



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

**CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACIONES Y
ESTUDIOS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO
(CIIEMAD)**

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA
EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN CIENCIAS CON
ESPECIALIDAD EN MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO INTEGRADO

PRESENTA

SUSANA PILAR SUSANA BURGUEÑO

DIRECTOR DE TESIS

M. en C. MARÍA DE LA LUZ VALDERRÁBANO ALMEGUA



México, D.F. 2005



INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ACTA DE REVISION DE TESIS

En la Ciudad de México, D. F. siendo las 16:00 horas del día 16 del mes de noviembre del 2005 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de Tesis designada por el H. Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación del CIEMAD - IPN para examinar la tesis de grado titulada: "Análisis de la actividad turística en áreas naturales protegidas".

Presentada por la alumna:

SUSANA

Apellido paterno

BURGUEÑO

materno

SUSANA PILAR

nombre(s)

Con registro:

B	0	3	0	8	2	9
---	---	---	---	---	---	---

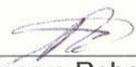
aspirante al grado de: Maestro en Ciencias con Especialidad en Medio Ambiente y Desarrollo Integrado.

Después de intercambiar opiniones los miembros de la Comisión manifestaron **SU APROBACION DE LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

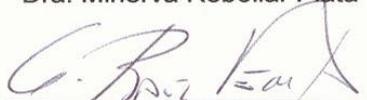
COMISION REVISORA

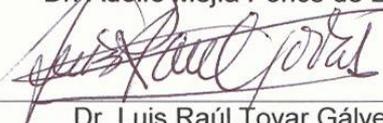
Directora de tesis

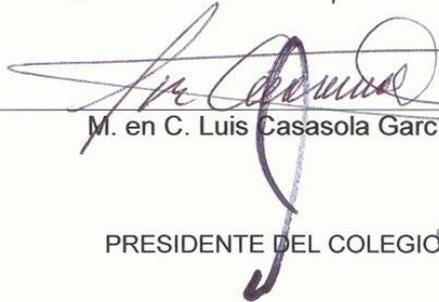

M. en C. Ma. de la Luz Valderrábano Almegua


Dra. Minerva Rebollar Plata


Dr. Adolfo Mejía Ponce de León


M. en C. Raúl Vera Alejandre


Dr. Luis Raúl Tovar Gálvez


M. en C. Luis Casasola García

PRESIDENTE DEL COLEGIO

Dr. Adolfo Mejía Ponce de León



SECRETARIA DE EDUCACION
PUBLICA
INSTITUTO POLITECNICO
NACIONAL
CIEMAD
DIRECCION



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

CARTA DE CESIÓN DE DERECHOS

En la ciudad de México, a los 23 días del mes de noviembre de 2005, la que suscribe Susana Pilar Susana Burgueño, alumna del Programa de Maestría en Ciencias con especialidad en Medio Ambiente y Desarrollo Integrado, con número de registro B 030829 adscrita al CIIEMAD, IPN, manifiesta que es la autora intelectual del presente trabajo de tesis bajo la dirección de la M. en C. Ma. de la Luz Valderrábano Almegua y que cede los derechos del trabajo intitulado: *Análisis de la Actividad Turística en Áreas Naturales Protegidas*, al Instituto Politécnico Nacional para su difusión con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información no deben reproducir el contenido textual gráficas o datos del trabajo sin permiso expreso de la autora y/o directora del mismo. Este puede ser obtenido escribiendo a la siguiente dirección: susanaburg@yahoo.com.mx / ciemad@ipn.mx

Susana Pilar Susana Burgueño

AGRADECIMIENTOS

Esta Tesis cierra un ciclo como parte de la Generación XX de la Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo Integrado. Agradezco a la Directora de la Escuela Superior de Turismo del IPN, Lic. Consuelo Blancarte Godínez su apoyo desinteresado en los años que duró este esfuerzo. Tanto los estudios como la Tesis fueron desarrollados con el apoyo además, de una beca COTEPABE la cual aligeró el esfuerzo, por lo cual le doy gracias al IPN.

Importa mencionar la permanente colaboración que para este trabajo brindaron las personas que laboran en la Secretaría de Turismo, la Comisión de Áreas Naturales Protegidas y el Centro de Información para la Gestión Ambiental de la SEMARNAT.

Parte de la investigación de la Tesis fue presentada en el Coloquio Internacional José Martí “Por una cultura de la Naturaleza” y en el VI Congreso Nacional y I Internacional de Investigadores en Turismo. Por otra parte fui invitada a colaborar por la Universidad del Estado de México con un capítulo de un libro, el cual en estos momentos se encuentra en arbitraje. Nada de lo anterior hubiera sido posible sin el apoyo incondicional de mi Directora de Tesis, M. en C. Ma. de la Luz Valderrábano Almegua quien siempre estuvo a mi lado como asesora y amiga.

Con fecha 28 de octubre de 2005 fue aprobado por CONACYT el proyecto *Propuesta de Manejo Ecoturístico de la Zona Sureste del Estado de Tlaxcala* apoyado por la EST y el CIEMAD, del cual soy Coordinadora Técnica. Para la estructuración del mismo fue nodal mi experiencia personal pero también los estudios que tuve la fortuna de realizar en el CIEMAD fundamentalmente en las asignaturas de Medio Ambiente I y II y en Sistemas de Información Geográfica por lo cual les agradezco a los M. en C. Juan Manuel Sánchez Núñez y Raúl Vera Alejandre, así como a la Dra. Minerva Rebollar Plata, ya que sus respectivas asignaturas me permitieron tener una visión integral del medio ambiente. El mérito de la asignación del proyecto CONACYT debo compartirlo con el Dr. Raúl Tobar Gálvez quien me alentó a concursar y compartió conmigo su experiencia en el recorrido formal para llegar a destino.

La investigación en la que se sustenta esta tesis de maestría representa en mucho un trabajo colectivo, sería muy extenso nombrar uno por uno a quienes a lo largo de este proceso mostraron solidaridad, apoyo, afecto y paciencia y contribuyeron por tanto a este esfuerzo.

Valga una frase de Eduardo Galeano para decir **GRACIAS** a todos ellos: esposo, hijos, sobrinos, amigos, maestros y personal de apoyo del CIEMAD y compañeros de la generación XX.

La memoria guardará lo que valga la pena.

La memoria sabe de mi más que yo; y ella no pierde lo que merece ser recordado.

Fiebre de mis adentros: las ciudades y la gente,
desprendidos de la memoria, navegan hacia mi;
tierra donde nací, hijos que hice, hombres y mujeres
que me aumentaron el alma.

INDICE		
	Glosario	i
	Siglas	ii
	Relación de Cuadros y Gráficas	iv
	Relación de Figuras y Esquemas	iv
	Resumen	v
	Abstract	vi
1.	Introducción	1
2.	Materiales y Métodos	5
3.	Marco Conceptual	
3.1	El turismo en México	12
3.2	Sustentabilidad y Política Pública	17
3.3	Política Pública en Turismo	21
4.	Áreas Naturales Protegidas	
4.1	Caracterización	30
4.2	Tipos y características de las Áreas Naturales Protegidas	34
4.3	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas	38
4.4	El manejo de las Áreas naturales Protegidas	40
5.	Resultados y Análisis	
5.1	Problemática turística existente en las ANP`s de acuerdo a los Programas de Manejo.	47
5.2	Infraestructura turística autorizada en Áreas Naturales Protegidas	64
5.3	Apoyos dados por diferentes instancias del Gobierno Federal	74
5.4	Actividades autorizadas en Áreas Naturales Protegidas	90
5.5	La política pública turística a la luz de los datos	93
6.	Conclusiones y Recomendaciones	99
7.	Fuentes de Información	102
8.-	Anexos	112

GLOSARIO

Capacidad de Carga	Estimación de la tolerancia de un ecosistema al uso de sus componentes, tal que no rebase su capacidad de recuperarse en el corto plazo sin la aplicación de medidas de restauración o recuperación para restablecer el equilibrio ecológico.
Conservación In Situ	La conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.
Contaminante	Toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural.
Ecosistema	Complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional.
Medio Ambiente	Conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados
Prevención	El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro ambiental.
Programa de Manejo	Instrumento rector de planeación y regulación que establece las actividades, acciones y lineamientos básicos para el manejo y la administración del área natural protegida.
Protección	El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro.
Recurso Natural	Elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre
Turismo	Fenómeno social que consiste en el desplazamiento voluntario y temporal de individuos o grupos de personas, que fundamentalmente por motivos de recreación, descanso, cultura o salud, se trasladan desde su lugar de residencia habitual a otro lado en el que no ejercen ninguna actividad remunerada, generando múltiples interrelaciones de importancia social, económica y cultural.

