

EL TURISMO EN LAS ZONAS ARQUEOLÓGICAS DE MÉXICO

Alfonso NAVA NEGRETE

SUMARIO: I. *Turismo. Naturaleza federal.* II. *Turismo arqueológico federal.* III. *Atracción turística arqueológica.* IV. *Legislación turística para monumentos arqueológicos.*

I. TURISMO. NATURALEZA FEDERAL

Fue en los años de 1958 y 1960 cuando el Senado de la República llevó a cabo audiencias públicas para captar la participación de los sectores interesados en la elaboración de tres leyes en proyecto debidas al Ejecutivo Federal; una era la de Turismo.¹ Diversas preocupaciones mereció esta última, pero tuvo prioridad y mayor número de opiniones la relativa a su naturaleza jurídica; es una ley federal o una ley local que puedan expedir todas las legislaturas estatales. Sorprendió mucho el planteamiento, la duda, pues antes ya había expedido el Congreso de la Unión varias leyes de turismo.

Enredó e hizo difícil dar solución a la cuestión el hecho de que el texto de la Constitución federal no atribuía expresamente la materia de turismo al legislador federal, y por lo mismo, se consideraba que ella pertenecía a los estados, en aplicación natural del artículo 124 de la Constitución, que da en reserva a los estados lo que expresamente no se concede como facultad a los funcionarios federales. Si alguna legislatura local había expedido una ley de turismo con apoyo en la omisión constitucional señalada era vista sin duda como inconstitucional ante el antecedente legislativo federal que se apunta. Acostumbrados los legisladores federales, los jueces, ma-

¹ *Memoria del Senado de la República 1958-1964*, México, 1964, p. 113.

gistrados y ministros, así como los doctrinarios del derecho constitucional mexicano, a considerar que sólo si la Constitución tiene texto expreso de una materia a favor del legislador federal, éste será competente para expedir la ley correspondiente, volviendo así a la ley fundamental en un necesario catálogo de materias o campos jurídicos. Este criterio prevaleciente ayudó a que se pensara en las audiencias públicas que el turismo era de naturaleza local.

Sin mayores detalles de la secuencia de las opiniones en pro o en contra del carácter federal del turismo, se fue concluyendo en el Senado y por los senadores que el turismo era federal. El turismo, se dijo, es eminentemente una actividad comercial, y por tanto, de acuerdo con la fracción X del artículo 73 de la Constitución, es facultad o atribución expresa del Congreso de la Unión legislar en materia de comercio. Obvio, el turismo es legisible sólo por dicho Congreso. Los estados no pueden hacerlo, en aplicación del citado artículo 124. De esta manera, las cámaras de comercio y la Confederación de Cámaras de Comercio se convirtieron en: de comercio y turismo, como lo están a la fecha.

Resuelta la naturaleza federal del turismo, el Congreso de la Unión siguió dictando leyes federales de turismo. Un cambio importante se produjo en 2003. Se adicionó la fracción XXIX-K al artículo 73 de la Constitución, que se publicó el 1o. de septiembre de 2003, cuyo texto facultó al Congreso “Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado”. Se entiende que la reforma quiso establecer la concurrencia legislativa en turismo de las cuatro entidades: federación, estados, municipios y Distrito Federal; y así concebido los estados podrán, a través de sus legislaturas, expedir leyes estatales y municipales de turismo, y el gobierno del Distrito Federal la suya.

Atentos a la anterior interpretación, es de llamar la atención que la vigente Ley Federal de Turismo fue publicada el 31 de diciembre de 1992, y, por lo mismo, hace falta otra ley que refleje el contenido de la reforma citada de 2003. De la norma constitucional transcrita se desprende la clara política federal al iniciar la reforma de no mantener el monopolio legislativo de turismo; es decir, desfederalizar la acción legislativa turística y compartirla con las entidades locales, así el Congreso podrá dictar su ley de turismo, y aquéllas también. Asigna la norma transcrita a la ley del Congreso la facultad de prever las bases conforme a las cuales se coordi-

narán las cuatro entidades, bases que de seguro deben tomar en cuenta y acatar las leyes de turismo locales.

