

REFLEXIONES PARA EL DESARROLLO DE UN MARCO JURÍDICO PARA PROMOVER LA SUSTENTABILIDAD EN EL TURISMO

María Elena MESTA FERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Problemática*. II. *Justificación*. III. *Retos para el diseño de un marco normativo aplicable al desarrollo sustentable del turismo*. IV. *Conclusiones*.

I. PROBLEMÁTICA

No obstante que nuestro país posee un capital natural que representa una oportunidad única de desarrollo para la industria turística en cuanto a la variabilidad ecosistémica, paisajes, playas, arrecifes, conjuntamente con su vasta cultura y patrimonio histórico, a la fecha no se ha formulado una política pública que favorezca el desarrollo de esta actividad bajo principios de sustentabilidad.

Si bien el turismo es un elemento básico del crecimiento económico nacional, que constituye la tercera fuente de divisas y aporta 8.3% del Producto Interno Bruto (PIB), el desarrollo desordenado del sector turístico ha sido una constante en México desde hace varias décadas, como lo podemos constatar en destinos importantes como Acapulco, Cabo San Lucas, Cancún, entre muchos otros.

Los principales impactos negativos del turismo se manifiestan en desequilibrios en el ordenamiento de los asentamientos humanos; deficiencias de recolección, tratamiento y disposición final de la basura; contaminación de ecosistemas marinos por embarcaciones; comercio ilegal de flora y fauna silvestres; ausencia de autorizaciones de impacto ambiental y uso de zona federal (DGPA, 2002); destrucción, fragmentación y alteración de

hábitat y pérdida de biodiversidad; relleno, compactación y nivelación de humedales; contaminación de acuíferos, lagunas y zonas arrecifales; emisiones a la atmósfera; introducción de especies exóticas; riesgos a la salud, y competencia por el abasto de recursos (INE, 2000).

Adicionalmente, el desarrollo turístico ha significado para muchas comunidades locales, desplazamientos y exclusión, establecimiento de enclaves; distribución inequitativa de los beneficios; empleos temporales e insuficientemente remunerados; escasas posibilidades de capacitación y pérdida de su entorno.

A su vez, se registran marcadas deficiencias en la coordinación interinstitucional, especialmente entre Sectur y Semarnat, que obstaculizan la concreción de estrategias, la aplicación de políticas y la vigilancia de la aplicación de la ley. En México existen varias dependencias a nivel federal con diferentes niveles de descentralización o desconcentración en su administración que tienen atribuciones relacionadas con el desarrollo del turismo, como son: Sectur, Consejo de Promoción Turística de México (CPTM) y Fonatur, en materia de política turística y promoción; Semarnat, Conanp y Conafor, responsables de formular y dirigir la política ambiental y de manejo de recursos naturales, así como del manejo de las áreas naturales protegidas; Sedesol y CDI, responsables de la política social, y en particular de promover el desarrollo de los pueblos indígenas, y otras dependencias, como Sagarpa y FONAES, que tienen a su cargo coordinar la política económica y el desarrollo en zonas rurales. No obstante el interés de estas dependencias en el desarrollo de proyectos turísticos como una alternativa de desarrollo, a la fecha el gobierno mexicano no ha logrado articular una política que promueva un entorno favorable para el desarrollo sustentable del sector. Está precisamente la falta de una política sectorial, lo que está generando la atomización de esfuerzos, e incluso es también la causa de inercias, controversias y conflictos (a veces no manifiestos) entre diversos actores interesados en participar en este sector.

Finalmente, podríamos destacar que si bien existen diferentes ordenamientos jurídicos relacionados con el sector, también lo es que hay problemas relacionados con el objeto y alcance de cada una de estas leyes, problemas en materia de distribución de competencias entre autoridades federales que participan en la regulación de este sector, concurrencia y descentralización de las funciones a nivel estatal y municipal, así como ausencia de lineamientos e instrumentos de política en materia ambiental,

social o económica, que logren promover un desarrollo sustentable del sector turístico.

Por lo anterior, y en congruencia con los instrumentos internacionales ratificados por México relacionados con el desarrollo sustentable y conservación de la biodiversidad, así como con diversos principios constitucionales que sustentan el desarrollo integral y sustentable en México, esta ponencia pretende presentar algunas reflexiones relacionadas con la adecuación que requiere el derecho turístico y ambiental mexicano para poder ser un instrumento de política pública que oriente el actuar del gobierno y promueva condiciones favorables para su desarrollo sustentable.

II. JUSTIFICACIÓN

Nuestra Constitución consagra dos garantías que dan sustento a esta propuesta de adecuación al marco jurídico aplicable al sector turístico:

El artículo 4o., que establece que

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Y el artículo 25, el cual prevé que

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que,...

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

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

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

Con base en estos principios constitucionales, en México han sido expedidas varias leyes que promueven la sustentabilidad en México, a saber:

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

La Ley de Planeación.