SIGLAS

ANP	Área Natural Protegida
APFF	Área de Protección de Flora y Fauna
APRN	Área de Protección de Recursos Naturales
CIGA	Centro de Información para la Gestión Ambiental
CIP	Centro Integralmente Planificado
CIPET	Centro de Información del Programa de Empleo Temporal
CMMAD	Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
DGIRA	Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental
DOF	Diario Oficial de la Federación
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
FOGATUR	Fondo de Garantía y Fomento al Turismo
FONATUR	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
INFRATUR	Fondo de Promoción de Infraestructura Turística
IUCN	The World Conservation Union
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
MAB	Programa El Hombre y la Biosfera
MN	Monumento Natural
OMT	Organización Mundial de Turismo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
PCM	Plan de Conservación y Manejo
PET	Programa de Empleo Temporal
PM	Plan de Manejo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNMARN	Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales

PNT	Programa Nacional de Turismo
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
RB	Reserva de la Biosfera
R-LGEEPA-ANP	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas
RTP	Regiones Terrestres Prioritarias
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
TLCAN	Tratado de Libre Comercio con América del Norte
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

RELACIÓN DE CUADROS Y GRÁFICAS

CUADRO 1	Total de Áreas Naturales Protegidas Federales	35
CUADRO 2	Subzonas consideradas en el reglamento de la LGEEPA en Materia de ANP's	42
CUADRO 3	Total de Áreas Protegidas y Programas de manejo	48
CUADRO 4	Proyectos Turísticos por Regiones Evaluados por la CONANP, 1995-2004	70
CUADRO 5	Inversión PRODERS y PET por Regiones	78
CUADRO 6	Permisos para realizar Actividades Turísticas en ANP's, 1995-2004	92
GRÁFICA 1	Incremento en Número y Superficie de las ANP's por Sexenio	31
GRÁFICA 2	Superficie en el SINAP por Región	40
GRÁFICA 3	ANP's por Categoría con Plan de Manejo	48
GRÁFICA 4	Proyectos Evaluados por la CONANP, 1995-2004	68
GRÁFICA 5	Proyectos por Sector Evaluados por la CONANP, 1995-2004	69
GRÁFICA 6	Proyectos Turísticos por Región y ANP Evaluados por la CONANP, 1995-2004	72
GRÁFICA 7	Inversión Total de la CONANP en ANP's, 1996-2004	77
GRÁFICA 8	Inversión CONANP en Turismo por Regiones, 1996-2004	79
GRÁFICA 9	Inversión de la CONANP en ANP's de cinco Regiones.	80
GRÁFICA 10	Inversión Porcentual de la SECTUR por Región, 2002-2004	85
GRÁFICA 11	Inversión de la SECTUR en ANP's, 2002-2004	89

RELACIÓN DE ESQUEMAS Y FIGURAS

ESQUEMA 1	Descripción Metodológica	11
FIGURA 1	Procedimiento de Revisión y Resolución de los EIA	66

RESUMEN

El ecoturismo en las Áreas Naturales Protegidas de México se presenta como uno de los instrumentos de política pública capaz de promover el desarrollo socioeconómico salvaguardando los recursos naturales. En el planteamiento anterior subyace que la actividad turística, por el sólo hecho de basarse fundamentalmente en los atractivos naturales, tiende a preservarlos rompiendo así la contradicción que se da en las sociedades modernas entre conservación y desarrollo.

Sin embargo el turismo en México ha crecido bajo una lógica de rendimiento del capital ajena a consideraciones ambientales y sociales, tendencia que podría continuar en el caso de que el denominado ecoturismo en las áreas protegidas responda exclusivamente a la necesidad de complementar la oferta tradicional ya existente y a la creación de nuevos nichos de mercado.

En este trabajo se abordó el análisis de la política pública relacionada con turismo así como los aspectos jurídicos que norman el desarrollo del mismo en las áreas protegidas. Adicionalmente, con el fin de conocer las características que reviste el fenómeno en la actualidad y la problemática inherente al mismo se revisaron los 43 Planes de Manejo existentes, los cuales cubren el 75% de la superficie protegida del país a nivel federal.

A fin de poder observar la tendencia del turismo en áreas protegidas se determinaron tres variables: la primera correspondió a la ubicación de creación de nueva infraestructura para lo cual se analizaron los Estudios de Impacto Ambiental de 1995 a 2004; la segunda se centró en los datos históricos sobre los programas federales de transferencia de recursos hacia esas áreas; la última variable abarcó los datos estadísticos de 1995 a 2004, relacionados con las solicitudes para realizar actividades en Áreas Naturales Protegidas.

La investigación muestra evidencias de que la política pública contiene criterios divergentes y contradictorios; que el Reglamento en materia de Áreas Naturales Protegidas vigente excede en alguno de sus contenidos a la propia Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y que la orientación predominante en turismo pone las áreas protegidas al servicio del modelo de turismo tradicional.

ABSTRACT

The ecotourism of the Protected Natural Areas of Mexico is presented as one of the instruments of policy that is capable of promoting socioeconomical development protecting natural resources. This last approach under lies that touristic activity, for being based fundamentally on them going against the contradiction that is given in modern society between preservation and development.

However, tourism in Mexico has grown under the logics of foreign capital output to environmental and social considerations. This tendency could probably continue if the ecotourism in the protected areas responds exclusively to the need of complementary the traditional offer that exists to the creation of new market places.

This work analyzes the relation ship between policy and tourism including the jurisdictional aspects that rule its development in protected areas. More over, 43 existing management plans, which cover 75% of the protected surface of de country in a federal level, were revised with the purpose of knowing the characteristics that cover this phenomenon nowadays as well as the issues that are inherent to it.

There variables were determined in order to be able to observe the tendency of tourism in protected areas: the first one corresponds to the location of the creation of a new infrastructure for which the studies of Environmental Impact from 1995 to 2004 were analyzed; the second one was centered in historical data about federal programs of transference of resources to those areas; the last variable analyzes statistical data from 1995 to 2004, which relate to the requests to carry out activities in Protected Natural Areas.

The investigation shows evidence that policy contain divergent and contradictory criteria; that the regulations for Protected Natural Areas that are still valid exceed in some of its contents the Laws of Ecological Balance and Environmental Protection; also, that the predominant orientation in tourism puts the protected areas to the service of the model of traditional tourism.

1.- INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos centrales para el desarrollo del ecoturismo¹ es la posibilidad de contar con zonas ricas en biodiversidad y poco afectadas por el ser humano, por lo que las características geográficas y de biodiversidad de México lo convierten en un país capaz de ofrecer alternativas turísticas basadas en los nuevos patrones de interés del turismo nacional e internacional.

Estudios de la Organización Mundial de Turismo (OMT) consideran que si bien las visitas a grandes ciudades y destinos de playa seguirán siendo, en números absolutos, los segmentos de mayor demanda, también serán los más competidos, en tanto que el segmento que muestra mayor dinamismo en su crecimiento se encuentra ligado a intereses relacionados con el medio ambiente (Redes, 2000:61).

Derivado de la confluencia de dos grandes regiones biogeográficas, la neártica y la neotropical, así como de la variedad y complejidad de su topografía y su historia geográfica y evolutiva, México presenta una gran diversidad biológica y de ecosistemas, ocupando el cuarto lugar entre los países considerados con mayor megadiversidad (SEMARNAT, 2001:6), lo que lo hace ideal para la inversión en desarrollos de turismo alternativo.

Sin embargo, datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) señalan que existe una pérdida de cubierta forestal anual de alrededor de 600 mil hectáreas, especialmente en las selvas tropicales; si se considera que la cobertura vegetal es el mejor indicador de la situación de los otros componentes ecológicos, se puede afirmar que existen graves riesgos de pérdida de la biodiversidad. En la actualidad hay en México 2,421 especies de flora y fauna en diferentes categorías de riesgo, lo cual se podría sumar, en caso de no preservarlas, a las pérdidas que ya se han dado en nuestro país y que se

¹ Ecoturismo: Tipo de turismo donde la motivación principal de los turistas es la observación y apreciación de la naturaleza, así como de las culturas tradicionales, que contribuye a la conservación del patrimonio cultural y natural e incluye a las comunidades locales en su planificación y desarrollo y contribuye a su bienestar (PNUMA-OMT, 2002).

1.- INTRODUCCIÓN

calculan en el 5.2% de las extinciones del mundo en los últimos 400 años (SEMARNAT, 2001:20).

De esta manera y ante la problemática de depredación de los ecosistemas, la SEMARNAT a través de sus Planes y Programas Multisectoriales plantea al ecoturismo y la recreación como una de las actividades que pueden promover el desarrollo socioeconómico salvaguardando los recursos naturales, este es el caso por ejemplo del Corredor Biológico Mesoamericano (que incluye Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Yucatán), del Plan Puebla Panamá, del Proyecto Escalera Náutica del Mar de Cortés² y del Corredor Cancún Riviera Maya (SEMARNAT, 2001:68-72).

El ecoturismo queda demarcado, entonces, como una de las vías para el aprovechamiento sustentable, el cual comprende la utilización de los recursos naturales de tal forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos (LGEEPA, 1988:2).

En las zonas y estados mencionados existe una gran presión sobre los recursos naturales por parte de la población que vive, mayoritariamente, en condiciones de marginación; en las zonas forestales habitan aproximadamente 12 millones de personas y en las regiones de mayor importancia por su biodiversidad 3.3 millones (SEMARNAT, 2001:9).

Si bien la situación es innegable, esto es sólo parte del problema general ya que en lo que respecta a las Áreas Naturales Protegidas (ANP's), éstas tienen la presión por una parte de la pobreza, pero por otra están presionadas por los sectores productivos del gran capital.