Empero, la secuencia sobre la naturaleza legislativa federal del turismo, que autorizan las normas constitucionales previstas en los artículos 124 y 73, fracción X vistos, y que sirvió de base para la expedición de la vigente Ley Federal de Turismo de 1992, en vigor en 1993, y aun antes de entrar en vigor la adición del inciso K a la fracción XXIX del artículo 73 (año de 2003, septiembre 1o.), se produjo una excepción con la entrada en vigor del nuevo texto del artículo 122 constitucional, relativo al gobierno del Distrito Federal, reforma publicada el 25 de octubre de 1993. En efecto, el nuevo artículo 122, en su apartado C, base primera, fracción V, inciso K, atribuye a la Asamblea Legislativa la facultad de legislar, entre otros campos, el de turismo. Se denota así la base constitucional indubitable de la expedición de la Ley de Turismo del Distrito Federal publicada en la *Gaceta Oficial del D.F.* del 22 de mayo de 1998.

No se prohijó excepción semejante en el nuevo texto del artículo 116, ocupado del gobierno de los estados (reforma publicada el 17 de marzo de 1987). A los estados sí aprovechó la fracción XXIX-K precitada como apoyo constitucional para dictar sus leyes de turismo. Pero ambos, Distrito Federal y estados, deben someterse a las bases de coordinación que fija la Ley Federal de Turismo.

II. TURISMO ARQUEOLÓGICO FEDERAL

Se sabe por todos que el turismo es un fenómeno económico fundamentalmente, que los países de larga tradición turística, como España, Francia, Italia, Grecia, alimentan en forma importante sus economías con el turismo nacional e internacional, y que otros países con menos política turística histórica han ingresado con grandes beneficios en la llamada industria turística, como China, que abrió sus puertas al turismo extranjero a sitios antes prohibidos. Es fuente de extraordinarias inversiones privadas en hoteles, transportes, restaurantes y otros centros de atracción turística de índole deportiva, cultural y de espectáculos en general. Los gobiernos hacen enormes gastos públicos que en forma directa o indirecta facilitan o fomentan el turismo: carreteras, caminos, puentes, presas, conservación de paisajes naturales, de monumentos históricos, artísticos, y especialmente

arqueológicos, como sucede a Italia, Grecia, Egipto, India, China, Perú, Guatemala y, desde luego, a México.

Turista nacional o internacional es el que produce grandes empresas llamadas por esto turísticas, genera además múltiples servicios de personas, y por tal calificados de prestadores de servicios turísticos, como son relevantemente los guías de turistas; transportistas, informadores, políglotas, etcétera. Y ahora en nuestros tiempos se presenta como casi insustituible el servicio de seguridad pública. Utilizar los servicios de prestadores, usar o aprovechar bienes de particulares o del Estado, adquirir bienes u obtener servicios, mundo del turismo, importa vital fuente de trabajo para millones de personas.

Leyes, programas, planes turísticos, son tareas o acciones normales en todos los países. México los ha tenido y tiene. Han sido ya varias leyes federales expedidas, y la vigente Ley Federal de Turismo, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1992, prueba la relevancia del turismo. Nosotros no somos un país de gran tradición turística. Su primer embrión en la mitad primera del siglo pasado fue una oficina en la Secretaría de Gobernación que atendía al extranjero en su calidad migratoria de turista, pero no visto como ente económico; después, una oficina en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, considerando al extranjero que entra al país como sujeto tributario de la Ley de Impuesto de Migración, que tuvo que ser reformada posteriormente para eximir del impuesto a tal sujeto turista, al advertir el gobierno federal que era más importante su carácter de turista, sujeto económico proveedor de divisas que su calidad de sujeto fiscal.

Históricamente, las administraciones públicas de todos los países han tenido que incorporar a su estructura u organización un ministerio o secretaria de Estado o bien un organismo especializado: autónomo descentralizado o un desconcentrado para atender y fomentar el turismo internacional y el local (este último de particular trascendencia no sólo económica, sino también cultural). México ha transitado primero por organismos autónomos: comisiones, consejos, después el Departamento de Turismo y ahora por Secretaría de Turismo. Cuidar, apoyar y fomentar el turismo es responsabilidad directa del Estado, y no sólo de interés de empresarios y comerciantes. En varias décadas atrás ha sido y es papel de nuestros gobiernos federales sexenales. Cada seis años el presidente electo acierta o se equivoca en la designación del titular de la Secretaría. En ocasiones ha fallado: la improvisación ha sido notoria.

