



Sustento del uso justo
de Materiales Protegidos
derechos de autor para
fines educativos



UCI

Universidad para la
Cooperación Internacional

UCI
Sustento del uso justo de materiales protegidos por
derechos de autor para fines educativos

El siguiente material ha sido reproducido, con fines estrictamente didácticos e ilustrativos de los temas en cuestión, se utilizan en el campus virtual de la Universidad para la Cooperación Internacional – UCI – para ser usados exclusivamente para la función docente y el estudio privado de los estudiantes pertenecientes a los programas académicos.

La UCI desea dejar constancia de su estricto respeto a las legislaciones relacionadas con la propiedad intelectual. Todo material digital disponible para un curso y sus estudiantes tiene fines educativos y de investigación. No media en el uso de estos materiales fines de lucro, se entiende como casos especiales para fines educativos a distancia y en lugares donde no atenta contra la normal explotación de la obra y no afecta los intereses legítimos de ningún actor.

La UCI hace un USO JUSTO del material, sustentado en las excepciones a las leyes de derechos de autor establecidas en las siguientes normativas:

- a- Legislación costarricense: Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos, No.6683 de 14 de octubre de 1982 - artículo 73, la Ley sobre Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, No. 8039 – artículo 58, permiten el copiado parcial de obras para la ilustración educativa.
- b- Legislación Mexicana; Ley Federal de Derechos de Autor; artículo 147.
- c- Legislación de Estados Unidos de América: En referencia al uso justo, menciona: "está consagrado en el artículo 106 de la ley de derecho de autor de los Estados Unidos (U.S, Copyright - Act) y establece un uso libre y gratuito de las obras para fines de crítica, comentarios y noticias, reportajes y docencia (lo que incluye la realización de copias para su uso en clase)."
- d- Legislación Canadiense: Ley de derechos de autor C-11– Referidos a Excepciones para Educación a Distancia.
- e- OMPI: En el marco de la legislación internacional, según la Organización Mundial de Propiedad Intelectual lo previsto por los tratados internacionales sobre esta materia. El artículo 10(2) del Convenio de Berna, permite a los países miembros establecer limitaciones o excepciones respecto a la posibilidad de utilizar lícitamente las obras literarias o artísticas a título de ilustración de la enseñanza, por medio de publicaciones, emisiones de radio o grabaciones sonoras o visuales.

Además y por indicación de la UCI, los estudiantes del campus virtual tienen el deber de cumplir con lo que establezca la legislación correspondiente en materia de derechos de autor, en su país de residencia.

Finalmente, reiteramos que en UCI no lucramos con las obras de terceros, somos estrictos con respecto al plagio, y no restringimos de ninguna manera el que nuestros estudiantes, académicos e investigadores accedan comercialmente o adquieran los documentos disponibles en el mercado editorial, sea directamente los documentos, o por medio de bases de datos científicas, pagando ellos mismos los costos asociados a dichos accesos.

Medio ambiente y turismo

LOGROS Y RETOS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE
1995-2000

Ernesto Zedillo Ponce de León
Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

Julia Carabias Lillo
Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

Enrique Provencio
Presidente del Instituto Nacional de Ecología

COORDINACIÓN

Marina Robles García
Asesora de la Presidencia del INE

Veronique Deli Meadows
*Directora General de Organismos Regionales,
Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales, SEMARNAP*

Berta Helena de Buen Richkarday
*Directora de Estrategias para el Desarrollo Sustentable,
Dirección General de Planeación, Subsecretaría de Planeación, SEMARNAP*

Primera edición: octubre de 2000.
D.R. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Instituto Nacional de Ecología
Av. Revolución 1425, Col Tlacopac,
Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01040, México, D.F.

El cuidado de esta edición estuvo a cargo de la
Dirección Ejecutiva de Participación Social, Enlace y Comunicación, INE.

Impreso y hecho en México.



Medio ambiente y turismo

AGADECIMIENTOS:

Alejandro Mohar Ponce

Coordinador de Asesores del INE

PARTICIPARON EN SU ELABORACIÓN

Instituto Nacional de Ecología: Juan Martín Aguilar, Dulce María Ávila, Antonieta Eguiarte, Javier Medina, Gerardo Negrete, José Luis Pérez, Manuel Pérez Galicia, Mauro Reyna, Araceli Vargas Mena, José Zepeda.

Dirección General de Planeación: Mauricio de Lille.

Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales: Alejandra Zenzes.

ZOFEMAT: Martín Quijano, Jorge Villagómez.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas: Robert Cudney, María Pía Gallina.

CONABIO: Hesiquio Benítez, Mariana Bellot.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
I. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE	11
II. SUSTENTABILIDAD Y TURISMO	15
<i>Objetivos ambientales</i>	16
<i>Objetivos sociales</i>	17
<i>Objetivos económicos</i>	17
III. TENDENCIAS INTERNACIONALES	19
IV. TENSIONES ENTRE TURISMO Y MEDIO AMBIENTE	23
V. TURISMO Y MEDIO AMBIENTE: VINCULACIÓN DE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS	25
<i>V.1 Instrumentos de planeación y prevención a favor del turismo sustentable</i>	26
V.1.1 Ordenamiento Ecológico del Territorio	26
V.1.2. Evaluación del impacto ambiental	31
V.1.3. Aprovechamiento sustentable de las playas, la zona federal marítimo-terrestre y los terrenos ganados al mar	35
V.1.4 Normatividad	37
<i>V.2. Sinergia entre políticas de conservación y turismo</i>	40
V.2.1. Sistema de Áreas Naturales Protegidas	41
V.2.2. Aprovechamiento sustentable de la vida silvestre	45
V.2.3. Estrategia Nacional sobre Biodiversidad en México	51
A MANERA DE COROLARIO	53



México cuenta con una gran riqueza biológica, una extensa variedad de culturas, y un extraordinario patrimonio histórico que lo convierte, no sólo en uno de los 14 países megadiversos del mundo, sino también en el único país latinoamericano que figura entre los diez principales centros turísticos del Planeta.

La actividad turística en México ha crecido en las últimas décadas y es de especial importancia como motor del desarrollo regional y como instrumento de captación de divisas y de generación de empleo entre la población joven y de ambos sexos.

No obstante su gran impacto positivo en el ámbito económico, esta actividad provoca también, tanto a nivel nacional como internacional, impactos sociales, culturales, económicos y ambientales negativos. El reconocimiento de esto, aunado a las cambiantes condiciones del turismo mundial de intensa competencia, el acceso del turista a una mayor y mejor información y los cambios en los canales de distribución de los productos turísticos, han exigido un nuevo enfoque respecto a las políticas turísticas que ha obligado a la planeación y el desarrollo sustentable de la actividad, en función, entre otros aspectos, de las necesidades y preferencias del turista por un ambiente más sano y mejor conservado, auténtico y natural, además de un alto nivel de calidad en los servicios.

La sustentabilidad del desarrollo y, específicamente del desarrollo turístico, requiere por tanto, del establecimiento de nuevos criterios y líneas de acción claras que provoquen cambios en los patrones de producción y consumo, y permitan aprovechar adecuadamente los recursos naturales y culturales, con la participación activa de las comunidades locales, las autoridades públicas, las organizaciones no gubernamentales y la empresa privada, en un marco de vinculación intersectorial y de integración de políticas. La promoción de estos principios será, por tanto, necesaria, no sólo en el caso de nuevos desarrollos turísticos, sino también en los centros tradicionales que presentan ya un alto nivel de deterioro y cuyo tratamiento demandará acciones urgentes de restauración y recuperación de ambientes.

La preocupación por el medio ambiente y los recursos naturales, y la necesidad de cumplir con los lineamientos normativos para su conservación y aprovechamiento no deben ser vistos como una barrera o un obstáculo al desarrollo de la actividad, sino al contrario, como una oportunidad para lograr competitividad en el mercado. El turismo, al ofertar el paisaje como condición primaria es, de hecho, un protector potencial de la biodiversidad y del uso sustentable de los recursos naturales, así como de la preservación de los patrones culturales.

En los últimos años se ha generado en México una conciencia sobre la necesidad de integrar las políticas ambientales y de sustentabilidad, a las políticas generales de desarrollo turístico. La SEMARNAP, con la plena convicción de que las políticas ambientales juegan un importante y positivo papel para el desarrollo, ha impulsado la formulación e instrumentación de estrategias intersectoriales y ha promovido la utilización de una serie de instrumentos que, como se señala en este documento, buscan ofrecer a ciudadanos, inversionistas y usuarios, certidumbre en el mediano y largo plazos, en un marco de vinculación intersectorial, como parte fundamental también de la política ambiental impulsada.

El presente documento, elaborado por el Instituto Nacional de Ecología (INE) y otras dependencias de la SEMARNAP y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), tiene como propósito aportar los instrumentos de política ambiental vigentes para coadyuvar al desarrollo turístico sustentable y apoyar con ello a la Secretaría de Turismo en su esfuerzo por transformar sus esquemas de desarrollo y favorecer el tránsito de la actividad turística hacia la sustentabilidad a través de su Estrategia Nacional de Desarrollo Turístico Sustentable.

El documento se estructuró en tres tipos de secciones: un primer grupo donde se establece el marco conceptual del turismo sustentable, las tendencias internacionales en la materia, así como una aproximación general a la problemática ambiental del turismo en el país, tratando de establecer sus principales impactos económicos y sociales. En la segunda sección se presentan los instrumentos de política ambiental; se establecen los principales beneficios que ofre-

cen para el desarrollo del turismo, y en la última sección se señalan algunos retos y tareas pendientes para avanzar hacia el desarrollo turístico sustentable.*

El trabajo conjunto es árduo y falta un largo camino por recorrer. Su continuidad exigirá el involucramiento de todos los actores y sectores vinculados al desarrollo turístico sustentable y la transformación de la planeación, promoción, comercialización y operación de la actividad turística. Cuando hayamos logrado incidir en cada una de estas etapas para redireccionarlas hacia formas de mayor valoración y compromiso con la naturaleza y la cultura, estaremos más cerca de los principios fundamentales de la sustentabilidad.

* Para más información sobre cada uno de los instrumentos ambientales que aquí se presentan se recomienda visitar las siguientes páginas electrónicas: www.semarnap.gob.mx, www.ine.gob.mx, www.conabio.gob.mx.



El mayor reto que enfrenta la humanidad en nuestros días es el de transformar el modelo de desarrollo generado desde la Revolución Industrial mediante una reorientación que reconozca y valore las bases naturales de sustentación del progreso y el bienestar y que sea capaz, al mismo tiempo, de incorporar los beneficios del desarrollo a los miles de millones de habitantes que viven aún en la pobreza.