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

La Ley General de Vida Silvestre.

La Ley General de Desarrollo Rural Sustentable.

La Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.

La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

Ley de Aguas Nacionales.

La Ley General de Desarrollo Social.

De estos ordenamientos cabe destacar que la LGEEPA es la ley marco que establece las bases para una política ambiental del país,¹ teniendo como objeto principal el promover el aprovechamiento sustentable, la restauración y preservación del suelo, el agua y demás elementos naturales, de manera que sean compatibles con la obtención de beneficios económicos y la preservación de los ecosistemas; asimismo, establece diversos instrumentos de política que son aplicables al sector turístico, entre los cuales cabe destacar por su importancia:

El ordenamiento ecológico del territorio. La LGEEPA, en su artículo 3o, fracción XXIII, establece que es el instrumento de política ambiental cuyo fin es la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y de las potencialidades y aprovechamiento del mismo. El ordenamiento ecológico es un instrumento diseñado para caracterizar, diagnosticar y proponer formas de utilización del espacio territorial y sus recursos naturales, siempre bajo el enfoque del uso racional y diversificado, y con el acuerdo con la población.

El ordenamiento es un instrumento normativo básico o de primer piso, que permite orientar el emplazamiento geográfico de las actividades productivas, así como las modalidades de uso de los recursos y servicios ambientales, lo cual lo convierte en un cimiento de la política ecológica.

De acuerdo con el artículo 19 bis de la Ley General del Equilibrio Eco-

¹ Véase artículo 15 de la LGEEPA.

lógico y la Protección al Ambiente, el ordenamiento ecológico puede ser: I) general del territorio, II) regionales, III) locales y IV) marinos.

En segundo lugar, destaca la evaluación de impacto ambiental, la cual constituye un instrumento o procedimiento preventivo, que tiene por objeto conocer la manera en que las obras o actividades impactan negativamente al ambiente. Según la LGEEPA,²

La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger al ambiente, preservar y restaurar los ecosistemas a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos al ambiente.

Las obras o actividades relacionadas con el turismo que por su ubicación, dimensiones, características y alcances deben sujetarse al proceso de evaluación de impacto ambiental, conforme el artículo 28 de la LGEEPA y del 5o. de su Reglamento, son: los desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros (hoteles, villas, restaurantes, instalaciones de servicios en general); las obras o actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales y zonas federales; el cambio de uso del suelo en áreas con vegetación forestal (bosques, selvas y zonas áridas), y las obras en áreas naturales protegidas competencia de la federación.

Finalmente, hemos de destacar las normas oficiales mexicanas que representan regulaciones técnicas de observancia obligatoria y son expedidas por las dependencias competentes conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Su finalidad es establecer las características y/o especificaciones de los productos o servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medioambiente general y laboral o para la preservación de los recursos naturales, a través de reglas, directrices, especificaciones, atributos o características aplicables para ello.

Finalmente, también habría que resaltar la aplicación de instrumentos voluntarios, como las NMX en materia turística, y las auditorías ambientales.

² Véase artículo 28, LGEEPA.

Por su parte, el resto de las leyes mencionadas establecen políticas sectoriales relacionadas con la planeación y operación del sector turístico; por ejemplo:

La Ley de Planeación tiene por objeto fijar las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y las actividades de la administración pública federal; las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable, en este caso legislación turística-ambiental y las bases para promover y garantizar la participación democrática y orientar para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas. Esta ley precisa qué debe entenderse por planeación nacional, estableciendo que ésta debe entenderse como

la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Finalmente, cabe destacar que esta ley establece en su artículo 9o., que las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea integral y sustentable.

Por su parte, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Vida Silvestre y la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables tienen como objeto, regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales y acuícolas del país, así como los recursos naturales forestales maderables y no maderables, de flora y fauna silvestre, y pesqueros. Entre sus objetivos encontramos el contribuir al desarrollo social, económico, ecológico y ambiental del país, mediante el manejo integral sustentable de los recursos mencionados, así como de las cuencas y ecosistemas hidrológico-forestales, sin perjuicio de lo previsto en otros ordenamientos.