Por razón del largo carácter federal de la legislación turística, las administraciones públicas de los estados, municipios y del Distrito Federal han sido siempre nulas o precarias en el campo turístico; sí han disfrutado en sus territorios de turistas, pero sólo los empresarios o prestadores de servicios han intervenido por obvios motivos económicos. Antes de la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXIX-K, no pudieron existir leyes de turismo estatales, y municipales —excepto D.F.—, si las hubo fueron inconstitucionales. Pero aun después de la reforma, incluido el Distrito Federal, las leyes de turismo locales que se hayan expedido sin estar a las bases de coordinación de la ley que expida el Congreso de la Unión —que aún no expide— serán irregulares. Ha prevalecido el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte que si no se expide la ley que reglamenta un texto constitucional éste no se puede aplicar, como debe suceder con el del artículo 73 reformado.

Cierto que la Ley Federal de Turismo vigente prevé la citada coordinación turística y que además se vienen celebrando convenios entre la Secretaría de Turismo y los gobiernos de los estados para coordinarse, pero no se trata de una verdadera coordinación que recoja las bases que establezca la ley que se propone por el texto constitucional. Es probable que una ley nueva del Congreso prevea una coordinación auténtica en la materia y no un “nuevo federalismo” como hoy se acostumbra en otras materias administrativas, que de paso se afirma no es federalismo, sino centralismo. Esos convenios son “nuevo federalismo”, no coordinación turística fiel.

Tenemos conocimiento de que se pretende “desfederalizar” el campo arqueológico para responsabilizar a los estados de la protección y conservación de los monumentos arqueológicos, lo que puede implicar la regulación local de las visitas de los turistas a los mismos, y que desde luego es inaceptable.

Confiar la protección y conservación de los monumentos arqueológicos a los gobiernos de los estados en aras de un falso federalismo es ignorar la falta de interés patrimonial —cuidar lo que no es suyo— y de recursos económicos —las participaciones de los estados en los ingresos federales jamás se destinarán a bienes federales ajenos— y sobre todo la escasa ciencia, tecnología, conocimiento que tienen los gobernadores y sus administraciones sobre tales monumentos. Es propiciar un medio de corrupción de gobernadores, de presidentes municipales, de funcionarios y empleados menores, de diputados locales; de estimular y facilitar la avaricia exportadora de coleccionistas o mercaderes internacionales; es olvi-

dar que el saqueo arqueológico tiene su origen en la ambición económica de autoridades locales y comerciantes particulares; es entregar la tutela del patrimonio arqueológico a manos inexpertas y desinteresadas en bien de un bien federal. Es preferible la descentralización o la desconcentración del Instituto Nacional de Antropología e Historia, que a través de órganos federales autónomos cuiden y conserven con profesionales y tecnologías apropiadas ese patrimonio de la nación, tan expuesto por siempre a robos por nacionales y extranjeros, como es bien sabido. El saqueo arqueológico es permanente.

Los museos de varios países cuentan con joyas arqueológicas nuestras cuya posesión legal se ignora, así como la de grandes coleccionistas particulares. El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) en su espléndida obra *México en el mundo de las colecciones de arte* da cuenta de las joyas arqueológicas que tienen sede en museos de diversos países y de coleccionistas privados, en sus dos volúmenes dedicados a Mesoamérica (la obra se integra por siete volúmenes). Como lo advierte Beatriz de la Fuente (del Instituto de Investigaciones Estéticas de la UNAM y miembro de El Colegio Nacional, ya fallecida) en su artículo de colaboración “Acerca del coleccionismo de objetos de arte prehispánico” (p. 3, vol. I) al decir: “Es propósito común de todos los autores de esta sección dar a conocer diferentes aspectos del universo prehispánico a través de los objetos de arte que guardan museos y colecciones del mundo fuera de México”.

Si se trata de un patrimonio federal los sitios arqueológicos, el turismo que transita por ellos debe estar sujeto a normas o regulaciones federales. Todos sabemos los daños a que están expuestos los sitios por causa de los turistas.