² En este caso si bien no se utiliza el término ecoturismo se habla de “un marco de planeación integral que responda a los criterios de sustentabilidad social, ambiental y económica”

1.- INTRODUCCIÓN

El turismo en México se ha organizado de acuerdo a un criterio puramente economicista de manera dominante, que exige la máxima y más rápida rentabilidad de la inversión; el turismo alternativo y de manera particular el ecoturismo, pudieran responder a la misma lógica.

Bajo esta perspectiva cabe preguntarse si el impulso al ecoturismo en el país y en el mundo se concibe mayoritariamente como la creación de nuevos nichos de mercado que se planean, operan, comercializan y explotan de forma tradicional.

Lo anterior es de suma importancia ya que el ecoturismo en lo particular se basa en ANP's, el turismo entonces habiendo generado ya grandes desequilibrios en lo natural y lo social fundamentalmente en zonas costeras, puede ahora llevar la misma problemática a las zonas ricas en biodiversidad, contribuyendo de esta manera al deterioro de las mismas.

A la fecha no existe ninguna evaluación sobre el turismo que se desarrolla en ANP's, razón por la cual es imposible determinar hasta que punto está contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida de la población que allí vive. La carencia en la información imposibilita realizar un análisis que permita conocer las tendencias existentes de esta actividad y tener elementos suficientes para proponer la realización de planes integrales y la adecuación de la normatividad vigente para evitar el deterioro derivado de las presiones que ejerce el turismo sobre muchas de éstas áreas.

Lo anterior nos lleva a considerar que las actividades turísticas implementadas en ANP's responden a criterios divergentes de política pública no contribuyendo por tanto a su conservación ni al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades que allí se asientan.

En virtud de que es de vital importancia contar con un diagnóstico sobre la situación que guarda el turismo en las ANP's, con el fin de conocer las tendencias

1.- INTRODUCCIÓN

existentes de esta actividad y tener elementos suficientes que permitan proponer lineamientos para el uso turístico sustentable, se plantea como objetivo de la investigación, el análisis del turismo que se encuentra en las ANP's a fin de aportar elementos que sirvan de base para la determinación de políticas públicas en lo referente al desarrollo del turismo en las mismas.

Para lograr lo anterior será necesario:

- a) Analizar los Planes de Manejo (PM's) con la finalidad de conocer la problemática ambiental derivada del turismo.
- b) Revisar los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) a fin de ubicar la tendencia que guarda la infraestructura turística autorizada en las ANP's.
- c) Identificar las actividades que se desarrollan en las ANP's y los sitios en los que prioritariamente se asientan.
- d) Identificar los apoyos otorgados para turismo por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y la Secretaría de Turismo (SECTUR) y el destino de los mismos.

2.- MATERIALES Y MÉTODOS

El presente estudio se diseñó de forma tal que tanto los aspectos cualitativos como cuantitativos contribuyeran a determinar las actividades turísticas que se desarrollan en el ámbito de las Áreas Naturales Protegidas.

Los aspectos de corte cualitativo, como las entrevistas a personas relacionadas con el tema de investigación, aportaron elementos que fueron útiles para tener una primera noción de la situación que guarda el turismo en éstas áreas, brindando un primer acercamiento que permitió trazar las posibles rutas en la obtención de datos.

Al paralelo se recurrió a documentos con el fin de conocer en profundidad la evolución del turismo en nuestro país, los principales desarrollos existentes y las nuevas tendencias que marcan los organismos internacionales especialistas en el tema.

El propio desarrollo de la investigación marcó la necesidad de realizar un análisis del concepto de sustentabilidad en su devenir histórico y ligado, además, al turismo.

Si bien el trabajo no contemplaba en un inicio el realizar una referencia explícita al término políticas públicas hubo necesidad de incluirlo en tanto este elemento fungía como nexo explicativo de los datos sujetos a estudio. Toda vez que se tomó la política pública como referente el paso siguiente fue el análisis de los dos programas sectoriales relacionados con la investigación, el de la Secretaría de Turismo y el de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La revisión histórica de las ANP's en México permitió visualizar su evolución y a través de la superficie incorporada observar la importancia o peso que tuvo la conservación en cada sexenio. La información incluye datos que aporta la Comisión de Áreas Naturales Protegidas hasta el mes de agosto de 2005, presentando adicionalmente el panorama en el futuro a corto plazo, al

2.- MATERIALES Y MÉTODOS

contemplarse información de los borradores publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de áreas a incorporarse.

De la revisión exhaustiva de los datos de la CONANP surgieron algunas discrepancias en superficie y número de áreas que se señalan en los cuadros respectivos.

Dentro de los aspectos cualitativos se examinó de forma particular y comparativa, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) así como el Reglamento de la misma en materia de Áreas Naturales Protegidas.

Los aspectos cuantitativos abarcaron cuatro elementos, los cuales al relacionarlos permitirían resolver la pregunta central ¿dónde se ubica el turismo en las ANP? y al paralelo observar la tendencia de crecimiento del mismo, estos fueron:

- a) Planes de Manejo. Se revisaron en su totalidad 43 Planes de Manejo, 30 aprobados y publicados y 13 borradores que se encuentran en fase de consulta. El análisis incluyó en un primer momento los ecosistemas dominantes, la problemática y la zonificación propuesta en cuanto a las actividades posibles de realizarse. De esta primera revisión surgió como elemento prioritario la problemática y la síntesis de la misma cuando se encontraba referida a turismo. Este aspecto se consideró relevante en tanto aporta datos del 75% de la superficie protegida que permiten dimensionar el impacto que puede tener la política pública del sector turismo en los ecosistemas.
- b) Infraestructura turística existente autorizada. Para localizar éste aspecto se recurrió al Centro de Información para la Gestión Ambiental (CIGA) de la SEMARNAT mediante el cual se localizaron hasta diciembre de 2004, 10,536 estudios con dictamen a nivel central y 1,581 estudios dictaminados por las delegaciones de SEMARNAT.

2.- MATERIALES Y MÉTODOS

Teniendo el total de EIA's registrados en el sistema mencionado se avanzó en tres etapas. Primero se identificaron los estudios que correspondían a algún tipo de infraestructura para turismo (hoteles, restaurantes, senderos, etc.), una vez obtenida esta información que arrojó un total de 1,205 estudios se estableció un segundo filtro a través de los municipios. Para lograr esto se ubicaron por municipio el total de EIA's cruzando luego los datos con los municipios que integran las ANP's. Esta primera depuración permitió tener una lista de EIA's correspondientes a turismo, cuya infraestructura autorizada correspondía a un Municipio en el cual se encontraba un área protegida o parte de la misma.

En esos momentos de la investigación documental se presentó un problema relevante, la forma de presentación de la información -poligonales georeferenciadas- en algunos casos no hacía factible ubicar con exactitud la infraestructura debido a la carencia de equipo de sistemas de información geográfica; en el extremo opuesto encontramos muchos estudios de impacto con información insuficiente para localizar con mayor precisión la ubicación de la misma.

Dado que de acuerdo al Reglamento Interno de la SEMARNAT la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas debe emitir opinión mediante un dictamen sobre los estudios de impacto, recurrimos a la misma para solucionar el problema mencionado. Después de varias entrevistas y contactos con los encargados de emitir dicha opinión se obtuvieron los dictámenes realizados por los especialistas a cargo. Al cruzar la información del CIGA y la proporcionada obtuvimos una lista confiable de 174 estudios de impacto ambiental de turismo que se encuentran en áreas protegidas. Es importante mencionar que la información es 100% exacta, en cuanto a la ubicación de la infraestructura, dado que el estudio se envía en primer lugar

2.- MATERIALES Y MÉTODOS

al área de sistemas de información geográfica para constatar que éste corresponde a un área protegida.

c) Actividades que se realizan. Se encontraron dos fuentes de información:

Ley Federal de Derechos, Art. 198 y 198A. Este pago está dirigido al uso, goce o aprovechamiento en ANP's de los elementos naturales marinos e insulares así como al de elementos naturales y escénicos terrestres. Es la cuota que debe cubrir el turista por realizar actividades como buceo, recorridos en embarcaciones, observación de flora y fauna así como actividades turísticas, deportivas y recreativas como ciclismo, paseo a caballo, rappel, montañismo, etc. Esta fuente sólo aportó datos globales sobre los montos recaudados; al estar agregada la información no se distinguen las diferentes actividades al interior de la partida por lo que los datos carecieron de relevancia para los fines de ésta investigación.

Ley Federal de Derechos Art. 194 C. En éste artículo se establece el pago por permisos o concesiones para uso o aprovechamiento de ANP. Es la cuota que debe pagar el prestador de servicios de una actividad, por ejemplo para el caso de buceo, el pago es por embarcación.

La CONANP lleva un control de las autorizaciones de actividades referidas en el Art. 194 C, la cual abarca una serie histórica de 1995 a 2004. Sin embargo los datos mayoritariamente no son comparables al haberse recolectado bajo diferentes metodologías. Hasta el año 2001 los permisos se otorgaban por prestador de servicios, el cual podía tener uno o más elementos para la actividad, a partir de esta fecha los permisos se emiten por unidad lo que se refleja en los datos con un aparente crecimiento de la demanda de actividades. Adicionalmente debe tenerse en cuenta en este rubro que el cambio en la forma de recopilar la información fue gradual y no todas las áreas protegidas se sumaron en el mismo momento. Se considera que los datos comparables son solamente los de 2003 y 2004.