La Ley General de Desarrollo Rural Sustentable tiene por objeto promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo cuarto del artículo 4o., y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución.³

La ley define a las “Actividades agropecuarias” como “Los procesos productivos primarios basados en recursos naturales renovables: agricultura, ganadería (incluye caza), silvicultura y acuicultura (incluye pesca)”; y a las “Actividades Económicas de la Sociedad Rural”, como aquellas actividades agropecuarias y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios.⁴ Asimismo, contempla como parte de su estrategia de orientación, impulso y atención, que se deben considerar tanto los aspectos de disponibilidad y calidad de los recursos naturales y productivos como los de carácter social, económico, cultural y ambiental. Asimismo, se prevén criterios de preservación, restauración, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad, así como prevención y mitigación del impacto ambiental.⁵

En cuanto a los enfoques de atención del Programa Especial Concurrente, se señala que se debe impulsar la diversificación de sus actividades tomando en cuenta la pluriactividad distintiva de la economía campesina.⁶

Establece que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales de las dependencias y entidades que la integren, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable propondrá al Ejecutivo Federal el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, que comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles. El Programa Especial Concurrente fomentará acciones, entre otras, a las siguientes materias: actividades económicas de la sociedad rural; infraestructura y el equipamiento comunitario y urbano para el desarrollo rural sustentable; cuidado al medio ambiente rural, la sustentabilidad de las actividades socioeco-

³ Artículo 1o., LDRS.

⁴ Artículo 3o., LDRS.

⁵ Artículos 9o. y 11, LDRS.

⁶ Artículo 159, LDRS.

nómicas en el campo y a la producción de servicios ambientales para la sociedad; impulso a la cultura y al desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas, particularmente para su integración al desarrollo rural sustentable de la nación; promoción del empleo productivo, incluyendo el impulso a la seguridad social y a la capacitación para el trabajo en las áreas agropecuaria, comercial, industrial y de servicios;

Entre sus instrumentos figuran:

- La Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, los consejos para el desarrollo rural sustentable: consejos regionales interestatales; consejos estatales; consejos distritales y consejos municipales, y los convenios de coordinación.
- Los programas especiales, sectoriales y especiales concurrentes de emergencia, programas a nivel municipal y regional o de cuencas.
- Los criterios de planeación: criterios de preservación, restauración, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad, así como prevención y mitigación del impacto ambiental; criterios de federalización y descentralización y criterios de capacitación, así como criterios para la generación y asignación de apoyos.
- Política Nacional de Investigación para el Desarrollo Rural Sustentable y el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable; el registro de las tecnologías aplicables a las diversas condiciones agroambientales y socioeconómicas de los productores.
- Política de capacitación y Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral.
- Servicio Nacional de Normalización e Inspección de Productos Agropecuarios y de Almacenamiento y Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas.
- Política de comercialización.
- Programa Básico de Producción y Comercialización de Productos Ofertados.
- Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable.

- Fomento a la constitución, integración, consolidación y capitalización de las empresas comercializadoras.
- Realización de estudios de mercado y la promoción de productos en los mercados nacional y extranjero, el impulso a la asociación y la organización económica y social de los productores y demás agentes de la sociedad rural. Promoción y articulación de las cadenas de producción-consumo.
- Política de financiamiento para el desarrollo rural sustentable.
- Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable.
- Padrón único de organizaciones y sujetos beneficiarios del sector rural.
- Padrón de tecnologías, prestadores de servicios, empresas agroalimentarias, y distribuidores de insumos.
- Catálogo de investigadores e investigaciones rurales en proceso y sus resultados.
- Servicio Nacional del Registro Agropecuario.
- Estímulos a la reconversión productiva sustentable.
- Estímulos, incentivos, apoyos y compras preferenciales de gobierno.
- Contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente.
- Convenios y esquemas de producción por contrato.
- Instrumentos y mecanismos financieros.

Ley de Aguas Nacionales. Tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Entre los instrumentos de la política hídrica encontramos los previstos en el artículo 14 bis 6:

- La planificación hídrica comprende el programa nacional, programas y subprogramas hidráulicos y programas especiales (artículo 15);
- Los inventarios de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, los usos del agua y de la infraestructura para su aprovechamiento y control;

- El catálogo de proyectos para el aprovechamiento del agua y para la preservación y control de su calidad;
- Clasificación de los cuerpos de agua de acuerdo con los usos a que se destinen, y la elaboración de los balances hídricos en cantidad y calidad y por cuencas, regiones hidrológicas y acuíferos, de acuerdo con la capacidad de carga de los mismos;
- Zonas reglamentadas, zonas de veda, reserva de aguas y zonas de desastre (artículos 38 al 41);
- Las estrategias y políticas para la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua y para su conservación;
- Los programas multianuales de inversión y operativos anuales;
- Régimen de concesiones, asignaciones y permisos referentes a los derechos por explotación, uso o aprovechamiento del agua, por el uso de los bienes nacionales conforme a lo dispuesto en el artículo 113 de la presente Ley, así como los permisos de descarga (concesiones y asignaciones, artículos 20 a 27, 42 y 43, 44, 48 a 50, 78, 80, 81, 82, 102 y 103 de la LAN); (permisos, artículos 42 y 43, 86, fracciones III y IV, 88 a 91 y 98 de la LAN);
- Servidumbres (artículo 26 bis 6);
- El Registro Público de Derechos de Agua, en el cual deberán inscribirse los títulos de concesión, de asignación y los permisos a que se refiere la LAN, sus prórrogas, suspensiones, terminaciones, así como los actos y contratos relativos a la transmisión total o parcial de su titularidad (artículos 30 a 32 de la LAN);
- El cobro de derechos causados por la explotación, uso o aprovechamiento, descarga y protección del agua;
- Prevención, conciliación, arbitraje, mitigación y solución de conflictos en materia del agua y su gestión;
- Los apoyos sociales para que las comunidades rurales y urbanas marginadas accedan al agua y al saneamiento, y
- El Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua;
- Normas oficiales mexicanas (artículos 86, fracción V; 96, 98, 100 y 101 de la LAN);
- Avisos (artículo 88, segundo párrafo);
- Certificados derivados de la concesión de aguas nacionales para el caso de tratarse de unidades de riego (artículo 58 de la LAN);