Una ley local de turismo, al amparo del artículo 73 reformado, no podría intervenir para la vigilancia turística de los monumentos citados, sean en sitios, en museos o exposiciones. Esta situación es también aplicable a todo el patrimonio federal artístico o histórico: iglesias, conventos, palacios, bosques, lagos, etcétera. El lugar local donde se localizan los bienes nacionales objeto de turismo local o internacional no cambia el régimen federal turístico.

III. ATRACCIÓN TURÍSTICA ARQUEOLÓGICA

Para el turista no existen fronteras políticas ni geográficas; tal vez legales cuando los gobiernos niegan las visitas turísticas a ciertos lugares de sus territorios. Escapan al turista los lugares inaccesibles por conflictos bélicos, de salud, de tipo racial o religioso, de carácter político. Existen lugares de atracción turística universal, que tienen asegurados año tras año grandes volúmenes de turistas que proceden de todos los rincones del mundo, aunque las oleadas de turistas norteamericanos y japoneses son típicas; sus estadísticas siempre son favorables, procuran conservar las cifras alcanzadas, conquistadas centenares de años y nunca olvidan fomentar el turismo nuevo. Entre gobiernos y empresarios conservan y acrecen el clima turístico.

México posee múltiples lugares de atracción turística, algunos de fama internacional, así playas: Acapulco (estado de Guerrero), Cancún (estado de Quintana Roo), puerto de Veracruz; Huatulco y Puerto Escondido (estado de Oaxaca); el Museo Nacional de Antropología (Distrito Federal); el Convento de Santo Domingo y su museo (en éste se custodian las joyas de oro y piedras preciosas halladas en la Tumba 7 de Monte Albán) estado de Oaxaca y otros grandes sitios arqueológicos que revelan historia y cultura de nuestros antiguos mexicanos. Son cientos los sitios descubiertos, pero no todos son objeto de actual estudio, de reparación y reconstrucción; éstas son labor difícil y costosa de arqueólogos, antropólogos, historiadores y de otros muchos profesionales y técnicos, a fin de revivir su antigua presencia y abrirlos al público.

Desde los primeros descubrimientos arqueológicos hechos a fines de siglo diecinueve (debidos a Leopoldo Batres) despertaron el interés científico y turístico de extranjeros. Todo el siglo veinte fue oro para la arqueología mexicana; constantes trabajos de arqueólogos mexicanos y extranjeros hicieron posible la aparición de imágenes o rostros completos de pirámides, edificios, tumbas, cenotes sagrados, columnas, escalinatas, estelas y millares de objetos de piedra, barro, metal, obsidiana, turquesa, pluma, tela, etcétera; estos últimos han formado la riqueza arqueológica extraordinaria de dos museos: el de Antropología citado y el de Jalapa, Veracruz (alhajado con las colosales cabezas olmecas).

Atracción turística arqueológica son, una vez descubiertas y reconstruidas, Teotihuacan (estado de México), Chichen-Itzá y Uxmal (estado de

Yucatán), Palenque, Bonampak y Toniná (estado de Chiapas), Tajín y Comalcalco (estado de Veracruz), Mitla y Monte Albán (estado de Oaxaca), Cacaxtla (estado de Tlaxcala), Xochicalco (estado de Morelos), Yaxchilán y Tulúm (estado de Quintana Roo), Atlantes de Tula (estado de Hidalgo), Calakmul, Becán y Chicaná (estado de Campeche), entre otros.

Es categórico el artículo 27 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (publicada el 6 de mayo de 1972), que previene: “Son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles”; es decir, que aquellos sitios de atracción turística son propiedad del gobierno federal y están sometidos a un régimen de dominio público, como lo prescribe la Ley General de Bienes Nacionales (publicada el 20 de mayo de 2004) en las fracciones VIII y XVI del artículo 6o. Ni los estados, municipios, Distrito Federal ni los particulares pueden ser propietarios de esos bienes sujetos al derecho público. Salvo el caso raro descubierto en el 2007, en que se constató sin la menor duda que el terreno donde se ubica Chichen-Itzá es parte propiedad de particulares (Yucatán), y que al escribir estas líneas aún no se resuelve sobre la compra posible del gobierno federal o se tenga que recurrir a la vía de la expropiación pública.