2.- MATERIALES Y MÉTODOS

En la información de permisos es evidente para el lector la ausencia de algunas áreas en las que de forma evidente se practican actividades, esto obedece a la reticencia por parte de los prestadores de registrarse.

- d) Transferencia de recursos de las Secretarías relacionadas. La primera búsqueda se centró en localizar los programas de la CONANP y de la SECTUR relacionados con turismo en áreas protegidas. Una vez ubicados se analizaron documentos de ambos organismos con el fin de obtener los datos, sin embargo la información que aparece en los documentos viene en forma agregada lo que no permite distinguir con exactitud los lugares en los cuáles fueron aplicados los recursos fiscales. Ante esta situación se recurrió al personal a cargo de los programas el cual, luego de varias reuniones, aportó la información en forma detallada.

En lo que se refiere a la presentación de la información estadística se decidió seguir la misma estructura de regionalización de la CONANP. La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas se encuentra culminando su proceso de descentralización del cual forma parte la distribución del trabajo en siete regiones en las cuales se ubican las 155 áreas protegidas con decreto que integran actualmente el registro. Para lograr esto el primer paso fue ubicar las áreas de acuerdo a las regiones, sin embargo se encontró que no existe ningún documento publicado en el que se indique cuáles son las ANP's que componen a cada región. Ante esta situación se recurrió al directorio de funcionarios el cual está estructurado por región e indica el personal responsable de cada área protegida. Sin embargo, dado que no todas las áreas protegidas se encuentran administradas por la CONANP, no aparecen en el mismo. El siguiente paso fue recurrir al personal de la CONANP de las oficinas centrales, éste tampoco contaba con dicha información.

Ante la falta de datos, se realizó un primer listado con la información del directorio de funcionarios de la CONANP, el segundo paso consistió en ubicar las áreas

2.- MATERIALES Y MÉTODOS

protegidas de los Estados que pertenecen en su totalidad a una sola región, en el tercer paso se ubicaron las áreas restantes de acuerdo a los mapas regionales existentes.

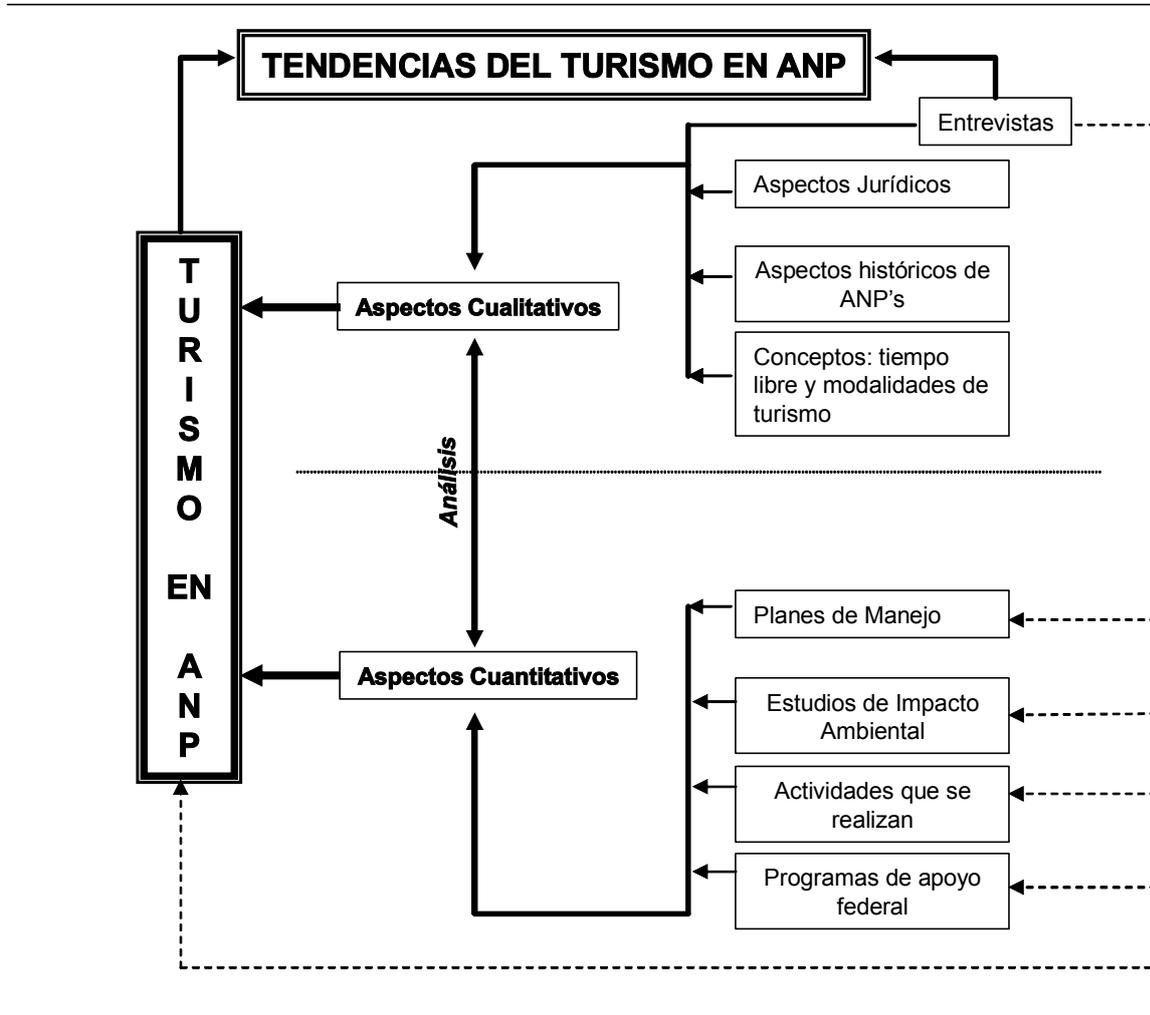
En el esquema 1 se puede apreciar la descripción metodológica, en ella se observa que las entrevistas fueron un elemento permanente de este trabajo. Las consultas e intercambio de opiniones con personal de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y de la Secretaría de Turismo permitió ir acotando el tema, obtener información original, hasta ahora no publicada en un estudio de éste tipo y por otra parte recoger opiniones valiosas de la forma de trabajo, así como de las limitaciones y desafíos que enfrentan los funcionarios encargados de instrumentar las políticas públicas.

También es necesario destacar que en lo que respecta al análisis de conceptos se revisó la bibliografía existente referida a turismo alternativo y en lo concreto de ecoturismo. Lo anterior no se refleja en su totalidad en esta investigación, sin embargo la consulta de material permitió forjar criterios y puntos de vista que coadyuvaron en el análisis del tema, razón por la cual se incluyó en la bibliografía.

Por último importa mencionar que la descripción metodológica intenta hacer visible el camino recorrido mostrando que éste no fue lineal, sino un constante ir y venir entre datos, aspectos cualitativos y entrevistas siempre mediados por el análisis lo que permitió ir definiendo y acotando el tema en la medida en que existía cada día una mayor aprehensión del objeto de estudio. El trabajo que se resume en la descripción esquemática partió siempre de lo real, concreto, a partir de lo cual se fueron delineando las interacciones ocultas del fenómeno en estudio para así poder explicarlo.

2.- MATERIALES Y MÉTODOS

ESQUEMA 1.- DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA



3.- MARCO CONCEPTUAL

3.1 El Turismo en México

Guiado por el paradigma de modernidad, el turismo en México, a partir de los años sesenta, se ha desarrollado en función de las expectativas básicamente del mercado norteamericano, creando una oferta acorde al denominado *American Way of Life* como prototipo de sociedad avanzada que tiene en el turismo la oportunidad de disfrute de su tiempo libre, como parte del bienestar deseable orientado básicamente a las playas y a los hoteles “modernos”, en un ambiente aislado y aséptico que permite controlar o desaparecer la realidad del subdesarrollo (Redes, 2000:46).

El principal destino de playa en esos momentos fue Acapulco, en el estado de Guerrero, el cual se constituye como el modelo a seguir; a fines de la década de los 70s el turismo comienza un rápido ascenso que tiene su máxima expresión en los Centros Integralmente Planificados (CIP's)³. Cancún e Ixtapa ubicados en Quintana Roo y Guerrero respectivamente, inician su operación en 1975, más adelante se agregarán Loreto Nopoló (Baja California Sur), Puerto Escondido y por último Huatulco (ambos en Oaxaca) aproximadamente diez años después.

El Estado consideró que esta actividad requería una inversión relativamente menor a otras y que podría ser un gran dinamizador regional, generar empleos y captar un gran número de divisas. La planeación se centró en aspectos de urbanización y creación de infraestructura hotelera y de transporte aéreo, así como en la promoción y publicidad a nivel internacional (Redes 2000:48-54). En realidad los CIP's lejos de promover el desarrollo regional se convirtieron en enclaves, existiendo grandes interrogantes sobre el papel que han jugado en su

³ El primer encargado de los CIP fue el Banco de México, a pesar de haberse creado el Departamento de Turismo. En 1974 se crea el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) el cual es una fusión del Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR), constituido para el desarrollo físico y la planeación a finales de los 60 y el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (FOGATUR), constituido para el financiamiento a finales de los 50, el cual será el encargado de continuar el desarrollo de los CIP, función que mantiene a la fecha (Redes, 2000:50-52).