- Los reglamentos para administrar u operar sistemas de riego o para el aprovechamiento común de aguas nacionales para fines agrícolas y padrones de usuarios de las unidades y distritos de riego (artículos 51 a 55 de la LAN);
- Estatutos o declaratorias de unidades y los distritos de riego (artículos 58 a 75 de la LAN);
- Las unidades de drenaje (artículos 76 y 77 de la LAN);
- Las tarifas mínimas y cuotas (artículos 103, 104, 109, 110, 112, de la LAN),
- Las garantías y las sanciones (artículo 120 de la LAN).

Cabe señalar que el título sexto, denominado “Usos del agua”, establece la regulación del uso del agua para fines de uso público urbano, uso agrícola, uso en generación de energía eléctrica y uso para otras actividades productivas, tales como la acuicultura y el turismo.

Entre las disposiciones que destacan por su carácter propiamente ambiental se encuentran:

El artículo 7o., que declara de utilidad pública la gestión integrada de los recursos hídricos, superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en el territorio nacional, como prioridad y asunto de seguridad nacional; la protección, mejoramiento, conservación y restauración de cuencas hidrológicas, acuíferos, cauces, vasos y demás depósitos de agua de propiedad nacional, zonas de captación de fuentes de abastecimiento, zonas federales, así como la infiltración natural o artificial de aguas y el restablecimiento del equilibrio ecológico.

Artículo 7o. bis. Se declara de interés público el control de la extracción y de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo; la incorporación plena de la variable ambiental y la valoración económica y social de las aguas nacionales en las políticas, programas y acciones en materia de gestión de los recursos hídricos, en el ámbito de las instituciones y de la sociedad, y el mejoramiento de las eficiencias y modernización de las áreas bajo riego, particularmente en distritos y unidades de riego, para contribuir a la gestión integrada de los recursos hídricos, entre otras.

El artículo 15, fracción X, establece que la programación hídrica respetará el uso ambiental o de conservación ecológica, la cuota natural de renovación de las aguas, la sustentabilidad hidrológica de las cuencas hidro-

lógicas y de ecosistemas vitales, y contemplará la factibilidad de explotar las aguas del subsuelo en forma temporal o controlada.

El artículo 23 establece la obligación de la autoridad ambiental, de señalar en el título de concesión o asignación que otorgue: la cuenca hidrológica, acuífero, en su caso, región hidrológica, municipio y localidad a que se refiere; el punto de extracción de las aguas nacionales; el volumen de extracción y consumo autorizados; se referirán explícitamente el uso o usos, caudales y volúmenes correspondientes; el punto de descarga de las aguas residuales con las condiciones de cantidad y calidad; la duración de la concesión o asignación, y como anexo el proyecto aprobado de las obras a realizar o las características de las obras existentes para la extracción de las aguas y para su explotación, uso o aprovechamiento, así como las respectivas para su descarga, incluyendo tratamiento de las aguas residuales y los procesos y medidas para el reúso del agua, en su caso, y restauración del recurso hídrico.

Asimismo, establece que

En el correspondiente título de concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales superficiales se autorizará además el proyecto de las obras necesarias que pudieran afectar el régimen hidráulico o hidrológico de los cauces o vasos de propiedad nacional o de las zonas federales correspondientes, y también, de haberse solicitado, la explotación, uso o aprovechamiento de dichos cauces, vasos o zonas, siempre y cuando en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, si fuere el caso, se cumpla con la manifestación del impacto ambiental. Análogamente, para el caso de títulos de concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales del subsuelo, en adición se autorizará el proyecto de las obras necesarias para el alumbramiento de las aguas del subsuelo y para su explotación, uso o aprovechamiento, con el correspondiente cumplimiento de los demás ordenamientos jurídicos aplicables.

El artículo 29, fracción VI, establece como obligación de los concesionarios la de sujetarse a las disposiciones generales y normas en materia de seguridad hidráulica y de equilibrio ecológico y protección al ambiente.

