para contar con los recursos necesarios para solventar todo ello en forma permanente.

3.1.2.3. Ley General Del Equilibrio Ecológico Y La Protección Al Ambiente.

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de enero de 1988, siendo reformada, adicionada y derogada en diversas disposiciones mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de diciembre de 1996. Esta Ley General es un ordenamiento reglamentario de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativa a la protección y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente en el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, (LGEEPA) se considera una de las denominadas "leyes marco", ya que tratan de agrupar un conjunto de normas específicas sobre una misma materia, en este caso en particular, la protección ambiental en nuestro país. Esta Ley surgió de las modificaciones a los artículos 27 y 73 constitucionales, a fin de establecer una regulación ambiental de mayor alcance y más acorde con las necesidades del país.

La LGEEPA se encuentra dividida en seis títulos y que regulan las siguientes materias:

TITULO PRIMERO. Disposiciones Generales.	
Capítulos.	
I.	Normas Preliminares
II.	Distribución de Competencias y Coordinación.
III.	Política Ambiental.
IV.	Instrumentos de la Política Ambiental. Se divide en las siguientes Secciones:
❖	Planeación Ambiental
❖	Ordenamiento Ecológico del Territorio
❖	Instrumentos Económicos
❖	Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos.
❖	Evaluación del Impacto Ambiental
❖	Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental
❖	Autorregulación y Auditoría Ambientales.
❖	Investigación y Educación Ecológicas.

TITULO SEGUNDO. Biodiversidad.	
Capítulos:	
I.	Áreas Naturales Protegidas. Se divide en las siguientes Secciones.
❖	Disposiciones Generales
❖	Tipos y Características de las Áreas Naturales Protegidas

- ❖ **Declaratorias para el Establecimiento, Administración y Vigilancia de Áreas Naturales Protegidas.**
- ❖ **Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.**
- II. **Zonas de Restauración.**
- III. **Flora y Fauna Silvestre.**

TITULO TERCERO. Aprovechamiento Sustentable de los Elementos Naturales.
Capítulos:

- I. **Aprovechamiento Sustentable del Agua y los Ecosistemas Acuáticos.**
- II. **Preservación y Aprovechamiento Sustentable del Suelo y sus Recursos.**
- III. **De la Exploración y Explotación de los Recursos no Renovables en el Equilibrio Ecológico.**

TITULO CUARTO.- Protección al Ambiente.

Capítulos:

Disposiciones Generales.

- I. **Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera**
- II. **Prevención y Control de la Contaminación del Agua y de los Ecosistemas Acuáticos**
- III. **Prevención y Control de la Contaminación del Suelo.**
- IV. **Actividades Consideradas como Altamente Riesgosas**
- V. **Materiales y Residuos Peligrosos**
- VI. **Energía Nuclear**
- VII. **Ruido, Vibraciones, Energía Térmica y Luminica, Olores y Contaminación Visual.**

TITULO QUINTO.- Participación Social e Información Ambiental

Capítulos

- I. **Participación Social**
- II. **Derecho a la Información Ambiental**

TITULO SEXTO.- Medidas de Control y Seguridad y Sanciones

Capítulos:

- I. Disposiciones Generales.
- II. Inspección y Vigilancia.
- III. Medidas de Seguridad.
- IV. Sanciones Administrativas.
- V. Recurso de Revisión.
- VI. Delitos de Orden Federal.
- VII. Denuncia Popular.

TRANSITORIOS.

Este ordenamiento define algunos conceptos, entre los que destacan (para el desarrollo del presente tema) los siguientes:

- **Ambiente:** El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados;
- **Aprovechamiento sustentable:** La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos,
- **Biodiversidad:** La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas,
- **Contaminación:** La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico,
- **Contaminante:** Toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural,
- **Contingencia ambiental:** Situación de riesgo, derivada de actividades humanas o fenómenos naturales, que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas,
- **Control:** Inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en este ordenamiento,

- **Criterios ecológicos:** Los lineamientos obligatorios contenidos en la presente Ley, para orientar las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, que tendrán el carácter de instrumentos de la política ambiental;
- **Desarrollo Sustentable:** El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;
- **Desequilibrio ecológico:** La alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos;
- **Ecosistema:** La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados;
- **Equilibrio ecológico:** La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos;
- **Elemento natural:** Los elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinado sin la inducción del hombre;
- **Preservación:** El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitat naturales;
- **Prevención:** El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente
- **Protección:** El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro;
- **Recurso natural:** El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre;

Tiene por objeto entre otros garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación, la preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas, la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo y el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas (desarrollo sustentable)

En cuanto a su estructura y contenido general podemos señalar que en su artículo 1° establece que, es reglamentaria de las disposiciones constitucionales que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, las cuales son disposiciones de orden público y de interés social, lo cual las coloca por encima de cualquier interés particular por legítimo que éste sea.

Por otra parte, el artículo 2° considera de utilidad pública, entre otros, el ordenamiento ecológico del territorio nacional; el establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica, lo cual es de particular importancia, porque permite a la Nación imponer modalidades (limitaciones, restricciones y/o prohibiciones) a la propiedad privada, e incluso si fuese necesario revertirla a favor de la Nación, mediante la indemnización correspondiente (expropiación), con el propósito de asegurar la protección y preservación de la biodiversidad del territorio nacional y asegurar la no destrucción de los elementos naturales, sobreponiendo el interés social al interés privado.

El capítulo segundo del título primero está dirigido a la distribución de competencias, y a reglamentar en la materia la coordinación entre la federación, los estados, el gobierno del Distrito Federal y los municipios.

En el artículo 4° se establece que la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias previstas en la propia ley y en otros ordenamientos legales, lo anterior, en concordancia con lo dispuesto por el Artículo 124 constitucional.

Es importante resaltar que en las más de las ocasiones se confunde el término de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX G, con el término de competencia, previsto en el artículo 124 de la propia Constitución General de la República, en este sentido, se debe aclarar que la concurrencia se refiere a la obligación que todos tenemos, sobre todo los tres órdenes de gobierno, de participar conjuntamente en la resolución o atención de determinados problemas, o en la realización de diversas obras y actividades, o inclusive, en la prestación de servicios públicos, sin embargo, dicha participación debe darse en forma sistemática y ordenada dentro de un marco jurídico de referencia (estado de derecho), lo cual tiene que ver con la división de competencias, dando el orden jurídico, las bases para que cada quien ejecute las tareas que le son asignadas para la resolución o atención de la problemática planteada, sin que se dé la posibilidad de que se generen confusiones o controversias que lejos de dar solución compliquen más la situación.

El artículo 5° de la ley en estudio establece que son facultades de la federación, entre otras, la formulación y conducción de la política ambiental nacional; la aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en la propia ley; la expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento; el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal, la regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales, el suelo, las aguas nacionales, la biodiversidad, la flora, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia; la regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, la regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas.

así como para la preservación de los recursos naturales, y la evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el Art. 28 y en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes. Por su parte, el artículo 6° claramente establece que las atribuciones que la ley otorga a la federación, serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, salvo que directamente correspondan al Presidente de la República por disposición expresa de la ley. Como ejemplo de este caso tenemos las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas.

Por su parte, los artículos 7, 8 y 9 asientan las bases en torno a las atribuciones que en la materia corresponden a los estados, al Gobierno del Distrito Federal y a los municipios, las cuales deberán desarrollarse en sus respectivas legislaciones y con la aprobación de las legislaturas locales Art. 10.

El Artículo 11 establece las reglas y bases para la coordinación en materia ambiental, entre la federación, los estados y el Gobierno del Distrito Federal, acorde con lo que estipula el Artículo 116 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta coordinación se da mediante la suscripción de convenios o acuerdos, los cuales deben cubrir las formalidades previstas en el artículo 12 de la propia ley, ésta coordinación o cooperación debe de entenderse como un ejercicio de descentralización en el marco del federalismo dual o cooperativo propuesto por nuestra Constitución, sin embargo, siempre queda latente la posibilidad de que la federación reasuma las actividades que le son propias por disposición de la ley, regresando a un esquema centralista. Asimismo, cabe destacar el hecho de que mediante este esquema no se puede descentralizar el acto de autoridad propiamente dicho, es decir, los actos administrativos relacionados con la expedición de permisos, autorizaciones, licencias y concesiones, entre otros, toda vez que si así fuera el acto por si mismo estaría atacado de nulidad (ineficacia en términos administrativos) por estar emitido por una autoridad distinta a la facultada para tal efecto es decir, carecería de fundamento jurídico

El capítulo tercero del título primero está dirigido a la política ambiental destacándose en este rubro los principios que el Ejecutivo Federal, así como los gobiernos estatales y municipales en el ámbito de sus respectivas competencias deberán observar en la formulación y conducción de la política ambiental y en la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en la propia ley que se comenta artículos 15 y 16.

Dichos principios estipulan la orientación que en materia ambiental debe seguir el modelo de desarrollo nacional previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas que del mismo deriven, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y desde el punto de vista jurídico, son acordes con las disposiciones contenidas en los artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestra Carta Magna, como ya lo establecimos anteriormente

Dentro de los referidos principio enunciaremos por ser los más significativos los siguientes, lo anterior, sin menoscabo de la importancia que revisten todos y cada uno de ellos, 1. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país (Artículo 25 Constitucional), 2. Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad (artículos 25 y 27 párrafo tercero Constitucionales), 3. Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico 4. Quien realice obras

o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como asumir los costos que dicha afectación implique (responsabilidad civil por daño ambiental); 5. La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico comprende tanto las condiciones presentes como las que determinaran la calidad de la vida de las futuras generaciones (desarrollo sustentable); 6. La coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas(participación social Artículo 26 Constitucional y Ley de Planeación), y 7. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar (Artículo 4° Constitucional).

El capítulo cuarto del mismo título establece los instrumentos de la política ambiental entre los cuales se encuentra la planeación ambiental; el ordenamiento ecológico del territorio; los instrumentos económicos, la regulación ambiental de los asentamientos humanos; la evaluación del impacto ambiental; las normas oficiales mexicanas en materia ambiental; la autorregulación y auditorías ambientales, y la investigación y educación ecológicas.

El Título Segundo de la Ley dedicado a la biodiversidad, contempla un capítulo dirigido específicamente a las áreas naturales protegidas, otro a las llamadas zonas de restauración y un capítulo para la flora y la fauna silvestre

Por su importancia y por ser la columna vertebral para el desarrollo del tema que nos ocupa, abordaremos en forma especial algunos aspectos legales relacionados con las áreas naturales protegidas de interés de la Federación.

El artículo 45 establece los objetivos que tiene el establecimiento de las áreas naturales protegidas, los cuales a saber, son los siguientes.

I. Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos.

II. Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva, así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial.

III. Asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos.

IV. Proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio.

V. Generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional.

VI. Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen

torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de los elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área, y

VII. Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.

Ahora bien es importante señalar que en los artículos del 46 al 55 se establecen los tipos y las características de las áreas naturales protegidas esta Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé que en nuestro país existen ocho tipos de categorías de áreas naturales protegidas que a continuación se mencionan:

- Reservas de la Biosfera
- Parques Nacionales.
- Monumentos naturales.
- Áreas de protección de recursos naturales.
- Áreas de protección de flora y fauna
- Los santuarios

Estas seis áreas naturales son de competencia de la Federación.

Por lo que respecta a los dos últimas áreas naturales que son los **Parques y Reservas Estatales, y Zonas de preservación ecológica de los centros de población**, son jurisdicción local siendo importante señalar que de conformidad con el artículo 46 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que:

“Los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, en los términos que establezca la legislación local en la materia, podrán establecer parques y reservas estatales en áreas relevantes a nivel de las entidades federativas, que reúnan las características señaladas en los artículos 48 y 50 respectivamente de esta Ley. Dichos parques y reservas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este artículo

Asimismo corresponde a los municipios establecer las zonas de preservación ecológicas de los centros de población, conforme a lo previsto en la legislación local. En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población”

No se omite manifestar, que las autoridades de los Estados y del Distrito Federal, podrán promover ante el Gobierno Federal, el reconocimiento de las áreas naturales protegidas que conforme a su legislación establezcan, con el propósito de compatibilizar los regimenes de protección correspondientes (Artículo 56 de la LGEEPA)

En el artículo 56 se abre la posibilidad para que los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, promuevan ante el gobierno federal, la posibilidad de que sean reconocidas las áreas naturales protegidas que de conformidad con su legislación se establezcan en sus territorios. lo anterior, tiene como proposito buscar compatibilizar los regimenes de protección correspondientes, dando seguridad y permanencia a las acciones que en beneficio de las propias áreas emprendan los tres ordenes de gobierno

Por su parte, en el artículo 56 Bis por vez primera en México, en una ley de tipo administrativo ambiental, se deja en claro la importancia de la participación social en la instrumentación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política pública. En efecto, en este artículo no sólo se presume la necesidad de que en la toma de decisiones participen los diversos actores involucrados o interesados en ciertas actividades del quehacer público, en este caso, con el establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de interés de la federación, sino se dispone como obligación de la Secretaría de Medio Ambiente, el constituir un Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el cual deberá estar integrado con representantes de la propia Secretaría, de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de instituciones académicas y centros de investigación, de agrupaciones de productores y campesinos, de organizaciones no gubernamentales y de otros organismos de carácter social o privado, así como por personas físicas, con reconocido prestigio en la materia.

El Consejo tiene por objeto fungir como órgano de consulta y apoyo de la Secretaría en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de su competencia, es decir, de las llamadas de interés de la federación.

Las áreas naturales protegidas de interés de la federación se establecen mediante declaratoria que expida el titular del Poder Ejecutivo Federal (decreto presidencial), de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la propia ley.

Por su parte, el artículo 58 establece que previo al establecimiento de un área natural protegida se deberá contar con los estudios que lo justifiquen técnicamente, dichos estudios deberán ser puestos a disposición del público. Asimismo, se deberá solicitar opinión de los gobiernos locales en cuyas circunscripciones territoriales se localice el área de que se trate; de las dependencias de la Administración Pública Federal que deban intervenir, de conformidad con sus atribuciones; de las organizaciones sociales públicas o privadas, pueblos indígenas, y demás personas físicas o morales interesadas, así como de las universidades, centros de investigación, instituciones y organismos de los sectores público, social y privado interesados en el establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas.

Lo anterior, obliga a la Secretaría a poner a disposición del público en general, los estudios que justifiquen desde el punto de vista técnico el establecimiento de un área natural protegida, con el propósito, suponemos porque la ley no lo aclara, de que puedan hacer llegar los comentarios y sugerencias que consideren convenientes.

En la práctica, estos estudios se ponen a disposición de cualquier interesado para que manifiesten opinión al respecto, mediante la publicación de un aviso en el Diario Oficial de la Federación. Los estudios se encuentran físicamente ubicados y a disposición del público en general, en las instalaciones que ocupan las delegaciones federales de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca establecidas en las entidades federativas, así como en el propio Instituto Nacional de Ecología. La crítica que podemos hacer en este sentido, es que normalmente no se prevé el tiempo que dichos estudios estarán sujetos a consulta, y en los pocos casos en que se ha establecido un plazo, este ha sido aproximadamente de 90 días, utilizando por analogía el procedimiento previsto en la Ley Federal de Metrología y Normalización para la elaboración y expedición de las normas oficiales mexicanas. Asimismo, es criticable el hecho de que los interesados nunca reciben una respuesta respecto al hecho de si fueron tomadas en cuenta o no sus

opiniones, y por qué, lo cual siguiendo la lógica utilizada debería de ser, pues así lo prevé la referida Ley de Metrología para las normas oficiales mexicanas.

En todo caso, dada la imprecisión de la ley y por la importancia que revisten los actos que se comentan, sería conveniente emitir un ordenamiento de carácter jurídico en el que se reglamentara claramente el procedimiento, tiempos y formas como deben llevarse a cabo las consultas públicas que legitimarán el establecimiento de un área natural protegida, es decir que este artículo, bien podría ser objeto de un reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de áreas naturales protegidas.

En efecto, éste y otros artículos no dejan claro los procedimientos a los que se sujetarán el establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas, con las consecuencias jurídicas que estos actos administrativos conllevan, tales como los procedimientos para la expedición y otorgamiento de concesiones, licencias, permisos y autorizaciones entre otros, para el desarrollo de actividades dentro de las citadas áreas, o simplemente para el uso y aprovechamiento de sus recursos naturales, para lo cual se está haciendo necesario la expedición de un reglamento en la materia.

Dentro de lo que podríamos llamar el fenómeno de la autorregulación, el artículo 59 de la ley dispone que los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, podrán promover ante la Secretaría el establecimiento, en terrenos de su propiedad o mediante contrato con terceros, de áreas naturales protegidas, cuando se trate de áreas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad. La Secretaría, en su caso, promoverá ante el Ejecutivo Federal la expedición de la declaratoria respectiva, mediante la cual se establecerá el manejo del área por parte del promovente, con la participación de la Secretaría.

Asimismo, prescribe el artículo en cuestión que cualquier interesado podrá destinar voluntariamente los predios que le pertenezcan a la preservación de los ecosistemas y su biodiversidad, señalando que para tales efectos podrán solicitar de la Secretaría el reconocimiento respectivo, mediante el otorgamiento de un certificado que deberá contener por lo menos, el nombre del promovente, la denominación del área respectiva, su ubicación, superficie y colindancias, el régimen de manejo a que se sujetará y, en su caso, el plazo de vigencia. Dichos predios se considerarán como áreas productivas dedicadas a una función de interés público, lo que bien podría considerarse como un tipo o categoría especial de carácter privado, y que por su naturaleza no quedó descrita dentro del artículo 46 ignorándose si son de interés de la federación o no.

Nuevamente en este artículo, la crítica es en el sentido de que la ley no establece los procedimientos, formalidades, tiempos y condiciones en los que se detallen cómo debe solicitarse el reconocimiento de un área natural protegida de carácter privado, las características que deben reunir los predios de que se traten, y en su caso, lo correspondiente a la expedición del certificado al que se alude. Tampoco se establece si la declaratoria por parte del Ejecutivo Federal, deberá sujetarse al procedimiento de consulta previsto en el artículo 58 de la ley.

El artículo 60 establece los elementos mínimos que deben contener las declaratorias que expida el Ejecutivo Federal para el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la federación. Cabe resaltar nuevamente que dichas declaratorias según disponen las fracciones II y III del artículo de mérito, deberán contener las modalidades a que se sujetaran dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales, o

en su caso, las actividades que podrán llevarse a cabo. La anterior reflexión la hemos venido manejando insistentemente a lo largo del presente trabajo, en razón de que hasta la fecha en las distintas declaratorias que a lo largo de la historia han establecido áreas naturales protegidas, no encontramos estos elementos, los cuales, en el mejor de los casos, y por disposición de los propios decretos, infundadamente se han querido dejar, para que los contenga o prevea el programa de manejo correspondiente.