En esta búsqueda, durante las últimas tres décadas la comunidad internacional ha reconocido la necesidad de colocar la dimensión ambiental en el centro del desarrollo económico y ha impulsado para ello una nueva propuesta: el “desarrollo sustentable”. Este concepto, gestado desde principios de la década de los setenta, surge formalmente en 1987 cuando la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, abocada a evaluar el estado del medio ambiente mundial y los vínculos entre éste y el desarrollo, lo definió en su informe como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad para que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades”.¹

1. World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987.

El concepto plantea la necesidad de hacer compatible la satisfacción de las necesidades económicas y aspiraciones sociales de hoy con el mantenimiento de equilibrios biofísicos indispensables para el propio desarrollo, actual y futuro, y configura un nuevo paradigma que se articula en torno a un proceso gradual de transición hacia formas cada vez más racionales de utilización de los recursos naturales.

De esta manera, el desarrollo sustentable se entiende como un proceso y a la vez como una meta, en los que se encuentran inmersos tanto los países en desarrollo como los países desarrollados, y que debe tender hacia los siguientes objetivos:

- Garantizar a toda la población, presente y futura, la cobertura de las necesidades básicas y una calidad de vida digna (empleo, respeto a sus derechos humanos, democracia, educación, vivienda, equidad de género, salud y servicios básicos);
- Garantizar un manejo adecuado de los recursos naturales bajo un estricto respeto a las capacidades de carga de los ecosistemas y a los equilibrios ecológicos, no sólo en el presente sino también en el futuro;
- Respetar la diversidad cultural y ecológica;
- Ampliar los márgenes de participación social, en un contexto social democrático y de corresponsabilidad;
- Promover transformaciones institucionales y procesos de cambio en patrones culturales, de consumo, tecnológicos y productivos; y
- Asegurar el reparto equitativo de los beneficios.

El avance para el logro de cada uno de los objetivos mencionados habrá de darse de acuerdo con las condiciones y posibilidades de cada país.

En este contexto, el gobierno mexicano ha asumido, como prioridad para alcanzar los objetivos de equidad y bienestar social, la necesidad de promover un desarrollo que preserve el medio ambiente y aproveche racionalmente los recursos naturales, tomando en cuenta no sólo el interés de los mexicanos de hoy, sino el de las futuras generaciones. Este compromiso está expresado en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, donde se define la estrategia gubernamental y se establece como uno de sus principales objetivos alcanzar un crecimiento económico vigoroso y sustentable.

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) es la instancia responsable de orientar las acciones del gobierno federal para avanzar hacia el desarrollo sustentable, en coordinación con las demás Secretarías de Estado. En su *Programa de Medio Ambiente 1995-2000* definió el desarrollo sustentable como "el desarrollo que compatibiliza la satisfacción de las necesidades y aspiraciones sociales de hoy con el mantenimiento de equilibrios biofísicos y sociales indispensables para el propio proceso de desarrollo, actual y futuro".²

2. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*.

Asimismo, en el artículo tercero, fracción XI, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), se ha definido el desarrollo sustentable como “el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tienda 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”.³

3. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, México, enero de 1997.



II. SUSTENTABILIDAD Y TURISMO

15

La industria turística, aprovechando el potencial natural y cultural del país, puede y debe convertirse en una actividad integradora 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.

No obstante, el turismo puede también afectar negativamente la diversidad biológica y demás recursos naturales, y tener impactos sociales y culturales adversos. El deterioro de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables es una de las consecuencias directas más significativas del impacto del turismo relativo al suministro de servicios turísticos. Los sitios generalmente preferidos para esta actividad (costas, ríos, lagos y montañas), son con frecuencia zonas de transición; es decir, ecosistemas frágiles con una gran variedad de especies, cuyo uso intensivo y no sustentable puede provocar pérdidas irreversibles. De hecho, la falta de planificación y de gestión adecuada de proyectos y desarrollos turísticos, aun aquéllos 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. Lo anterior también se aplica, con sus propias peculiaridades, para las ciudades donde la actividad turística es pilar de su economía.

Con el fin de garantizar que los beneficios de esta actividad no provoquen el deterioro de los recursos, es necesaria la instrumentación de una estrategia que busque la sustentabilidad de la actividad y que tenga como punto de partida un claro entendimiento del significado del desarrollo turístico sustentable, y que identifique los elementos esenciales que habrá que tomar en consideración para avanzar en esa dirección.

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.

De acuerdo con lo anterior, los proyectos turísticos sustentables deben incluir, entre sus consideraciones más importantes, los aspectos relacionados con el respeto, la conservación y el uso racional del medio ambiente y su biodiversidad. En el mismo sentido, el turismo sustentable también puede proporcionar opciones viables y modalidades complementarias que contribuyan eficazmente a la erradicación de la pobreza a partir del aprovechamiento racional de los recursos naturales y la diversidad biológica que poseen las comunidades locales.

Lo anterior supone la incorporación de las comunidades locales en un trabajo conjunto con las empresas turísticas y el gobierno a lo largo del proceso de planeación, ejecución y puesta en práctica de los proyectos de desarrollo, en el cual sus tradiciones y costumbres sean plenamente respetadas e integradas como un elemento de “valor agregado” a los propios proyectos.

El entendimiento y la aceptación de las actividades turísticas como opciones reales de progreso para todos, el respeto y la integración de los valores culturales autóctonos y la comprensión de la importancia que reviste la protección y conservación de los recursos naturales como la principal fuente de ingresos actuales y futuros, constituyen los mejores incentivos para garantizar la sustentabilidad de la actividad turística.

Con el fin de garantizar este desarrollo turístico sustentable, es necesario lograr un balance entre las áreas ambiental, social y económica, considerando los siguientes objetivos específicos:

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 turísticos 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

- 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 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.



El desarrollo y la instrumentación de políticas y estrategias nacionales de turismo sustentable constituyen actualmente temas de un interés global que se ha venido expresando en la comunidad internacional a través de recomendaciones de varios organismos como la Comisión de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas (CDS), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD), la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), la Organización Mundial del Turismo (OMT), entre otros. Todos estos organismos han insistido en la necesidad de adoptar criterios de sustentabilidad en la actividad turística, con el fin de garantizar el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales, así como asegurar el involucramiento de las comunidades locales y su participación en los beneficios que resulten de la actividad, entre otros aspectos. Asimismo, organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han generado fuentes de financiamiento en apoyo al desarrollo sustentable y han promovido iniciativas de desarrollo turístico sustentable.

Como se puede observar en la tabla que se presenta a continuación, todos estos organismos internacionales coinciden en muchas de las recomendaciones dirigidas a los gobiernos.

Existen otros instrumentos específicos a nivel internacional que apoyan y promueven el desarrollo turístico sustentable. Uno de ellos es la *Carta de Turismo Sostenible* (Lanzarote, 1995) que se fundamenta en diversos convenios y declaraciones sobre turismo, medio ambiente, conservación del patrimonio cultural y desarrollo sustentable, y que insta a los gobiernos y a las instituciones públicas y privadas relacionadas con el turismo, a la comunidad internacional y a los propios turistas, a adoptar los principios de la Declaración la cual, en síntesis, recomienda formular, con carácter de urgente, planes de acción para un desarrollo sustentable aplicados a la industria turística.

Por otro lado, en 1999 se estableció la Zona de Turismo Sustentable del Caribe, impulsada por la Asociación de Estados del Caribe (AEC), con el propósito de establecer un programa de acciones que promueva el desarrollo sobre una base de sustentabilidad en los destinos turísticos de la región.

Comisión de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas (CDS)

Encargada desde 1993 de dar seguimiento a los compromisos contenidos en la Agenda 21, analizó el tema del turismo sustentable durante su VII Sesión en 1999; como resultado, los países aprobaron un programa de trabajo cuya aplicación habrá que iniciar para examinar su instrumentación en el año 2002, cuando se realice el examen decenal sobre los progresos logrados desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la cual emana la CDS. Para mayor información al respecto, véase: ONU, Consejo Económico y Social, *Decisión 7/3/1999 Turismo y Desarrollo Sostenible*.

Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD)

Acordado en 1992 como instrumento internacional jurídico vinculante, orientado a la conservación y el aprovechamiento de la biodiversidad, ha hecho también énfasis especial en la reorientación del turismo hacia la sustentabilidad. Como resultado de la IV reunión del Organismo Subsidiario de Asesoramiento Técnico, Tecnológico y Científico (SBSTTA) realizada en Montreal en 1999, la CBD recomendó el desarrollo de enfoques y prácticas para el uso sustentable de los recursos biológicos, incluyendo el turismo. Para mayor información al respecto, consúltese el documento *UNEP/CBD/SBSTTA/4/L.4/99*.

Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA)

Establecida de conformidad con el acuerdo paralelo sobre el medio ambiente del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en 1994, destaca al turismo sustentable como un importante elemento para alcanzar el desarrollo sustentable de algunas zonas. En este marco se desarrolla el proyecto sobre *Turismo Sustentable en Áreas Naturales de América del Norte*, cuyo objetivo es alcanzar la conservación del entorno natural y cultural con base en un marco jurídico y códigos de ética aceptables. Para mayor información consúltese la *Agenda de América del Norte para la Acción: 2000-2002. Medio ambiente, economía y comercio*, Mayo de 2000.

Organización Mundial del Turismo (OMT)

Organización no gubernamental, reconoce que los recursos naturales, históricos y culturales empleados por el turismo deben ser conservados para su uso continuo y de largo plazo y así aportar beneficios a la sociedad actual y a la futura. Propone además que el desarrollo turístico debe planificarse y gestionarse sin causar serios problemas ambientales o socioculturales en la zona de influencia y debe considerarse que la calidad ambiental global de la zona turística debe mantenerse y mejorarse donde sea necesario para así mantener un alto nivel de satisfacción turística que reitere la confiabilidad y el prestigio de los destinos turísticos. Esta organización, en coordinación con el Consejo de Viajes y Turismo y el Consejo de la Tierra, elaboró en 1996 la Agenda 21 de Viajes y Turismo, en la cual se sientan las bases para el desarrollo sustentable de la actividad y se establece un plan de acción para la industria de los viajes y el turismo, teniendo particular interés en la protección de los recursos naturales y culturales. *Cf. Agenda 21 for the Travel & Tourism Industry, Towards Environmentally Sustainable Development*, World Travel & Tourism Council, World Tourism Organisation and Earth Council, 1996.