3.- MARCO CONCEPTUAL

aportación al desarrollo, máxime cuando hoy son evidentes los problemas sociales y ambientales que se han generado en dichas zonas.⁴

La visión de planeación careció de integralidad, se enfocó mayoritariamente a los servicios dirigidos al turista, dejando de lado las zonas urbanas, la creación de cadenas de insumos y los posibles impactos tanto en lo social como en la naturaleza, entre otros, que los mismos producirían.

El modelo de sol y playa, del cual los CIP's son sus más importantes representantes, aunque no los únicos, ya que existen destinos tradicionales⁵, de forma implícita al priorizar la generación de divisas y, por ende, al turismo internacional, deja de lado el turismo nacional el cual paradójicamente es el que tiene mayor impacto distributivo. La prioridad hacia el turismo internacional y concretamente el turismo norteamericano, tiene como consecuencia inmediata una gran dependencia de ese mercado y adicionalmente de los agentes tanto de intermediación como de servicios y transporte.

Por otra parte, el diseño urbano separó la zona turística de la zona para la población; la planeación en cuanto a servicios – agua potable, luz, energía eléctrica, residuos, etc. - y el propio paisaje fue meticulosamente cuidado en la zona turística; la zona de asentamientos humanos originarios del lugar no es incluida, ofreciendo de esta manera una imagen diferente, en cuanto a paisaje y excluyente en cuanto a dotación de servicios (Redes 2000:18-21).

Los desarrollos turísticos de sol y playa trastocan el paisaje de la peor manera posible: uniformándolo. Siendo, contradictoriamente, uno de los puntos

⁴ En 1976, a poco tiempo de iniciados los CIP, ya existían publicaciones sobre las ventajas y desventajas de la aplicación de las teorías sobre desarrollo regional basadas en polos de crecimiento. En esa fecha el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) publica un compendio de diferentes ensayos, en el cual destaca la participación de Dr. Barkin, el cual plantea una visión crítica del modelo a partir de un análisis de la labor desarrollada por la Comisión del Tepacaltepec, encargada del desarrollo de la región que abarca la cuenca del Río Tepacaltepec en Michoacán y Jalisco (Barkin, 1976:477-501).

⁵ Ejemplos de este tipo de destinos serían Puerto Vallarta en Jalisco, Mazatlán en Sinaloa, Manzanillo en Colima, etc.

3.- MARCO CONCEPTUAL

fundamentales del turismo la diversidad en la oferta y basándose mayormente en la naturaleza, estos desarrollos atentan contra ambos. Esta situación se manifiesta en una crisis evidente del sector, el cual ha llegado en muchos de sus destinos al límite de su crecimiento, evidenciándose a través de una crisis del medio ambiente.

En el modelo turístico dominante la naturaleza pasa a ser exclusivamente el “atractivo” ya dado, y sobre el cual no existe ninguna responsabilidad ni compromiso por parte de las empresas privadas y la comunidad local se constituye en la mano de obra que brinda el servicio.

Este modelo denominado tradicional o fordista, pone el énfasis en la masificación, no solamente en el producto sino en el consumo, al ofrecer un servicio altamente homogéneo (Lopes, 2002:48). A lo largo de su desarrollo ha ido integrando, al igual que otros sectores de la economía, diferentes empresas con el fin de obtener rendimientos más altos, al incorporar los diferentes elementos para la generación del servicio, de esta manera en la actualidad las grandes cadenas internacionales manejan también *tour* operadoras y líneas aéreas, lo que les permite mejores rendimientos.

Esta concepción de uso y consumo, en el marco del tiempo libre, ha llevado en la práctica a modelos de turismo basados en los servicios, en donde el hombre es visto exclusivamente como un cliente o consumidor, la libertad supuesta en el uso de este tiempo le es arrebatada para integrarla a la reproducción del ciclo del capital.

Los “desarrollos turísticos” creados como respuesta a la demanda de “sol y playa”, su planificación y operación responden a la lógica exclusiva de la rentabilidad económica, de oferta de “planta turística” en donde el hombre es exclusivamente un consumidor. La oferta turística, fundamentalmente en estos casos, ha perdido

3.- MARCO CONCEPTUAL

toda identidad, la naturaleza y la cultura original son sólo un marco que posibilita la venta.

Pero así como el turista es visto exclusivamente como consumidor y la población local como prestadora de servicios o a lo sumo como parte de un folklore teatral, la naturaleza es sólo un elemento de uso, el telón sobre el cual se desarrollan los diferentes actos. El turismo tradicional ha llevado las ciudades a la naturaleza, ha trastocado totalmente el paisaje para transformarlo en un universo que sea parte de lo cotidiano. Detrás del hermoso aspecto de estos desarrollos, distintos a lo habitual pero que siempre tienen un pie en lo conocido, se esconde el deterioro y la contaminación.

Sin embargo sería absurdo pensar que esta situación que ha sido la dominante dentro del turismo, es particular o ajena al resto de la realidad nacional, el turismo es sólo una expresión de las políticas que han regido el desarrollo de México.

En la actualidad existe un consenso bastante generalizado acerca de la crisis por la que atraviesa el medio ambiente la cual es manifiesta en diversos elementos como el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la contaminación de los mares, la inequidad y la pobreza. Esta crisis es consecuencia directa de la crisis de los modelos de desarrollo puestos en práctica a partir de la revolución industrial. La degradación del medio ambiente ha ido al parejo de la profundización del capitalismo, su ampliación a escala mundial y la globalización.

El hombre dentro de la lógica del capital, se ha ido apropiando y escindiendo de la naturaleza sin comprender los límites impuestos por la misma, pensando que la tecnología puede solucionar los retos que conlleva el crecimiento. Sin embargo a pesar de que la realidad ha demostrado la inviabilidad de este punto de vista, la globalización -entendida ésta como categoría histórica de internacionalización del capital- (Saxe-Fernández, 1999:9-10), continúa incorporando la naturaleza como parte de los procesos de producción, regidos únicamente por la ganancia.

3.- MARCO CONCEPTUAL

Tal situación, expresada en el turismo, es de vital importancia ya que esta actividad depende más que ninguna del entorno natural y es en el mismo que crea su producto o mercancía. La oferta turística a diferencia de otras, no puede sustituir sus insumos, éstos se encuentran fijos en un lugar, son esos propios insumos (atractivos) los que le agregan otra característica particular, el consumidor es quien se traslada para los efectos de poder obtener el producto que se hace tangible a través de los servicios.

El binomio cultura-naturaleza como atractivo, es lo que confiere la esencia al fenómeno turístico y aún más en la actualidad cuando se plantean nuevas formas de realización del mismo, alternativas al denominado “turismo tradicional”⁶.

De acuerdo a Molina (2000:32) la modalidad de turismo alternativo se sustenta en la evolución o cambio de las preferencias del consumidor, generadas a su vez por cambios en la superestructura. Como resultado de la generalización en la población mundial respecto de la preocupación por aspectos ambientales, se considera que se reforzará la tendencia de viajes con una mayor calidad, siendo un punto fundamental en la misma, la calidad ambiental; si a esto se agrega la búsqueda de la diferenciación de la experiencia, en el marco de un turismo activo, con una mayor interacción con el patrimonio natural y cultural, se observa que estos nuevos patrones ejercerán, a mediano plazo, una fuerte presión hacia el cambio de estrategias de las empresas que manejan el turismo internacional masivo.

Si bien la globalización, como expresión actual del neoliberalismo, es el fenómeno dominante en los patrones de vida, esto no implica que el propio capitalismo no se encuentre sujeto a formas críticas que muestran las contradicciones en su propio seno; documentos como el generado por el Club de Roma, “Los límites del crecimiento”, el Reporte Brundtland de la Organización de Naciones Unidas (ONU),

⁶ La expresión “turismo tradicional” es la más divulgada para definir el turismo de sol y playa, también llamado de las tres “S” (*sand, sea, sun*) en contraposición al “turismo alternativo”.

3.- MARCO CONCEPTUAL

“Nuestro Futuro Común” y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medio Ambiente, conocida como la Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra (Carabias y Povencio, 1993:3-10), han marcado elementos de una conciencia crítica del uso de los recursos naturales, que si bien no se opone drásticamente a las formas de apropiación del capitalismo, cuestiona su racionalidad.

3.2 Sustentabilidad y Política Pública

La sustentabilidad, concepto que surge en la década de los 70 y se institucionaliza a partir de 1987 con el informe Nuestro Futuro Común, ha venido a ser un punto de coincidencia entre quienes buscan conciliar el desarrollo y la conservación. El término sustentabilidad en tanto hace referencia a la satisfacción de las necesidades de hoy pero sin comprometer la satisfacción de las mismas por parte de las futuras generaciones, se ha transformado en un adjetivo del desarrollo y ha pasado a formar parte de los planes nacionales y sectoriales; así encontramos desarrollo sustentable, agricultura sustentable, turismo sustentable y hasta sistema de pensiones sustentable. De acuerdo a Romero (1999, 301-321) se debe reconocer que en la capacidad de aglutinar a partidarios de las más variadas perspectivas teórico-normativas se encuentra también una de las mayores debilidades de la noción de sustentabilidad.