El artículo 29 bis señala que además de lo previsto en el artículo 29, los asignatarios tendrán la obligación de asumir los costos económicos y ambientales de la contaminación que provocan sus descargas, así como asumir las responsabilidades por el daño ambiental causado.

El artículo 29 bis 5, establece restricciones en el uso del agua y por lo tanto en el otorgamiento de concesiones, asignaciones y permisos. Entre las causales para negar la concesión, asignación o permiso de descarga se prevé:

I. Cuando se solicite el aprovechamiento de caudales determinados en el Programa Nacional Hídrico y los programas regionales hídricos, para garantizar un adecuado desarrollo económico, social y ambiental de los asentamientos humanos; II. Cuando implique la afectación a zonas reglamentadas o aquellas declaradas de protección, veda, reserva de aguas, y para la preservación o reestablecimiento de ecosistemas vitales y del medio ambiente; III. Cuando afecte el caudal mínimo ecológico, que forma parte del Uso Ambiental al que se refiere la Fracción LIV del Artículo 3 de la presente Ley, conforme a los reglamentos regionales respectivos; VIII. Cuando se afecten recursos hídricos programados para la creación o sustento de reservas nacionales, y IX. Cuando exista causa de interés público o interés social.

El título quinto hace referencia a las declaratorias de zonas reglamentadas, zonas de veda, zonas de reserva a través de las cuales se prohíben o limitan los usos del agua.

El título séptimo trata la prevención y control de la contaminación de las aguas y la responsabilidad ambiental.

La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos señala que:

Tiene por objeto garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente adecuado y propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación, así como establecer las bases para:

I. Aplicar los principios de valorización, responsabilidad compartida y manejo integral de residuos, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social, los cuales deben de considerarse en el diseño de instrumentos, programas y planes de política ambiental para la gestión de residuos;

II. Determinar los criterios que deberán de ser considerados en la generación y gestión integral de los residuos, para prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y la protección de la salud humana;

III. Establecer los mecanismos de coordinación que, en materia de prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de residuos, corresponden a la Federación, las entidades federativas y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Formular una clasificación básica y general de los residuos que permita uniformar sus inventarios, así como orientar y fomentar la prevención de su generación, la valorización y el desarrollo de sistemas de gestión integral de los mismos;

V. Regular la generación y manejo integral de residuos peligrosos, así como establecer las disposiciones que serán consideradas por los gobiernos locales en la regulación de los residuos que conforme a esta Ley sean de su competencia;

VI. Definir las responsabilidades de los productores, importadores, exportadores, comerciantes, consumidores y autoridades de los diferentes niveles de gobierno, así como de los prestadores de servicios en el manejo integral de los residuos;

VII. Fomentar la valorización de residuos, así como el desarrollo de mercados de subproductos, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica y económica, y esquemas de financiamiento adecuados;

VIII. Promover la participación corresponsable de todos los sectores sociales, en las acciones tendientes a prevenir la generación, valorización y lograr una gestión integral de los residuos ambientalmente adecuada, así como tecnológica, económica y socialmente viable, de conformidad con las disposiciones de esta Ley;

IX. Crear un sistema de información relativa a la generación y gestión integral de los residuos peligrosos, sólidos urbanos y de manejo especial, así como de sitios contaminados y remediados;

X. Prevenir la contaminación de sitios por el manejo de materiales y residuos, así como definir los criterios a los que se sujetará su remediación;

XI. Regular la importación y exportación de residuos;

XII. Fortalecer la investigación y desarrollo científico, así como la innovación tecnológica, para reducir la generación de residuos y diseñar alternativas para su tratamiento, orientadas a procesos productivos más limpios, y

XIII. Establecer medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones que correspondan.

Entre sus instrumentos de gestión encontramos los siguientes:

- Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de Residuos (artículo 25).
- Programas locales para la prevención y gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, contenido mínimo (artículo 26).
- Planes de manejo (artículos 27 a 33).
- Sistema de Información sobre la Gestión Integral de Residuos.
- Autorizaciones (artículos 50, 71, 80, 85 a 87, 90).
- Ordenamientos ecológicos y regulación de uso del suelo (artículos 79 y 97).

Finalmente, la Ley General de Desarrollo Social tiene por objeto señalar las obligaciones del gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la política nacional de desarrollo social; establecer un sistema nacional de desarrollo social; determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del gobierno federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado; fomentar el sector social de la economía; regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales; determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia, y establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la política nacional de desarrollo social.

Del análisis de estas leyes en vinculación con la actual Ley Federal de Turismo y sus reglamentos y normatividad sectorial encontramos que existe una falta de congruencia entre ellas que es necesario armonizar a fin de que en su conjunto logren el objetivo previsto en el artículo 25 constitucional.