Por disposición expresa del artículo 61 para su validez y cumplimiento, las declaratorias correspondientes al establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la federación, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, asimismo, se deberá notificar previamente a su publicación a los propietarios o poseedores de los predios afectados, lo cual implica levantar un censo de los propietarios y poseedores asentados en la circunscripción territorial que se pretenda declarar área natural protegida, acto que por engoroso nunca se lleva a cabo, quedando como letra muerta de la ley, pues las autoridades administrativas prefieren seguir una ruta quizás más corta y efectiva que también prevé el propio artículo 61, consistente en hacer una segunda publicación de la declaratoria en el Diario Oficial de la Federación (cabe destacar que no todas las áreas naturales protegidas decretadas hasta el momento, cuentan con esa segunda publicación), la cual surtirá efectos de notificación personal.

La autoridad administrativa competente en este caso la Secretaría de Medio Ambiente y Recurso Naturales por conducto de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, también está obligada a inscribir las declaratorias en los registros públicos de la propiedad que correspondan, acto que por lo regular no se lleva a cabo, tal y como se puede constatar, solicitando al Registro Público de la Propiedad Federal o en su caso al Registro Público de la Propiedad y del Comercio del lugar donde se ubique un área natural protegida, los antecedentes registrales, la falta de cumplimiento de esta disposición puede acarrear diversas consecuencias de carácter jurídico, toda vez que se pueden configurar diversos supuestos, como por ejemplo, el hecho de que un comprador de un predio en particular, no se percate que está adquiriendo terrenos que no podrá desarrollar o utilizar en cierta forma por encontrarse dentro de un área natural protegida. Aún más el artículo 75 de la propia ley, prescribe que todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier derecho relacionado con bienes inmuebles ubicados en áreas naturales protegidas deberán contener referencia de la declaratoria correspondiente y de sus datos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

Una vez que se establece cumpliendo todas las formalidades que en su caso correspondan, un área natural protegida, sólo podrá ser modificada su extensión, y en su caso, los usos del suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido (el titular del Poder Ejecutivo Federal), siguiendo las mismas formalidades previstas en la ley para la expedición de la declaratoria respectiva, es decir las que ya mencionamos en los casos de los artículos 57 a 60 de la propia ley.

Es importante resaltar que las áreas naturales protegidas podrán comprender de manera parcial o total, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad, señalándose en el artículo 63 la obligación por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal de llevar a cabo programas de regularización de la tenencia de la tierra, disponiendo claramente este artículo que los terrenos nacionales ubicados dentro de áreas naturales protegidas de competencia federal, quedarán a disposición de la Secretaría, quien los destinará a los fines establecidos en el decreto correspondiente, lo

anterior quiere decir, que se destinarán a la preservación, conservación, restauración y desarrollo de los elementos naturales que las conforman.

Los artículos 64 y 64 Bis 1 establecen diversos lineamientos generales que deberán observarse en la expedición de permisos, licencias, concesiones, o en general autorizaciones a que se sujetarán la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos en áreas naturales protegidas, así como la realización de obras y actividades. Cabe resaltar nuevamente que la ley no precisa los requisitos y procedimientos que deberán cubrirse para el otorgamiento de dichos permisos, licencias, concesiones etc., para lo cual creemos sería necesario contar con un reglamento en materia de áreas naturales protegidas que contribuyera a esclarecer todos estos aspectos, dando certidumbre al gobernado y seguridad a los gobernantes respecto de los actos jurídicos que representan tales circunstancias.

El artículo 64 Bis establece como obligación de las autoridades competentes, fomentar y promover, el establecimiento y manejo de áreas naturales protegidas, promover diversos mecanismos para la captación de recursos financieros que apoyen el manejo de las áreas (administración operativa), establecer y utilizar mecanismos que incentiven económicamente y estimulen fiscalmente, a quienes participen en la administración y vigilancia de áreas naturales protegidas, así como para aquellos que en términos del artículo 59 destinen sus predios a acciones de preservación (inducción). En general con estas acciones se trata de inducir a los tres órdenes de gobierno, así como a los sectores social y privado, para que dirijan sus actividades e inversiones en apoyo al establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas, ya sea para dotarlas de infraestructura, o para la realización de actividades relacionadas con la conservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales (operación administrativa).

Por otra parte, los artículos 65 y 66 establecen respectivamente los tiempos, formas y contenidos mínimos que deberán tener los programas de manejo de las áreas naturales protegidas, en todo caso, es importante señalar que los mismos deberán prever entre otros aspectos las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes; los objetivos específicos del área; los inventarios biológicos, y las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida. Respecto de este último punto señalado, es necesario aclarar que el mismo se ha prestado a confusión, toda vez que con fundamento en él, actualmente se pretende que los programas de manejo impongan modalidades a la propiedad, lo cual resulta incorrecto, toda vez que a nuestro juicio tal y como lo explicaremos más adelante, los programas de manejo no son más que instrumentos de planeación, sin que tengan propiamente dicho un carácter o rango de norma jurídica.

Una vez que se cuente con el programa de manejo correspondiente, el cual por cierto, de conformidad con el artículo 65 de la ley se deberá tener en un plazo máximo de un año, contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría podrá mediante la suscripción de convenios y acuerdos, otorgar a los gobiernos de los estados, de los municipios y del Distrito Federal, así como a ejidos, comunidades agrarias, pueblos indígenas, grupos y organizaciones sociales, y empresariales y demás personas físicas o morales interesadas, la administración de las áreas naturales protegidas de interés de la federación. En este punto es conveniente resaltar que actualmente la Secretaría está inmersa en un profundo proceso de

descentralización, en el que uno de los elementos más importantes, es la transferencia u otorgamiento de la administración de diversos parques nacionales a los gobiernos locales, sin embargo, también es conveniente destacar, que actualmente el 95% de las áreas naturales protegidas de interés de la federación formalmente establecidas, no cuentan con un programa de manejo, lo cual resta posibilidades jurídicas para llevar a cabo tan importante política enclavada en el marco del federalismo propuesto por el C. Presidente de la República.

El artículo 74 establece que será responsabilidad de la Secretaría llevar un Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en donde deberán inscribirse los decretos mediante los cuales se declaren áreas naturales protegidas de interés de la federación. Este registro deberá contener los datos de inscripción de los decretos respectivos en los registros públicos de la propiedad que correspondan, sobre este aspecto anteriormente ya hicimos un comentario. Asimismo, en el referido registro deberán quedar incluidos los certificados que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59 se expidan a los propietarios que destinen sus predios a la conservación.

El Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas podrá ser consultado por cualquier persona que lo solicite, y deberá ser integrado al Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales

Por su parte, el capítulo tercero del título en comento Arts. De 79 al 87 BIS 2, está dirigido a la flora y fauna silvestre

Este capítulo en general establece los criterios que deberán seguirse para el logro de los objetivos de preservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, de entre los cuales podemos mencionar, la continuidad de los procesos evolutivos de las especies de flora y fauna y demás recursos biológicos, destinando áreas representativas de los sistemas ecológicos del país a acciones de preservación e investigación, la preservación de las especies endémicas, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial, el combate al tráfico o apropiación ilegal, así como la participación de las organizaciones sociales, públicas o privadas, y los demás interesados en la preservación de biodiversidad

El Título Tercero se refiere al aprovechamiento sustentable de los elementos naturales y se encuentra subdividido en tres capítulos que a su vez se dirigen en lo particular al aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos el primero de ellos, el segundo a la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos y, el tercero, a la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico (Arts 88 al 109)

Ahora bien el Título Cuarto (Arts 109 BIS al 156), se refiere a aspectos legales relacionados con la prevención y control de la contaminación, toda vez que este título regula todo lo relacionado con la protección al ambiente, es decir, lo que se encuentra ligado con la salud, a mayor abundamiento con lo que actualmente prevé el artículo 4º constitucional en relación con el derecho que toda persona tiene de gozar y disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

El Capítulo Segundo regula lo relacionado con la Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, en su Artículo 110 prevé los criterios para dicha protección, siendo los siguientes: I. La calidad del aire debe ser satisfactoria en todos los

asentamientos humanos y las regiones del país; y II. Las emisiones de contaminantes de la atmósfera, sean de fuentes artificiales o naturales, fijas o móviles, deben ser reducidas y controladas, para asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio ecológico.

El Capítulo Tercero hace referencia a la Prevención y Control de la Contaminación del Agua, y de los Ecosistemas Acuáticos; el Capítulo Cuarto prevé lo referente a la Prevención y Control de la Contaminación del Suelo; el Capítulo Quinto, versa sobre las Actividades Consideradas como Altamente Riesgosas; el Capítulo Sexto prevé lo referente al Manejo de Materiales y Residuos Peligrosos; el Capítulo Séptimo norma lo concerniente a la Energía Nuclear, y el Capítulo Octavo, señala lo correspondiente al Ruido, Vibraciones, Energía Térmica y Luminica, Olores, y Contaminación Visual.

El Título Quinto de la ley se dirige a regular la promoción de la participación social en materia ambiental y el derecho a la información (Arts. 157 al 159 BIS 6). Lo más sobresaliente es la creación de un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, que se coordinará y complementará con el Sistema de Cuentas Nacionales del INEGI y que estará a disposición del público para consulta. Dicho sistema contendrá en materia de prevención y control de la contaminación: Información relativa a los mecanismos y resultados obtenidos del monitoreo de la calidad del aire y del suelo, al ordenamiento ecológico del territorio e información sobre los registros, programas y acciones que se realicen para la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Por su parte, el Título Sexto (Arts. 160 al 204) dispone las medidas de control y seguridad, así como las sanciones administrativas por incumplimiento de la ley, sus reglamentos y demás normas que en materia ambiental se deriven de ella. Dentro de este título quedan comprendidos la inspección y vigilancia, los recursos administrativos y medios de impugnación, los delitos del orden federal en materia ambiental, así como la denuncia popular.

Por lo que se refiere al Título Sexto de la Ley General en comento, estatuye las medidas que se aplicarán en la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones y procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia federal regulados por esta Ley, salvo que otras leyes regulen en forma específica dichas cuestiones, en relación con las materias de que trata este propio ordenamiento.

En las materias anteriormente señaladas, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y sobre Metrología y Normalización. Y tratándose de materias referidas en esta Ley que se encuentran reguladas por leyes especiales, el presente ordenamiento será de aplicación supletoria por lo que se refiere a los procedimientos de inspección y vigilancia.

Finalmente el Título Sexto prevé en su Capítulo VI los Delitos del Orden Federal, y que en su parte conducente señala que: "En aquellos casos en que, como resultado del ejercicio de sus atribuciones, la Secretaría tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos conforme a lo previsto en la legislación aplicable, formulará ante el Ministerio Público Federal la denuncia correspondiente. Toda persona podrá presentar

directamente las denuncias penales que correspondan a los delitos ambientales previstos en la legislación aplicable".

En materia de delitos, fueron derogados los artículos 183, 184, 185, 186 y 187 por el " Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común, y para toda la República en Materia del Fuero Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996.

Por último y para concluir este análisis en materia de áreas naturales protegidas, debemos manifestar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece que todos los ingresos que la federación perciba por concepto del otorgamiento de permisos, autorizaciones y licencias en materia de áreas naturales protegidas, conforme lo determinen los ordenamientos aplicables, se destinarán a la realización de acciones de preservación y restauración de la biodiversidad dentro de las áreas en las que se generen dichos ingresos. Sobre este punto es importante destacar que tal parece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha hecho oídos sordos, pues el presupuesto destinado anualmente para las áreas naturales protegidas se reduce cada vez más, aduciendo que no se trata de acciones prioritarias, y que es más necesario dirigir el gasto de inversión previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, a obras y acciones sociales (alimentación, educación, vivienda, electrificación, alcantarillado y agua potable, etc.) tendientes a elevar el nivel de vida de las clases más desprotegidas, situación a la cual no le restamos mérito, ni importancia, sin embargo, hay que reconocer que muchas veces las áreas generan sus propios ingresos que bien podrían cubrir sus gastos, por ello es importante que dentro la legislación tanto turística como ambiental se legisle apropiadamente sobre el ecoturismo, en virtud que de ello dichas áreas naturales lograrían un beneficio para su conservación y protección, así como lograr que la población que habita dentro de estas se beneficien económicamente con la actividad del ecoturismo en el cual puedan difundir sus tradiciones culturales y utilizar sustentablemente sus recursos naturales

Por último, podemos citar otras leyes que tienen ingerencia en la actividad turística y la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales:

- Ley General de Vida Silvestre, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de julio de 2000 :

Que tiene por objeto orientar y garantizar la conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre que subsiste libremente en el territorio nacional, regulando su aprovechamiento, estipulando dicha ley que todas las especies de animales silvestres que subsisten libremente en el territorio nacional, son de propiedad de la nación.

- Ley de Pesca, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de junio de 1992

Que tiene por objeto reglamentar el Artículo 27 Constitucional en lo relativo a los recursos naturales que constituyen la flora y fauna cuyo medio de vida total, parcial o temporal, sea el agua. Asimismo, garantizar la conservación, la

preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros y establecer las bases para su adecuado fomento y administración.

- Ley de Aguas Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 1 de diciembre de 1992.
Que tiene por objeto reglamentar el Artículo 27 Constitucional en materia de aguas nacionales, en lo particular regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable. Para efectos del presente trabajo cabe aclarar que el Artículo 38 fracción II establece que previo los estudios técnicos que al efectos se elaboren y publiquen, se podrá reglamentar la extracción y utilización de aguas nacionales, establecer zonas de veda o declarar la reserva de agua para proteger o restaurar un ecosistema.
- Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de febrero de 1992; reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de julio de 1993

Que tiene por objeto reglamentar el Artículo 27 Constitucional en materia agraria. Para los fines del presente trabajo cabe aclarar que el Artículo 2° establece que el ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere la ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables. Asimismo, el Artículo 88 establece que queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, cuando se contraponga a lo previsto en la declaratoria respectiva

- Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de julio de 1993
Que tiene por objeto establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos. Para efectos del presente trabajo cabe aclarar que la fracción VIII del Artículo 5° estipula que se considera de utilidad pública la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población
- Ley Federal del Mar, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de enero de 1986

Que tiene por objeto reglamentar los párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a las zonas marinas mexicanas. Esta Ley es de jurisdicción federal, rige en las zonas marinas que forman parte del territorio nacional y, en lo aplicable, más allá de éste en las zonas marinas donde la Nación ejerce derechos de soberanía, jurisdicción y otros derechos. Sus disposiciones son de orden público, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Es conveniente señalar que esta ley cuenta con un capítulo, el cuarto, dirigido específicamente a la protección y preservación del medio marino y otro, el tercero, dirigido a los recursos naturales y el aprovechamiento económico del mar.

- Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 1 de julio de 1992.

Que tiene por objeto en materia de normalización, certificación, acreditamiento y verificación, fomentar la transparencia y eficiencia en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas; establecer un procedimiento uniforme para la elaboración de normas oficiales mexicanas por las dependencias de la administración pública federal, y coordinar las actividades de normalización, certificación, verificación y laboratorios de prueba de las dependencias de la administración pública federal, entre otros.

Es conveniente especificar que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38 fracción II y 40 fracción X a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales le corresponde expedir normas oficiales mexicanas para regular las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente, y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales, lo cual en concordancia con sus atribuciones en materia de áreas naturales protegidas, podría representar una herramienta eficaz para apoyar la administración ambiental de las mismas.

- Ley Federal de Derechos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 2002 (esta ley se actualiza cada seis meses)

Que tiene por objeto establecer las cuotas que deberán pagarse por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

- Ley de Navegación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1994
- Ley Sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de enero de 1992.

3.1.3. Reglamentos.

3.1.3.1. Reglamento De La Ley Federal De Turismo

El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley Federal de Turismo y sus disposiciones serán aplicadas por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo.

Este Reglamento será de observancia general y obligatoria para los prestadores de servicios turísticos, nacionales y extranjeros, a que se refiere el artículo 4 de la Ley.

Para los efectos de la Ley y de este Reglamento, debemos entender que:

I Agencia de viajes: la empresa que contrata o actúa como intermediario en beneficio de un usuario respecto de los servicios a que se refiere el artículo 4 de la Ley, así como cualquiera otro relacionado con el turismo;

II. Campamentos: las superficies al aire libre, delimitadas y acondicionadas, en las que puede instalarse equipo con el propósito de acampar;

III. Catálogo: el catálogo nacional turístico es el instrumento que permite a la Secretaría difundir y promover los destinos turísticos nacionales, los prestadores de servicios inscritos en los términos del artículo 21 de este Reglamento, así como los bienes y recursos naturales, organismos y facilidades que constituyan o puedan constituir factores para el desarrollo turístico.

IV. Comisión: la Comisión Ejecutiva de Turismo a que se refieren los artículos 6 y 7 de la Ley.

V Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos: las que se dedican a promover e intermediar el intercambio de periodos vacacionales en desarrollos turísticos, entre los usuarios de los mismos.

VI. Establecimientos de alimentos y bebidas. Se denomina con este género

a) Los restaurantes y cafeterías que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes, aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas, cuya actividad principal es la transformación y venta de alimentos para su consumo y que en forma accesoria, pueden expendir bebidas alcohólicas al coqueo y presentar variedad o música;

b) Los bares, centros nocturnos, cabarets o similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes, aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas que, en su caso, cobran una cuota de admisión y presentan espectáculos o variedades, cuentan con orquesta, conjunto musical o música grabada y pista de baile, y ofrecen bebidas alcohólicas con servicio de alimentos opcional;

VII. Establecimiento de hospedaje: los inmuebles en los que se ofrece al público el servicio de alojamiento en habitación;

VIII. Guías de turistas: las personas físicas que proporcionan al turista nacional o extranjero, orientación e información profesional sobre el patrimonio turístico, cultural y de atractivos relacionados con el turismo, así como servicios de asistencia;

IX. Información estadística: el conjunto de resultados cuantitativos que se obtienen de un proceso sistemático de captación, tratamiento y divulgación de datos primarios obtenidos de los prestadores de servicios turísticos e instituciones, sobre hechos que son relevantes para el estudio de los fenómenos económicos, demográficos y sociales;

X. Ley: la Ley Federal de Turismo,

XI. Norma: la norma oficial mexicana, que tiene por objeto establecer las características y especificaciones que deben cumplirse de forma obligatoria en la prestación de los servicios de naturaleza turística, conforme a la Ley, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y la Ley Federal de Protección al Consumidor;

XII. Norma Mexicana: la disposición de observancia voluntaria que tiene por objeto establecer las bases para la calidad y clasificación de los servicios turísticos;

XIII. Operadora turística de buceo: la persona física o moral que pone a disposición del usuario el equipo básico para llevar a cabo actividades subacuáticas y, en su caso, bajo la conducción de un guía especializado en la materia;

XIV. Paquete turístico: la integración previa en un solo producto, de dos o más servicios turísticos o relacionados con éstos y que es ofrecido al público en general mediante material impreso, o cualquier otro medio de difusión;

XV. Paradores de casas rodantes: las superficies al aire libre, delimitadas y acondicionadas, en las que puede instalarse equipo con el propósito de acampar, destinadas al estacionamiento de vehículos y casas rodantes en las que se proporcionan servicios complementarios a éstos.