Recomendaciones de diversos organismos internacionales en materia de turismo sustentable

Compromisos	CDS	CDB	CCA	OMT
Desarrollar e instrumentar políticas y estrategias nacionales o planes maestros basados en la Agenda XXI.	✓	✓		✓
Consultar y trabajar con todos los grupos principales, comunidades indígenas y locales en todos los niveles del proceso del desarrollo del turismo (planeación, administración, etc.).	✓	✓	✓	✓
Formar capacidades en las comunidades locales e indígenas para facilitar su participación activa y el reconocimiento de sus impactos positivos y negativos.	✓	✓	✓	✓
Incrementar los beneficios de los recursos del turismo para la población de las comunidades anfitrionas.	✓	✓	✓	
Mantener la integridad cultural y ambiental de las comunidades anfitrionas y promover la conservación de su diversidad biológica.	✓	✓	✓	
22 Crear el marco institucional, legal, económico, social y ambiental apropiado (planeación integrada del uso de la tierra, administración de la zona costera, instrumentos económicos, evaluación del impacto ambiental y social, iniciativas y acuerdos voluntarios).	✓			
Promover un marco favorable para pequeñas y medianas empresas.	✓			
Maximizar el potencial del turismo para erradicar la pobreza.	✓	✓	✓	
Tomar acciones contra cualquier tipo de actividad turística ilegal, abusiva o explotadora.	✓	✓	✓	
Apoyar medidas para informar a los turistas sobre los valores culturales, ecológicos y de otro tipo de los destinos turísticos.	✓	✓	✓	✓
Evaluar la capacidad del marco regulatorio, económico y voluntario actual para el desarrollo turístico sustentable.		✓		✓
Evaluar las implicaciones económicas, sociales, culturales y ambientales de las operaciones de las organizaciones turísticas.		✓		✓
Apoyar el intercambio de información, habilidades y tecnología relacionadas con el turismo sustentable entre países desarrollados y en desarrollo.	✓	✓		✓
Diseñar nuevos productos turísticos con visión de sustentabilidad.		✓		✓
Desarrollar y aplicar indicadores para medir las repercusiones del turismo.		✓		✓
Proponer la creación de la Agenda 21 para la Industria de los Viajes y del Turismo (responsabilidades compartidas entre el sector gubernamental, la iniciativa privada y la sociedad civil).				✓
Trabajar en el renglón de capacitar, educar y crear conciencia entre la población.	✓			



El turismo en México se ha consolidado como uno de los ejes de la economía nacional. El sector está integrado por más de 30,000 empresas, de las cuales más de 10,000 son establecimientos de hospedaje con más de 419,000 habitaciones, 15,600 restaurantes de calidad turística, 54 aeropuertos internacionales y 30 nacionales, cerca de 4,000 agencias de viajes y 628 arrendadoras de vehículos, entre otros.

Los ingresos captados por turismo en 1999 sumaron 7,223 millones de dólares estadounidenses, con lo que México se ubica en el 13° lugar mundial en ingresos turísticos.

El flujo de turismo de internación en México rebasa los 10 millones de personas anualmente, de los cuales, una cuarta parte llega a Quintana Roo, específicamente a Cancún.

Sin embargo, y no obstante su potencial económico, esta actividad no se encuentra exenta de provocar impactos negativos sobre la población y el ambiente. De hecho, ejemplos como Acapulco y Cancún, en sus distintos niveles de deterioro, muestran que las formas en las que se ha conducido el desarrollo del sector distan mucho de la sustentabilidad.

Desde el momento en que se decide impulsar el desarrollo turístico en una región, hasta la etapa de su 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 los consecuentes desequilibrios ecológicos que esta presión genera. A continuación se presenta una síntesis del tipo de problemas generados por la actividad turística en nuestro país.

Impactos negativos del turismo en México

ÁMBITO DEL IMPACTO	IMPACTOS NEGATIVOS
Medio ambiente y recursos naturales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Destrucción de hábitat y modificación de ambientes debido a la: <ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de la cubierta vegetal por despalme, desplante, incineración, desmonte selectivo o total, relleno de humedales. Pérdida de la biodiversidad asociada. • Destrucción o modificación de la línea de costa y ecosistemas adyacentes por la urbanización • Remoción de materiales, alteración de la conformación topográfica y de patrones de sedimentación del sustrato. • Prácticas de deporte acuático, especialmente en arrecifes coralinos, y por el garreo de las anchas en fondeo. • Alteración de flujos hidrológicos. • Generación de aguas residuales y residuos sólidos. • Arrastre de contaminantes a mantos freáticos. • Contaminación marítima. • Disposición de lodos activados, que frecuentemente son destinados a tiraderos a cielo abierto. 2. Elevado consumo y desperdicio de agua. 3. Reforzamiento de actitudes que no consideran las capacidades de carga o asimilación de los ecosistemas. 4. Emisiones a la atmósfera. 5. Importación de plantas/no utilización de plantas autóctonas. 6. Homogeneización del paisaje por parte de empresas trasnacionales. 7. Tráfico ilegal de especies.
Social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inmigración. 2. Creación de asentamientos humanos irregulares con carencia de servicios básicos para la población y marginación. 3. Riesgos para la salud de la población por crecimiento urbano desordenado. 4. Aumento de delincuencia e inseguridad.
Económicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inflación local. 2. Fraccionamiento inadecuado y especulación con predios. 3. Importación intensiva de recursos e insumos que inhiben las oportunidades para el desarrollo regional. 4. Competencia por abasto de recursos a centros de población cercanos a circuitos económicos locales. 5. Insuficiente inversión en infraestructura de tratamiento y disposición final de residuos. 6. Modificación de la estructura económica de las regiones con inversión concentrada en beneficios de corto plazo.

Fuente: Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, Instituto Nacional de Ecología y CONABIO.



V. TURISMO Y MEDIO AMBIENTE: VINCULACIÓN DE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS

El conjunto de condiciones de deterioro acumulado a lo largo de muchos años y las posibilidades identificadas de gestión pública para resolverlos, minimizarlos y reconducir las formas de desarrollo, han permitido la creación de distintos instrumentos de política ambiental, cuyo objetivo esencial es lograr un balance entre desarrollo y conservación.

Ese conjunto de políticas e instrumentos, que desafortunadamente todavía son considerados como obstáculos al desarrollo por algunos sectores de la sociedad, constituyen las herramientas para transformar las inercias de la lógica de desarrollo seguida hasta el momento. En el caso de la actividad turística, el vínculo y la sinergia que se logra al entrelazarla con el medio ambiente y los recursos naturales es claro, por ser esta actividad una de las principales que utilizan recursos como el paisaje y la biodiversidad.

El sector turístico, tanto a nivel mundial como nacional, requiere una transformación para responder no sólo a las tendencias internacionales relativas a procesos económicos y demográficos en materia de turismo, sino también a las tendencias asociadas con los procesos de deterioro de los recursos naturales y con la necesidad de conservarlos.

Para un segmento importante de este sector, ha quedado claro que continuar con los esquemas tradicionales de

desarrollo coloca a la actividad turística en una posición de alta vulnerabilidad. En este contexto, la vinculación entre SECTUR y el sector ambiental para desarrollar una Estrategia Nacional de Turismo Sustentable adquiere gran importancia; y el conocimiento e impulso y la observancia de las políticas y los instrumentos ambientales por parte de los diversos actores involucrados en la actividad turística favorecerá el cambio progresivo hacia la sustentabilidad.

En este apartado se presentan los instrumentos de política ambiental que emanan de los programas sectoriales de mediano plazo de la SEMARNAP y de otras instituciones encargadas de la conservación de la diversidad biológica, que ofrecen elementos para el desarrollo sustentable de la actividad turística. Éstos son:

- El Ordenamiento Ecológico del Territorio
- La Evaluación de Impacto Ambiental
- El Programa Especial de Aprovechamiento Sustentable de las Playas, la Zona Federal Marítimo Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar
- La Normatividad ambiental relacionada con el turismo
- El Programa de Áreas Naturales Protegidas
- El Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural
- La Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México

Es importante destacar que cada uno de estos instrumentos involucra un claro proceso de participación social, desde su planeación hasta su aplicación.

V.1 INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y PREVENCIÓN A FAVOR DEL TURISMO SUSTENTABLE

Asumir el reto presente y futuro para transitar a un desarrollo sustentable que garantice el uso de los recursos naturales sin rebasar los umbrales del deterioro, y que permita un crecimiento económico con justicia y equidad social, implica la adecuada instrumentación de una política ambiental clara y eficiente, que asuma como principios básicos la responsabilidad y el aprovechamiento duradero de los recursos naturales.

De esta manera, la cuestión ambiental adquiere relevancia en el contexto político y se incluye como pilar para la sustentabilidad. El proceso de cambio necesariamente habrá de pasar por 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 utilizan los recursos naturales del país.

V.1.1 Ordenamiento Ecológico del Territorio

En el campo de la política ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio es reconocido como un instrumento de planeación de gran importancia, cuyo

objetivo es inducir y regular el uso del suelo y las actividades productivas, en el marco de la política de desarrollo regional, por lo cual resulta de mucha utilidad para el desarrollo de la actividad turística.

A través del ordenamiento se definen 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.

Este instrumento tiene su base legal en el capítulo IV de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), y su objetivo fundamental es la orientación y regulación de los procesos de ocupación, apropiación y uso del territorio y de los recursos naturales, tomando 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 económicas predominantes.
3. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades 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.

De acuerdo con estos criterios se determina el potencial para la localización de las actividades productivas y los asentamientos humanos en el territorio nacional, y se contribuye a la prevención y minimización del deterioro del medio ambiente causado por las actividades, obras y proyectos de desarrollo público y privado.

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

La gestión de este instrumento es complicada, dada su peculiaridad de imponer restricciones al uso del suelo que, una vez publicadas en el órgano oficial de gobierno (ya sea federal o estatal) son leyes que deben cumplirse para futuros desarrollos.

Metodológicamente, el ordenamiento ecológico se apega a seis fases que son:

1. Descriptiva: en la cual se caracterizan las variables que permitirán el análisis de la problemática durante la fase de diagnóstico.