II. RETOS PARA EL DISEÑO DE UN MARCO NORMATIVO APLICABLE AL DESARROLLO SUSTENTABLE DEL TURISMO

Relacionado con el marco institucional, existen varios instrumentos jurídicos que deben ser reformados a efecto de establecer un régimen de competencias adecuado para la gestión del turismo, a saber: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los reglamentos interiores de diversas secretarías de Estado y organismos desconcentrados, así como estatutos de organismos descentralizados, de tal forma que se cuente con un régimen adecuado que establezca la atribuciones de cada dependencia y organismo. Conforme a este nuevo régimen, cabe destacar la necesidad de definir adecuadamente las atribuciones de la Secretaría de Turismo y Semarnat, rectoras de la política turística y ambiental.

Respecto al marco legal sustantivo, uno de los grandes retos para promover el desarrollo sustentable del sector turístico es revisar la idoneidad y efectividad de los diferentes ordenamientos jurídicos que inciden sobre la regulación del turismo, comenzando por la Ley Federal de Turismo,⁷ a efecto de desarrollar un marco normativo que establezca la concurrencia a nivel federal, estatal y municipal para el diseño, planeación, promoción y desarrollo del turismo, y que establezca a su vez los conceptos, lineamientos e instrumentos necesarios para promover un turismo sustentable a nivel nacional. Por lo anterior, es claro que estaríamos refiriéndonos más bien a la expedición de una nueva Ley de Desarrollo Sustentable del Turismo acorde con la tendencia que se ha venido dando en la legislación en materia de desarrollo sustentable, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de nuestra Constitución Política mexicana. Con relación a esta propuesta, se expresan a continuación algunos de los elementos que consideramos es necesario incorporar a esta ley:

— Adoptar los lineamientos y recomendaciones del Convenio de Diversidad Biológica sobre Diversidad Biológica y Desarrollo del Turismo, la Declaración de Québec sobre el Ecoturismo y la Declaración de OMAN sobre Ecoturismo, así como los previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley de de Desarrollo Rural Sustentable.

⁷ Publicada en el *DOF* el 31 de diciembre de 1992.

— Definir los conceptos básicos para el desarrollo de una política de turismo. Es necesario establecer una definición de lo que pueda entenderse por “turismo sustentable”, así como sus modalidades, en particular el “ecoturismo”. Para ello habría que retomar la definición de “desarrollo sustentable” previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 3, así como la definición de la Norma Mexicana NMX-AA-133-SCFI-2006, que establece Requisitos y Especificaciones de Sustentabilidad del Ecoturismo, que define a esta actividad como

Aquella modalidad turística ambientalmente responsable consistente en viajar o visitar espacios naturales relativamente sin perturbar, con el fin de disfrutar, apreciar y estudiar los atractivos naturales de dichos espacios; así como cualquier manifestación cultural del presente y del pasado que puedan encontrarse ahí, a través de un proceso que promueve la conservación, tiene bajo impacto ambiental y cultural e induce un involucramiento activo y socio-económicamente benéfico de las poblaciones locales. Así mismo habría que clarificar conceptos como “Turismo de bajo impacto” previsto en el Reglamento de la LGEEPA a fin de evitar discrecionalidad en su aplicación.

— *Definir criterios y lineamientos de política obligatorios aplicables a:*

- El desarrollo integral y sustentable del turismo en el territorio nacional. En primer lugar, se requiere revisar los lineamientos aplicables al desarrollo del turismo en general, de tal forma que se busque un desarrollo integral y articulado entre las zonas urbanas y las zonas rurales, así como la debida conservación de las áreas naturales protegidas, conforme a objetivos social, económica y ambientalmente definidos.
- La aplicación efectiva de los instrumentos de política turística y ambiental, para lo cual será necesario, en primer lugar, establecer criterios y lineamientos obligatorios de carácter social y económico y ambiental para regular el uso del suelo dentro y alrededor de los sitios destinados al turismo, sobre todo tratándose de áreas naturales protegidas, así como para evaluar los impactos de esta actividad. En este sentido, se deberán prever lineamientos para evitar el conflicto en la aplicación de la legis-

lación ambiental y la legislación en materia de desarrollo urbano y turístico y promover en su lugar el uso y manejo integrado del suelo e impedir el desarrollo del turismo o de actividades en áreas que queden fuera de las áreas establecidas como objetivo. En el mismo sentido, uno de los grandes retos será definir los criterios para establecer las zonas prioritarias para el desarrollo del turismo, así como para desarrollar planes integradores con las áreas naturales protegidas (ANP) que sean acordes a las políticas de conservación previstas bajo el régimen de ANP.