El presente ordenamiento prevé que la Secretaría deberá constituir comisiones consultivas con la participación de los prestadores de servicios turísticos; esta comisiones consultivas deberán constituirse según la actividad de los prestadores de servicios y su integración y funcionamiento será conforme al acuerdo que, en su caso, emita el titular de la Secretaría

Las comisiones consultivas tendrán las siguientes funciones

I. Actuar como órgano de consulta de la Secretaría, en todo lo relativo al establecimiento y operación de los prestadores de servicios turísticos de que se trate;

II Proponer a la Secretaría acciones relativas al funcionamiento de los prestadores de servicios turísticos de que se trate, y

III Las demás que se requieran para el cumplimiento de su objeto.

Asimismo señala que los prestadores de servicios turísticos proporcionarán las facilidades y condiciones necesarias para el cumplimiento de los programas de turismo social, a través de los acuerdos a que se refiere el artículo 11 de la Ley.

En el CAPITULO II que se refiere a las Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario, indica que las declaratorias de zonas de desarrollo turístico prioritario serán formuladas conjuntamente por la Secretaría y la de Desarrollo Social, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y con la participación de los municipios respectivos.

Estas declaratorias de zonas de desarrollo turístico prioritario contendrán:

I. Los antecedentes y características naturales, arqueológicas, históricas, artísticas, culturales o sociales, que permitan definir la vocación turística de la zona;

II. La delimitación de la zona;

III. Los objetivos de la declaratoria;

IV. Los lineamientos para la formulación de los programas de desarrollo turístico aplicables en la zona;

V. Los mecanismos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación de los municipios respectivos, para lograr los objetivos de la declaratoria.

VI. Los mecanismos de concertación con los sectores social y privado para incorporar su participación en los programas de desarrollo turístico de la zona, y

VII. Los demás elementos que permitan el cumplimiento de los objetivos de la declaratoria.

Las declaratorias de zonas de desarrollo turístico prioritario serán expedidas conjuntamente por la Secretaría y la de Desarrollo Social. Se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y se difundirán en la Gaceta del Sector Turismo.

De igual manera la Secretaría promoverá ante las autoridades locales competentes, que los usos y destinos del suelo previstos en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, sean compatibles con la vocación turística de las zonas de desarrollo turístico prioritario.

En las zonas de desarrollo turístico prioritario, la Secretaría promoverá acciones e inversiones con los sectores público, social y privado, para:

I. La dotación de infraestructura y equipamiento urbano para el desarrollo turístico,

II. La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, así como la conservación, en su caso, de las áreas naturales protegidas.

III. El desarrollo socioeconómico y cultural de los habitantes de la región,

IV. La constitución de reservas territoriales.

V. El establecimiento de centros dedicados al turismo social, y

VI. Las demás necesarias para el desarrollo turístico.

El CAPITULO III que se refiere a la Descentralización de Funciones, mediante acuerdos de coordinación a que se refiere el artículo 17 de la Ley, permitirán:

I. Recabar información para fines estadísticos y de planeación, sobre los parámetros que determinen las condiciones de prestación de los servicios turísticos que se dan en la entidad federativa y el municipio, relativos a la oferta y la demanda;

II. Recibir y tramitar las solicitudes de inscripción en el Registro Nacional de Turismo de los prestadores de servicios turísticos, que así lo soliciten;

III. Orientar, informar y asistir a los turistas;

IV. Participar en la ejecución de programas de capacitación turística en la entidad federativa;

V. Practicar las visitas de verificación, de conformidad con lo establecido en el Capítulo IV del Título Quinto de la Ley, así como recibir los recursos administrativos, y

VI. Participar en la integración del catálogo

Por otra parte el CAPITULO IV no habla de la Promoción Turística, por lo que el Consejo de Promoción Turística de México suscribirá convenios para formalizar los compromisos que de manera conjunta asuma con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como con organismos mixtos, prestadores de servicios turísticos y particulares, en los términos del artículo 25, fracciones IV a VIII de la Ley

La Secretaría y el Consejo de promoción Turística de México podrán convenir con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, su apoyo para la difusión del catálogo mencionado en el párrafo anterior

El CAPITULO V denominado de la Orientación y Auxilio Turístico, establece que la Secretaría podrá utilizar, entre otros, los siguientes instrumentos o medios para prestar orientación, asesoría y auxilio a los turistas nacionales y extranjeros

I El servicio de información telefónica,

II La información derivada del catálogo,

III La prestación de servicios de orientación y emergencia mecánica,

IV El apoyo a los turistas ante otras autoridades federales, locales o municipales, y

V. El establecimiento de módulos de información y orientación en las terminales aéreas, de autobuses, de ferrocarriles y puertos turísticos

Asimismo la Secretaría podrá suscribir acuerdos de coordinación con dependencias y entidades públicas federales, locales o municipales, así como convenios de concertación o apoyo con los sectores social y privado, que tengan como finalidad la seguridad, orientación, auxilio médico o de cualquier naturaleza, relacionados con el turismo, a fin de realizar acciones conjuntas y efectivas, en beneficio de la actividad turística.

El CAPITULO VI prevé el Registro Nacional de Turismo, en el cual quedarán inscritos los prestadores de servicios turísticos que lo soliciten, los establecimientos en que se ofrezcan sus servicios y las características de éstos, estableciendo los requisitos para tal inscripción.

Por lo que se refiere al CAPITULO VII indica las obligaciones de los los Establecimientos de Hospedaje, Campamentos y Paradores de Casas Rodantes.

Los prestadores de servicios turísticos a que se refiere el presente capítulo estarán obligados a respetar las reservaciones hechas con antelación, siempre que hayan sido garantizadas directamente por el turista o por una agencia de viajes.

El CAPITULO VIII se refiere a los tipos de las Agencias, Subagencias y Operadoras de Viajes; que podrán operar en México bajo las siguientes modalidades:

- I. Operadora mayorista.
- II. Agencia de viajes minorista, o
- III. Subagencia

El CAPITULO IX se refiere a los Guías de Turistas, así como los requisitos y obligaciones para prestar sus servicios.

Estos guías de turistas podrán prestar sus servicios bajo alguna de las siguientes modalidades

- I. Guía general Persona que cuenta con estudios de guía a nivel técnico, reconocidos en los términos de las leyes de la materia y que puede desempeñar esta actividad a nivel nacional con un dominio global de los atractivos turísticos del país;
- II. Guía especializado Persona que tiene conocimientos o experiencia acreditable sobre algún tema o actividad específicos.

De las Operadoras Turísticas de Buceo y la Seguridad de los Usuarios se encuentran contenidos en el CAPITULO X, refiriéndose que las operadoras turísticas de buceo deberán satisfacer los requisitos que sean establecidos en este Reglamento y en la norma que al efecto sea expedida en los términos de la ley de la materia y que garanticen suficientemente la prestación del servicio y la seguridad del usuario.

El CAPITULO XI hace alusión a los Establecimientos de Alimentos y Bebidas, sus obligaciones y los requisitos para operar.

El CAPITULO XII del reglamento que comenta se refiere a las Empresas de Sistemas de Intercambio de Servicios Turísticos, indicando sus requisitos para constituirse.

El CAPITULO XIII prevé la verificación, por lo que la Secretaría o las dependencias u órganos estatales o municipales de turismo a que se refieren los artículos 17 y 18 de la Ley y la Procuraduría Federal del Consumidor, practicarán las visitas de verificación necesarias a los prestadores de servicios turísticos, para constatar el debido cumplimiento de las obligaciones a su cargo establecidas en la Ley, este Reglamento y en las normas y normas mexicanas, cuando estas últimas sean observadas voluntariamente por el prestador, en los términos de la Ley.

Las Sanciones se observara en el CAPITULO XIV estableciendo que las violaciones a lo dispuesto en la Ley, este Reglamento y en las normas que de ella deriven, serán sancionadas por la Secretaría en términos del Capítulo V del Título V de la Ley, sin perjuicio de la competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor en los asuntos de su conocimiento.

Por último el CAPITULO XV, nos habla del Recurso de Revisión, que será tramitado y resuelto por la Secretaría y tendrá por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada.

3.1.3.2. Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas.

Este ordenamiento tiene por objeto reglamentar la LGEEPA en lo relativo al establecimiento, administración y manejo de las ANP de competencia de la Federación, cuya aplicación es propia del Ejecutivo Federal por conducto de la SEMARNAT.

En cuanto a la administración de las áreas naturales protegidas, el artículo 4° ordena que esta se efectuará de acuerdo a la categoría de manejo, de conformidad a lo que establezca la Ley, el Reglamento a estudiar, el Decreto de creación, las NOMS, su programa de manejo y las disposiciones aplicables.

La administración de las ANP corre a cargo de la SEMARNAT, aunque tratándose de parques nacionales establecidos en zonas marinas, se coordinará con la Secretaría de Marina, sin embargo, la administración podrá delegarse, mediante convenios de concertación o acuerdos de colaboración, a instituciones académicas, ejidos, comunidades agrarias, grupos y organizaciones sociales, entre otras (artículo 5°).

En el artículo 6 se establece que las personas físicas interesadas en administrar un ANP deberán acreditar ante la SEMARNAT que cuenta con el suficiente infraestructura, así mismo deberá un programa de trabajo mismo que deberá coincidir con el respectivo programa de manejo.

La dirección de las áreas naturales protegidas estará a cargo de un Director el cual será nombrado a través de la CONANP, la cual emitirá una convocatoria en los diarios de mayor circulación, se erigirá una terna que será sometida a consideración del titular de la SEMARNAT quien elegirá al candidato que habrá de ocupar el cargo, mismo que podrá ocupar al mismo tiempo la dirección de dos o más ANP (art 8 y 9)

Del artículo 10 al 16 se habla de la CONANP, su conformación y sus atribuciones. A partir del 17, se comienza a hablar de los Consejos Asesores, que se integraran con el fin de asesorar y apoyar a los directores de las áreas protegidas, de los artículos 18 a 30 se establecen sus atribuciones.

El artículo 31, nos habla de los instrumentos de coordinación y concertación, que tiene por objeto el establecimiento y administración y manejo de las áreas naturales protegidas, esta coordinación y concertación se lleva a cabo a través de acuerdos o convenios que celebra la SEMARNAT con el sector social o privado, instituciones académicas, gobiernos locales, entre otros, con el fin de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y de asegurar la protección, conservación, desarrollo sustentable y restauración de los ecosistemas y su biodiversidad

En el capítulo V, se abre la posibilidad de que para el establecimiento, administración y manejo de las ANP, la SEMARNAT podrá suscribir convenios de concertación o acuerdos de coordinación con los habitantes de las áreas, propietarios, poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, instituciones académicas y de investigación y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con el fin de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y de asegurar la protección, conservación, desarrollo sustentable y restauración de los ecosistemas y de su biodiversidad

El Título Tercero dedicado al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (artículo 37 al 44), de la cual estará a cargo la Secretaría y en él se inscribirán entre otras cosas, los decretos a través de los cuales se declare el establecimiento de un área natural protegida, los acuerdos de coordinación que se celebren con el objeto de determinar la forma en que deberán ser administradas y manejadas las áreas naturales protegidas, etc.

Entre los datos que deberán tener esas inscripciones destaca la descripción general del área protegida, que deberá incluir Su denominación y tipo, su ubicación, superficie y colindancias, los tipos de actividades que podrán llevarse a cabo en ella, así como las limitaciones y modalidades a las que estarán sujetos, los lineamientos para la administración

Aquí se advierte que las actividades que vayan a desarrollarse en la ANP de que se trate deberán estar previamente contempladas en el Registro y además se establecerán las limitaciones y modalidades a que estarán sujetas, con ello, se abre la posibilidad de establecer que se trate de un turismo sustentable o alternativo el único que pueda llevarse a cabo en las mismas

Para dar cumplimiento a los objetivos del establecimiento y manejo de las ANP, se hará una subdivisión que permitan identificar y delimitar las porciones del territorio que lo conforman, a partir de la cual se realizará la delimitación territorial de las actividades en las ANP. Esta se hará a partir de las siguientes zonas y sus respectivas subzonas, de acuerdo a su categoría de manejo

- I. La zona núcleo, que tendrán como principal objetivo la preservación de los ecosistemas de mediano y largo plazo, y que podrán estar conformadas por las siguientes subzonas,

- a) *De protección:* Aquellas superficies dentro del área natural protegida, que han sufrido poca alteración, así como ecosistemas relevantes o frágiles y fenómenos naturales, que requieren de un cuidado especial para asegurar su conservación a largo plazo.
 - b) *De uso restringido:* Aquellas superficie en buen estado de conservación donde se busca mantener las condiciones actuales de los ecosistemas, e incluso mejorarlas en los sitios que así lo requieran
- II. Las zonas de amortiguamiento, tendrán como función principal orientar las actividades de aprovechamiento, que ahí se lleven a cabo, se conduzcan hacia el desarrollo sustentable, podrán estar conformadas básicamente por las siguientes subzonas:
- a) *De uso tradicional:* Aquellas superficies donde los recursos naturales han sido aprovechados de manera tradicional y continua. Están relacionadas con la satisfacción de las necesidades socioeconómicas y culturales de los habitantes del área protegida
 - b) *De aprovechamiento sustentable de los recursos naturales:* aquellas superficies en las que los recursos naturales pueden ser aprovechados pero que debe hacerse bajo un modelo de sustentabilidad
 - c) *De aprovechamiento sustentable de agroecosistemas:* aquellas superficies con usos agrícolas y pecuarios actuales.
 - d) *De aprovechamiento especial:* aquellas superficies generalmente de extensión reducida, con presencia de recursos naturales que son esenciales para el desarrollo social.
 - e) *De uso público:* aquellas superficies que presentan atractivos naturales para la realización de actividades de recreación y esparcimiento, en donde es posible mantener concentraciones de visitantes, en los límites que se determinen con base en la capacidad de carga de los ecosistemas.
 - f) *De asentamientos humanos:* en aquellas superficies en donde se haya llevado a cabo una modificación sustancial o desaparición de los ecosistemas originales, debido al desarrollo de asentamientos humanos, previos a la declaratoria del área protegida.
 - g) *De recuperación:* Aquellas superficies en las que los recursos naturales han resultado severamente alterados o modificados, y que serán objeto de programas de recuperación y rehabilitación.

En las reservas de la biosfera, en las áreas de protección de recursos naturales y en las áreas de protección de flora y fauna, se podrán establecer todas las subzonas, incluyendo la de uso público, la cual es apta para el desarrollo de la actividad turística (artículo 50).

De igual forma en los parques nacionales se prevé el establecimiento de zonas de uso tradicional, de uso público asentamientos humanos y de recuperación en las zonas de amortiguamiento. En el caso de los parques nacionales ubicados en zonas marinas, podrán establecerse además zonas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales

En los monumentos naturales y en los santuarios también podrán establecerse zonas de uso público dentro de las zonas de amortiguamiento

Las subzonas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales tendrán por objeto el desarrollo de actividades productivas bajo esquemas de sustentabilidad y la regulación y control estrictos del uso de recursos naturales. En dichas subzonas se permitirán exclusivamente:

- I. La investigación científica;
- II. La educación ambiental;
- III. El desarrollo de actividades turísticas.

Las subzonas de uso público podrán establecerse en aquellas superficies que contengan atractivos naturales para la realización de actividades recreativas, de esparcimiento y educación ambiental. En dichas subzonas se podrá llevar a cabo exclusivamente la construcción de instalaciones para el desarrollo de servicios de apoyo al turismo, a la investigación y monitoreo del ambiente y la educación e investigación ambiental.

El Título Quinto se enfoca a los programas de manejo, del cual nos ocuparemos posteriormente

El Título Sexto, abarcará lo referente a los usos, aprovechamientos y autorizaciones. En el artículo 80 asienta que será la SEMARNAT, la encargada de otorgar las tasas respectivas y determinará el límite de cambio aceptable, o en su caso, la capacidad de carga correspondiente, de conformidad con los métodos y estudios respectivos, para que se lleven a cabo los usos y aprovechamientos dentro de las ANP.

En las ANP, solo se podrán realizar aprovechamientos de recursos naturales que generen beneficios a los pobladores que ahí habitan y que sean acordes a los esquemas de desarrollo sustentable

El uso turístico y recreativo dentro de las ANP, se podrá llevar a cabo bajo los términos que se establezcan en el programa de manejo de cada Anp y siempre que

- I. No se provoque una afectación significativa a los ecosistemas,
- II. Preferentemente tengan un beneficio directo para los pobladores locales,
- III. Promueva la educación ambiental,
- IV. La infraestructura requenda sea acorde con el entorno naturales del área protegida

Los visitantes y prestadores de servicios turísticos en la ANP deberán cumplir con las reglas administrativas contenidas en el Programa de Manejo respectivo, y tendrán las siguientes obligaciones

- I. Cubrir la cuotas establecidas en la Ley Federal de Derechos,
- II. Hacer uso exclusivamente de las rutas y senderos establecidos para recorrer el área
- III. Respetar la señalización y las zonas del área,
- IV. Acatar las indicaciones del personal del área
- V. Proporcionar los datos que les sean solicitados por el personal del área para efectos informativos y estadísticos.
- VI. Brindar el apoyo y las facilidades para que l personal de la SEMARNAT pueda llevar a cabo la vigilancia

VII. Hacer del conocimiento del personal de la SEMARNAT de irregularidades que hubieren observado.

Los prestadores de servicios turísticos deberán cerciorarse de que su personal y los visitantes cumplan con las reglas administrativas del área protegida.