2. Diagnóstico: en la cual se analizan los procesos a partir de las relaciones de las variables, para valorar cuantitativa y cualitativamente la situación de la problemática ambiental. Como resultado se obtiene información relacionada con la disponibilidad, la demanda y el deterioro de los recursos naturales, la dinámica poblacional, la especialización económica y la calidad de vida de las poblaciones.
3. Prospectiva: que se inicia a partir del escenario actual e identifica las etapas de la historia económica regional, para luego analizar la integración territorial a partir de la dinámica poblacional e identificar los puntos críticos del desarrollo para modelar escenarios alternativos.
4. Propositiva: donde se determina la estrategia y el modelo de ordenamiento del área en cuestión, estableciendo los lineamientos generales para las políticas y los programas de desarrollo.
5. Gestión: que se encarga de concertar y validar en el ámbito sectorial el estilo de desarrollo del área en cuestión.
6. Instrumentación: que consiste en el uso y la apropiación del instrumento por parte de los tomadores de decisiones en los diferentes ámbitos de gobierno. El ordenamiento ecológico se realiza en cuatro escalas:

A) ORDENAMIENTO GENERAL DEL TERRITORIO

El ordenamiento ecológico general del territorio, que abarca la totalidad del suelo nacional y es competencia de la Federación, 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 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. Para facilitar la administración integrada del territorio, desde 1996 es obligatorio para la administración pública acatar sus disposiciones.

Este ordenamiento se elabora a dos escalas: la escala 1:4 millones muestra una visión general del país, y la escala 1:250 mil genera información base para la formulación de los ordenamientos estatales, regionales e incluso municipales.

B) 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 Áreas Naturales Protegidas, 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 ecológico regional puede ser expedido por los gobiernos estatales o del Distrito Federal en regiones que abarquen la totalidad o porciones de su territorio. A través de él se busca resolver necesidades específicas de planeación, al revisarse y orientarse 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 que requiere la coordinación entre las autoridades estatales y municipales surge de una problemática específica y regula el uso del suelo incluyendo la promoción o desaliento de sistemas productivos.

Adicionalmente se han instrumentado otros programas de ordenamiento ecológico en las regiones de Bahía de Banderas en el estado de Nayarit; el corredor de los Cabos, en Baja California Sur; el corredor Cancún-Tulum y el Sistema Lagunar de Nichupté, ambos en Quintana Roo.

A nivel estatal, los gobiernos han realizado los ordenamientos de Guanajuato, Baja California, Hidalgo, Tlaxcala, Sinaloa y Querétaro. Por lo que toca a las regiones costeras, se están realizando estudios para nueve regiones en los estados de Sonora, Sinaloa, Nayarit, Michoacán, Oaxaca y Chiapas en la costa del Pacífico; y Campeche, Veracruz y Tamaulipas en la costa del Golfo de México.

A la fecha se cuenta con el modelo de ordenamiento de Acapulco, Coahuila de Zaragoza, Costa Maya, Isla Cozumel, Los Tuxtlas, Mariposa Monarca y Lázaro Cárdenas, siendo la mayoría de estas regiones importantes destinos turísticos asociados con los servicios ambientales del entorno. También se concluyó y publicó el ordenamiento ecológico del Estado de México y FONATUR finalizó el Ordenamiento Ecológico de Barrancas del Cobre.

C) ORDENAMIENTOS LOCALES

El ordenamiento ecológico local consiste en determinar los usos del suelo de acuerdo con su vocación o sus características a nivel local. Es de carácter obligatorio y cumple una labor similar a las disposiciones de los planes de desarrollo urbano de los centros de población previstos en la legislación, en materia de asentamientos humanos.

D) 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. Puede ser definido como un instrumento de competencia federal cuyo objetivo es establecer los 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.

La primera experiencia de este tipo de ordenamiento es la región del Mar de Cortés, por su diversidad biológica, sus condiciones ambientales y su importancia socioeconómica y de recreación. Desde 1998 se ha trabajado en la elaboración de su ordenamiento ecológico, buscando sentar las bases para cristalizar un programa de desarrollo regional sustentable, y se promueven la integración de inversiones y acciones programadas por los actores involucrados. Los avances a la fecha en este ordenamiento son la identificación y evaluación de procesos y tendencias en aspectos ambientales y socioeconómicos.

Ordenamientos decretados en zonas turísticas o potencialmente turísticas

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

Por las características señaladas anteriormente, el ordenamiento ecológico del territorio ofrece una serie de beneficios para el sector turístico. Algunos de los más importantes son:

- 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 prohi-

bir 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.

También, en una perspectiva general las tareas pendientes por lograr son:

- Elevar el perfil del ordenamiento ecológico del territorio para que sea un instrumento efectivo para la toma de decisiones de inversión y asignación presupuestaria.
- Lograr la convergencia entre el ordenamiento ecológico, urbano y la política poblacional para contar con un ordenamiento territorial sustentable (articulación legal y metodológica) que integre planes y programas entre instituciones y sectores, con la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno.

V.1.2. Evaluación del impacto ambiental

Dentro del proceso de planeación y regulación, la evaluación del impacto ambiental (EIA) se ha consolidado como un importante instrumento de la política ambiental. Mantiene un fuerte vínculo con otros instrumentos como el ordenamiento, los planes de desarrollo regional y municipal, y los normativos, y promueve además, la participación de los distintos sectores de la sociedad.

La EIA es un instrumento de carácter preventivo, cuyo objetivo es el conocer la manera en que las obras y/o actividades inciden positiva o negativamente sobre el ambiente, entendido éste como el conjunto de elementos naturales y 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. En dicho conjunto se encuentran:

- 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 determinan a su vez:

- 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.

Confluencia de instrumentos de la política ambiental



Según la LGEEPA (artículo 28), "toda obra o actividad que pueda generar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones establecidos 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 y actividades que por su ubicación, dimensiones, características y alcances deban sujetarse a este proceso. Entre las obras o actividades relacionadas con el turismo que requieren ser evaluadas ambientalmente están:

- 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.

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

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

Este instrumento ha evolucionado positivamente desde su creación, en buena medida por la experiencia y el conocimiento adquiridos a través de los años de evaluación. En particular en el caso de la actividad turística se tienen registros que muestran que de 1985 a 1999 se han evaluado 1780 proyectos turísticos, donde el estado que ha presentado más solicitudes de autorización ha sido Quintana Roo, con 422 proyectos, seguido por Guerrero con 70 proyectos.

La Evaluación de Impacto Ambiental ha demostrado su efectividad para predecir los efectos adversos que un proyecto de obra o actividad puede ejercer sobre el medio ambiente, lo que ha permitido, en la mayoría de los casos, encontrar alternativas para evitarlos o minimizarlos. No obstante, la experiencia en el uso de este instrumento ha puesto en evidencia la dificultad de explicar la manera en que la realización de un proyecto contribuye en los patrones y tendencias de desarrollo y/o deterioro de la región. Ello ha sido evidente en zonas turísticas de primer orden como el Corredor Cancún–Tulum, en las que, a pesar de que se cuenta con instrumentos de planeación que establecen los criterios para la sustentabilidad del ambiente, así como la evaluación del impacto ambiental de la mayor parte de la infraestructura turística, en lo particular se han observado fenómenos de acumulación de impactos y sinergias que muestran tendencias de deterioro ambiental, mismas que pudieron preverse si se hubiera evaluado el impacto ambiental de manera integral.

Para dar solución a este tipo de dificultades se han realizado una serie de reformas a la LGEEPA y al Reglamento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental¹ para trascender el carácter regulatorio unilateral del instrumento y convertirlo en una herramienta de autorregulación de los sectores productivos,

1. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental. Fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo del 2000 y entró en vigor el 29 de junio del mismo año.

con la idea de dar oportunidad al planificador, productor o prestador de servicios de contar con elementos de juicio que le permitirán planear sus proyectos con un enfoque de sustentabilidad.

Actualmente es posible analizar los efectos de grupos de proyectos, lo que abre la posibilidad de prever los impactos acumulativos y sinérgicos que se pueden ocasionar en conjunto, como es el caso de los planes maestros de desarrollo turístico.

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

34

Con el apoyo de este tipo de estudios es posible tener mayor certidumbre, ya que se pueden conocer las actividades que son susceptibles de desarrollarse en cada región, los límites y capacidades del medio para asimilar y adaptarse a los cambios, así como los lineamientos y características para la prevención, minimización o compensación del impacto ambiental.

Con esto es posible identificar también necesidades como: tipo de equipamiento, servicios, infraestructura, reservas territoriales, lo que permite una mejor distribución de la infraestructura turística, urbana y de equipamiento, así como de las áreas naturales, corredores biológicos y zonas de transición o de amortiguamiento.

Es importante mencionar que, al igual que el resto de los instrumentos de política ambiental, éste incorpora un importante proceso de participación de la sociedad. La Evaluación de Impacto Ambiental permite a la actividad turística preservar las fuentes básicas de su sustento: el paisaje, los servicios ambientales y la biodiversidad, y favorece la continuidad de los proyectos, y de ese modo se elimina la perspectiva del máximo redituable en corto tiempo, y se logra dar una mayor certidumbre a las inversiones. Existen ya numerosos ejemplos de proyectos que han sido modificados a partir de las recomendaciones emanadas de las evaluaciones de impacto ambiental, como algunos campos de golf (en Cozumel, o en Los Cabos), hoteles ecoturísticos (Hotelito Desconocido, Jalisco), entre otros, que aunque aún jóvenes para mostrar todas las bondades esperadas, son ya económicamente redituables y provocan mínimos daños ambientales y sociales.

En la medida en que este tipo de instrumentos 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.

V.1.3. Aprovechamiento sustentable de las playas, la zona federal marítimo-terrestre y los terrenos ganados al mar

México cuenta con 11592.77 km de litoral. En esa área existen diversos espacios costeros considerados, por disposición de la ley, bienes nacionales de uso público. Estos espacios son administrados por el gobierno federal, y en el caso de las playas, la zona federal marítimo-terrestre (ZOFEMAT) y los terrenos ganados al mar (TGM) o a cualquier otro depósito de aguas marinas, su administración corresponde a la SEMARNAP.

El crecimiento desordenado de las poblaciones costeras ha provocado una distribución territorial anárquica de los asentamientos humanos y de las actividades productivas, lo que ha impactado negativamente el uso y aprovechamiento de los recursos naturales costeros. Las playas, la zona federal marítimo-terrestre y los terrenos ganados al mar no han sido ajenos a esta problemática.

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

Una de las estrategias de gestión para lograr este objetivo ha sido el Programa Especial de Aprovechamiento Sustentable de las Playas* (ZOFEMAT y TGM) que se suma a los esfuerzos conjuntos contenidos en los Programas Sectoriales de Medio Ambiente, Pesca y Acuicultura, Hidráulico, Forestal y de Suelo, por lo que las políticas y líneas de acción que se desprenden de éste forman parte de la política ambiental para el desarrollo sustentable que impulsa el gobierno de la república.

Los objetivos de este programa son:

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

* Son playas aquellas partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites de mayor flujo (Art. 29 Fracc. IV L.G.B.N.). Cuando la costa presente playas, la zona federal marítimo-terrestre está constituida por la faja de 20 metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas o, en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta 100 metros río arriba (Art. 49 L.G.B.N.)