Registan los sitios o zonas arqueológicos —como también el Museo Nacional de Antropología, guardián de las más preciadas joyas arqueológicas— una valiosa población turística de nacionales y extranjeros, a veces más de los últimos.

Turistas obligados deberían ser los alumnos, incluidos los maestros, de las escuelas públicas de primaria y secundaria del D. F. para asistir al Museo de Antropología y que conozcan con visitas guiadas la historia antigua de México con la presencia de los monumentos arqueológicos, muebles. En igual deber están los alumnos de las escuelas públicas de los estados distantes; pero con un fondo formado por recursos de padres y autoridades públicas se podrá lograr mucho. Imposible imponer lo mismo a alumnos y profesores de preparatoria y profesional públicas: aunque sabemos que es casi nulo el conocimiento que tienen del museo y del valor de los monumentos que guarda. Tenemos que agregar que toda esa población estudiantil turística está obligada a invadir las zonas arqueológicas citadas las más importantes, que sean mexicanos los mejores turistas, y no sólo las corrientes de extranjeros.

Otra población y servicios vinculados al turismo de los sitios arqueológicos relevantes que los circundan son expendios de artesanías mexi-

canas, estacionamientos, oficinas de información turística y de pago para la entrada o visita, restaurantes o fondas de comida, comerciantes fijos o ambulantes, sanitarios, sitios de taxis, transporte especializado: ecológico como en Bonampak, y las lanchas para transitar por el río Usumacinta, y llegar así a la sede de Yaxchilán. También existen pegados a los sitios, museos de arqueología del lugar, como en el Tajín, en Monte Albán, en Xochicalco, en Teotihuacan, en el Templo Mayor (D. F.), que son visitados por los turistas.

Atrae a numerosos turistas extranjeros y nacionales el espectáculo de luz y sonido que se da en algunos sitios arqueológicos, como Teotihuacan, Uxmal y Chichen-Itzá; destaca en Tajín (Veracruz) el espectáculo de los voladores de Papantla, de fama internacional. Sin duda es parte también de atracción turística de los sitios su vegetación: selva y bosque (la selva ecológica de Calakmul), fauna, lagos, ríos.

Personajes que no son turistas, pero son insustituibles al turismo arqueológico, son dos habitantes de los sitios: los guías de turistas y los vigilantes del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Oí y leí que el guía de turistas es “la puerta del turismo”, y en efecto la experiencia vivida y obtenida en viajes internacionales en calidad de turista y en viajes turísticos en el país y en especial en diversos sitios arqueológicos importantes —visitados dos o tres veces algunos, como Tajín, Monte Albán y Mitla— el servicio del guía es indispensable. La información que da del lugar, el tiempo razonable que destina y el trato personal alientan al turista para volver y llevar a título de embajador turístico las mejores noticias de nuestros sitios y fomentar así el turismo arqueológico.

Ligadas al turismo arqueológico están las construcciones civiles. Toda construcción civil, llámese hotel, restaurante, establecimiento privado de cualquier índole, debe estar lejos o cuando menos fuera de los límites de la zona arqueológica. Un centro comercial que se quiso construir en los límites de la zona de Teotihuacan no tuvo éxito a pesar de los diversos “oficios” económicos, políticos y legales que se utilizaron. ¡Por fortuna! En cambio, en el Distrito Federal el gobierno autorizó en la cercanía inmediata a la pirámide truncada de Cuicuilco un centro comercial. Las objeciones, protestas, inconformidades verbales y escritas en contra, previas, no triunfaron; fueron desoídas. Ganó un dictamen oficial: en nada se daña al monumento arqueológico.

A veces la construcción civil no se puede evitar. Por ejemplo, Mitla en el estado de Oaxaca, es un monumento arqueológico que al descubrirse

sus límites era con casas particulares que estorban a la mirada del turista; el Templo Mayor en el D. F. se descubre en zona de edificios civiles que desaparecieron, pero existe a un costado de la Catedral y rodeado aún de varias casas civiles. Más difícil o imposible si el monumento se descubre en la zona de ciertos edificios de principal valor histórico y artístico, como aconteció en el patio presidencial de Palacio Nacional, una parte del monumento al pie de una columna o en el caso del subsuelo del atrio de la Catedral, en que se encontraron los muros prehispánicos ahora protegidos con gruesos cristales que los dejan ver.