Se requerirá de autorización de la SEMARNAT para realizar dentro de las ANP atendiendo a las zonas de que se trate y sin perjuicio de las disposiciones legales aplicables la prestación de servicios turísticos como son:

- a) Visitas guiadas.
- b) Recreación en vehículos terrestres, acuáticos, subacuáticos, subacuáticos y aéreos.
- c) Pesca deportivo-recreativa;
- d) Campamentos;
- e) Servicios de pernocta en instalaciones federales, y
- f) Otras actividades turístico recreativas de campo que no requieran de vehículos.

Para la obtención de la autorización para la prestación de servicios turísticos en el área natural protegida, el interesado deberá presentar una solicitud por escrito. La vigencia de esta autorización será de dos años, específicamente para el caso del turismo. (artículo 97).

Estas solicitudes deberán presentarse ante la CONANP, los cuales deberán presentarse durante los meses de abril a septiembre de cada año. La Comisión resolverá respecto de la solicitud dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquel en que se haya recibido, salvo que se establezca un plazo distinto en el programa de manejo del ANP de que se trate. Transcurrido dicho plazo, si no se ha emitido resolución se entenderá negada la autorización.

Se podrán revocar las autorizaciones cuando se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos:

- I. El incumplimiento de las obligaciones y condiciones establecidas
- II. Dañar a las ecosistemas como consecuencia del uso o del aprovechamiento y
- III. Infringir las disposiciones previstas en la Ley, o cualquier ordenamiento relacionado

En el Título Séptimo se lo referente a la promoción de los particulares para el establecimiento de ANP y del reconocimiento de áreas productivas.

Por último, el último Título está dedicado a las Medidas de control y seguridad y sanciones.

3.1.4. Normas Oficiales Mexicanas

Las normas oficiales mexicanas en materia turística y ambiental, además de permitir a la autoridad establecer las actividades de los prestadores de servicios turísticos, y

condiciones para su verificación, desempeñan un papel fundamental en el desarrollo del turismo.

Ahora bien, no se omite manifestar que la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, estableció en su reforma de mayo de 1997 una definición conceptual de Norma Mexicana, recogiendo los siguientes elementos teóricos que son válidos para aplicarlos a las normas mexicanas y a las oficiales mexicanas en todas las ramas "Es el conjunto de reglas científicas y tecnológicas"... con el objeto de uniformar criterios, políticas y estrategias"; Así tenemos que la norma técnica es madre de la norma oficial mexicana, lo cual se observa en el Artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización que conserva intactos en sus dieciocho fracciones los elementos conceptuales de esta definición

La norma oficial mexicana, en su fracción XI del artículo 3 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización dice: "...la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación".

El artículo 40 del ordenamiento en cita, señala de manera minuciosa las finalidades de las NOM: a saber: Las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer:

- I. Las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de los recursos naturales;
- II. Las características y/o especificaciones de los productos utilizados como materia primas o partes o materiales para la fabricación o ensamble de productos finales sujetos al cumplimiento de normas oficiales mexicanas, siempre que para cumplir las especificaciones de éstos sean indispensables las de dichas materias primas, partes o materiales.
- III. Las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios, cuando estos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente general y laboral o cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor;
- IV. Las características y/o especificaciones relacionadas con los instrumentos para medir, los patrones de medida y sus métodos de medición, verificación, calibración y trazabilidad
- V. Las especificaciones y/o procedimientos de envase y embalaje de los productos que puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud de las mismas o del medio ambiente.
- VI. Derogada (D O F 20 de mayo de 1997).

VII. Las condiciones de salud, seguridad e higiene que deberán observarse en los centros de trabajo y otros centros públicos de reunión.

VIII La nomenclatura, expresiones, abreviaturas, símbolos, diagramas o dibujos que deberán emplearse en el lenguaje técnico industrial, comercial, de servicios o de comunicación;

IX. La descripción de emblemas, símbolos y contraseñas para fines de esta ley.

X. Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas así como la preservación de los recursos naturales;

XI. Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover la salud de las personas, animales o vegetales;

XII. La determinación de la información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, seguridad e higiene y requisitos que deben cumplir las etiquetas, envases, embalaje y la publicidad de los productos y servicios para dar información al consumidor o usuario;

XIII Las características y/o especificaciones que deben reunir los equipos, materiales, dispositivos e instalaciones industriales, comerciales, de servicios y domésticas para fines sanitarios, acuícolas, agrícolas, pecuarios, ecológicos, de comunicaciones, de seguridad o de calidad y particularmente cuando son peligrosos;

XIV Derogada (D.O F 20 de mayo de 1997)

XV. Los apoyos a las denominaciones de origen para productos del país;

XVI. Las características y/o especificaciones que deban reunir los aparatos, redes y sistemas de comunicación, así como vehículos de transporte, equipos y servicios conexos para proteger las vías generales de comunicación y la seguridad de sus usuarios;

XVII Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos para el manejo, transporte y confinamiento de materiales y residuos industriales peligrosos y de las sustancias radiactivas.

De acuerdo con esta ley, también los criterios, reglas, instructivos, manuales, circulares, lineamientos, procedimientos y cualquier otra disposición de carácter obligatorio referidas a las materias y finalidades de esa ley, solo podrán expedirse como normas oficiales mexicanas, y bajo los procedimientos que la misma establece según asienta la recién adicionada fracción XVIII

La necesidad impuesta por la dinámica de los mercados, incluso el ambiental, han permitido, la aceptación de estas normas que en esencia son técnicas en la vida legal porque, ese conjunto de reglas técnicas y científicas, se convierten en obligatorias y ello implica que son legales, jurídicas

El proceso de normalización en materia ambiental se ha intensificado en todos los aspectos, sobre protección de los recursos naturales y la actividad turística.

A continuación citaremos algunas Normas Oficiales Mexicanas con relación a la actividad del turismo en México:

3.1.4.1. Normas del Sector Turístico.

Norma Oficial Mexicana NOM- 029-SCFI-1993, Información comercial- Elementos normativos del servicio de tiempo compartido. Esta NOM establece los elementos normativos a que se deben ajustarse los prestadores y usuarios del servicio de tiempo compartido, con el objeto de proteger la capacidad adquisitiva y lograr la plena satisfacción del consumidor por servicio contratado. Publicado en el D.O.F. el día 30 de noviembre de 1993.

Norma Oficial Mexicana NOM-01-TUR-1995, De los formatos foliados y de porte pagado para la prestación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a establecimientos de hospedaje. Su objetivo es la de establecer las características y elementos de información que deben cumplir los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas, de los establecimientos de hospedaje. Su campo de aplicación es obligatoria en territorio nacional para las personas físicas y morales que proporcionen, intermedien o contraten con el turista la prestación de los servicios turísticos a que se refiere el artículo 4°, fracción I de la Ley Federal de Turismo Publicado en el D.O.F. el día 28 de junio de 1995.

Norma Oficial Mexicana NOM-02-TUR-1995, De los formatos foliados y de porte pagado para la prestación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a agencias de viajes. Su objetivo es la de establecer las características y elementos de información que deben cumplir los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas, de las agencias de viajes. Su campo de aplicación es obligatoria en territorio nacional para las personas físicas y morales que proporcionen, intermedien o contraten con el turista la prestación de los servicios turísticos a que se refiere el artículo 4°, fracción II de la Ley Federal de Turismo. Publicado en el D O F el día 26 de julio de 1995.

Norma Oficial Mexicana NOM-03-TUR-1995, De los formatos foliados y de porte pagado para la prestación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a establecimientos de alimentos y bebidas. Su objetivo es la de establecer las características y elementos de información que deben cumplir los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas, de los establecimientos de alimentos y bebidas. Su campo de aplicación es obligatoria en territorio nacional para las personas físicas y morales que proporcionen, intermedien o contraten con el turista la prestación de los servicios turísticos a que se refiere el artículo 4°, fracción IV de la Ley Federal de Turismo. Publicado en el D.O.F. el día 28 de julio de 1995.

Norma Oficial Mexicana NOM-01-TUR-1995, De los formatos foliados y de porte pagado para la prestación de sugerencias y quejas de servicios turísticos relativos a empresas de sistemas de intercambio de servicios turístico. Su objetivo es la de establecer las características y elementos de información que deben cumplir los formatos foliados y de porte pagado para la presentación de sugerencias y quejas, de las empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos. Su campo de aplicación es obligatoria en territorio

nacional para las personas físicas y morales que proporcionen, intermedien o contraten con el turista la prestación de los servicios turísticos a que se refiere el artículo 4º, fracción V de la Ley Federal de Turismo. Publicado en el D.O.F. el día 24 de enero de 1997.

Norma Oficial Mexicana NOM-05-TUR-1995, Requisitos mínimos de seguridad a que deben sujetarse las operadoras de buceo para garantizar la prestación del servicio. Su objetivo es la de establecer los elementos necesarios que deben cumplir las operadoras de buceo para garantizar la prestación del servicio y la seguridad del turista. Su campo de aplicación es obligatoria en territorio nacional para las personas físicas y morales que proporcionen, o contraten con el turista la prestación de los servicios a que se refiere el artículo 58 del reglamento de la Ley Federal de Turismo. El prestador debe observar las medidas de seguridad suficientes en la prestación del servicio de operadoras de buceo a efecto de garantizar la integridad física del turista conforme a los términos previstos en esta Norma. Publicado en el D.O.F. el día 13 de junio de 1995.

Norma Oficial Mexicana NOM-06-TUR-1995, Requisitos mínimos de seguridad e higiene que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de campamentos y paradores de casas rodantes. Tiene por objeto determinar los requisitos que deben cumplir los campamentos y paradores de casas rodantes para garantizar la seguridad e higiene de los turistas en la prestación del servicio. Su campo de aplicación es obligatoria en territorio nacional para las personas físicas y morales, que presten servicios relativos a campamentos o paradores de casas rodantes, a que se refiere el artículo 4o., fracción I de la ley Federal de Turismo. Publicado en el D.O.F. el día 21 de agosto de 1995.

Norma Oficial Mexicana NOM-07-TUR-1996, De los elementos normativos del seguro de responsabilidad civil que deben contratar los prestadores de servicios turísticos de hospedaje para la protección y seguridad de los turistas o usuarios. Objetivo es la de establecer los lineamientos mínimos que en materia del seguro de responsabilidad civil deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de hospedaje, para garantizar la protección y seguridad de los turistas o usuarios. Campo de aplicación de esta Norma es obligatoria para todos los prestadores de servicios turísticos mencionados en el artículo 4o., fracción I, de la Ley Federal de Turismo, que operen dentro del territorio nacional, a excepción de los campamentos y paradores de casas rodantes. Publicado en el D.O.F. el día 8 de agosto de 1996.

Norma Oficial Mexicana NOM-08-TUR-1996, Que establece los elementos a que deben sujetarse los guías generales. Su Objetivo es la de definir los procedimientos y requisitos de información, seguridad al turista y de protección al medio ambiente, patrimonio natural y cultural que se requieren en el desarrollo de la actividad que realizan los guías de turistas generales. El campo de aplicación de esta Norma es obligatoria en el territorio nacional para los guías de turistas generales mencionados en los artículos 4o. fracción III de la Ley Federal de Turismo y 44 fracción I de su Reglamento Para acreditar los conocimientos de guías generales, los interesados deben presentar examen en las siguientes materias.

Arqueología,
Arte moderno y contemporáneo,
Arte popular y folklore,
Arte prehispánico,
Arte colonial,
Etnografía;

**Geografía Turística;
Historia de México.**

Publicado en el D.O.F. el día 8 de agosto de 1996.

Norma Oficial Mexicana NOM-09-TUR-1997, Que establece los elementos a que deben sujetarse los guías especializados en actividades específicas. Su Objetivo es la de definir los procedimientos y requisitos de información, seguridad al turista y de protección al medio ambiente, patrimonio natural y cultural que se requieren en el desarrollo de la actividad que realizan los guías de turistas especializados. El campo de aplicación de esta Norma es obligatoria en el territorio nacional para los guías de turistas generales mencionados en los artículos 4o. fracción III de la Ley Federal de Turismo y 44 fracción I de su Reglamento. Publicado en el D.O.F. el día 4 de agosto de 1997.

Norma Oficial Mexicana NOM-011-TUR-2001, Requisitos de seguridad, información y operación que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de Turismo de Aventura. Su es definir los procedimientos, requisitos de información y seguridad al turista, así como de protección y respeto a los recursos naturales y patrimonio cultural que se requieren en el desarrollo de la actividad que realizan las empresas y operadoras de turismo de aventura

Por lo que se refiere en materia de áreas naturales protegidas si bien es cierto que existen algunas que regulan el aprovechamiento de los recursos naturales, también lo es que estamos en un umbral en materia de ecoturismo o turismo sustentable, por lo que 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 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.

Como consecuencia de las políticas enunciadas anteriormente, podríamos decir que el Programa de Trabajo de Áreas Naturales Protegidas de México 2000-2006, se constituye como el instrumento de planeación específico para desarrollar las líneas de acción, estrategias y políticas previstas dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática para las áreas naturales protegidas, toda vez recoge y reafirma el mandato definido en los instrumentos comentados al inicio del presente capítulo.

Con este programa las estrategias definidas para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas adquieren mayor fuerza, al estructurarse y sistematizarse con mayor lógica y solidez las acciones que se emprenderán en torno de estos pequeños pero a la vez grandes núcleos de conservación, dando preponderancia a la necesidad de dotar de infraestructura básica operativa a las áreas naturales ya establecidas, las cuales se reconoce, sobre todo en el caso de los parques nacionales, se han dejado en completo abandono

3.1.5. Programas de Manejo

Representan una estrategia tendiente a cambiar las funciones de conservación, investigación, desarrollo económico y recreación asignadas a las ANP. El manejo se concibe como una forma de planificación, dando origen a la formulación de proyectos para cada área protegida. Se establece la conciliación entre el aprovechamiento y la conservación, el tiempo de las acciones a realizar en el corto, mediano y largo plazo.

Sus sustento jurídico lo encontramos en el artículo 65 de la LGEEPA donde se establece que la Secretaría deberá expedir dentro del término de un año, a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación, el programa de manejo del área natural protegida de que se trate, dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias competentes, los gobiernos estatales municipales y del Distrito federal en su caso, así como las organizaciones públicas o privadas, y demás personas interesadas.

En este punto es conveniente resaltar que actualmente la Secretaría está inmersa en un profundo proceso de descentralización, en el que uno de los elementos más importantes, es la transferencia u otorgamiento de la administración de diversos parques nacionales a los gobiernos locales, sin embargo, también es conveniente destacar, que actualmente el 95% de las áreas naturales protegidas de interés de la federación formalmente establecidas.

El Programa de manejo deberá contener por lo menos:

- I. La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, en el contexto nacional, regional y local, así como el análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva;
- II. Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes. Dichas acciones comprenderán entre otras las siguientes: de investigación y educación ambientales, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades productivas, de financiamiento para la administración del área. De prevención y control de contingencias propias del área natural protegida se requieran;
- III. La forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable;
- IV. Los objetivos específicos del área natural protegida;
- V. la referencia da las normas oficiales mexicanas a que se sujetará el área;
- VI. los inventarios biológicos existentes y los que se prevén realizar;
- VII. las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida de que se trate.

Además, en dicho programa se deberá determinar la extensión y delimitación de la zona de influencia del área protegida respectiva, así como la delimitación, extensión y ubicación

de las subzonas que se señalen en la declaratoria. La Secretaría deberá promover que las actividades que realicen los particulares se ajusten a los objetivos de dichas subzonas.

En los artículos 61 al 66 en todo caso, es importante señalar que los mismos deberán prever entre otros aspectos las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes, los objetivos específicos del área; los inventarios biológicos, y las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida. Respecto de este último punto señalado, es necesario aclarar que el mismo se ha prestado a confusión, toda vez que con fundamento en él, actualmente se pretende que los programas de manejo impongan modalidades a la propiedad, lo cual resulta incorrecto, toda vez que en realidad, los programas de manejo no son más que instrumentos de planeación, sin que tengan propiamente dicho un carácter o rango de norma jurídica

Es importante recalcar el hecho de que el Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP, señala explícitamente que para la elaboración de los programas de manejo se requiere de la participación de los habitantes, propietarios y poseedores de los predios que conforman el área protegida, así como de las dependencias de la Administración Pública Federal que, por su competencia, pudieran aportar elementos al programa; los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal y de las organizaciones sociales públicas o privadas, y demás personas interesadas.

Una vez que se cuente con el programa de manejo, este deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Ecológica y deberá contener lo siguiente:

- I. Categoría y nombre del área natural protegida;
- II. Fecha de publicación en el Diario Oficial de la federación de la declaratoria respectiva;
- III. Plano de ubicación del área naturales protegida;
- IV. Objetivos generales y específicos del programa,
- V. Delimitación, extensión y ubicación de las zonas y subzonas establecidas y señaladas en la declaratoria, y
- VI. Las reglas administrativas a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida;

Los programas de manejo aprobados, serán revisados por lo menos cada cinco años para evaluar su efectividad y proponer posibles modificaciones. La modificación podrá ser parcial o total, cuando éste resulte inoperante para el cumplimiento de los objetivos del área natural protegida, para lo cual la SEMARNAT solicitará la opinión del Consejo Asesor¹¹ respectivo. Las modificaciones que resulten necesarias deberán acatarse a las mismos requisitos que se señalan para la creación del programa de manejo.

¹¹ Los Consejos Asesores, podrán ser constituidos por la Secretaría para el manejo y administración de las áreas naturales protegidas, y tendrán por objeto asesorar y apoyar a los directores de las áreas protegidas. Entre sus funciones principales encontramos el de Proponer medidas específicas para mejorar la capacidad de gestión en las áreas de conservación y protección del área; participar en la elaboración del programa de manejo y en la evaluación de su aplicación, opinar sobre la instrumentación de los proyectos que se realicen en el ANP.

Como reflexión final, es de señalarse que la relación que existe entre las áreas naturales protegidas y el turismo, es la riqueza ecológica de nuestro país. México es uno de los países más ricos en biodiversidad en el ámbito mundial. Las investigaciones y estudios realizados respaldan científicamente, con reconocimiento mundial, la extraordinaria riqueza biológica y ecológica de nuestro país.