Para contar con un marco de participación institucional adecuado que permitiera operar este programa especial, la SEMARNAP, los gobiernos estatales y los municipales costeros firmaron un Acuerdo de Coordinación para el Aprovechamiento Sustentable de las Playas, la Zona Federal Marítimo-Terrestre y los Terrenos Ganados al Mar.

Derivado de dicho acuerdo se establecieron varias líneas de acción (delimitación, censo, zonificación, regularización de ocupaciones e inspección y vigilancia) para cuya operación se constituyeron una serie de comités y subcomités municipales (técnico, ordenamiento, concertación, inspección y vigilancia, y financiero).

Estos subcomités municipales cuentan además con la participación de secretarías como la de Comunicaciones y Transportes, la de Marina, y diversos actores sociales, dependiendo de las características de cada sitio. Este tipo de ejercicio de coordinación constituye uno de los primeros espacios de manejo integral de la zona costera. Permite determinar las prioridades en el ordenamiento de las ocupaciones costeras, así como el uso de los recursos recaudados a través de ZOFEMAT.

Para asegurar el financiamiento de las diversas acciones y los proyectos emanados de los subcomités se ha logrado descentralizar el 100% de la recaudación por uso y goce de la ZOFEMAT a las tesorerías municipales (anexo 1 al Convenio Administrativo en Materia Fiscal Federal), y ha quedado establecida la obligación de destinar el 30% al ordenamiento ambiental de la ZOFEMAT. Para ello se ha creado un fondo tripartita (Fondo para la Vigilancia, Administración, Mantenimiento, Preservación y Limpieza de la Zona Federal Marítimo Terrestre) entre el estado, la federación y el municipio que opera a través de los Comités Técnicos Financieros de cada municipio costero.

Una parte de los logros de este tipo de acciones ha permitido que se haya iniciado un ordenamiento de las ocupaciones y actividades en los frentes de costa y una regularización de las ocupaciones en términos ambientales, urbanos, fiscales y legales. En esta regularización cada ocupación tiene incluida una resolución ambiental y urbana y el pago de derechos correspondiente, así como el título jurídico que da certidumbre a la ocupación e inversión.

Para lograr este contexto se hicieron modificaciones al marco fiscal vigente hasta 1997, mediante las cuales se estableció un esquema de pago de derechos accesible a toda la ciudadanía, que corresponde a una zonificación económica de los distintos municipios costeros, dependiendo de su potencial económico.

Todo ello, junto al avance en la regularización y el abatimiento del rezago administrativo, ha permitido incrementar los recursos recaudados por la ZOFEMAT en un 1000%, al pasar de 9 millones de pesos en 1994 a 95 millones de pesos en 1999.

Con este esquema de coordinación y financiamiento se han delimitado y actualizado los linderos de las playas, la ZOFEMAT y los TGM en casi 1200 km de costa (en 1994 eran 90 km).

Asimismo, se están financiando los estudios de ordenamiento en la laguna de Cuyutlán, en coordinación con el desarrollo turístico de Manzanillo.

En esta misma línea de ordenación de la franja costera del país se han impulsado una serie de políticas específicas que han permitido el ordenamiento del comercio informal, y de la prestación de servicios acuáticos y náuticos deportivos en varios destinos turísticos (Mazatlán, Los Cabos y Puerto Vallarta).

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

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

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

V.1.4 Normatividad

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé la expedición de normas oficiales mexicanas (NOM) con el objeto de establecer requisitos y condiciones para el desarrollo de actividades económicas, cualquiera que sea su naturaleza, y para estimular e inducir la reordenación de las mismas a favor del desarrollo sustentable y la protección del ambiente. A través de las normas se otorga certidumbre jurídica a las inversiones y se contribuye a la internalización de los costos de la afectación ambiental que ocasionan las diversas actividades.

Además de la normatividad obligatoria, existen normas de carácter voluntario que pueden constituirse en instrumentos de autorregulación. Estas normas pueden contribuir con las empresas y la sociedad a resolver ciertos problemas de manera eficiente y son apropiadas para una gran variedad de situaciones, que abarcan desde el desarrollo de sistemas de administración ambiental hasta la difusión de buenas prácticas. La expedición de este tipo de normas promueve la corresponsabilidad de los sectores económicos en el cumplimiento de los objetivos sociales y ambientales, fomenta un enfoque de calidad total en los procesos, conduce a las empresas a un mejoramiento continuo de su desempe-

ño ambiental, y fundamenta la implantación de sistemas de certificación y eco-etiquetado, que en la actualidad constituyen un valor agregado a los productos y servicios que se ofrecen a los consumidores.

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

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

Existen NOM cuyo propósito es la conservación de los recursos de flora y fauna silvestres. Entre éstas destacan la Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-1994 que contempla las especies de flora y fauna silvestre en peligro de extinción, amenazadas, raras o sujetas a protección especial; la Norma Oficial Mexicana NOM-131-ECOL-1999, que establece especificaciones y restricciones relativas al desarrollo de las actividades de observación de ballenas con fines recreativos, aplicables a los particulares y prestadores de servicios; la Norma Oficial Mexicana NOM-015-SEMARNAP/SAGAR-1997 que regula el uso del fuego y es aplicable a las actividades como el campismo y la Norma Oficial Mexicana NOM-017-PESC-1994 que establece especificaciones a las cuales debe apegarse la pesca deportiva en las aguas de jurisdicción nacional.

Existen, por otro lado, normas que si bien no están dirigidas a la industria turística en particular, deben ser aplicadas para el control de la contaminación. Entre éstas destacan las relativas a las descargas de aguas residuales, emisiones a la atmósfera y residuos sólidos municipales:

- NOM-001-ECOL-1996: establece los límites permisibles de contaminantes de las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales.
- NOM-002-ECOL-1996: establece los límites máximos permisibles de contaminantes de las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano o municipal
- NOM-003-ECOL-1997: fija los niveles permisibles de contaminantes de las aguas residuales tratadas que se utilicen en servicios públicos como riego de parques, jardines y áreas verdes, llenado de lagos y canales artificiales recreativos con paseos en lancha, canotaje y esquí, remo, y fuentes de ornato, entre otros.

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

Entre los instrumentos específicos para la actividad turística que se tiene previsto desarrollar se encuentran dos normas oficiales mexicanas, una para el diseño, la construcción y operación de marinas turísticas y otra para campos de golf.

Resumen de normatividad ambiental aplicable a las actividades turísticas

Aguas residuales
NOM-001-ECOL-1996, DOF. 6/ene/97, descarga de aguas residuales a aguas y bienes nacionales.
NOM-002-ECOL-1996, DOF 3/jun/98, descarga de aguas residuales al alcantarillado urbano o municipal.
NOM-003-ECOL-1997, DOF 21/sep/98, reuso de aguas residuales tratadas en servicios públicos.
NOM-004-ECOL-2000, aprovechamiento o disposición final de lodos de plantas de tratamiento de aguas, de plantas potabilizadoras y desasolves, Proyecto.
Emisiones a la atmósfera
NOM-085-ECOL- 1994, DOF 2/dic/94, emisiones de fuentes fijas.
NOM-041-ECOL-1999, DOF 6/ago/99, emisiones de vehiculos en circulación.
NOM-125-ECOL-2000, sustancias agotadoras de la capa de ozono, Proyecto.
Residuos sólidos municipales
NOM-083-ECOL-1996, DOF 25/nov/96, sitios para la disposición final de residuos sólidos municipales.
NOM-084-ECOL-2000, diseño, construcción y operación de sitios para la disposición final de residuos sólidos municipales, Proyecto.
Recursos naturales
NOM-059-ECOL-1994, DOF 16/may/94 protección de especies en peligro de extinción, amenazadas, raras y sujetas a protección especial.
NOM-131-ECOL-1998, DOF 10/ene/00, observación de ballenas.
NOM-015-SEMARNAP/SAGAR-1997, DOF que regula el uso del fuego en terrenos forestales y agropecuarios, y que establece las especificaciones, criterios y procedimientos para promover y ordenar la participación social y de gobierno en la detección y el combate de los incendios forestales.
NOM-017-PESEC-1994, DOF sobre pesca deportiva en las aguas de jurisdicción nacional.
Ruido
NOM-081-ECOL-1994, DOF 13/ene/95, límites de ruido.
Actividades a normalizar.
Dragados de mantenimiento.
Marinas turísticas.
Campos de golf.

Como parte del desarrollo de instrumentos para prevenir la contaminación del aire, el agua y el suelo, y con el objeto de contribuir a desarrollar la infraestructura y el cuidado del medio ambiente en los destinos turísticos, se tiene prevista la actualización de la norma oficial mexicana para la construcción y operación de sitios destinados a la disposición final de los residuos sólidos municipales, la expedición de un instrumento que, con base en consideraciones de protección ambiental y de la salud pública, permita que los lodos generados en las plantas de tratamiento de aguas residuales sean aprovechados para el mantenimiento de áreas verdes, como mejoradores del suelo o bien como materiales para la restauración del paisaje.

Por otro lado, con la idea de consolidar el esfuerzo nacional realizado durante los últimos diez años en la protección de la capa de ozono, se expedirá una norma oficial mexicana que promueve la eliminación de las sustancias agotadoras, en los casos en que existen sustancias alternativas disponibles y económicamente viables. Un ejemplo de ello son los sistemas de aire acondicionado y los equipos contra incendios.

En términos de expedición de normas, el vínculo turismo-medio ambiente presenta varios retos que constituyen a la vez oportunidades para orientar el crecimiento y desarrollo de las actividades hacia la sustentabilidad. Entre esos retos cabe mencionar el de la regulación de actividades asociadas con la vida silvestre que deberían acompañar a segmentos de mercado temáticos (como puede ser el turismo cinegético, la observación de aves, entre otros).

En cuanto a la normalización voluntaria, una perspectiva interesante por explorar entre las empresas del sector turístico es la adopción de sistemas de administración ambiental; la elaboración y el desarrollo de Códigos de Conducta o Buenas Prácticas y el diseño de esquemas de certificación ambiental y eco-etiquetado que cumplan con los requerimientos de transparencia y confiabilidad exigidos a nivel internacional y que permitan mantenerse en los esquemas de competitividad que la actividad requiera.

V.2. SINERGIA ENTRE POLÍTICAS DE CONSERVACIÓN Y TURISMO

México pertenece al grupo de los 12 países megadiversos que, por el número y tipo de ecosistemas, así como por el número y variación genética de las especies que poseen, cuentan en conjunto entre el 50 y el 70% de la diversidad biológica del planeta.