- El otorgamiento de apoyos por parte de diversas dependencias de la administración pública, dando prioridad a aquellos que observen criterios de sustentabilidad ambiental, social y económica. Con ello se busca evitar la diversidad de enfoques parciales conforme a los cuales se han otorgado apoyos a proyectos de turismo a nivel federal y local.
- Finalmente, es necesario incluir en la Ley las bases para promover un desarrollo sustentable y competitivo, un turismo ordenado y planificado de manera integral, una participación social corresponsable, incluyente y equitativa, una cultura de respeto al medio ambiente y comunidades indígenas por parte de los turistas e inclusión de enfoques de equidad de género, generacional y étnica.

— *Armonizar las disposiciones e instrumentos de la Ley de Turismo Sustentable con otras leyes sectoriales que tienen por objeto promover el desarrollo sustentable*, evitando así el conflicto de leyes. La legislación turística deberá promover la vinculación entre el turismo y otros temas transversales, incluyendo el desarrollo rural, manejo marino-costero, manejo hídrico, manejo ambiental, manejo de la vida silvestre, manejo pesquero y acuícola, etcétera; y establecer mecanismos para resolver cualquier inconsistencia entre los objetivos de la política y/o la legislación, de manera que se tome en consideración el interés de todos los actores que puedan resultar afectados directa o indirectamente.

En congruencia con la expedición de la nueva Ley de Desarrollo Sustentable del Turismo, también se deberán hacer las reformas respectivas sectoriales.

— *Desarrollo y adecuación de los instrumentos de política económica, social, ambiental y turística*, de manera que se logre dar un proceso de

desarrollo eficaz y acorde con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Si bien algunos de los instrumentos previstos en la Ley Federal de Turismo pudieran resultar útiles para la planeación del turismo bajo principios de sustentabilidad, cabe mencionar que en la forma en que están regulados han resultado ineficaces, por lo que será necesario trabajar en su adecuación (ejemplo, zonas prioritarias para el desarrollo turístico).

En este sentido, es fundamental establecer cuáles serán los criterios obligatorios bajo los cuales deben aplicarse los distintos instrumentos que regulan el ordenamiento territorial, a saber: el ordenamiento ecológico del territorio, las zonas prioritarias para el desarrollo del turismo, los planes de desarrollo urbano-turístico y la zonificación, en su caso, de las áreas naturales protegidas.

Respecto a los instrumentos de regulación previstos en la Ley Federal de Turismo vigente, es necesario actualizar los tipos de servicios turísticos; establecer esquemas claros de derechos y obligaciones para los prestadores de servicios turísticos, así como a los turistas; analizar la viabilidad de que el registro de prestadores de servicios sea obligatorio, así como establecer sanciones en el caso de que los prestadores de servicios no se registren, y finalmente, establecer la obligación de Sector, de expedir reglamentos y normas oficiales que resulten necesarias para la aplicación efectiva de la ley.

Respecto a los instrumentos voluntarios, valdría la pena establecer las bases para la clasificación y certificación de los servicios turísticos, incorporando esquemas de certificación nacionales en congruencia con los internacionales, así como precisar con claridad los organismos certificadores.

En cuanto a los instrumentos económicos (fiscales, financieros o de mercado) será fundamental revisar y desarrollar nuevos mecanismos que incentiven buenas prácticas del turismo o el pago de servicios ambientales por concepto recreativos que prestan los ecosistemas; establecer lineamientos que garanticen la asignación directa de recursos financieros para su aplicación y modificar leyes relacionadas; ejemplo, Ley de Coordinación Fiscal, e incentivar que los proyectos turísticos actuales y nuevos cumplan con criterios de sustentabilidad y se vinculen con programas de sustentabilidad (ejemplo: Agenda 21, programas de certificación ambiental, etcétera); incentivar a los estados y municipios a través del condicionamiento de beneficios fiscales a programas y proyectos que cumplan con programa de sustentabilidad (Agenda 21).

Se deben establecer los criterios y lineamientos obligatorios para diseñar y aplicar los procedimientos de certificación, así como la obligación de expedir un reglamento sobre la materia.

En materia de planeación. Finalmente, en el campo de la planeación será fundamental prever en la ley las bases para articular un sistema de planeación del turismo que sea acorde con otros subsistemas de planeación previstos en la legislación mexicana, y articular los instrumentos de planeación. A continuación se describen los principales retos en esta materia:

Establecer una planeación concurrente en la que participen las diferentes dependencias y organismos federales y locales competentes en materia de turismo, conforme a los lineamientos previstos en la LDST.

Fijar los lineamientos para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la planeación turística federal, estatal y municipal, a través de los siguientes instrumentos:

- Plan nacional, plan sectorial y programas y estrategias institucionales.
- Regulación de la inversión.
- ZPDT y tipos de ordenamiento.
- Instrumentos de planeación integral regional (planes maestros, centros integralmente planeados y otros tipos de planeación).
- Programas estatales y municipales.