México reúne una elevada proporción de la flora y la fauna del mundo; en solamente 1.3 por ciento de la tierra emergida del mar, el país concentra entre 10 y 15 por ciento de las especies terrestres, ocupa el primer lugar mundial en cuanto al número de especies de reptiles (717), el cuarto lugar en anfibios (295), el segundo lugar en mamíferos (500), el undécimo en aves (mil 150), y posiblemente el cuarto lugar en angiospermas (plantas con flor), pues se calculan 25 mil especies. En lo referente a invertebrados, México cuenta con 52 de las mil 12 especies reconocidas de mariposas de la familia *papilionidae*.

Las características anteriores, sitúan a México como uno de los 12 países megadiversos. La abundancia de la vegetación natural, así como de especies marinas complementan esta riqueza.

En su conjunto, el mosaico de ecosistemas representa la base natural de la economía nacional y un recurso necesario de preservar por los mexicanos, tanto por su significación cultural y económica, actual y futura, como por el valor de la naturaleza en sí misma. Su manejo requiere respetar los procesos de su funcionamiento, por lo cual, es necesaria la definición de los umbrales de perturbación, más allá de los cuales se compromete la capacidad de autoregulación de los ecosistemas. El respeto a estos umbrales de perturbación, se traduce en criterios de conservación y uso sustentable del territorio y sus recursos.

La preservación de los ecosistemas existentes en nuestro país representa –además de garantizar nuestra vida y la permanencia de una gran riqueza natural– un potencial de ingreso económico a través de la atracción de visitantes, tanto nacionales como extranjeros, es decir la promoción turística.

En la actualidad, el turismo representa una alternativa para promover el desarrollo sustentable en los ámbitos mundial y de nuestro país.

El turismo se empieza a considerar como la industria más importante, pues provee de empleo a millones de personas en el mundo en proporción de una por cada 15. En nuestro país, la actividad turística es la tercera industria más significativa, ubicándose en la octava posición mundial en razón del número de turistas y el décimo por el monto de ingresos recibidos como resultado de esta actividad.

Sin embargo, el turismo tradicional, como hasta ahora lo hemos manejado en México, da prioridad al ingreso económico a costa del deterioro ambiental, sin dirigir la atención hacia la preservación de los ecosistemas, de ahí la urgencia de reconceptualizar el turismo, propiamente dicho, hacia la denominación de ecoturismo, entendido este último, como el ejercicio del turismo ambientalmente responsable.

Existen dificultades para operacionalizar el concepto de ecoturismo, entre ellas destacan la falta de una legislación real aplicable a los esquemas de integración de los diferentes sectores sociales que permitan la planeación y ejercicio del turismo, basados en el desarrollo sustentable, estrategias de promoción y mercadeo turístico, mecanismos para la protección de los ecosistemas naturales de mayor importancia, educación y

participación social, así como la infraestructura normativa que facilite los procesos de tal actividad.

Es por ello y para lograr un desarrollo ecoturístico o turismo sustentable es necesario que dentro de la normatividad contenga preceptos y condiciones para:

- ◆ Frenar la degradación de los recursos naturales, ecosistemas y en general del medio ambiente.
- ◆ Promover el desarrollo regional y la creación de empleos.
- ◆ Fortalecer el derecho a la recreación, al cambio de entorno, al contacto con la naturaleza, la conservación del medio ambiente, la convivencia con otras culturas, la convivencia familiar, entre otros.
- ◆ Redistribuir el ingreso, incrementar la inversión y difundir las características de nuestro país en el ámbito internacional.
- ◆ Incrementar la calidad de vida de la población mediante el ejercicio de proyectos de promoción y fortalecimiento de salud, vivienda y educación.
- ◆ Promover ganancias económicas a través del desarrollo de los diferentes sectores de la producción.
- ◆ Impulsar la formación y actualización de recursos humanos, fortalecer la investigación científica y la operación de proyectos de desarrollo con base en los resultados de dicha investigación.

Además de la creación de un marco normativo en materia de ecoturismo, se requieren importantes esfuerzos de toda la sociedad mexicana, en el corto, mediano y largo plazos para hacer del ecoturismo una de las principales fuentes de riqueza de los mexicanos y de la conservación y restauración de la biodiversidad.

El ecoturismo ordenado y sustentable trae, también, otros beneficios tangibles en el mediano y largo plazos como resultado de la asimilación de nuevos conocimientos adquiridos al visitar los ecosistemas, al observar la flora y la fauna silvestre e interactuar con ellas, tal sería el caso de un cambio de actitudes con respecto a los ecosistemas y la vida silvestre, un interés mayor por su conservación que por su explotación, el desarrollo de una cultura ambiental y un mayor aprecio por las riquezas de la naturaleza.

El número de defensores del ambiente limpio y de la flora y fauna silvestres se multiplicará y, por ende, el número de activistas contra la tala inmoderada, la caza sin control y el tráfico de especies animales y vegetales. Esto es, desde nuestro punto de vista, parte de los beneficios del ecoturismo como se ha explicado.

Todos los esfuerzos encaminados al desarrollo del ecoturismo en México serán bienvenidos, pues además contribuyen a mejorar la economía del país, la salud ambiental y pública de los mexicanos y al bienestar de las comunidades que por años han protegido y preservado la importante biodiversidad, patrimonio de los mexicanos

CAPITULO CUATRO

EL TURISMO SUSTENTABLE EN ÁREAS NATURALES

Objetivo:

En este capítulo, se planteará la aplicación del turismo sustentable dentro de las Áreas Naturales Protegidas; así mismo se estudiará los órganos que participan para que se lleve a cabo, tanto públicos como privados. Se analizará el papel que juegan los organismos no gubernamentales así como su coordinación, eficiencia y oportuna intervención.

Otro de los temas a tratar será lo referente a mecanismos que intervienen para la planeación turística y su aplicación. No se tratarán exhaustivamente, sin embargo, se dejarán establecidas las bases para conocer la importancia de su papel y de su existencia para los efectos del turismo.

Se verá a grandes rasgos algunas de las actividades implementadas para que el turismo sustentable pueda ser una realidad, así como ciertos criterios a aplicar para su desempeño.

4.1. Panorama Organizacional.

4.1.1. Organizaciones Gubernamentales.

Ya que la actividad turística no se encuentra aislada ni restringida del resto de las actividades de la Administración Pública, en el siguiente apartado nos referiremos a los organismos públicos que de alguna forma, ya sea en pequeña o gran escala, contribuyen al desarrollo del turismo sustentable en áreas naturales.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En primer término tenemos a la institución a cargo del medio ambiente y de los recursos naturales a nivel federal es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la cual, tal como lo vimos en el Capítulo II hasta las reformas de 30 de noviembre de 2000, era nombrada Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales, y Pesca, cuyos antecedentes han sido plasmados con antelación.

Entre sus principales facultades, contamos las de:

- Formular, conducir y evaluar la política nacional de medio ambiente y recursos naturales
- Promover y fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- Promover y fomentar la responsabilidad ambiental de los sectores productivos.

- Vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental y de los recursos naturales, así como promover mecanismos voluntarios para su cumplimiento.
- Desarrollar y fomentar la investigación en materia ambiental. Promover y fomentar la cultura, la educación, la capacitación y la participación social en materia de medio ambiente y recursos naturales.
- Crear mecanismos e instrumentos para informar oportunamente a la sociedad en materia ambiental y de recursos naturales.
- Detener y revertir el deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales.
- Asegurar la integridad y operabilidad a los componentes de la política ambiental en un marco de mejora institucional.

Estas se encuentran contenidas en el artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de los que destaca el de proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales y de universidades, centros de investigación y particulares.

Este artículo pone de manifiesto que en la protección de los ecosistemas mediante el establecimiento de áreas protegidas se prevé la participación de todos los sectores de población ya que esa no es tarea solo de la Federación. Esta tarea se requiere sea descentralizada, y en este artículo se plasma de manera contundente.

Así mismo, le corresponde a la Secretaría "vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática y pesca, y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes"(fracción V)

En este sentido, es importante recalcar la importancia de la coordinación entre tales niveles de gobierno así como la de los recursos económicos y humanos para llevar a cabo una vigilancia efectiva. Así mismo, dentro de la actividad turística es menester mencionar que de existir tales recursos en su nivel apropiado, podrían evitarse muchos de los problemas derivados del desarrollo de esta industria que a la larga de no cumplir con los lineamientos mínimos pueden impactar las zonas naturales incluso más severamente que otras industrias convencionales y tradicionalmente consideradas como de alto impacto o contaminantes.

En la fracción VII se le asigna la facultad de organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales.

Aquí se recalca la descentralización que debe darse en materia ambiental, tan importante no solo por los intereses económicos que devienen del empleo de los recursos naturales, sino por el propio valor intrínseco que conllevan para la supervivencia del ser humano en esta y las futuras generaciones.

En el Reglamento interior de la SEMARNAT, se dicta que para el estudio, planeación y despacho de sus asuntos, la SEMARNAT contará con los servidores públicos y unidades administrativas, entre las que se encuentra la Dirección General de Fomento Ambiental del Desarrollo Urbano, Transporte y Turismo que tendrá como atribuciones, entre otras:

- Diseñar y promover, en el ámbito de competencia de la SEMARNAT, los instrumentos de fomento y la normatividad ambiental para proteger los recursos naturales y los ecosistemas, respecto de la contaminación a la atmósfera, al agua y al suelo, que generen las actividades de los sectores urbano, transporte y turismo.
- Determinar las causas, elementos y efectos de los problemas ambientales de las actividades de los sectores citados, entre ellos el de turismo, así como respecto al aprovechamiento sustentable y la protección del ambiente, y ecosistemas, de la contaminación y residuos generados en dichas actividades.
- Coordinar y concertar con instituciones de investigación y de educación superior, organizaciones no gubernamentales, empresas y particulares, la elaboración de estudios para el desarrollo sustentable de tales actividades.
- Diseñar normas, criterios e instrumentos de fomento que apoyen la adopción de tecnologías ambientalmente sustentables.
- Diseñar instrumentos de fomento ambiental de carácter económico, social, ecológico y jurídico para promover el desarrollo sustentable.
- Participar en consejos consultivos, comités y otros grupos colegiados, para la elaboración de instrumentos de fomento y normatividad ambiental respecto del desarrollo sustentable.
- Definir, a través de la coordinación con autoridades federales, estatales y locales, el cumplimiento de la normatividad ambiental y los resultados de aplicación de los instrumentos de fomento ambiental para el desarrollo sustentable.

Así mismo la SEMARNAT cuenta con los siguientes órganos desconcentrados:

- a) Comisión Nacional del Agua
- b) Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
- c) Instituto Nacional de Ecología
- d) Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
- e) Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Estos órganos estarán a cargo de un titular cuya denominación variara según cada caso, estos serán los representantes legales del órgano de que se trate con facultades para celebrar los actos jurídicos, convenios y contratos que se requieran para el ejercicio de las atribuciones del órgano respectivo y serán designados por el Presidente de la República.

Secretaría de Turismo.

Por otro lado, en materia de Turismo, México se distingue en este sentido, en tanto cuenta con un organismo especializado para el turismo, contando con una participación en el Gabinete del Presidente a nivel Federal. Esto es, debido a la importancia que para nuestra economía tiene ya que se trata de una fuente importante de divisas

Esta representatividad la encontramos en la Secretaría de Turismo (Sectur). Sus atribuciones se encuentran contenidas dentro del artículo 42 de la LOAPF, entre las cuales destacan:

- "I. Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional.
- "II. Promover, en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la declaratoria respectiva;
- "...XIX. Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado..."

En la primera de las fracciones, establece la facultad de establecer sus propias políticas, mismas que se planearán sexenalmente, plasmadas actualmente en el Programa Nacional de Turismo 2001-2006, entre cuyas estrategias más relevantes encontramos:

1. La planeación del desarrollo turístico;
2. La articulación de las políticas concurrentes, mediante la "Formación de Grupos Intersectoriales de trabajo permanentes para el consenso de políticas concurrentes, cuyas tareas deriven en la definición y articulación de acciones concretas en apoyo al turismo sobre las principales políticas que deberán ser definidas en el periodo 2001-2002

Entre las principales políticas en cuestión y para de interés del presente trabajo, se encuentran:

- a. Política de desarrollo sustentable del turismo. Se habrá de consensar con las instancias de gobierno, valorar y privilegiar la acción del turismo como factor capaz de generar recursos que contribuyan al desarrollo social y la protección del patrimonio natural, así como para su preservación.
- b. Política de capacitación y formación de recursos humanos. Que privilegie el desarrollo de las comunidades locales, impulsando la educación de los jóvenes para detonar la actividad turística, incentivando la capacitación para el trabajo y vinculando a las mujeres con sus capacidades.
- c. Política de turismo cultural. Para instrumentar acciones que evolucionen la puesta en valor de los sitios arqueológicos, coloniales, manifestaciones de arte y tradiciones, monumentos y edificios históricos, así como otras expresiones culturales, considerando su uso, difusión y comercialización por parte de la cadena productiva del turismo, contribuyendo de igual manera a generar recursos para la conservación del patrimonio cultural.
- d. Política de ecoturismo. Para establecer lineamientos integrales que fortalezcan la implantación de procedimientos en zonas adecuadas a la función producto-segmento, incluyendo la participación de comunidades, autoridades locales, sociales y ambientales.
- e. Política de desarrollo social. Que conjugue acciones de planeación y dotación de espacios territoriales para respaldar la evolución de la gente en los pueblos y ciudades que dan soporte al turismo en comunidades con esa vocación, así como la dotación de los servicios públicos para su desarrollo.

Además de esto, encontramos dentro de este Programa, en su Objetivo once, el interés por propiciar el desarrollo sustentable del turismo

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 y 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 acciones presentes y futuras para el desarrollo del turismo habrán de ser concertadas, coordinadas y puestas en marcha con las comunidades en municipios de vocación turística y el concurso de los gobiernos estatales apoyados por la Secretaría de Turismo, con acciones de planeación estratégica, políticas para el desarrollo y ejecución de actividades a corto, mediano y largo plazo entre los tres niveles de gobierno.

Su resultado proveerá un desarrollo turístico sustentable y planificado que aminore problemas ambientales, socioculturales y étnicos con el mejoramiento gradual en la calidad de los ecosistemas de las zonas turísticas y con respeto a la conservación de los recursos naturales, históricos, culturales y de identidad nacional.

Por lo que respecta a la fracción II del artículo 42 de la LOAPF, debe mencionarse que la importancia de coordinación entre estas dos Secretarías debe ser un punto trascendental para el establecimiento de centros turísticos en áreas protegidas, pues de no darse esta coordinación se entorpecerán los trabajos que ambas realicen y en el mejor de los casos, se duplicaran esfuerzos y tareas. Dado que compete a la SEMARNAT la de establecer las Áreas Naturales Protegidas así como la vigilancia sobre el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental es menester que los prestadores de servicios turísticos, a quien la Secretaría de Turismo corresponde su vigilancia, cumplan con los requerimientos mínimos

Al establecer las zonas de uso turístico nacional, puede darse un mayor control y una mayor posibilidad de que esto pueda darse pues con ello, se estaría en posibilidades de planear y orientar los destinos turísticos con apego a los lineamientos y requerimientos establecidos por ambas Secretarías, máxime si se pretende iniciar un proyecto turístico en un área que se ha tenido a bien resguardar bajo un régimen jurídico especial debido a sus características propias y extraordinarias, estas son las ANP.

Finalmente y al mencionar la fracción XIX, se establece la trascendencia de la participación de todos los sectores de la economía nacional, pues como ya vimos en el nuevo modelo de desarrollo (sustentable) la participación de la sociedad será primordial por lo que se buscarán estrategias y mecanismos en los cuales se abra las oportunidades y pautas para que el crecimiento en todas las ramas de la economía pueda ser una realidad, sin que a su paso sacrifique sus recursos naturales, que en el ámbito del turismo son la fuente primordial de ingresos, ya que como hemos visto imprimen un valor

agregado a los sitios visitados y en la mayoría de los casos son el principal atractivo para su concurrencia.

Por otro lado, SECTUR cuenta es financiada por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) el cual se encarga del turismo a nivel federal.

FONATUR, participará en la programación, fomento y desarrollo del turismo, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Turismo, la de Planeación y las normas, prioridades y políticas que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría.

Las funciones que desarrollará el FONATUR, se encuentran entre otras.

- Elaborar estudios y proyectos que permitan identificar las áreas territoriales y de servicios susceptibles de ser explotadas en proyectos turísticos;
- Crear y consolidar centros turísticos conforme a los planes maestros de desarrollo...preservando el equilibrio ecológico y garantizando la comercialización de los servicios turísticos..."
- Coordinar con las autoridades federales, estatales y municipales, las gestiones necesarias para obtener y simplificar las autorizaciones, permisos o concesiones que permitan el desarrollo de proyectos turísticos, así como la prestación de servicios.
- Ejecutar obras de infraestructura y urbanización, realizar edificaciones e instalaciones en centros de desarrollo turístico..."
- Gestionar y obtener todo tipo de financiamiento que requiera para lograr su objeto. Otorgando las garantías necesarias;

Hasta hace poco, Sector tenía oficinas de turismo en cada estado. Ahora, debido a la tendencia hacia la descentralización, todas las oficinas de turismo dependen de los gobiernos estatales. La Ley Federal de Turismo (1993) desreguló y descentralizó muchas funciones y actividades que eran anteriormente responsabilidad única de Sector, y desde 1993, Sector ha desempeñado mayormente un papel de promoción y coordinación. Aún así, sigue aportando en fondos federales una considerable promoción del presupuesto anual para el turismo a los gobiernos estatales. Por lo general, no existen oficinas de turismo a nivel municipal, aunque los alcaldes tengan la oportunidad de recibir fondos federales y/o estatales para promoción del turismo.

Sector, actualmente cuenta con una Dirección de Turismo Alternativo, además de contar con una Dirección General de Desarrollo del Producto Turístico (DPT) que se encarga de promover el "turismo alternativo", como el ecoturismo. Como parte de la iniciativa, Sector ha elaborado un folleto titulado Turismo Alternativo en colaboración con operadoras turísticas especializadas del sector privado. Este folleto presenta una serie de opciones para llevar a cabo actividades orientadas a la naturaleza, culturales y de aventura.

La función principal de Sector es promover y comercializar el turismo en México, a nivel nacional e internacional.

Para que el desarrollo sustentable pueda darse en el sector turismo, es necesario que exista la colaboración de otras dependencias, y no solo de la SECTUR y SEMARNAT, como lo son, el INAH, y CONACULTA, la Secretaría de Salud, SEDESOL Y SAGARPA.