Es por ello que México tiene la responsabilidad de analizar profundamente los aspectos medulares del conocimiento de su biodiversidad, así como de identificar las amenazas a las que se encuentra sujeta y realizar las acciones necesarias para su conservación y uso sustentable.

Para este propósito, la SEMARNAP y la CONABIO han desarrollado una serie de esfuerzos complementarios que aquí se presentan y que potencian la actividad turística.

Países de megadiversidad



Fuente: CONABIO. Estrategia nacional sobre biodiversidad de México (2000).

V.2.1. Sistema de Áreas Naturales Protegidas

41

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

Las áreas naturales protegidas son proyectos regionales de desarrollo sustentable que incluyen: un sustrato jurídico (decreto de ANP), una estructura organizativa interna y un programa de manejo (como sistema de planeación, de regulación y de promoción interna). Esto implica el establecimiento de consensos, la identificación de oportunidades, el fomento de patrones de uso responsable de los recursos, la promoción de sistemas de participación, autoridad y observancia, así como el establecimiento de derechos y obligaciones entre los actores sociales y de éstos con la naturaleza.

El decreto, que se establece sobre una jurisdicción territorial claramente delimitada, genera una referencia regional para la conservación y el desarrollo sustentable, lo que hace factible promover iniciativas, coordinar actividades y construir sistemas de regulación interna que difícilmente pueden adquirir consistencia en un vacío territorial.

La estructura organizativa interna permite el manejo estructurado a partir de derechos, obligaciones, información, conocimiento recíproco, financiamiento y contratos con los usuarios de los recursos.

El programa de manejo que se diseña para cada área natural protegida depende de las condiciones particulares de cada área, de manera que incluya decisiones y estrategias tendientes a combinar las funciones de conservación, investigación, desarrollo económico y recreación asignadas a estas áreas, conciliando de forma equilibrada el aprovechamiento y la conservación.

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

Entre las múltiples ventajas que aporta la existencia de estas áreas destaca la de conservar una enorme variedad de paisajes y ecosistemas, acervo que forma parte del patrimonio natural del país, y los cuales se constituyen además en significativos espacios para la recreación, el esparcimiento, la inspiración, el estudio y la educación. De cara al siglo XXI, las áreas naturales protegidas se convierten en espacios estratégicos para el desarrollo sustentable y la salud ambiental de México.

Hasta junio del año 2000 el país cuenta con 119 áreas naturales protegidas distribuidas como sigue: 30 reservas de la biosfera, 64 parques nacionales, cuatro monumentos naturales, 16 áreas de protección de flora y fauna, un área de protección de recursos naturales y cuatro con otras denominaciones, que ocupan una superficie de 15'848,016 ha, y en las que están representados los principales ecosistemas del país. Además existen muchas otras áreas con algún tipo de decreto de protección, ya sea federal, estatal o local que también contribuyen a la conservación de recursos y paisajes.

Las ANP forman parte de sistemas ecológicos, culturales y económicos más amplios. Están vinculadas de modo inextricable con los paisajes que las conforman y rodean, a través de corredores biológicos y zonas de transición. Estos corredores permiten el intercambio genético requerido para salvaguardar la salud de las poblaciones animales y vegetales. Sin estos corredores las poblaciones silvestres preservadas en ANP aisladas y dispersas pueden llegar a extinguirse por no contar con la diversidad genética necesaria.

De esta forma, es necesario cambiar el concepto de las ANP que las concibe como islas de preservación para integrarlas en el centro de una nueva estrategia de desarrollo regional y ordenamiento territorial. Las ANP constituyen una de las formas más valiosas de capital ecológico en el país que sería imposible sustituir con capital artificial o capital cultivado. Su manejo puede ayudar al desarrollo institucional local y con ello a multiplicar las oportunidades y potencialidades de organización productiva y mejoramiento de la población regional.

También pueden ser una fuente eficaz de interacciones institucionales que le den mayor densidad y solidez a las relaciones sociales dentro de una matriz territorial definida.

Estas áreas deben conceptuarse como verdaderos proyectos regionales de desarrollo sustentable. Constituyen elementos estructuradores de nuevos procesos de desenvolvimiento social y progreso local.

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 los pobladores de la región. Lo que en tiempos no muy lejanos era una actividad reservada para aventureros y naturalistas, hoy se ofrece a un mercado diverso en cuanto a edad, nivel económico e incluso habilidad física. Para estas nuevas modalidades de turismo, las Áreas Naturales Protegidas son fundamentales para su desarrollo.

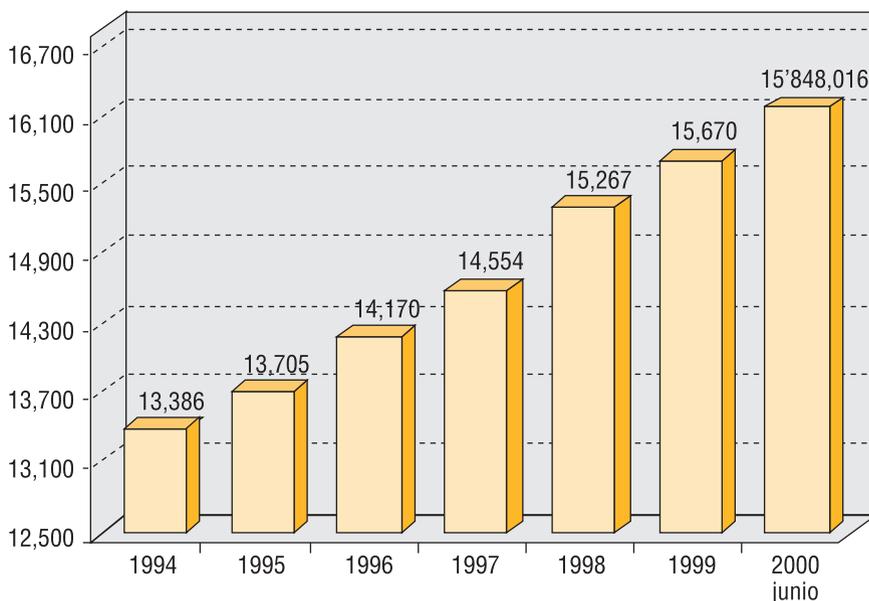
Las ANP y la industria del turismo, al cooperar para la adopción de códigos de conducta, lineamientos y técnicas de manejo, así como para ofrecer facilidades que sean compatibles con los programas de manejo a largo plazo de las áreas protegidas, mejoran la experiencia de los visitantes y fortalecen los objetivos de conservación de las áreas protegidas.

Áreas naturales protegidas federales de México



Fuente: SEMANAP/INE. (2000)

Figura 5. Crecimiento acumulado de las áreas naturales protegidas en el periodo 1995-2000 (en miles de hectáreas)



En el desarrollo de esta cooperación, la primera consideración que se toma en cuenta es el estado de conservación del ambiente natural y la calidad de vida de las comunidades locales. Las áreas naturales protegidas complementan y aumentan el valor de la oferta de áreas para la recreación y el turismo.

El desarrollo del turismo sustentable en áreas naturales puede ser una herramienta que proporcione una alternativa económica para las comunidades locales, para promover la conciencia pública sobre aspectos ambientales e incrementar los fondos para la conservación de estas áreas.

La conservación efectiva de las áreas naturales protegidas en México, además de los beneficios ambientales, sociales y económicos que proporciona, responde a los compromisos internacionales que el país ha firmado, tales como: La Agenda 21, la Convención de Diversidad Biológica, la Convención del Patrimonio Mundial, el Acuerdo sobre Cambio Climático, el Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte, el Programa MAB-UNESCO, la Convención de Ramsar para la Conservación de Humedales Prioritarios, entre otros.

El ecoturismo se perfila en todos los análisis de tendencias mundiales como uno de los segmentos del mercado turístico que crecerá a mayor velocidad. Esto que sin duda representa una gran oportunidad para países como México que cuentan con una gran biodiversidad, también significa atender y planear con gran cuidado las estrategias a seguir. Esto debido a que la manera en la cual se viene desarrollando, en muchos de los casos, dista mucho de ser sustentable, al man-

tener la misma lógica de desarrollo que ha venido teniendo el turismo tradicional, donde existe poca sensibilidad y claridad sobre los servicios ambientales que soportan a una actividad en un sitio determinado.

Actualmente, en numerosas áreas naturales protegidas se realizan actividades turísticas, no todas ellas, desafortunadamente, con el control y vigilancia que necesitarían para mantener el atractivo por el que son visitadas. Sin duda esto constituye una de las tareas a resolver, a través de educar y hacer conciencia en el turista, así como vigilar y crear infraestructura regulada que permita recorrerlas sin transgredir las restricciones de espacios y de acciones.

V.2.2. Aprovechamiento sustentable de la vida silvestre

Con el propósito de reforzar y hacer compatibles las acciones de conservación de la biodiversidad con las necesidades de producción y desarrollo socioeconómico en el sector rural, en 1997 se estableció el Sistema de Unidades para la Conservación, el Manejo y el Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre (SUMA).

Las Unidades de Manejo y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre (UMA) promueven esquemas alternativos de producción, a través del uso racional, ordenado y planificado de los recursos naturales. Uno de sus objetivos es modificar las prácticas de subvaloración, el uso abusivo y los modelos restrictivos tradicionalmente empleados en el país para la gestión de la vida silvestre. Con esto, la idea es crear oportunidades de aprovechamiento que sean complementarias de otras actividades productivas convencionales, como la agricultura, la ganadería o la silvicultura.

Las UMA, además de plantearse como una propuesta alternativa de actividades de producción sustentable, buscan generar una nueva percepción en cuanto a los beneficios derivados de la conservación de la biodiversidad, así como la diversificación productiva en el sector rural.

Estas unidades de manejo pueden funcionar, entre otras cosas, como centros productores de pies de cría, bancos de germoplasma, alternativas de conservación y reproducción de especies, investigación, educación ambiental, capacitación, así como unidades de producción de ejemplares, partes y derivados que puedan ser incorporados a los diferentes circuitos del mercado legal.

Entre los tipos de actividades más comunes que se realizan en las UMA están: la cacería deportiva, la crianza de mascotas, de animales y plantas de ornato, la producción de alimentos o insumos para la industria y la artesanía, la exhibición, el ecoturismo, entre otros.