Tezcontzingo es un monumento arqueológico descubierto en la cima de un cerro en Texcoco, estado de México. Allí habitó Netzahualcóyotl, gobernante y eximio poeta. Lo conocí en 1948, como alumno de 3o. de la secundaria pública Moisés Sáenz. Nos llevó nuestro maestro Carlos Pellicer, poeta de América. Nos guió y explicó con palabras de poeta e historiador, quien había sido el huésped, y las particularidades del monumento. Desde ahí vimos sus alumnos el lago de Texcoco, de plata todo. Árboles y árboles antiguos, extenso territorio y un río. Era el entorno de la joya inmueble. Así la vio, la miró y la pintó magistralmente el gran pintor nuestro y universal José María Velazco. Ahora es otro el paisaje. La poderosa atracción turística del monumento sembró a los pies del cerro barracas de alimentos. A pocos metros, un inmenso balneario autorizado por los gobiernos municipal y estatal. Ya no están los árboles antiguos. La flora que cubre el cerro es raquílica y pobre. La plata del lago es fango y aguas artificiales; existen hoy, no distantes, urbanismo habitacional, explotación de minas de arena y una cárcel, y, por supuesto, en lugar de río, arterias pavimentadas. Tezcontzingo de Netzahualcóyotl es un monumento que se conserva precariamente. Su rostro príncipe está en la tela del siglo XIX del excelso paisajista mexiquense y en una litografía de la obra *México a través de los siglos*. No sabemos la historia de otros monumentos, prisioneros de decisiones políticas ignorantes o corruptas.

IV. LEGISLACIÓN TURÍSTICA PARA MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS

A mitad del siglo veinte imperaba la idea o principio de que existían leyes especiales y leyes generales y que las primeras tenían prioridad en su aplicación frente a las segundas en caso de incongruencia u oposición

de sus textos. Así lo vimos y lo seguimos aplicando, entonces, en la legislación fiscal federal. En los años cincuenta había en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una Dirección General de Impuestos Especiales, pero no una de impuestos generales, para cada impuesto especial: timbre, alcoholes, migración, tabacos labrados, reventa de lubricantes, etcétera. Existía obviamente una ley, como lo prevé la fracción IV del artículo 31 constitucional. Eran leyes impositivas especiales frente a las conocidas leyes generales de Impuesto sobre la Renta, de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y Código Aduanero. Después de varias décadas desapareció esa distinción, y por supuesto, aquella dependencia. En la legislación administrativa federal operó esa idea, también, en la misma época.

Acogió la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la separación de leyes especiales y leyes generales. En la práctica de la administración pública resultó difícil resolver cuál de las dos leyes administrativas en conflicto era la ley especial y la ley general, problema que trascendió en la aplicación de los reglamentos de ambas leyes. Mucho ayudó para abandonar la idea de la especialidad, los casos frecuentes de leyes, anterior y posterior, para dar la razón a la última, por contradicción de mandatos, sin pensar si una era especial y la otra general. No se ignora sin embargo que la idea de la ley especial tiene aún seguidores en la doctrina y en la magistratura.

Estrecha relación existe entre la Ley Federal de Turismo y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (publicadas el 31 de diciembre de 1992 y el 6 de mayo de 1972, respectivamente). Es un hecho irrefutable la presencia de turistas en las zonas y monumentos arqueológicos y la de numerosos prestadores de servicios turísticos.

Escasa referencia hace la Ley de Turismo al turismo arqueológico, y lo hace en forma indirecta. Previene su artículo 4o. que es servicio turístico el que se presta a través de “Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos, y similares que se encuentren ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paraderos de casas rodantes a que se refiere la fracción I de este artículo, así como en aeropuertos, terminales de autobuses, estacionamientos de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas”. Hace suponer el precepto que en las zonas pueden existir restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares, y que en ellos habrá servicios turísticos, y en este sentido encaja lo dispuesto por el artículo 14, que dice: “Podrán ser consideradas como zonas de desarrollo turístico prioritario aquellas

que, a juicio de la Secretaría, por sus características naturales, histórico-monumentales o culturales, constituyan un atractivo turístico”. En otras palabras, en las zonas arqueológicas, que presuponen la existencia de uno o varios monumentos arqueológicos inmuebles, como sucede en Teotihuacan y en Chichen-Itzá, pueden hacer construcciones civiles o de particulares, nacionales o extranjeros, para la prestación de esos servicios que por su ubicación serán turísticos.