La salvedad anterior implica que en el análisis poco aporta el definir el objeto como sustentable, ya que el aparente punto de unión de las diversas políticas públicas⁷ sectoriales no guarda solidez en tanto deja de lado la multitud de visiones de un problema.

⁷ En este trabajo el término “política pública” (*policy*) se encuentra referido básicamente a las decisiones de gobierno; excluye por tanto la connotación relacionada con estructuras de poder, partidos políticos o grupos de presión (*politics*). A lo largo del documento se utilizará “política pública” o “política” en el sentido mencionado (*policy*), salvo aclaración expresa.

3.- MARCO CONCEPTUAL

La evolución de la preocupación del medio ambiente se evidencia desde 1960 en el libro *Silent Spring* de Rachel Carson (Boada, 2003:9-39) y que llega a un nivel de reconocimiento y acuerdos internacionales en la búsqueda de soluciones a un problema que se reconoce como global con la Cumbre de la Tierra en 1992, se manifiesta en México no sólo en la firma de diferentes acuerdos internacionales sino además, a través de las políticas públicas de los diferentes sectores y en los cambios en la legislación para adaptarse al nuevo marco. Uno de los acuerdos tácitos de la política será la sustentabilidad como objetivo de desarrollo nacional.

El problema radica entonces en el cómo se lleva a la práctica esa noción asumiendo que en el turismo implica la reorientación de la política pública con el fin de, por una parte, reajustar el modelo tradicional o masivo y por otra la creación de un modelo a largo plazo apegado a principios, que aún en su generalidad marcan un rompimiento con las características básicas de los desarrollos que a la fecha se han realizado.

La tendencia del turismo hacia zonas en relativo estado de conservación no puede verse exclusivamente como un problema de diversificación de la demanda o como un problema técnico de cumplimiento de normas ambientales, entronca con situaciones de fondo en las cuales lo que está en juego es una rica biodiversidad, única muchas veces en el planeta.

El hacer del turismo un instrumento privilegiado como actividad económica en áreas protegidas no sólo marca un pasaje del concepto de conservación estricta a uno más dinámico de conservación-uso, sino que asume a través de argumentos racionalistas, que esa actividad está llamada a ser la solución al problema de la conservación en tanto puede proveer de recursos para el sostenimiento de dichas áreas y coadyuvar al aumento de la calidad de vida de las comunidades que allí se asientan.

3.- MARCO CONCEPTUAL

La interrogante que debemos considerar, es si es el turismo quién se pone al servicio de las ANP's y sus habitantes o son éstos quienes vienen ahora a apoyar al turismo exclusivamente como valor agregado de un producto ya existente, envejecido, que requiere de nuevos ímpetus.

El cambio de la política del gobierno en lo que respecta al sector primario expresada en el modelo neoliberal en la rápida apertura mediante el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), el abandono de los subsidios y la orientación de la producción hacia la exportación o la integración a cadenas productivas que agreguen valor a los productos primarios, ha dejado fuera a amplios sectores que carecen de las condiciones para incorporarse a este tipo de mercado. Parte de esa población se asienta en ANP's y vive en condiciones marginales en medio de una gran riqueza que da servicios al planeta, pero a la cual es difícil asignarle un valor dentro de una economía de mercado, el turismo representa en ese entorno la vía de asignación de valor por medio de un producto mucho más redituable que la agricultura o la pesca.

Integrar a las áreas protegidas como mercancía mediante el turismo exige políticas públicas con un alto grado de transversalidad, un amplio consenso y la decisión explícita no sólo de conservación sino de apropiación de los beneficios por parte de las comunidades. Si el interés por la conservación va más allá del discurso y la política ambiental concibe a los ecosistemas como bienes económicos, el centrarse en el mercado hace necesario crear instrumentos de contrapeso que puedan mediar y hasta desarticular algunas iniciativas de los agentes económicos con interés en esas áreas.

La política pública es ante todo la parte ejecutora de la administración pública y se basa en decisiones que deben incorporar la opinión, la participación y la corresponsabilidad de quienes aportan los recursos en tanto ciudadanos privados, electores y contribuyentes (Aguilar, 1996:16-36), pero esas decisiones no se construyen en el abstracto están vinculadas a conflictos entre valores e intereses

3.- MARCO CONCEPTUAL

que el gobierno debe visualizar con el fin de decidir la orientación de la política dentro de una visión de nación.

Crear contrapesos al modelo de mercado, en el cual la protección al ambiente opera como un costo y condición del proceso económico, cuya “sustentabilidad” se basa en la racionalidad mecanicista y la valoración a corto plazo (Leff, 2000:39-50) implica, al momento del diseño de la política pública, sumergirse en el conflicto dados los diferentes valores, derechos culturales y lucha por la apropiación de la naturaleza.

Al construir por tanto la política pública del sector turismo, o cualquier otro sector, se espera una propuesta de intervención que altere situaciones o circunstancias en el futuro lo que significa que existirá por tanto, un alto nivel de incertidumbre a raíz de que el entorno que genera la política es cambiante al igual que el peso de los actores que intervinieron en la misma. Esas características son fundamentales al momento del análisis y la integración de las mismas, ya que agregan por una parte un alto sentido hipotético al trabajo de construcción de políticas y por otra, al considerarse los actores y grupos de presión el analista se encuentra en el punto de unión de política (*politics*) y política pública (*policy*).

El elemento de acción a futuro que integra la política pública es crucial, en tanto la política funciona a manera de hipótesis, el análisis de políticas contribuye a la toma de decisiones ya que ofrece información con base en la investigación y el análisis, aislando los elementos y revelando incongruencias en los fines o en los procedimientos (Aguilar 1996, 68-74).

Considerar además en la construcción de la política el conocimiento de los intereses existentes en torno a la misma, el de sus actores y el de los grupos de presión que se moverán para defenderlos, supone superar la noción de que la labor es estrictamente técnica. Es necesario romper con la visión elitista y técnicamente autosuficiente que considera que se puede superar la participación

3.- MARCO CONCEPTUAL

social y el conflicto mediante una cuidadosa planeación (Arellano, 1996:319-359). Evitar la participación considerando que esto diluye el conflicto dejando de lado por tanto el peso y formas de expresión de los grupos relacionados con el tema, representa más bien un obstáculo para la construcción de consensos. Pensar que las decisiones emanan sólo de consideraciones técnicas, subvalorando el análisis de intereses, de grupos de poder y participación de éstos lleva muchas veces al fracaso de proyectos importantes parte de políticas sectoriales⁸.

El carácter público de las políticas como menciona Cabrera (2000, 189-229) excede el contenido jurídico y su significado va más allá de lo estatal, se encuentra ligado al gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia. Cuando la política es definida, diseñada, ejecutada y evaluada casi exclusivamente desde el gobierno, omitiendo la participación de los grupos y ciudadanos involucrados, nos encontramos con una política de gobierno no con una política pública.

3.3 Política pública en turismo

La política pública se encuentra definida en primer término en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y derivado de éste en los diferentes programas sectoriales. En el marco de este trabajo es importante conocer los principales lineamientos vigentes de política de los sectores involucrados –turismo y medio ambiente- con el fin de concretizar la tendencia de cada uno así como los puntos de unión de ambos programas.

⁸ Posiblemente el mejor ejemplo de la subestimación a que hacemos referencia sea el caso de la construcción de un nuevo aeropuerto en San Mateo Atenco, Estado de México en el año 2000. El gobierno, en el marco de su política pública del sector comunicaciones y transportes, considera un proyecto técnico, toma en cuenta a grupos de interés del capital y deja de lado a las comunidades que serán afectadas las cuales en un inicio tienen un menor grado de organización y aparentemente pueden ejercer menor presión que los grupos de grandes capitales. El resultado de la subvaloración es conocido por todos en México.

3.- MARCO CONCEPTUAL

a) Programa Nacional de Turismo 2001-2006

El Programa Nacional de Turismo (PNT) parte de una evaluación del sector en la cual demuestra la contribución que éste realiza a la economía nacional, muestra las nuevas tendencias a nivel mundial y señala la visión económica que prevalece. A pesar de los avances que se han dado, el turismo se caracteriza por una alta concentración de la oferta en lo cual intervino de manera fundamental la tendencia al desarrollo físico y territorial de algunas localidades (SECTUR, 2001a:29-69).

El documento podríamos denominarlo, es de rompimiento con la política turística dominante ya que si bien considera la consolidación de la oferta que tiene una importante presencia en los mercados, perfila un nuevo modelo de desarrollo turístico basado en las nuevas tendencias del mismo y en un más equitativo sistema de distribución de la riqueza, para lo cual es pieza clave el desarrollo a partir de lo local.

De acuerdo a lo anterior la política define su objeto principal y tres ejes que son los que aportan a su construcción.