Clasificándolas por áreas de interés, las encontramos de la siguiente manera:

- Medio ambiente, áreas naturales protegidas y gestión de los recursos naturales.- SEMARNAT, Unidad Coordinadora De Asuntos Internacionales; coordinación de Delegaciones federales; INE; coordinación General del Sistema de áreas protegidas; Conabio.
- Cuestiones culturales.- INI, SEP, INAH, CONACULTA.
- Turismo.- SECTUR; FONATUR.
- Desarrollo socioeconómico.- SHCP, SEDESOL.
- Transportes.- SCT.
- Marina.- SEMARNAT
- Estadística.- INEGI

4.1.2. Organizaciones No Gubernamentales.

Si bien es cierto, una de los principios del turismo sustentable es el de la participación de las comunidades locales, también lo es que se necesita la participación a nivel nacional, si queremos que la conservación y los beneficios socioeconómicos tengan algún significado desde una perspectiva del ecosistema y para la economía nacional.

En el Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP, específicamente en el Capítulo V dicta que para el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas, la Secretaría podrá suscribir convenios de concertación o acuerdos de coordinación con los habitantes y propietarios, poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, instituciones académicas y de investigación y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con el fin de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y de asegurar la protección, conservación, desarrollo sustentable y restauración de los ecosistemas y de su biodiversidad

Los convenios y acuerdos que se suscriban deberán sujetarse , en todo caso, a las previsiones contenidas en la LGEEPA así como a lo establecido en las declaratorias y en los programas de manejo respectivos.

En México, existen varios organismos no gubernamentales (ONG), entre los que podemos contar a los siguientes y para efectos de mayor comprensión los hemos clasificado por área de interés, a saber:

- Medio ambiente áreas protegidas: ASK, CI, ECO, IISD, TNC, PRO, QLF, TES, WI, WWF, Amigos de Sian Ka'an, PRONATURA, Conservation International y Fondo Mundial para la Naturaleza.
- Cuestiones socioculturales, comunidades locales.- ASK, CI, ECO, IISD, PRO, TES, TNC, QLF, WI, WWF, Alcadeco.
- Desarrollo económico - ASK, CI, ECO, IISD, PRO, TES, TNC, WI, WWF.
- Educación/capacitación técnica: ASK, CI, ECO, IISD, PRO, QLF, TES, TNC, WI, WWF

4.1.3. Instituciones Académicas.

Ya que la importancia de la industria turística basada en la naturaleza, ha ido en aumento a nivel mundial, las instituciones de educación superior ofrecen cada vez más recursos sobre el tema y han incrementado sus investigaciones sobre el desarrollo del turismo sustentable. Estas universidades son importantes porque proporcionan información para el desarrollo del turismo sustentable gracias a la investigación científica y apoyo técnico.

Su presencia se encuentra perfectamente regulado en la LGEEPA, al incluir dentro de las actividades permitidas dentro de las distintas ANP se encuentra la de investigación científica y de educación.

Una de las aportaciones hechas por las instituciones académicas es la de los estudios previos justificativos ya que en muchos casos es a estas a las que se les deja la responsabilidad de evaluar las zonas en donde se pretende establecer una ANP, realizando todos los estudios pertinentes.

Es importante señalar que esto abre una gran oportunidad para el desarrollo de la investigación a nivel nacional

Las principales instituciones a las que existen programas dedicados a la investigación de los ecosistemas y a la protección del ambiente, son:

- Universidad Nacional Autónoma de México
- Instituto Tecnológico Y De Estudios Superiores De Monterrey.
- Universidad de Quintana Roo.
- Instituto Politécnico Nacional.
- Universidad la Salle
- Universidad Autónoma Metropolitana

4.1.4. Participación del Sector Privado.

También la LGEEPA prevé su intervención y lo hará en el Título Séptimo, nombrado De la promoción de los particulares para el establecimiento de áreas protegidas y del reconocimiento de áreas productivas en el que se señala que cualquier persona interesada podrá promover ante la SEMARNAT el establecimiento de un ANP en predios de su propiedad o mediante contrato con terceros, podrá promover ante la para destinarlos a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad.

Los interesados deberán presentar una solicitud por escrito, el documento que acredite la propiedad del predio o en su caso que acredite su personalidad, tipo de ANP que pretenden establecer, descripción de las características físicas y biológicas del área, su ubicación geográfica, fotografías del sitio, sus fuentes de financiamiento y la información complementaria que desee el promovente.

Una vez presentada la solicitud, la SEMARNAT deberá comunicar al solicitante en un plazo no mayor a sesenta días, la resolución sobre la propuesta, misma que podrá ser en

cualquiera de los siguientes sentidos: se estima viable, puede considerarse en una categoría distinta la solicitada, no corresponde a una categoría de interés de la Federación o rechazada (artículo 120 del Reglamento).

La Secretaría será la encargada de realizar los estudios previos justificativos correspondientes y una vez terminados, efectuará los trámites conducentes ante el titular del Poder Ejecutivo.

En estos casos, en la declaratoria quedará estipulado que el manejo del área estará a cargo del promovente, con la participación de la Secretaría conforme a sus atribuciones a lo previsto en el convenio que para tal efecto se suscriba.

El promovente será el encargado de elaborar el programa de manejo del ANP y para su financiamiento, el promovente podrá celebrar los instrumentos jurídicos que se requieran, con la participación, que en su caso, corresponda a la Secretaría, con instituciones dedicadas a la investigación y a la educación superior o con agrupaciones de los sectores social y privado.

en este campo, hablaremos de las operadoras turísticas y de alojamiento, agentes de viajes, propietarios de restaurantes, proveedores, asociaciones empresariales y otras empresas vinculadas con el turismo de la naturaleza

AMTAVE Asociación Mexicana De Turismo De Aventura Y Ecoturismo, A.C. (amtave)
La AMTAVE, se formó en 1974, agrupa a más de 40 proveedores de viajes, con variadas interpretaciones del "ecoturismo"

4.2. Realidades de Aplicación.

4.2.1. Instrumentos de planeación y prevención a favor del turismo sustentable.

Como ya se ha mencionado antes, uno de los grandes dilemas a los que se afronta el Estado es establecer un modelo de desarrollo que permita por un lado el crecimiento económico con justicia social y equidad social, pero que su vez garantice el uso de los recursos naturales sin deteriorarlos de forma irreversible. Es por ello, que se requiere de una política ambiental clara y eficiente capaz de lograr conciliarlos.

Es por ello, que los temas ambientales se constituye en un pilar de la política nacional para lograr la sustentabilidad. Para que esto pueda darse, necesariamente tienen que haber una profunda transformación de las formas tradicionales de aprovechamiento del territorio, a otras que promuevan la ordenación y regulación de la forma en que las actividades humanas emplean los recursos naturales del país.

Planificación.

Originalmente la planeación fue un término que se utilizó en los países capitalistas y solo para en ámbitos microeconómicos, dirigido primordialmente al financiamiento del

mercado, con propósitos de lucro, propiciando un claro sentimiento individual; mientras que la planificación se utilizó en los países socialistas en ámbitos macroeconómicos, se orientó a la satisfacción de necesidades sociales, con un claro sentimiento colectivo, controlado por el gobierno.

Posterior a la caída de los países socialistas y con la llegada de la globalización de las economías, se usa de manera indistinta el término planeación y planificación, inclusive su uso es similar en la materia que nos ocupa.

En México, nuestra Carta Magna lo prevé en su artículo 26 confiando esta planificación al Poder Ejecutivo y de lo cual se habló detalladamente en lo referente a Instrumentos Jurídicos Nacionales y en donde nos referimos al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Sectorial Turístico

El PND y el Programa Sectorial Turístico tienen una naturaleza íntimamente ligada al Poder Ejecutivo, ya que ambos son actos administrativos de carácter general, que son materialmente legislativos pero formalmente administrativos. De igual forma, ambos, surgen por un decreto⁴² del Poder Ejecutivo publicados en el Diario Oficial de la Federación, lo cual les asegura imperatividad para la administración y compromete al gobierno federal frente a los administrados a los cuales otorga confianza y seguridad jurídica con lo cual es posible prever acciones en el campo de la producción y los servicios.

Tipos de Planeación.

Se conocen dos tipos en el plano de la economía:

1. la imperativa . Es aquel que es obligatorio, de manera que las empresas carecen – las del Estado- de toda opción que les permita sustraerse a sus disposiciones.
2. la indicativa - en teoría no obliga, no constriñe, sino que pretende ser *marco de programas de inversión* o instrumento de orientación de la expansión económica y del progreso social

En el caso de México, y conforme al artículo 26 constitucional, la planeación, será democrática, lo que significa que pertenece a la categoría de planificación indicativa, la que de acuerdo a la doctrina, solo es obligatoria es operativa para los órganos de gobierno y de la administración centralizada, y paraestatal o descentralizada que le establecen, pero requiere de la voluntad de los diversos sectores sociales o privados con los que se concierda o induce, según el caso, al plan respectivo.

La planificación Turística.

La planificación del espacio del desarrollo turístico está inserta en un sistema de planificación mayor como lo es de planificación nacional

es un acto administrativo puro y simple que crea una regla pública, e integra una categoría especial dentro de los actos administrativos: se dicta en uso de atribuciones conferidas por la ley; sin embargo, su gradación es inferior a la ley, ya que está sujeto a la revocación de la misma autoridad que la dictó.

Los decretos son normas individualizadas, en relación con las normas generales, a las cuales deben estar subordinadas en orden del principio de jerarquía constitucional, consagrado en el artículo 133 constitucional.

⁴² Grupos

Los pasos que la van integrando son los siguientes: diagnóstico, objetivos del sector, estrategias, metas de resultados y previsión de recursos, acciones de gasto público, criterios y acciones de concertación con los sectores social y privado, criterios y acciones de coordinación con las entidades federativas, manejo de los instrumentos de política económica y social general, proyectos estratégicos.⁴³

Planear quiere decir decidir de antemano qué hacer, como hacerlo, cuándo y quién deberá llevarlo a cabo. La planeación se erige como punto donde nos encontramos y aquel a donde queremos ir. su naturaleza puede entenderse mediante cuatro principios básicos:

1. Contribución a los objetivos,
2. Prevalencia de la planeación;
3. Extensión de la planeación y
4. Eficacia de los planes.

El propósito de cada plan, es facilitar los objetivos empresariales, los planes ofrecen las normas de control.

La planeación es función de todo administrador, la cual variará según la autoridad, las políticas y los planes delineados por el superior. La eficiencia del plan se medirá por el monto de su contribución a los objetivos, como compensación de los costos y otras inseparadas consecuencias requeridas para formularlo y hacerlo funcionar.

La planificación turística, será entonces un proceso integral cuyo máximo objetivo es asegurar el desarrollo turístico. Lo cual implica vincular todos los aspectos relacionados con la oferta, la demanda turística y la organización, de modo que en concordancia con las orientaciones del resto de los sectores de un país, se logren los objetivos específicos del desarrollo turístico.

Ordenamiento Ecológico del Territorio.

En la actualidad y dada la influencia que ejerce el concepto de Desarrollo Sustentable, se busca la ordenación de las actividades humanas con base a las características ambientales de los paisajes y las características socioculturales de la población humana de un área para que su desarrollo sea ambientalmente más sano y más compatible con la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad

El ordenamiento ecológico es reconocido dentro de la política ambiental, como instrumento de planeación de gran importancia que ofrece todo lo descrito

El ordenamiento ecológico encuentra su sustento legal en el Capítulo IV de la LGEEPA y es definido como el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir 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

⁴³ Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de Planeación en México 1917-1985, Sector Servicios 1982-1985*. Fondo de Cultura Económica México 1985/ Derecho Turístico Mexicano pp 78

análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

Debido a que su objetivo es inducir y regular el uso del suelo y las actividades productivas, en el marco de la política de desarrollo regional, resulta de mucha utilidad para el desarrollo de la actividad turística.

A través de este instrumento pueden definirse mecanismos de planeación, preservación y restauración del equilibrio ecológico sin perder de vista que existen otra serie de necesidades básicas como son el desarrollo económico y la satisfacción de las necesidades de la población, tanto en centros urbanos como rurales.

Para la formulación del ordenamiento ecológico deben tomarse en consideración los siguientes criterios:

1. La naturaleza y las características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción.
2. La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades productivas predominantes
3. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades económicas humanas o fenómenos naturales
4. El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales.
5. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades

En base a estos criterios se determina el potencial para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos en el territorio nacional, contribuyendo así a la prevención y minimización del deterioro ambiental causado por obras, proyectos y actividades tanto del sector público como del privado

La formulación, expedición y evaluación del ordenamiento ecológico se realiza en el marco de un proceso de planeación participativa, en el que se busca la participación y generación de acuerdos entre los distintos sectores de la sociedad, tales como grupos sociales y empresariales, organismos públicos, instituciones académicas y de investigación de los tres niveles de gobierno

La gestión de este instrumento de la política ambiental es complicada, ya que impone restricciones al uso de suelo que una vez publicado en el órgano oficial de gobierno (federal o estatal) se convierten en leyes que deben cumplirse para futuros desarrollos

La metodología para la elaboración del estudio de ordenamiento ecológico, está conformada de la siguiente manera⁴⁴

⁴⁴ *Ordenamiento Ecológico del Territorio, SEDUE*. Subsecretaría de Ecología. Dirección de Normatividad y Regulación Ecológica, págs. 17-57. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO AMBIENTAL.

1. **Fase de Organización:** Contempla la definición de objetivos, la definición del plan de trabajo, la conformación del equipo de trabajo, la conformación y el presupuesto.
2. **Fase Descriptiva.** Comienza con la eliminación del área de estudio, la cual se realiza de acuerdo a la regionalización ecológica, conformada de la siguiente manera: Zona Ecológica, Provincia Ecológica, Sistema Ecogeográfica, Paisaje Terrestre y Unidad Natural.

Una vez determinada el área de estudio se procede a la descripción temática del medio a través de información documental definiendo los aspectos naturales. Paralelamente a esta descripción, se realiza la identificación de la problemática ambiental a través de recopilación documental, cubriendo los siguientes aspectos: contaminación del agua, aire y suelo y generación de residuos.

3. Fase de Diagnóstico. Comprende

- La formulación de la hipótesis de trabajo, para lo que se emplea la matriz de interacción de factores y los modelos conceptuales. Con la formulación de la hipótesis se describen postulados para los procesos de deterioro ambiental identificados en la fase anterior
- La aplicación de índices e indicadores, tiene como objetivo la comprobación de los postulados enunciados en la hipótesis, para lo cual se puede emplear: uso potencial del suelo, capacidad agrológica, calidad del agua, calidad del aire, deterioro forestal.
- La evaluación de la aptitud del área de ordenamiento ecológico puede definirse como la posibilidad del área para ser aprovechada productivamente. Se obtiene sobreponiendo el uso actual del suelo con la capacidad agrícola y la resultante se compara con la carta de uso potencial del INEGI y se confronta con condicionantes que pueden ser ecológicas.
- La evaluación del deterioro ambiental se realiza mediante la sobreposición de los mapas generadoras en la evaluación de procesos de deterioro dando como resultado el mapa de diagnóstico ambiental señalando la problemática ambiental y su aptitud territorial áreas primarias, usos

4. Fase de Pronóstico. Donde se estiman las tendencias del comportamiento de los procesos de deterioro, fijando escenarios a corto, mediano y largo plazo. Las estimaciones son numéricas, considerando el crecimiento poblacional económico.

5. Fase Propositiva. Se conforma de cuatro pasos

- Construcción de escenarios alternativos, de acuerdo a las tendencias descritas en la frase anterior, se establecen escenarios probables
- Definición de la estrategia general, se basa en la imagen objetivo y contiene grandes líneas o directrices que deberán orientar cada una de las estrategias particulares, se compone de la aplicación de políticas territoriales y sectoriales en el área de estudio.
- Definición de obras, servicios y acciones, para la prevención y control de la contaminación protección y conservación de flora y fauna; establecimiento, regulación y protección de ANP; restauración ecológica; prevención y control de emergencias ecológicas y contingencias ambientales; educación y promoción ambiental

6. **Fase de ejecución.** Se promueve el documento generado ante los diversos sectores de la población, a fin de lograr su observancia. Para ello se necesita la instrumentación, lo cual determina los instrumentos requeridos para cada parte propositiva del proyecto. Una vez determinado lo anterior, se pasa a la gestión, la cual puede tener los siguientes pasos:

1. Concertación y coordinación intersectorial y con los tres niveles de gobierno.
2. consulta popular con la población, investigadores e interesados.
3. expedición del Plan de Ordenamiento Ecológico y Territorial (POET) a nivel estatal y municipal.
4. difusión y comunicación entre la ciudadanía y la iniciativa privada.
vigilancia y evaluación por parte de la autoridad competente: municipal, estatal o federal.

El ordenamiento ecológico del territorio nacional y de las zonas sobre las cuales la nación y ejerce su soberanía y jurisdicción, en concordancia con el artículo 19 bis de la LGEEPA, se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico:

- I. General del territorio;
- II. Regionales;
- III. Locales, y
- IV. Marinos.

Ordenamiento General del Territorio.

El ordenamiento general del territorio, abarca la totalidad del suelo nacional y es competencia de la Federación, será formulado por la SEMARNAT en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, establece lineamientos y estrategias territoriales e identifica procesos ecológicos relevantes que deben mantenerse con miras hacia el desarrollo sustentable, regula e induce el uso adecuado del suelo y de las actividades productivas, bajo una estrategia de planeación participativa contribuye a la coordinación y concertación para la solución de conflictos ambientales, y entre otras cosas promueve la recuperación de ecosistemas dentro de esquemas productivos

Ordenamientos Regionales y Estatales

Las regiones de competencia federal son aquellos espacios naturales o modificados con características y problemáticas similares que ocurren en dos o más estados, o los que tienen que ver con las ANP, la zona federal marítimo terrestre, la zona económica exclusiva o con fronteras internacionales

Se han definido regiones prioritarias para el ordenamiento, tomando en cuenta los siguientes criterios

- Regiones con recursos naturales relevantes, con poblaciones humanas marginadas o en extrema pobreza.
- Regiones con altos niveles de desarrollo y recursos muy deteriorados; y
- Regiones con ritmos importantes de crecimiento que desarrollan actividades reguladas por impacto ambiental a nivel federal!

El ordenamiento regional o local podrá ser expedido tanto por los gobiernos estatales como por el Distrito Federal en regiones que abarquen la totalidad o porciones de su territorio. Su objetivo es resolver necesidades específicas de planeación, mediante la revisión y orientación de la política de uso del suelo en función del impacto ambiental que ocasionan las actividades productivas en cada estado y entidad colindantes. Este tipo de ordenamiento requiere de una adecuada coordinación entre las distintas entidades federativas y municipios que se encuentren vinculados, regula el uso de suelo incluyendo la promoción o desaliento de sistemas de producción.