Además, las zonas arqueológicas —con todo y su haber de monumentos, como acontece en Palenque, Xochicalco y Tajín—, están o pueden ser consideradas zonas de desarrollo turístico, como lo hace saber el citado artículo 14, porque son “zonas histórico-monumentales” y culturales.

Anterior a la Ley de Turismo, la segunda sobre Monumentos Arqueológicos autoriza la existencia de construcciones civiles o de particulares. Entiende esta ley por zona arqueológica “. . . el área que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles o en que se presume su existencia”. En las zonas de monumentos reza el artículo 42 “. . . todo. . . así como kioscos, templos, puestos o cualesquiera otras construcciones permanentes o provisionales, se sujetarán a las disposiciones que al respecto fije esta Ley, y su Reglamento”. Igual expresa el artículo 43, pero es más explícito el artículo 42 del Reglamento de la Ley, que hace saber que “Toda obra en zona o monumento, inclusive la colocación de anuncios, avisos, carteles, templetos, instalaciones diversas o cualesquiera otras, únicamente podrá realizarse previa autorización otorgada por el Instituto correspondiente, para lo cual el interesado habrá de presentar una solicitud. . .”.

En suma, en las zonas o en el mismo monumento se pueden autorizar por el Instituto Nacional de Antropología e Historia la realización de construcciones con objeto de que presten servicios turísticos. Hay que hacer notar que la ley de 1972 inclusive prevé el sistema de “uso” de zonas o monumentos, temporalmente, como se ha constatado en la práctica para llevar a cabo conciertos o espectáculos “artísticos”, con graves consecuencias para la integridad material de los monumentos.

De lo expuesto, capítulo especial o comentarios, es la acción de los guías de turistas en las zonas arqueológicas, vital para el turismo. Incurrir en graves omisiones la Ley Federal de Turismo; se olvida de regular a prestadores de servicios turísticos, como son las agencias de viajes, el transporte turístico, el hospedaje turístico, y sobre todo los guías de turistas. Más grave lo es no ocuparse del turista génesis del turismo. De seguro que el legislador federal y la administración pública federal, iniciadora

—Poder Ejecutivo—, como acostumbran hacerlo con la mayoría de otras leyes administrativas, de confiar la normatividad de un área administrativa más al reglamento que al texto mismo de la ley, sucede en el caso con la Ley de Turismo. En efecto, el reglamento de la ley —publicado el 2 de mayo de 1994— sí trata por separado a prestadores de servicios turísticos, y en particular a los guías de turistas. Dice de éstos que son “las personas físicas que proporcionan al turista nacional o extranjero, orientación e información profesional sobre el patrimonio turístico, cultural y de atractivos relacionados con el turismo, así como servicios de asistencia” (artículo 2o., fracción VIII).

Guía general o guía especializado, como los clasifica el reglamento, éste debiera ser más explícito sobre los conocimientos que deben tener o contar para su respectiva acreditación en cada servicio. Si las zonas y monumentos arqueológicos —igual que las playas de nuestros litorales extensos— son baluartes preferidos por los turistas extranjeros y por numerosos nacionales, es obligado que la ley y el reglamento regulen especialmente a los guías de las zonas y monumentos. Cuando las agencias de viajes forman los itinerarios y en éstos se incluyen visitas a aquéllos y contratan a los guías, es seguro que no habrá recorridos arqueológicos bien guiados e informados. Sólo los guías que tienen su sede permanente en una zona o monumento son los auténticos y confiables de que su información es verdadera histórica y artísticamente. Es cierto, y lo decimos por experiencia personal, que inclusive uno que otro de estos últimos también son falsos informadores. Se requiere que la Secretaría de Turismo y el Instituto de Antropología e Historia instauren una escuela de formación de guías “arqueológicos”.