Una de las características más sobresalientes de estas unidades es la aportación convencida de recursos de sus dueños (comuneros, ejidatarios o pequeños propietarios) para la protección y el manejo de los hábitat y la vida silvestre,

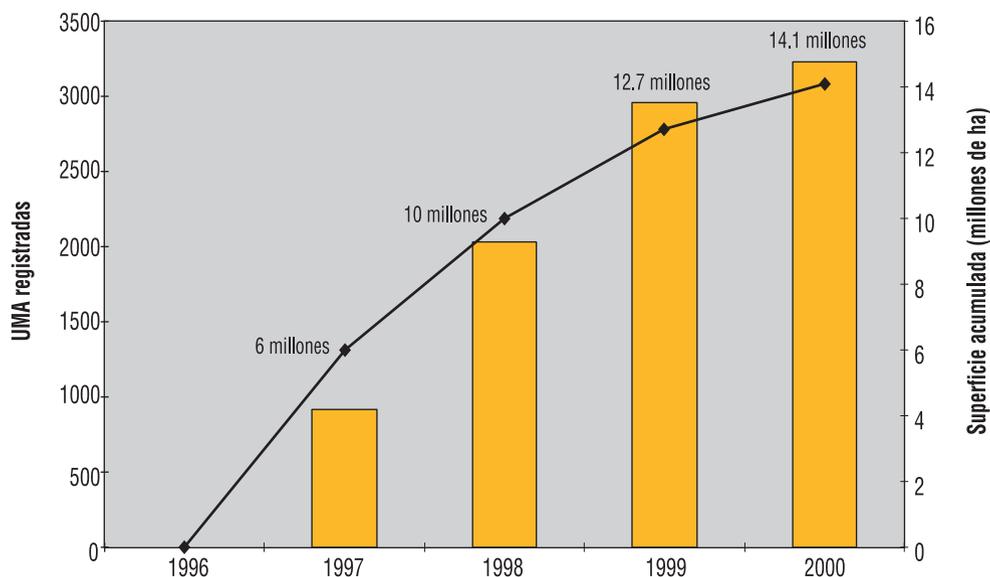
al comprobar que la conservación es rentable en términos sociales, económicos y ambientales y que pueden acceder legalmente a esos beneficios cuando cumplen la normatividad establecida, a través de técnicas específicas de manejo y monitoreo.

El derecho al aprovechamiento y la preservación del hábitat y de las especies que se encuentran en cada UMA se logra mediante el cumplimiento de un programa de trabajo definido como Plan de Manejo, que es elaborado por el responsable técnico de la UMA y requiere, después de su análisis, la autorización del INE para iniciar su funcionamiento.

Bajo el esquema del SUMA se han incorporado más de 3000 unidades, que representan una extensión superior a los 14 millones de hectáreas. Existen más de 700 especies silvestres mexicanas que se aprovechan, al tiempo que son miles de especies las que se conservan.

Programa de vida silvestre: protección y conservación de la biodiversidad biológica, de sus hábitat y ecosistemas

46



Fuente: SEMARNAP/INE. Dirección de Vida Silvestre (2000).

A pesar de ser una estrategia muy joven (tres años), este sistema ha logrado una participación amplia y activa de los diferentes sectores involucrados, particularmente en el Norte del país. Algunos de sus principales logros se destacan a continuación:

AMBIENTALES

- Conservación y enriquecimiento de hábitat natural en más de 14 millones de hectáreas.
- Las tierras antes consideradas como ociosas, son dedicadas a la conservación y revaloradas por su biodiversidad.
- Operación de programas de reproducción y recuperación de especies consideradas en algún estatus de riesgo como borrego cimarrón, berrendo, oso negro, cocodrilos, lobo mexicano, cactus, orquídeas, palmas, entre otras.
- Dentro de 3,225 UMA registradas hasta febrero del 2000 se manejan, conservan y aprovechan más de 700 especies silvestres mexicanas.
- Sienta las bases para la generación de cuentas ambientales ligadas a la conservación y usos de la vida silvestre.

ECONÓMICOS

- Compatible con todo tipo de actividad (silvícola, agrícola, ganadera, turística e incluso industrial).
- Promueve la diversificación productiva.
- Contribuye al desarrollo económico de las zonas rurales.
- Ha iniciado la incorporación de la vida silvestre mexicana a mercados legales, y se ha conformado un sistema de precios.

47

SOCIALES

- Se ha logrado una rápida diversificación de opciones de manejo, técnicas de muestreo, investigación aplicada y aprovechamiento sustentable.
- Se generan beneficios directos que estimulan a productores a hacer conservación, mantener sus tierras y no emigrar.
- Permite la toma de decisiones para desarrollar proyectos productivos, debido a que se pueden unificar objetivos tanto de conservación como de aprovechamiento, lo que favorece la autogestión, autocapacitación y la autoeducación.
- Contribuye al conocimiento de la naturaleza y a la educación ambiental.
- Unifica criterios en la aplicación de políticas.

LEGALES

- Promueve el conocimiento y la actualización del marco regulatorio.
- Representa una buena opción en contra de aprovechamientos y mercados ilegales.
- Estimula y da seguridad al desarrollar prácticas económicas ambientalmente sanas, a través de registros y certificaciones gubernamentales.

Es importante anotar que a principios de la presente administración, el marco jurídico para la gestión de la vida silvestre en México adolecía de enormes vacíos en cuanto a la consideración de múltiples temas relacionados con los usos, el manejo, el conocimiento y la conservación de estos recursos.¹

La ausencia de instrumentos jurídicos sobre la gestión de la vida silvestre intentó abordarse a partir de actividades productivas y recreativas relacionadas con una muy limitada parte de la biodiversidad, tales son los casos de la Ley de Pesca, la Ley Forestal y la Ley Federal de Caza.

Las primeras adecuaciones a este marco jurídico durante la presente administración fueron realizadas en diciembre de 1996 al marco general para la gestión y administración de los asuntos relativos a la vida silvestre de México. Entre los cambios destacables se pueden mencionar la eliminación de la distinción entre flora y fauna silvestres y acuáticas, así como la incorporación plena del concepto de desarrollo sustentable, suscrito por México en la Cumbre de Río en 1992. Esto último deriva en la posibilidad de realizar aprovechamientos de flora y fauna silvestres en actividades económicas cuando los particulares garanticen la sustentabilidad de los mismos.

A pesar de estos avances y de la introducción de normas oficiales, acuerdos intersectoriales y otros instrumentos jurídicos, existían aún vacíos que hacían evidente la necesidad de contar con un marco jurídico que abordara, desde una perspectiva más integral, amplia, profunda y clara, las cuestiones fundamentales relativas al aprovechamiento y la conservación de la flora y fauna silvestres, así como otros organismos y componentes de la biodiversidad mexicana. Con ello se inició el proceso que llevaría a la promulgación, el 27 de abril del 2000, de la primera Ley General de Vida Silvestre en nuestro país, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio del mismo año.

Junto a las consideraciones técnico-científicas, sociales y jurídicas que han soportado el binomio aprovechamiento-conservación, el desarrollo de mercados de bienes y servicios derivados de la vida silvestre ocupa también un lugar primordial debido a que permite la generación del interés social, producto de los recursos económicos que fundamentan y mantienen las políticas dirigidas a garantizar la preservación de la biodiversidad mexicana.

La importancia del desarrollo ordenado del mercado de bienes y servicios ligados a la conservación de la vida silvestre y sus hábitat, ha sido reconocida y utilizada por numerosos países en el mundo para generar procesos de desarro-

1. Se contaba solamente con los preceptos establecidos en la LGEEPA de 1988, la obsoleta Ley Federal de Caza de 1952, los Acuerdos Secretariales por los que se establecían el Calendario Cinegético y el Calendario de Aves Canoras y de Ornato y la Norma Oficial Mexicana que Determina las Especies y Subespecies de Flora y Fauna Silvestres Terrestres y Acuáticas en Peligro de Extinción, Amenazadas, Raras y las Sujetas a Protección Especial y que Establece Especificaciones para su Protección (NOM-059-ECOL-1994).

llo social con una alta consideración ecológica. México apenas comienza a incursionar en este campo, con un alto reconocimiento a los productores rurales y a amplios sectores de la academia y de la iniciativa privada.

De las actividades económicas actuales, ligadas a la vida silvestre y al turismo del país, que cuentan con mercados establecidos formalmente o que participan en otros segmentados, pueden señalarse las siguientes:

- Actividades cinegéticas o cacería deportiva
- Investigación técnica, científica y de educación ambiental
- Exhibición (zoológicos, circos, espectáculos, jardines botánicos, museos naturales, colecciones, acervos fotográficos, videotecas, etc.)
- Ecoturismo

La dinámica en la demanda de bienes y servicios que muestran las actividades antes descritas y otras que también se realizan en las UMA, ha ejercido un estimulante impulso sobre el desarrollo del SUMA, a través del cual se ofrecen la mayoría de los bienes y servicios ligados al recurso silvestre, con cobertura en un importante mercado tanto nacional como internacional en pleno crecimiento.

En el conjunto que representa el SUMA se han generado ciertos circuitos económicos que conectan la demanda de recursos y productos con la oferta de los generadores de los mismos. Estos circuitos básicos que eslabonan a consumidores y productores, en donde, en muchos casos, la oferta y la demanda no siempre aparece como el principal organizador de los mercados, son:

Circuito 1: Aprovechamiento cinegético, pies de cría, mascotas y aves canoras y de ornato.

Circuito 2: Actividades industriales y artesanales (incluye cultivo de plantas).

Circuito 3: Ecoturismo, espectáculos y exhibición (incluye investigación, educación ambiental y capacitación).

El estímulo generado por estos circuitos de mercado impulsa el desarrollo del SUMA en sus dos modalidades, 1) de manejo en cautiverio de los ejemplares de especies y 2) de mejoramiento de las condiciones del hábitat y desarrollo de poblaciones. Pero esto no es todo, ya que también favorecen e inciden positivamente en el desarrollo de muchos de los Proyectos de conservación y recuperación de especies prioritarias (PREP).

Derrama económica total

Circuitos	Monto de la derrama en 1996 (miles de pesos)	Monto de la derrama en 1999 (miles de pesos)
1. Aprovechamiento cinegético	155,917	386,880
2. Actividades industriales y artesanales	331,398	660,107
3. Ecoturismo	1'916,000	2'149,000
Total	2'402,315	3'195,987

Aunque hasta ahora aún es poca la vinculación turismo-UMA, las experiencias han mostrado que tienen un enorme potencial, no sólo en el espacio cinegético, que ha sido un elemento central en muchos de los proyectos, sino también en la exploración de los nuevos nichos de mercado que se están abriendo a partir del turismo temático. Este tipo de segmento que atiende gustos y exigencias de turistas especializados que combinan placer con algún interés particular, como la observación de aves u otros organismos en su ambiente natural, puede constituirse en un incentivo más para el fortalecimiento de programas de reproducción y recuperación de especies consideradas en algún estatus de riesgo como el oso negro, las cactáceas, las orquídeas, entre otras.