Al considerar como eje integrador de su política al turismo como prioridad nacional, la SECTUR plantea que a pesar de que al turismo se le ha asignado un espacio de privilegio en el discurso, esto no ha sido consecuente en la práctica con los apoyos que el sector demanda en lo económico y en lo político. Cabe acotar que realmente los apoyos se han dado pero privilegiando la visión económica y al Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) como punta de lanza a cargo de los proyectos,

La superficialidad con que se ha visto al turismo ha llevado a una subestimación del mismo como actividad que aporta al desarrollo nacional, esta carencia que marca la SECTUR consideramos emana del modelo predominante sol y playa, en el cual solamente se destaca la generación de empleo, divisas y el desarrollo

3.- MARCO CONCEPTUAL

regional, existiendo además serias dudas sobre la real contribución del sector fundamentalmente en los dos últimos aspectos. Derivado de la generación de divisas el modelo ha puesto también en primer término a la demanda extranjera, abandonando al turismo nacional a su suerte aunque se reconoce que éste es quien más aporta. La falta de reconocimiento del turismo tiene su raíz en mucho, en la propia versión que los técnicos del sector han dado de ella, en la medida que vislumbran la actividad a partir del servicio, dedicándose por tanto al desarrollo de infraestructura, dejando de lado la contribución que éste realiza como parte sustancial de la utilización del tiempo libre del ser humano.

El turismo es, como lo marca el PNT, una actividad compleja que requiere la coordinación y participación de los diferentes sectores involucrados a fin de tener una política pública integral, la cual se vea reflejada en la planeación y rompa con la unilateralidad que la caracteriza; pero mientras el turismo se visualice exclusivamente como un factor económico, dejando de lado el aspecto humano, trazar esa política será sumamente difícil.

Otro de los ejes es *turistas totalmente satisfechos* para lo cual se requiere una identificación de los mercados y una labor de mercadotecnia en la que destaca la actividad promocional. Al paralelo es necesario de acuerdo a la SECTUR elevar la calidad del producto, para lo cual es clave la formación de los recursos humanos que intervienen y el fortalecimiento de una cultura turística. Íntimamente ligado con esto se encuentra la necesidad de hacer más *competitivas a las empresas* que intervienen, lo cual debe ir dirigido a ofrecer al turista una experiencia de mayor valor que la de los competidores.

En el eje destinos sustentables SECTUR critica los criterios de un pseudo desarrollo del sector, en el cual el impulso del turismo se dio preferentemente hacia proyectos que generaran beneficios inmediatos de recuperación de inversión ligados al rápido crecimiento de la demanda. Estos centros se han mantenido, menciona, como enclaves turísticos exitosos *en el mejor de los casos*, pero sin

3.- MARCO CONCEPTUAL

lograr integrar las economías locales. La crítica va más allá al considerar que la falta de políticas claras de desarrollo regional, ha dado lugar a la coexistencia de distintas realidades del país dentro de un mismo modelo de desarrollo (SECTUR, 2001a:121-153).

SECTUR contrapone dos visiones, la propia y la de FONATUR y muestra que la política que ha pesado en el desarrollo del sector es la segunda, sólo agregaríamos que esto no es casual, que no se debe a la carencia en políticas, sino más bien al propio modelo económico que privilegia la rápida obtención de utilidades de los grandes capitales en detrimento de la población y de nuestro patrimonio natural.

Como elemento importante de su política la SECTUR considera siete programas regionales basados en características bien diferenciadas de los productos⁹.

Aparentemente en el programa Centros de Playa esa Secretaría abarca solamente los centros tradicionales, ya que aunque vienen mencionados sólo los estados es evidente la ausencia de Quintana Roo y por lo tanto Cancún. Sabemos que es FONATUR quien opera los CIP's la interrogante es si este organismo que es coordinado por la Secretaría del ramo se apega, como debería, a los criterios de ésta o se maneja vía de los hechos con total independencia.

Llama la atención que en este apartado de sustentabilidad aparezca por separado sin formar parte de los programas de la SECTUR, la consolidación de los CIP's y el impulso a nuevos megaproyectos que corresponden a FONATUR (SECTUR, 2001a:143-150). El objetivo de fomento a la oferta turística aparece al interior del PNT como un elemento que contradice en gran parte la propia esencia del Programa, en tanto los proyectos que considera no son más que la réplica de lo que FONATUR ha venido desarrollando desde los años 70's.

⁹ Los programas son: Centros de playa; En el corazón de México; Mar de Cortés-Barrancas del Cobre; Ruta de los dioses; Tesoros coloniales del centro de México; Mundo Maya y Fronteras.

3.- MARCO CONCEPTUAL

Lo anterior muestra que a pesar de que la política pública que refleja el PNT se realizó basada en el consenso y a través de la participación ciudadana (SECTUR, 2001a:21-24), ese consenso no se logró construir al interior del propio organismo rector.

b) Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006

El Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PNMARN) en el capítulo quinto *Sustentabilidad en el nuevo gobierno* trata los diferentes sectores de la economía y realiza un breve diagnóstico del impacto de cada uno de ellos en el medio ambiente. El apartado *Economía y medio ambiente* antecede los diagnósticos sectoriales brindando un marco de análisis dentro del cual se señala que el desarrollo e industrialización del país ha tenido un impacto negativo sobre el medio ambiente especialmente grave en los últimos cincuenta años (SEMARNAT, 2001:119). Dentro de los factores, que ejercen una acción combinada, e inciden en el deterioro ambiental el Programa destaca:

- ✓ La especialización de exportaciones de productos intensivos en recursos naturales, empleados en forma no sostenible;
- ✓ La marginación progresiva de población rural que presiona la frontera agrícola a través de la conversión de áreas boscosas a cultivos de grano o ganadería;
- ✓ La expansión acelerada de la ganadería con un método de producción extensivo, minando fuertemente la fertilidad del suelo;
- ✓ El desarrollo de la industria –desde los años sesenta– y la centralización de las actividades productivas en las ciudades, lo que ha provocado la emigración de la población hacia las mismas con la consecuente demanda de servicios y el deterioro del agua, del aire y del suelo.

Se añade además, la valoración nula o muy baja de los recursos naturales y los servicios que ellos prestan y por lo tanto una valoración distorsionada de los

3.- MARCO CONCEPTUAL

costos ambientales de la producción, lo anterior es reflejo –de acuerdo a SEMARNAT-, de *una serie de fallas de mercado y del sector público*.

El diagnóstico anterior ofrece más una visión descriptiva que explicativa de la problemática ambiental y culmina atribuyendo, dentro de una concepción neoliberal, la falta de valoración de los recursos naturales a fallas del mercado.

El señalamiento es importante ya que estaría tomando a los recursos naturales exclusivamente como bienes escasos lo que lleva a que gran parte de la solución se asiente en la asignación de precios, regulaciones, certificaciones, etc. como forma de corregir las *fallas*.

La filosofía que subyace en el apartado de economía se extiende al de turismo al considerar las consecuencias que dicho sector ha ejercido sobre el medio ambiente como *externalidades negativas* las que son mencionadas sólo como *visibles en lo social y en lo medioambiental* y se agrega que están *siendo analizadas con el concepto básico de desarrollo sustentable, en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo Turístico Sustentable, el cual busca maximizar en el largo plazo ventajas económicas sin experimentar daño en lo social y medioambiental* (SEMARNAT, 2001:129-132).

En el Programa se señala el fracaso de los instrumentos derivados de la LGEEPA –estudios de impacto ambiental y ordenamiento territorial- ante los incentivos que se derivan de las ganancias a corto plazo del turismo. Se marca que esta actividad no ha respetado la fragilidad de los ecosistemas, a pesar de los estudios de impacto ambiental, lo que pone en peligro no solo el entorno sino la actividad misma.

Otro de los elementos que aporta el Programa en su diagnóstico del sector es el de las migraciones internas que generan los centros de turismo ante lo cual se han originado núcleos de población que *rebasan las expectativas de los*

3.- MARCO CONCEPTUAL

desarrolladores y que cuentan con una infraestructura urbana deficiente. El planteamiento aunque cierto tiende a ser justificante del papel que han jugado los desarrolladores, ya que de haberse cumplido el supuesto de desarrollo regional, elemento recurrente en todos los planes maestros, esta situación sería menos grave. Debemos pensar que en un país con una enorme escasez de empleo como México, cualquier zona en la cual se asiente una actividad económica que genere trabajo remunerado, creará de forma simultánea expectativas por parte de la población.

Como se observa, el diagnóstico es bastante pobre –o más probablemente sesgado- en tanto deja de lado las fuerzas reales que impulsan el ritmo de crecimiento del sector turismo, las áreas sobre las cuáles prioritariamente se extiende dicho crecimiento y el papel que ha jugado la propia red institucional. Por otra parte no se analizan las razones por las que los estudios de impacto han sido tan poco eficientes, una de las cuales obedece a que el Gobierno Federal es juez y parte en las decisiones como es el caso de los megaproyectos a cargo de FONATUR.

Ante los problemas anteriores la SEMARNAT considera dos estrategias para su solución, la elaboración de un Programa Nacional de Turismo Sustentable y la implantación de un sistema de indicadores en turismo. El objetivo del primero es desarrollar e implantar medidas de planeación y del segundo dar seguimiento y medir las acciones locales.