Sobresalen, a propósito de estos guías, otras cuestiones. El precio de los servicios de los guías en las zonas queda a la libre contratación entre el turista y ellos, y esto crea desigualdades, injusticia y desaliento o frustración de las visitas arqueológicas. Por ejemplo, en Monte Albán (Oaxaca) y Tajín (Veracruz) los guías lo fijan en cincuenta pesos por persona-turista. Claro, si son dos o seis turistas extranjeros o incluso mexicanos no se ve tan costoso por dos o tres horas que dura la visita, pero tratándose de cuarenta u ochenta estudiantes de la Facultad de Derecho de la UNAM, escuela pública, aquel precio es excesivo y difícil y a veces imposible de aceptar. Los guías no entienden o ignoran lo que la ley llama turismo social. Como profesor, que lleva a sus alumnos en tales lugares para que conozcan la cultura de nuestros antiguos mexicanos, que había escultura,

arquitectura, orfebrería y una gran civilización antes de la llegada de los españoles. Lamento mucho que ni la ley ni las autoridades turísticas puedan superar tales incrementos para el turismo estudiantil universitario.

Son frecuentes los casos en que no hay guías para ciertas zonas, como nos sucedió varias veces en Calakmul y en Yaxchilán. En repetidas ocasiones apenas son dos o tres, insuficientes para el caudal turístico. Desde esta tribuna del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y en el foro del presente Congreso Internacional denunciamos que muchos guías prefieren a los turistas extranjeros que a los mexicanos, sobre todo si son estudiantes, no obstante que la ley dice categóricamente: “En la prestación de los servicios turísticos no habrá discriminación por razones de raza, sexo, discapacidad, credo político o religioso, nacionalidad o condición social” (párrafo 2o., artículo 32). Cuando el hecho apuntado se presenta, a los estudiantes y al profesor no les queda ningún recurso legal, no hay autoridades turísticas federales en el lugar para resolver algo. Decir que después se puede presentar la queja ante la Secretaría, por el momento no se tiene guía, y la susodicha queja es un simple trámite burocrático.

De fecha anterior a la de la ley y su reglamento (años noventa del siglo XX), existe el Reglamento de Guías de Turistas (*D.O.* del 17 de noviembre de 1988), que los clasifica en guías locales —la ley habla de guías generales— y en guías especializados; éstos tienen que demostrar a la Secretaría de Turismo “. . . un conocimiento profundo sobre actividades o temas de interés turístico” (artículo 21). Un conocimiento profundo deberán poseer los guías de los monumentos arqueológicos, que en la realidad por excepción lo tienen; la mayoría de ellos inventan leyendas, hechos, valores, significados históricos y artísticos, deforman la historia y el arte de los antiguos mexicanos. Ignoran el náhuatl, el zapoteco y otras lenguas indígenas.

Nada precisa el reglamento sobre la cultura arqueológica de los guías, el arte, la arquitectura, el significado de las estelas, de las inscripciones en los muros, de la pintura mural (Cacaxtla, estado de Tlaxcala; Bonampak, estado de Chiapas; Teotihuacan, estado de México). Impone el artículo transitorio cuarto, que los interesados en ser guías tengan conocimiento, entre otras áreas, de arqueología y arte prehispánico, y también historia. Hacemos énfasis, la ley y su reglamento, el reglamento de guías, deben prever un capítulo especial y amplio sobre “guías arqueológicas”. Nuestra arqueología tiene como nuestras playas, un enorme valor turístico, internacional y nacional. Es el Instituto Nacional de Antropología e Historia el

órgano indicado para capacitar a estos guías y escuelas de turismo públicas, de la Secretaría o privadas.

Resta proponer que se actualicen los ordenamientos turísticos federales, frente a realidades, a hechos; no hacer de ello una obra teórica, académica o meramente política. Ante la escasez de guías, en Monte Albán, por ejemplo, un guía ha prestado sus servicios a cuarenta de mis alumnos de la Facultad de Derecho, no obstante que la ley y el reglamento de guías sólo autorizan máximo veinticinco turistas. Conforme a la vigente legislación turística, los guías deben someterse a las tarifas que dicte la Secretaría. Esto no existe en los sitios arqueológicos; allá priva el arreglo con los guías.

Por último, insistimos, que sean las autoridades federales las que directamente controlen al turismo arqueológico y la misma conservación y protección de los monumentos arqueológicos. Ni a título de una falsa coordinación deben intervenir las autoridades locales; su incapacidad técnica es notoria y su falta de interés, obvia.