Promover la integración de programas intra e intersectoriales (programas económicos, socioculturales, ambientales y especiales —indígenas, jóvenes, personas con capacidades diferentes, zonas marginadas—; analizar la viabilidad de formular un programa especial conforme a lo previsto en la Ley de Planeación.

Establecer criterios y lineamientos para la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de los programas de formación dirigidos a actores clave (academia e investigación; técnicos, generadores de proyectos, prestadores de servicios, guías, funcionarios y legisladores locales), de tal forma que se logre formar profesionales y técnicos altamente calificados para el desarrollo sustentable del turismo y vincular la capacitación con el desarrollo de proyectos productivos. Incluir lineamientos para que la planeación se dé mediante metodología para la planeación estratégica participativa.

Vinculación con otros instrumentos de ordenamiento territorial; ejemplo: ordenamientos ecológicos territoriales, planes de desarrollo urbano. Asimismo,

mo, se debe prever la vinculación de la planeación con los sistemas de información y el de evaluación y seguimiento existentes a nivel federal.

Se debe prever un sistema de evaluación y seguimiento del impacto y resultados.

Mecanismos y procedimientos para promover la participación social.

La ley deberá establecer mecanismos de participación social de los diferentes sectores que intervienen en el desarrollo del turismo en la formulación y evaluación de la política turística y el procedimiento para promover procesos de planeación participativa en los que se involucre y consulte a todos los actores relevantes interesados en el proceso.

Particularmente, la ley deberá establecer mecanismos y procedimientos para hacer efectivos los derechos de comunidades locales e indígenas y grupos marginados.

Si bien existen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en las reglas administrativas de algunas áreas naturales protegidas disposiciones que hacen referencia al manejo de recursos, acceso, derechos de propiedad de las comunidades locales e indígenas, no existen disposiciones específicas para el desarrollo del turismo o bien operaciones en tierras o aguas tradicionalmente ocupadas o usadas por ellos. La ley deberá establecer los mecanismos y procedimientos para proteger los derechos indígenas o comunitarios legalmente establecidos y establecer procedimientos que promueven la toma de decisiones por parte de estos grupos en materia de desarrollo del turismo, entre otras formas de actividades en áreas en las que se vayan a realizar actividades turísticas, a fin de que esta actividad sea compatible con sus usos, costumbres y prácticas.

Asimismo, la ley deberá prever mecanismos para promover el desarrollo de políticas y programas que favorezcan la participación de jóvenes, mujeres y adultos mayores en la planeación, ejecución y evaluación de proyectos de turismo.

A fin de promover la participación de los sectores social y privado en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de programas, acciones y proyectos relacionados con el turismo, se recomienda hacer efectivo el funcionamiento del Consejo Nacional Consultivo de Turismo, y que éste vea fortalecida su capacidad de gestión ante otras instancias de participación social, como son los consejos de desarrollo rural sustentable, los consejos consultivos de desarrollo sustentable o el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Establecer un sistema de información, monitoreo y evaluación del turismo. Es necesario prever en la legislación turística y ambiental la obligación de la Sectur de coordinar la integración de un sistema de información, monitoreo y evaluación de las obras y actividades relacionadas con el turismo que permita evaluar la sustentabilidad del turismo conforme a indicadores confiables. Este sistema deberá estar articulado con el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y el Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable. El desarrollo de este sistema hará posible llevar un registro de la infraestructura y un padrón de proyectos de turismo en el país, así como evaluar sus resultados conforme a indicadores sociales, económicos y ambientales.

También relacionado con el tema de planeación, como ya se mencionó anteriormente, será fundamental desarrollar las reglas para el funcionamiento efectivo de los mecanismos de coordinación interinstitucional entre las diferentes dependencias y entidades que participan en el desarrollo y promoción de la actividad turística.

A nivel de los marcos legales estatales y municipales, además de que resultan aplicables los retos mencionados a nivel federal, también será necesario definir claramente sus atribuciones, de manera que las autoridades estatales y municipales queden facultadas para aplicar efectivamente la ley.

IV. CONCLUSIONES

En el presente existen condiciones institucionales favorables que permiten presumir que el turismo pueda desarrollarse bajo criterios de sustentabilidad y se cuenta con algunas experiencias de trabajo interinstitucional en la materia.

No obstante lo anterior, existen riesgos y amenazas que deben ser atendidos de manera inmediata, y que fueron abordados en este trabajo a manera de retos; entre ellos destacan: el fortalecimiento de un marco de coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de unidades administrativas dentro del sector público capaces de brindar la atención necesaria al sector; el desarrollo de un marco legal adecuado para promover el desarrollo integral y sustentable del turismo a nivel nacional y el desarrollo de acciones prioritarias que merecen ser abordadas de manera inmediata a riesgo, de no hacerlo, de provocar daños irreversibles en nuestra biodiversidad y en las condiciones de calidad de vida de las presentes y futuras generaciones de mexicanos.