Ordenamientos Locales.

El ordenamiento ecológico local consiste en determinar los usos de suelo de acuerdo a su vocación o sus características a nivel local. También es de carácter obligatorio y se asemeja a los planes de desarrollo urbano de los centros de población previstos en la legislación, en materia de asentamientos humanos.

Ordenamientos marinos

El ordenamiento ecológico en zonas costeras y marinas es de importancia prioritaria: permite y apoya el establecimiento de mecanismos de gestión ambiental, verificación y vigilancia en tales zonas. Es instrumento de competencia federal cuyo objetivo es el de establecer lineamientos y las previsiones a los cuales deberán sujetarse la preservación, la restauración, la protección y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales existentes en las zonas marinas y costeras bajo jurisdicción nacional.

Por todo lo anterior, el ordenamiento ecológico del territorio contribuye al desarrollo del sector turístico, y entre los factores favorables que lo hacen así, están:

- Al determinar densidades y formas de uso del suelo en unidades territoriales específicas, ofrece reglas claras para el desarrollo regional y aporta elementos técnicos y de gestión ambiental que dan certidumbre a los sectores productivos.
- Las entidades y los municipios pueden planear su desarrollo con mayores márgenes de certidumbre, definiendo dónde impulsar, restringir o prohibir el desarrollo de comunidades, carreteras, obras, actividades productivas y/o turísticas.
- Proporciona elementos para la detección de zonas de riesgo, lo que contribuye en forma importante a la prevención de desastres y a la reducción de las consecuencias de los fenómenos meteorológicos y sísmicos.
- Promueve la coordinación de las políticas institucionales para la administración y gestión del territorio, ya que busca compatibilizar los intereses federales, las políticas estatales y las necesidades de los municipios y localidades.
- Genera sinergias que permiten formular programas entre los diferentes sectores y promueven la eficiencia del gasto público.

Evaluación Del Impacto Ambiental

La EIA, se clasifica dentro de los instrumentos preventivos de la política ambiental, cuyo fin es el de conocer la manera en que las obras y/o actividades inciden positiva o negativamente sobre el ambiente, entendido este como el conjunto de elementos

naturales, artificiales o inducidos por el hombre que hace posible la existencia y el desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.

Dentro de este conjunto pueden contarse⁴⁵:

- El paisaje,
- Los recursos naturales,
- Las comunidades bióticas,
- Los atributos estéticos.
- Los asentamientos humanos,
- El capital histórico, cultural y socioeconómico,
- La infraestructura y los servicios públicos y privados.

Estas variables a su vez determinan:

- La distribución de los usos del territorio,
- Los procesos ecológicos,
- Las funciones y los servicios ambientales,
- Los patrones demográficos y de consumo de los recursos naturales,
- Los modelos productivos,
- La distribución de las actividades económicas,
- La demanda de servicios básicos y asistenciales, la infraestructura y el equipamiento, la mano de obra, entre otros que determinan los patrones de desarrollo o deterioro de una zona o región

En el artículo 28 de la LGEEPA, se establece "toda obra actividad que pueda generar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones establecidas en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas" requiere ser evaluada en materia de impacto ambiental y precisar las obras o actividades que por su ubicación, dimensiones, características y alcances deban sujetarse al proceso Dentro de las obras relacionadas al turismo que deben ser sujetas a este procedimiento, podemos encontrar

- Los desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros.
- Las obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales y zonas federales
- Las obras en Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación.
- Las obras o actividades que requieran el cambio del uso de suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas

Las Características de la EIA.

- a. Es un instrumento que tiene un carácter preventivo
- b. se aplica en obras o actividades humanas.

⁴⁵ Medio Ambiente y turismo, logros y retos para el desarrollo sustentable 1995-2000, SEMARNAT 1ª Edic. México 2000 pág. 31

- c. su objetivo es prevenir los efectos negativos sobre la salud humana y el medio ambiente que pudieran derivarse del desarrollo de una obra o actividad.
- d. basa su efectividad en una análisis prospectivo-predictivo.
- e. establece regulaciones a las obras o actividades sujetas a evaluación.
- f. es un procedimiento integrador de diversas disciplinas científicas.
- g. es un procedimiento integrador de diversas disciplinas científicas.

Vemos que dentro de la política ambiental, la EIA se ha establecido como un proceso importante para el proceso de evaluación y regulación. Se relaciona estrechamente con otros como lo son, el ordenamiento ecológico, los planes de desarrollo regional, estatal y municipal y los normativos, y promueve además, la participación de los distintos sectores de la sociedad.

Las modalidades de estudios que deben realizarse para evaluar los proyectos las establece el artículo 10 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental y 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 peor n o determinan las tendencias de desarrollo o deterioro de la región

Así mismo, el mencionado reglamento prevé otros requisitos que deben acatarse según las características de determinados proyectos. Estos son

- *Informe Preventivo*: Previsto en el artículo 31 de la LGEEPA y en 2 fracción XI y Capítulo IV del Reglamento. 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 riesgosas. Este estudio debe presentarse anexo a la Manifestación del Impacto Ambiental

La EIA ha venido evolucionando positivamente desde su aparición en la legislación mexicana. En el caso concreto de la actividad turística los registros muestran que de 1985 a 1999 se han evaluado más de 1780 proyectos turísticos

Este instrumento ha demostrado su efectividad para predecir los posibles efectos adversos que un proyecto de obra o actividad puede ejercer sobre el medio ambiente, lo que ha permitido encontrar alternativas para evitarlos o minimizarlos

Se pretende que este instrumento sea un instrumento de autorregulación de los sectores productivos, con el fin de dar opciones al planificador, al productor o prestador de servicios de contar con un enfoque de sustentabilidad

Hoy día es posible prever lo impactos acumulativos y sinérgicos que se pueden ocasionar en conjunto, como es el caso de los planes maestros de desarrollo turístico también llamados corredores turísticos.

En el caso de los planes maestros de desarrollo turístico es necesario que se hagan estudios que permitan conocer la problemática ambiental del territorio o región de que se trate, los elementos y componentes, su capacidad de carga y las necesidades de infraestructura para cubrir las necesidades en el corto, medio y largo plazo. Estos proyectos deberán coincidir con los de otros propuestos por otros instrumentos de la política ambiental como lo son: el Ordenamiento Ecológico y los Planes de Desarrollo Urbano y Sectorial.

Con el empleo de estos estudios se tiene más certeza en cuanto a los efectos que se pueden producir por las actividades a desarrollar en una región determinada, así como los lineamientos y características para la prevención, minimización o compensación del impacto ambiental

La EIA permite a la actividad turística preservar las fuentes básicas de sus sustento: el paisaje, los servicios ambientales, la biodiversidad, y favorece a la continuidad de proyectos y se logra dar una mayor certidumbre a las inversiones

4.2.2. Indicadores Del Turismo Sustentable.

Con la finalidad de consolidar sistemas de información estadísticos, geográficos y de registro para apoyar la toma de decisiones, los procesos de gestión y evaluación, así como la participación social, se ha definido un conjunto de indicadores ambientales —en congruencia con el esquema utilizado por la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económicos (OCDE)— para su integración en un sistema informático ejecutivo.

El Sistema de Indicadores Ambientales (Sidia). Cuenta hasta el momento con 27 indicadores que comprenden once tópicos:

- 1) Contaminación de agua en centros urbanos
- 2) Pérdida de biodiversidad
- 3) Cambio climático
- 4) Desechos municipales
- 5) Erosión de suelos
- 6) Pérdida de recursos forestales
- 7) Pérdida de recursos pesqueros
- 8) Contaminación del aire
- 9) Desertificación
- 10) Contaminación de cuencas
- 11) Destrucción de la capa de ozono

Adicionalmente, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), que tiene como objetivo principal coordinar la integración y operación de los servicios y sistemas nacionales de estadística e información geográfica —y para lo cual capta, procesa y difunde información sobre aspectos demográficos, sociales y económicos del país, así como del medio físico y los recursos naturales— publicó en 1995 las *Estadísticas del Medio Ambiente*. Esta publicación constituye el primer intento por presentar un panorama del estado y perspectivas del medio ambiente en México, que más allá de las

actividades de recabación, depuración, procesamiento y sistematización de la información, culmina un esfuerzo de investigación documental y de participación en diversos foros de discusión sobre la amplia gama de tópicos del medio ambiente.

Las estadísticas ambientales serán de mucha utilidad para la elaboración de indicadores que permitan no sólo una mejor evaluación o cuantificación de los recursos y la calidad ambiental, sino también la homologación de criterios y normas de medición a nivel internacional.

El INEGI realiza un proyecto pionero con el apoyo del Banco Mundial, la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y el PNUD, para formular cuentas ecológicas e incorporarlas a la contabilidad del Producto Interno Bruto (PIB). Ello con el propósito de aportar un instrumento metodológico y conceptual en materia de contabilidad económica ambiental; probar la metodología de las "cuentas satélite" del medio ambiente para la elaboración del Manual de Contabilidad Económica y Ambiental de Naciones Unidas e integrar datos ambientales en las cuentas nacionales

El proyecto se intitula Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México Serie 1985-1990 (SCEEM), tiene la misma lógica del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), y permite obtener el denominado Producto Interno Neto Ecológico (PINE).

4.3. Actividades Relacionadas al Turismo Sustentable en Áreas Naturales.

4.3.1. Actividades Implementadas para la Conservación.

Para concluir este análisis en materia de áreas naturales protegidas, debemos manifestar que la LGEEPA, establece que todos los ingresos que la Federación perciba por concepto del otorgamiento de permisos, autorizaciones y licencias en materia de áreas naturales protegidas, conforme lo determinen los ordenamientos aplicables, se destinarán a la realización de acciones de preservación y restauración de la biodiversidad dentro de las áreas en las que se generen dichos ingresos. No obstante, en la práctica la SHCP no canaliza dichos recursos y como ya se mencionó esto carece de visión pues las ANP, pueden producir ingresos (mediante cuotas de ingreso a parques, cuotas de concesiones a las operadoras turísticas y contribuciones y donativos del turista) que muy podrían cubrir sus gastos y no solo eso, sino que en general tiene el potencial para aportar ingresos que incrementen los del PIB, además de que en el caso por ejemplo, del desarrollo de la actividad turística sustentable estas podría propiciar un aumento directo y tangible en la calidad de vida de la población locales que como ya dijimos anteriormente, se trata frecuentemente de comunidades marginadas o alejadas, de grupos étnicos que de hecho no tiene acceso a todo aquello que se considera prioritario. Y no solo esto, sino que las características propias de un turismo sustentable, bien regulado y vigilado tiene la facultad de ser no solo una posibilidad a corto plazo, sino que abre la posibilidad de que sea sostenido para las futuras generaciones

Esto propiciará una nueva cultura en quienes intervengan para llevarlo a cabo. Por lo que reiteramos la necesidad de que se estipulen en la Ley los requisitos que deberán acatar

los prestadores de servicios turísticos y así como los visitantes máxime cuando se trata de estas áreas.

Si bien los ingresos generados por áreas protegidas pueden ser significativos, estos no deben pasar por alto la responsabilidad de los promotores para hacer frente a las oportunidades y dificultades que implica garantizar que los beneficios económicos estén supeditados a los principios del turismo sustentable.

Mecanismos para la generación de ingresos:

- Cuotas: cargos por uso de un área o instalación. Ejemplos comunes son las cuotas de admisión a parques o monumentos, cuotas especiales por alojamiento, servicios de guía, caza de trofeos, buceo, excursionismo e incluso cuotas de rescate...
- Concesiones: cuotas por licencia para proporcionar servicios a los visitantes. Los servicios comunes son alimentos, alojamiento, transporte, interpretación y tiendas al por menor.
- Ventas y regalías: el porcentaje de las ganancias de actividades y productos. Algunos ejemplos son los ingresos obtenidos por la venta de libros, fotografías, tarjetas postales, películas y artículos hechos con los recursos del lugar.
- Impuestos: Ingresos obtenidos de la venta de bienes y servicios que el turista utiliza. En esta categoría se incluyen los impuestos por rubros como habitación de hotel, alimentos, e impuestos de entrada o salida de aeropuerto.
- Donativos: Se puede solicitar a los turistas su cooperación voluntaria para una gran variedad de causas como proyectos especiales.

La generación de ingresos es una de las principales motivaciones para el desarrollo del turismo basado en la naturaleza.

En nuestro país, los beneficios socioeconómicos del turismo sustentable en áreas naturales son aún pocos y muy espaciados. La población local no ha logrado integrarse al proceso del turismo sustentable ni ha participado de sus beneficios potenciales.

En México, no se ha dado importancia a las oportunidades para generar ganancias del turismo sustentable en las áreas naturales protegidas. Pese a que el turismo es un importante sector de la economía, pues ocupa tercer lugar de generación de divisas.

Las funciones principales de SECTUR son promover y comercializar el turismo, a nivel nacional e internacional. Sin embargo, poco se ha hecho sobre el turismo de la naturaleza, y la mayoría de las actividades de promoción tienden a centrarse en los atractivos tradicionales (sobre todo del turismo de playa), así como los sitios arqueológicos y ciudades coloniales.

Gracias a la enorme riqueza y a sus atractivos naturales y culturales, y a que se encuentra cerca del mercado de la naturaleza más grande del mundo – Estados Unidos y Canadá – México podría llegar a ser uno de los destinos turísticos basados en la naturaleza más populares en el mundo (Cevallos-Lascurain). Sin embargo, sus atractivos naturales no se han desarrollado ni se han promovido como atractivos del turismo basado en la naturaleza, por lo que este potencial sigue inexplorado.

Por ello reiteramos la oportunidad que ofrecen las ANP ya que son idóneas para el desarrollo de este tipo de turismo ya que están bajo un mejor sistema de control y se ven mejor delimitadas. Sin embargo no puede negarse la falta de interés que la Administración Pública ha demostrado hacia ellas, ya que lo consideran más bien un requisito y no un oportunidad de crecimiento para México, olvidando que en ellas pueden desarrollarse otro tipo de actividades y no solo el turismo el cual por sí solo es un gran aliciente pues constituye un importante factor de la economía nacional.

4.3.2. Participación de las comunidades.

Como ya se ha visto, la participación de todos los sectores de la sociedad es de suma importancia en la protección del ambiente ya que esta tarea no puede ser únicamente responsabilidad del Estado ya que depende de la iniciativa de todos, con ello se está en posibilidades de abarcar todos los intereses económicos, ambientales y socioculturales.

La participación puede definirse sencillamente como "tomar parte", y la parte puede ser pequeña o grande, según los intereses. En el contexto ambiental puede entenderse esta participación con el fin de que de que las partes interesadas participen desde el proceso de planeación hasta el de toma de decisiones.

Para identificar a los participantes, es necesario entender que estos varían de acuerdo al contexto y que pueden provenir de cualquier grupo social o político. En este apartado, prestaremos particular atención a la participación de las comunidades locales o las personas directamente afectadas. Estos grupos generalmente se encuentran en situaciones de marginación, por lo que difícilmente intervienen en el proceso de toma de decisiones sin embargo hay que recalcar el hecho de que para que sea un verdadero proceso de participación, es necesario que se ofrezca la opción de no participar.

La participación ciudadana como proceso esencial para el desarrollo sustentable ha sido oficialmente reconocida por varios gobiernos e instituciones internacionales. Por ejemplo la Agenda 21 señala "las cuestiones ambientales se manejan mejor con la participación de todos los ciudadanos implicados, a nivel pertinente" (principio 10, 1992)

Si bien un proceso de participación ciudadana implica beneficios también conlleva dificultades, entre ellas:

- Los beneficios de la participación suelen ser más visibles que los costos. El incremento en la participación ciudadana se va acompañado por un incremento en la necesidad de habilidades de organización, tiempo y recursos. La experiencia ha demostrado que el costo de participación suele ser más alto para los pobres y las mujeres, hechos a menudo soslayados.
- No siempre se logra un consenso entre los participantes en cuanto a objetivos y necesidades, que a menudo difiere en función de los intereses de los actores implicados. La experiencia ha demostrado que rara vez una comunidad tiene opiniones uniformes, y pueden darse conflictos.

En la LGEEPA se establecen las bases de la intervención de los diversos sectores de la sociedad, y en su artículo 157 afirma que el Gobierno Federal deberá promover la

participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución y vigilancia de la política ambiental y recursos naturales.

Para que esto pueda darse, el Gobierno Federal, podrá:

- Celebrar convenios de concertación con ...los pueblos indígenas, comunidades agrarias y demás organizaciones campesinas para el establecimiento, administración y manejo de áreas naturales protegidas, y para brindarles asesoría ecológica en las actividades relacionadas con el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales...
- Impulsará el fortalecimiento de acciones conjuntas con la comunidad par la preservación y mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el correcto manejo de desechos Para ello, la SEMARNAT, en forma coordinada con los Estados y Municipios correspondientes, celebrar convenios de concertación con comunidades urbanas y rurales, así como con diversas organizaciones sociales
- Concertará acciones e inversiones con los sectores social y privado, instituciones académicas grupos y organizaciones sociales, pueblos indígenas y demás personas físicas y morales interesadas, para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

CONCLUSIONES

1. En la actualidad el ser humano tiene mayor conciencia de su relación con su entorno y se ve así mismo como parte de los ecosistemas por ello, entiende la necesidad de procurar un desarrollo compatible con los procesos de reproducción y regeneración de los recursos naturales y de los seres vivos.
2. En cuanto al turismo se refiere, a este se le ha entendido simplemente como la actividad de viajar y desde esa perspectiva la encontramos aún en los albores de la humanidad; sin embargo, no lo es tal ya que se trata de un fenómeno propio de la industrialización que contiene fines específicos de recreo, placer o salud.
3. La industria turística puede ser concebida como un sector o rama de la economía de servicios de alojamiento y alimentos relacionadas a prestadores de servicios, mientras que al turista se le entenderá como el individuo que utilice estos servicios.
4. Los sujetos que participan en el fenómeno turístico en México, son La Secretaría de Turismo, el Turista y el Prestador de Servicios, por supuesto en la práctica también es importante la participación de la comunidad huésped o receptora que en muchos de los casos eleva el valor turístico de los sitios visitados.
5. La industria turística tiene dos grandes manifestaciones, a saber: el turismo convencional o industrial turístico y el turismo alternativo. Esta clasificación es reciente, la primera de ellas surge con la industrialización y con los modelos de desarrollo masivos carentes de conciencia ecológica.
6. El modelo alternativo surge al tiempo en que el hombre toma conciencia de su relación con la naturaleza y de los impactos que generan en el ambiente cualquier actividad que realice, incluso la turística la cual se nombra "la industria sin chimeneas", aludiendo a que se trata de una actividad que no contamina, aunque como ya vimos también tiene sus repercusiones.
7. El Turismo Alternativo tiene una subclasificación, en donde encontramos al turismo de aventura, al turismo rural y al ecoturismo.
8. El turismo Alternativo en sus tres manifestaciones encaja con el modelo de desarrollo sostenible.
9. Los recursos naturales son vitales para la supervivencia del hombre en la tierra y por ello su protección jurídica adquiere importancia, imponiéndose alrededor del mundo una política de espacios protegidos cuya manifestación en México se da a través de las Áreas Naturales Protegidas.
10. Los recursos culturales constituyen un importante aliciente para el crecimiento y desarrollo de la actividad turística ya que aportan elementos que enriquecen el potencial turístico.