En lo que se refiere a las actividades ecoturísticas, parte de uno de los circuitos de mercado identificados dentro del SUMA, las posibilidades también son amplias al identificarse como una alternativa de diversificación productiva en creciente desarrollo en todo el mundo. En el caso de México, se calcula que el 5% del turismo receptivo internacional corresponde al ecoturismo, lo que permite estimar que cerca de 2149 millones de pesos se generan por este concepto a nivel nacional.

A continuación se presenta un cuadro comparativo referente al total de la derrama económica estimada por los tres circuitos de mercado de vida silvestre en 1996 y 1999:

Es importante mencionar que en el aspecto de promoción de mercados se ha mantenido un estricto respeto a las tradiciones culturales de los grupos étnicos mexicanos, y resaltar que esta labor se realiza en forma coordinada con el Instituto Nacional Indigenista, el cual a su vez ha identificado en el SUMA una estrategia que permite hacer compatible el desarrollo, no sólo con el respeto, sino también con la recuperación de las estructuras de cohesión de estos grupos.

En ese sentido destaca el trabajo instrumentado con la comunidad Kon Kaak (seri), la cual por el aprovechamiento de diversos recursos ha obtenido ganancias anuales de alrededor de 2'500,000 pesos, cantidad que ha integrado un fideicomiso administrado por la misma comunidad y que dedica inversiones del 50% de ésta a beneficios sociales y el dinero restante al desarrollo y la aplicación de estudios para la conservación e identificación de otros recursos potencialmente aprovechables.

Queda claro que con la participación de los distintos sectores de la sociedad ha sido posible tener avances importantes en el manejo de la vida silvestre. Se ha logrado identificar los objetivos, manejar los instrumentos y aplicar las estrategias para la contención definitiva del deterioro ambiental, con un equilibrio permanente de combate a la pobreza en la búsqueda del desarrollo social.

De continuar con esta tendencia se contribuirá a mitigar el proceso de deterioro ambiental y a revalorar la biodiversidad que se distribuye en el territorio nacional. El interés generado por la aplicación de las diversas estrategias en materia de vida silvestre y los logros obtenidos con el esfuerzo de todos invitan a reflexionar sobre la importancia de fortalecer los esquemas y las políticas aplicadas.

En este sentido existe una clara sinergia entre las políticas de conservación y turismo que invita a países megadiversos como el nuestro a promover el desarrollo de proyectos productivos con unidad de objetivos de conservación, aprovechamiento y uso de los diferentes segmentos y productos que ofrece el turismo.

La creciente demanda por el ecoturismo en el mundo y en nuestro país se presenta como una excelente oportunidad para promover proyectos dentro de este sector que oscilan desde los grupos interesados en alguna investigación científica hasta aquellos turistas amantes de la naturaleza que desean visitar un área natural protegida.

Para potenciar la sinergia del SUMA y la industria del turismo, ambos sectores deberán que cooperar para la adopción de códigos de conducta, lineamientos y técnicas de manejo, así como en la creación de circuitos y paquetes turísticos que sean compatibles con los programas de manejo a largo plazo de las UMA para mejorar la experiencia de los visitantes y fortalecer los objetivos de conservación.

V.2.3. Estrategia Nacional sobre Biodiversidad en México

En conjunto con los dos instrumentos anteriores promovidos por el INE y la CONANP, la CONABIO desarrolló, en un proceso de consulta a expertos y a la sociedad en general, una Estrategia Nacional sobre Biodiversidad en México (ENB) que concluyó a mediados de este año 2000.

Dicha estrategia pretende funcionar como eje articulador de los instrumentos de planeación ambiental, a la luz de la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad del país. En la ENB se han plasmado las ideas y las expectativas de la sociedad mexicana, pero el verdadero reto está en que sus planteamientos sean adoptados y reconocidos por todos los sectores como una directriz en el desarrollo de políticas públicas y en la elaboración de otras iniciativas como ésta.

La ENB reconoce cuatro líneas estratégicas de acción:

1. Protección y conservación de la biodiversidad,
2. Valoración de la biodiversidad,
3. Conocimiento y manejo de la información y
4. Diversificación del uso.

Específicamente en relación con el turismo, la línea estratégica de *diversificación del uso*, en el apartado de diversificación productiva y de valoración de la biodiversidad, identifica al turismo como una de las actividades que, conducidas bajo criterios de sustentabilidad pueden convertirse en importantes promotores de la conservación, ya que uno de los recursos fundamentales para la existencia de la actividad turística lo constituye la riqueza biológica de nuestro país. La ENB sugiere para esta actividad "promover destinos turísticos con diversidad de atractivos (paisaje, fauna, arte, cultura, flora) combinando el manejo de la biodiversidad con los conceptos adecuados

de servicios turísticos, creando alianzas entre los distintos sectores relacionados con esta actividad".¹

En conjunto con esta estrategia, la CONABIO estableció también, en un proceso de consulta a expertos, una regionalización del país, y la identificación de aquellas zonas que resultan prioritarias de ser conservadas por sus características físicas y bióticas.

Estas propuestas también representan una orientación sobre las condiciones y posibilidades para la industria turística nacional al reconocer riesgos y oportunidades para proyectos turísticos sustentables desde el punto de vista ambiental, económico y social.

En esta regionalización se han identificado 151 zonas prioritarias terrestres, 110 hidrológicas y 70 marinas ubicadas a lo largo de todo el territorio nacional. Todas fueron seleccionadas por su valor biológico, así como por su estado y por sus oportunidades de conservación. Es importante añadir que muchos de los destinos turísticos considerados por la SECTUR, debido a su gran atractivo cultural y natural se encuentran dentro o cerca de las regiones prioritarias o bien de algunas áreas naturales ya protegidas por la SEMARNAP, ya que éstos tienen como uno de sus principales atractivos la riqueza natural. Por tal motivo, es fundamental que se contemple como dato de la planificación de los destinos turísticos su cercanía con las regiones prioritarias, que por su alta riqueza natural se vuelven vulnerables y frágiles ante las actividades humanas.

Entre los retos a encarar se encuentra la necesidad de trazar estrategias que permitan manejar adecuadamente las actividades que ya se realizan en estos destinos turísticos y que tienen que ver tanto con las áreas protegidas como con las identificadas como prioritarias para su conservación. De igual manera resulta apremiante la visualización futura tanto de los beneficios de la existencia de estos sitios biodiversamente ricos y atractivos, como los riesgos que deberán evitarse considerando el rápido crecimiento de la actividad turística.

1. CONABIO, Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México, 2000



Las perspectivas planteadas por la SECTUR y el Centro de Estudios Turísticos de México (CESTUR) para el turismo en México en los próximos 20 años, son de dos tipos: El primero basado en “la permanencia o revolución lenta de las políticas turísticas actuales” y el segundo “en el cambio o la reorientación de las mismas”.

En el primer escenario se identifica “un creciente deterioro ambiental no regulado producido por los megaproyectos turísticos, reacciones negativas de los grupos defensores del ambiente, puesta en riesgo de la operación de los proyectos [y una] mala imagen internacional de México por su desatención ecológica”. En el escenario de cambio se plantea el desarrollo de “proyectos respetuosos del ambiente. Ecoproyectos como parte de los destinos y actividades alternativas. El turismo como coadyuvante de la política ambiental, ayudando a preservar el ambiente en proyectos turísticos y crear una conciencia ecológica; óptima imagen de México como destino por su lucha a favor del ambiente desde el turismo”.¹

¹. SECTUR/CESTUR, 2000 *Encuentro Nacional de Turismo. La perspectiva 2020*. Documento base de discusión. Septiembre 5-6 del 2000, México, D.F.

En la primera de estas opciones se identifica una condición de gran fragilidad de la actividad turística, vulnerable no sólo a los cambios que se están dando en el plano internacional en términos del mercado, sino también en el de la subsistencia exitosa de la actividad por el agotamiento de la calidad ambiental y la belleza del paisaje, base esencial de su sustento.

Atender y transformar las inercias de 50 años de la actividad no es, evidentemente, una tarea sencilla, y sin duda implica un cambio progresivo de las lógicas de desarrollo imperantes en muchas de las empresas turísticas. Sin embargo, es un hecho alentador cómo la dimensión ambiental ha venido paulatinamente incorporándose en el sector.

En este sentido cabe destacar los resultados y el potencial de una aplicación a fondo de los instrumentos ambientales, de los ordenamientos ecológicos del territorio regionales, de la evaluación de impacto ambiental, de las áreas naturales protegidas, de las unidades de manejo y aprovechamiento, así como de las normas y regulación.

Entre los retos que se plantean con relación a una plena incorporación de los instrumentos ambientales con la estrategia de desarrollo del sector turístico se encuentran:

- Lograr que el sector turístico se apropie de los instrumentos ambientales para conducir su planeación.
- Reconocer al ordenamiento ecológico como elemento necesario para la prevención de riesgos.
- Que los planes de ordenamiento existentes y futuros sean acatados y manejados de forma comprometida por los distintos actores involucrados en las actividades y los usos de cada región.
- Reforzar conjuntamente las acciones de difusión y capacitación que promuevan un mayor conocimiento de los instrumentos entre las autoridades públicas y la sociedad en su conjunto.
- Sentar las bases de coordinación con el sector turístico y demás dependencias involucradas para llevar a cabo un trabajo conjunto en la materialización de políticas y en la difusión de la información básica necesaria (imágenes de percepción remota, cartografía temática, estudios técnicos, trabajos de campo).

De esta forma, estas políticas y estos instrumentos juegan el papel de catalizadores para acelerar el giro que requiere la actividad turística y así transitar hacia la sustentabilidad.

Sin duda, estos instrumentos, así como las políticas ambientales del país deberán evolucionar hacia formas cada vez más integradoras, donde la planeación intersectorial deberá ser el eje de las políticas que se planteen. Para ello, las siguientes administraciones requerirán intensificar sus esfuerzos de coordinación, de manera que se posibilite el mejor futuro para la actividad turística.

El trabajo de vinculación que se ha venido realizando entre la SECTUR, el INE, otra dependencia de la SEMARNAP, y la CONABIO para replantear los esquemas de desarrollo del turismo en el país son un paso importante, tanto para el turismo como para la conservación de los procesos ecológicos que mantienen el equilibrio de los ecosistemas y la base productiva. Resta, sin duda, mucho por hacer y la cooperación y coordinación interinstitucionales requerirán continuidad y hacer conciencia en el sector en su conjunto.