11. Las Áreas Naturales Protegidas constituyen una solución para el problema de degradación de los recursos naturales y de las especies amenazadas.
12. El bien jurídico tutelado a través del establecimiento de las áreas naturales protegidas es una protección de la biodiversidad que permita que el hombre pueda aprovechar sustentablemente los recursos naturales sin estropear su propio ambiente, garantizando que las futuras generaciones lo obtengan igualmente.
13. Es en los parques nacionales donde encontramos el primer antecedente jurídico de las áreas naturales protegidas en México, siendo ésta categoría la de mayor importancia a nivel mundial constituyendo también un tipo de ANP
14. Los temas relacionados al medio ambiente fueron tomando mayor importancia no solo a nivel nacional sino internacional, lo cual podemos ver mediante la evolución de los órganos administrativos y de gestión encargados del cuidado de ellas, así vemos que nuestro país cuenta con una dependencia dedicada al despacho de estos asuntos esta es, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
15. La relación entre las ANP y el turismo radica en la riqueza natural de nuestro país como capital turístico trascendental a nivel nacional e internacional. La protección y regulación de los servicios turísticos a través de las ANP, pretende garantizar que se lleven a cabo actividades que sean compatibles con los procesos de reproducción y regeneración de los ecosistemas así como de infraestructura de bajo impacto ambiental
16. Los modelos de desarrollo empleados durante décadas no eran compatibles con la protección de la biodiversidad. El desarrollo sustentable ofrece un desarrollo equilibrado, que permite la satisfacción de las necesidades presentes sin arriesgar las necesidades de las generaciones futuras, explotando racionalmente los recursos naturales
17. La gestión ambiental es el conjunto de actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente. Está compuesta por la política ambiental, la legislación y administración ambientales principalmente
18. La gestión ambiental en México se vive de facto centralizada con un solo organismo especializado que va a ser el encargado de llevarla a cabo, aunque comienzan a darse los primeros pasos de la descentralización
19. La participación social es imprescindible para que se lleve a cabo la gestión ambiental y de hecho en la LGEEPA se dedica un apartado a estas cuestiones, el cual puede ser traducido en un *derecho a la información ambiental*
20. La política ambiental se traduce en todo el marco jurídico que establecerá quien o quienes serán los encargados de formular dicha política así como sus alcances y además incluirá medidas administrativas como las funciones de las autoridades facultadas para aplicar las normas ambientales y en los casos de un sistema nacional de planificación como el nuestro, de las autoridades facultadas para ello.

21. Impacto ambiental es toda alteración que se ocasione al medio ambiente por intervención del hombre, sin importar su magnitud o trascendencia. En el caso del turismo puede darse en tres modalidades: económicos, socioculturales y ecológicos.
22. A raíz del nuevo modelo sustentable surge un nuevo concepto a considerar al hablar de desarrollo, este es *la calidad de vida* en el que no solo se consideran los aspectos materiales y de producción, sino que incluye la calidad del ambiente y de la obtención del bienestar físico, psicológico y social de los seres humanos sin olvidar al económico.
23. Ya que el turismo es también un agente de impacto ambiental, en la actualidad le son introducidos los conceptos de sustentabilidad, por lo que se busca que en su desarrollo sea capaz de satisfacer las necesidades presentes de los turistas, de las comunidades locales y de los prestadores de servicios, sin que soslaye las oportunidades del futuro, a través de la planificación de todos los factores que intervienen, incluyendo el ecológico.
24. El turismo sustentable puede ser integrado tanto para el turismo masivo (de sol y playa) como al alternativo siempre que cumpla con los lineamientos señalados en el numeral anterior.
25. Al ecoturismo se le entiende hoy día, como todo aquel turismo de bajo impacto ambiental que se da en áreas naturales con poca infraestructura y de contacto directo con la naturaleza, en el que participa actualmente un turista especializado y de gran conciencia de conservación.
26. No obstante que se encuentran otras subdivisiones para el turismo practicado en espacios naturales, es el concepto de ecoturismo el más empleado y de hecho se usa como sinónimo. El ecoturismo se entiende entonces como el turismo sustentable realizado en áreas naturales.
27. Para que el turismo sustentable sea una realidad es necesario que participen todos los sectores de la sociedad, por lo que se incluyen como actores del turismo sustentable desde los funcionarios de gobierno, las comunidades locales, la industria turística o prestadores de servicios, las organizaciones no gubernamentales y a las instituciones financieras.
28. La existencia de la normatividad ambiental en la Carta Magna es fundamental en cuanto da las pautas para que exista una protección a los recursos naturales, en tanto estos forman parte fundamental de la calidad de vida del ser humano.
29. En el artículo 25 constitucional se impone al Estado la responsabilidad de dirigir la economía nacional, en donde se incluyan a todos los sectores de la economía, cuya producción y crecimiento no soslaye la calidad de los recursos naturales y del medio ambiente.
30. El artículo 26 prevé un sistema de planeación, punto trascendental de todo desarrollo sustentable, en contraposición a los modelos de desarrollo empleados con anterioridad. Esta será democrática en tanto permite la participación de todos los sectores de la sociedad para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

31. En el artículo 27 se trata el tema de la regulación y tenencia de la tierra y es el punto clave para el establecimiento de las Áreas Naturales pues prevé la propiedad original de la nación con derecho a imponer las modalidades que dicte el interés público. Además le reserva el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el fin de lograr una distribución equitativa de la riqueza pública y asegurar su conservación.
32. Asimismo, otorga a los poderes públicos la facultad de dictar las medidas necesarias para establecer adecuadas previsiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, con el propósito entre otros, de restaurar el equilibrio ecológico.
33. A través del artículo 73 se otorga a los Estados y Municipios la facultad de regular sobre ANP que sean de su competencia.
34. Las áreas naturales protegidas de competencia federal constituyen el instrumento de política ambiental fundamental para la conservación de la biodiversidad y de los bienes y servicios ecológicos
35. La política ambiental constituye el primer componente de la gestión ambiental, en virtud de que es el marco de referencia de la planeación para un desarrollo sustentable.
36. El establecimiento de las áreas naturales protegidas a través de decretos presidenciales, otorga certidumbre jurídica respecto de las acciones de conservación de los elementos naturales que el Ejecutivo Federal está llevando a cabo como parte de su política para alcanzar un desarrollo nacional sustentable
37. Es importante aclarar que los decretos que establecen áreas naturales protegidas de competencia federal, aun contienen grandes deficiencias, y por lo general los mismos no establecen las restricciones, prohibiciones y/o limitaciones a las que se sujetarán las actividades que en un momento dado se permitirán dentro del área natural protegida de que se trate, dejando estos elementos para que sean contemplados o previstos en el programa de manejo respectivo
38. Los programas de manejo de las áreas naturales protegidas son instrumentos de planeación, estructuradores y rectores de la política ambiental que se deben instrumentar para atender de conformidad con sus particularidades específicas a cada una de las áreas naturales protegidas de competencia federal, lo cual quiere decir que entre los distintos programas podrá haber similitudes pero éstos no deben de ser idénticos, pues las características de la biodiversidad comprobado está son diferentes de región en región
39. Para poder establecer una adecuada administración ambiental de los recursos naturales a nivel nacional, es necesario precisar que todas las áreas naturales protegidas deben contar a la brevedad posible con su respectivo programa de manejo, documento que deberá irse renovando según su grado de avance y cumplimiento, aclarando que lo más conveniente sería que dichos instrumentos de planeación se fueran renovando a la par del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales que del mismo derivan, haciendo congruente el contenido de la política nacional durante cada administración y asegurando la permanencia de las acciones que a favor de la conservación de la biodiversidad se emprendan

40. Al igual que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que del mismo derivan, los programas de manejo de las áreas naturales protegidas se deben proyectar de manera que se hagan compatibles con la planeación estatal de desarrollo, a efecto de asegurar que las líneas de acción que se ejecuten sean congruentes entre sí, y no se efectúen en forma desordenada y con rangos de incompatibilidad a grado tal que en lugar de beneficiar o favorecer un desarrollo regional sustentable, lo detengan o entorpezcan.
41. Es necesario dotar a las áreas naturales protegidas no solo una infraestructura básica de operación, sino también de una infraestructura jurídica suficiente como para dar soporte legal a todas y cada una de las acciones que en las mismas se pretenda llevar a cabo a favor de la conservación, y por ende de su aprovechamiento sustentable.
42. En la medida en que los instrumentos de prevención de la política ambiental sean reconocidos como promotores de la sustentabilidad del desarrollo, será posible evitar los conflictos que todavía se dan por diferencias en las propuestas entre los distintos sectores de la sociedad.
43. El régimen jurídico en materia de áreas naturales protegidas persigue el fortalecimiento de la capacidad institucional para preservar los recursos naturales y la flora y fauna silvestre, regular su aprovechamiento propiciando un desarrollo sustentable, así como proporcionar incentivos a la sociedad para que participe en su preservación, protección, restauración y administración.
44. La conclusión más general que se puede extraer de lo previsto en el artículo 27 Constitucional, sobre todo de lo previsto en el párrafo tercero, puede resumirse diciendo que el Constituyente de 1917 estableció que los recursos naturales debían ser utilizados de acuerdo a la racionalidad productiva que les era propia, independientemente de la lógica productiva, individual o social, en que estuviese inspirado el resto del sistema económico.
45. La I.G.E.E.P.A. establece que todos los ingresos que la federación perciba por concepto del otorgamiento de permisos, autorizaciones y licencias en materia de áreas naturales protegidas, conforme lo determinen los ordenamientos aplicables, se destinarán a la realización de acciones de preservación y restauración de la biodiversidad dentro de las áreas en las que se generen dichos ingresos. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no considera esto último pues el presupuesto destinado anualmente para las áreas naturales protegidas se reduce cada vez más, aduciendo que no se trata de acciones prioritarias, sin embargo, hay que reconocer que muchas veces las áreas generan sus propios ingresos que bien podrían cubrir sus gastos, por ello es importante que dentro de la legislación tanto turística como ambiental se legisle apropiadamente sobre el ecoturismo, en virtud de que de este las áreas naturales lograrían un beneficio para su conservación y protección, y a su vez se lograría que la población que habita dentro de estas se beneficien económicamente con la actividad del ecoturismo en el cual pueden difundir sus tradiciones culturales y utilizar sustentablemente sus recursos naturales.

46. Es un hecho que estamos iniciando en materia de ecoturismo o turismo sustentable en áreas naturales, por lo que la expedición de normas que lo regulen es uno de los pilares de la política ecológica, y se constituye como un esfuerzo regulatorio para adecuar las conductas de agentes económicos a los objetivos sociales de conservación. En este sentido, las normas oficiales mexicanas (NOM) son un instrumento muy poderoso, no solo por su capacidad de controlar los procesos productivos, sino particularmente por su capacidad de inducir cambios de conducta e internalizar costos ambientales, lo que los convierte en un mecanismo que promueve cambios en los hábitos sociales y genera un mercado ambiental importante.
47. En la actualidad existen dificultades para operacionalizar el concepto de ecoturismo, entre ellas destacan: la falta de una legislación real aplicable a los esquemas de integración de los diferentes sectores sociales que permitan la planeación y ejercicio del turismo, basados en el desarrollo sustentable, estrategias de promoción y mercado turístico, mecanismos para la protección de los ecosistemas naturales de mayor importancia, educación y participación social, así como la infraestructura normatividad que facilite los procesos de tal actividad.
48. Para lograr un desarrollo turístico sustentable es necesario que la normatividad contenga preceptos y condiciones para que entre otras cosas se promueva el desarrollo regional y la creación de empleos, se permita redistribuir el ingreso, incrementar la inversión y difundir las características de nuestro país en el ámbito internacional, así mismo la legislación debe permitir incrementar la calidad de vida de la población mediante el ejercicio de proyectos de promoción y fortalecimiento de salud, vivienda y educación.
49. Además de la creación de un marco normativo en materia de ecoturismo, se requieren importantes esfuerzos de toda la sociedad mexicana, en el corto, mediano y largo plazos para hacer del ecoturismo una de las principales fuentes de riqueza de los mexicanos y de la conservación y restauración de la biodiversidad.
50. Todos los esfuerzos encaminados al desarrollo del ecoturismo en México serán bienvenidos, pues además contribuyen a mejorar la economía del país, la salud ambiental y pública de los mexicanos y al bienestar de las comunidades que por años han protegido y preservado la importante biodiversidad, patrimonio de los mexicanos.
51. La generación de ingresos es una de las principales motivaciones para el desarrollo del turismo basado en la naturaleza.
52. En nuestro país, los beneficios socioeconómicos del turismo sustentable en áreas naturales son aún pocos y muy espaciados. La población local no ha logrado integrarse al proceso del turismo sustentable ni ha participado de sus beneficios potenciales.
53. Se requiere dar importancia a las oportunidades para generar ganancias del turismo sustentable en las áreas naturales protegidas. Pese a que el turismo es un importante sector de la economía, pues ocupa el tercer [

- 54. En México, no se ha dado importancia a las oportunidades para generar ganancias del turismo sustentable en las áreas naturales protegidas, pese a que el turismo es un importante sector de la economía, pues ocupa tercer lugar de generación de divisas.**

BIBLIOGRAFÍA

1. Alfonso de Jesús Jiménez Martínez, "Desarrollo Turístico y Sustentabilidad: el caso de México", Primera Edición, Ed. Porrúa, México 1998.
2. Ángel Bassols Batalla "Recursos Naturales en México: teoría, conocimiento y uso" Vigésimo primera edición, Ed. Nuestro Tiempo, México 1991.
3. Ángel Ramón Hernández, Salvador Rivas Martínez "¿Por qué conservar la naturaleza?", Primera Edición, Ed. Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, Madrid 1993.
4. Cristián Ehiobuch "Calidad de Vida" Primera Edición, Ed. PAC S.A. de C.V., México 1993.
5. Coedición Porrúa y la UNAM, "Medio Ambiente y Desarrollo en México", México 1990
6. Comisión de ecología y medio ambiente "Foro sobre biodiversidad y ecoturismo", Comisión de ecología y medio Ambiente, México 1998.
7. Comisión para la Cooperación Ambiental "Diálogo sobre turismo sustentable en Áreas Naturales de América del Norte", México 1999.
8. Douglas Pearce "Desarrollo Turístico, su planeación y ubicación" Primera reimpresión, Ed. Trillas, México 1991.
9. Enrique Leff, "Medio Ambiente y Desarrollo en México", Vol I, Primera Edición, Centro de investigaciones Jurídicas Interdisciplinarias en humanidades, UNAM, México 1990
10. Edgar Baquero Rojas "Introducción al Derecho Ecológico". Primera edición, Ed. Harla, México 1997.
11. Eulogio Castellanos Hernández "Planeación Físico del Espacio turístico," Apuntes Siglo XXI, Institutot Politécnico Nacional, Escuela Superior de Turismo Unidad de Informática
12. Héctor Cevallos-Lascurain "Ecoturismo, Naturaleza y Desarrollo Sostenible" Primera edición, Ed. Diana, México 1998
13. Ingrid Niñón Herrera Koerner, Fco. Javier Morales Villegas "Factores Ambientales y estilos de Desarrollo", Primera Edición Ed. Trillas, México 1993
14. Instituto Nacional de Ecología "Programa de Áreas Naturales Protegidas 1995-2000" SEMARNAT, México 1996

15. José Luis Villaseñor Dávalos "Derecho Turístico Mexicano" Editorial Harla, México 1992.
16. Luis Angel López Escutia, "México: hacia un desarrollo sustentable y justicia agro-ambiental en el siglo XXI", Comisión de Divulgación y Editorial Centro de Justicia Agraria, "Dr. Sergio García Ramírez", México 2001.
17. Manuel Ramírez Blanco "Teoría General del Turismo", Segunda Edición, Ed. Diana, México 1992.
18. Meadows H. Donella "Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad", Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1975.
19. Mustafá Kamal Tolba, "Desarrollo sin destrucción: Evolución de las percepciones ambientales", Primera edición, Ediciones Cereba, España 1982
20. Organización de las Naciones Unidas "Recomendaciones sobre estadísticas del Turismo". Editado ONU, Nueva York 1994.
21. Raúl Brañes "Manual de Derecho Ambiental Mexicano", Primera Edición, Fondo de Cultura Económica 2000.
22. SEMARNAT "Indicadores de la Evaluación del Desempeño Ambiental" (Reporte 2000), Primera Edición, México 2000.
23. Sergio Molina E. "Turismo y Ecología", Primera Edición Ed. Trillas, México 1998.
24. Simon Joel, "México en riesgo un medio ambiente al borde del abismo" Primera Edición, Ed. Diana, México 1998
25. Victor Urquidi "México en la globalización, condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo" informe de la Sección Mexicana del Club de Roma, Primera Edición México 1996

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Ley Federal de Turismo.
4. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
5. Reglamento de la Ley Federal de Turismo.
6. Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas.

LINKS

1. <http://www.semarnat.gob.mx>. Página de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
2. <http://www.ine.gob.mx>. Página del Instituto Nacional de Ecología.
3. <http://www.sagar.gob.mx>. Página de la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural.
4. <http://www.sedesol.gob.mx>. Página de la Secretaría de Desarrollo Social.
5. <http://www.mexico-travel.com>. Página de la Secretaría de Turismo.
6. <http://www.planeta.com>. Planeta.com (website sobre ecoturismo).
7. <http://www.amtave.com.mx> Página de la Asociación Mexicana de Turismo de Aventura y Ecoturismo.