Es claro que las soluciones tienen escasa relación con los principales problemas que se definieron en el mismo documento. Las estrategias son de corte técnico y suponen la superación de los problemas mediante la planeación, evadiendo de esta manera el conflicto existente entre la conservación y el uso de áreas naturales y la presión del capital hacia dichas zonas.

3.- MARCO CONCEPTUAL

Al interior del rubro de turismo la SEMARNAT considera en su Programa el fomento nacional del turismo. Llama la atención que en el apartado 5.2 denominado Desarrollo Sustentable: Tarea compartida del Gobierno Federal, se integran cuatro proyectos de FONATUR¹⁰ y no aparecen los programas regionales de la SECTUR (SEMARNAT, 2001:147-151).

Por otra parte en el capítulo cuatro *¿Cómo vamos a lograr el medio ambiente que queremos?* (SEMARNAT, 2001:102-107) la SEMARNAT considera planes y programas regionales multisectoriales los cuales pretenden atender la problemática socioeconómica de regiones específicas con la finalidad de promover el crecimiento económico, empleo y bienestar social. Algunos de estos planes como el Puebla-Panamá y la Escalera Náutica, junto con los proyectos de Frontera Norte y Corredor Biológico Mesoamericano, se menciona que *fueron encomendados a estructuras específicas designadas por la Presidencia de la República*, sin embargo a raíz de la fragilidad de los ecosistemas de algunas regiones es necesario aplicar muy baja presión en el aprovechamiento de los recursos naturales ya que los mismos pueden ser deteriorados con mucha facilidad y su recuperación sería muy difícil. El otro programa multisectorial que integra este capítulo es el Corredor Cancún-Riviera Maya proyecto de FONATUR.

Si bien la SEMARNAT no se encuentra a cargo de los planes y programas mencionados considera la necesidad de trabajar conjuntamente con los responsables para asegurar que desde el diseño y en la ejecución de las acciones y proyectos, se incorporen criterios y consideraciones de sustentabilidad compatibles con los objetivos económicos y sociales.

El Programa de la SEMARNAT tiene una clara orientación hacia el mercado y en los aspectos de turismo la política pública que se expone se encuentra más

¹⁰ Los proyectos son los que se mencionan en el PNT: Escalera Náutica del Mar de Cortés; Barrancas del Cobre; Costa Maya; Riviera Maya y Palenque-Cascadas de Agua Azul.

3.- MARCO CONCEPTUAL

cercana a los planteamientos y visión de FONATUR que a los de la Secretaría de Turismo.

Resulta bastante evidente que la noción de sustentabilidad propuesta como *tarea compartida del Gobierno Federal*, bajo la cual se vincularía las políticas de los respectivos sectores –medio ambiente y turismo- no es más que una palabra en común, útil para mostrar una aparente concordancia en los objetivos. El Programa se vincula más que con la política pública de turismo, con la política gubernamental de fomento de la inversión privada en regiones prioritarias para la conservación expresada por FONATUR.

4.- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

4.1 Caracterización de las ANP's

Las Áreas Naturales Protegidas son aquéllas en las que los ambientes originales no han sido alterados de manera significativa por actividades del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas (LGEEPA, 1988:2), constituyendo el principal instrumento para la conservación *in situ* de los ecosistemas naturales y su biodiversidad.

México ha venido utilizando el sistema de áreas naturales protegidas por más de un siglo. Algunos consideran que es el Desierto de los Leones la primera área protegida de México, lo cierto es que las referencias existentes indican que si bien éste pasó al dominio del Ayuntamiento en 1856 con el fin de proteger los bosques y asegurar la provisión de agua, el primer decreto oficial que se conoce data de 1899 y corresponde a Monte Vedado de Mineral del Chico, en el Estado de Hidalgo, el cual es decretado bosque nacional. El decreto de Desierto de los Leones data de 1917 (INE; 2003:301 y 393).

El crecimiento de las ANP's en México no ha sido constante, si observamos su evolución en la grafica 1 vemos que es en el período que abarca de 1934 a 1940 cuando el número aumenta de forma considerable pasando de 2 a 42.

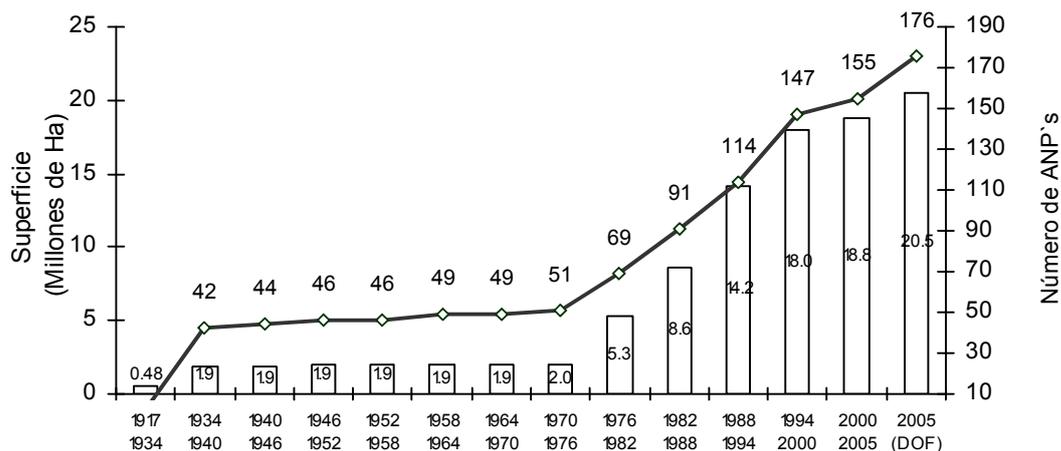
Este crecimiento obedece al trabajo de dos personas que aunque con diferencias, coinciden en la conservación de los bosques como riqueza futura de México: el general Lázaro Cárdenas y el Ing. Miguel Ángel de Quevedo. Este último presidiría el recién creado Departamento Autónomo Forestal, de Pesca y de Caza.

La autonomía de la que gozaba el Departamento Forestal le permitió a Quevedo llevar a la práctica la Ley Forestal de 1926 que él mismo había contribuido a redactar. Establece, basado en ésta, un sistema nacional de reservas forestales y de zonas forestales protegidas, con el fin de conservar la riqueza biológica

4.- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

existente. Acompañando la política ambiental se desarrollan al paralelo políticas sociales; Cárdenas a través de cooperativas forestales buscaba apoyar la economía campesina, que se basaba en una sola cosecha de maíz, mediante el uso forestal como alternativa de explotar nuevos productos, como maderas preciosas, chicle, fibra de ixtle, etc., basado en la investigación para hacer un uso más racional de los recursos. La intención cardenista era, mediante este proceso, sustituir la explotación irracional que realizaban las grandes compañías extranjeras y nacionales y detener la práctica destructiva por parte de los campesinos asegurándoles un ingreso adecuado (Simonian, 1998:89-107)

GRÁFICA 1.- INCREMENTO EN NÚMERO Y SUPERFICIE DE LAS ANP'S POR SEXENIO



Elaborado con base en datos de la CONANP, 2005b.

Los avances en años posteriores fueron prácticamente nulos, la superficie protegida en 1976, tal como se observa en la grafica 1, representaba apenas el 1% de la superficie territorial de México, el 99 % del país se encontraba sin políticas de conservación y protección.

4.- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Es en el período del presidente José López Portillo, que se hace evidente la preocupación sobre los aspectos ambientales del territorio nacional al crearse la Dirección General de Ecología Urbana, dependiendo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que tenía como función primordial la elaboración de los planes ambientales, denominados Ecoplanes, para las regiones, estados y centros de población del país. Los resultados se ven reflejados en el aumento en número y superficie de las ANP's. En este sexenio se duplica la superficie total que se había logrado en 60 años desde el primer decreto.

En los años que van de 1982 a 1988, la atención por parte del gobierno de aspectos ambientales se evidencia en la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y producto de las políticas establecidas, en el crecimiento de la superficie protegida que pasa a ser del orden del 4% del territorio nacional. Esta Secretaría de Estado concentraba las facultades de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, obras públicas y algunos aspectos de flora y fauna, así como de instrumentos como el ordenamiento ecológico y la evaluación del impacto ambiental a través de la Subsecretaría de Ecología, quien será la encargada del control de las ANP's. El principal elemento jurídico en el cual se apoyará la labor de esta nueva secretaría será la Ley Federal de Protección al Ambiente¹¹, segunda ley sobre medio ambiente, publicada en 1982.

En 1988 con la publicación de la LGEEPA, la cual entre otras cosas determina las categorías, restricciones y posibles usos de las ANP's (INE, 2001:9-21), se brinda el marco jurídico que hasta hoy prevalece, aunque con modificaciones, mismo que fue complementado en esa materia con el Reglamento respectivo en noviembre de 2000.

¹¹ Desde 1923, Miguel A. de Quevedo forma parte de la comisión que produce el borrador de Ley Forestal la cual es promulgada por el presidente Plutarco Elías Calles. La ley reglamentaba por primera vez las actividades en terrenos privados; todos aquellos ligados a la actividad forestal sin excepción debían someter sus planes a la revisión del gobierno, también se restringió la actividad maderera en terrenos públicos y se crearon zonas forestales cercanas a las ciudades en las cuales sólo podían talarse los árboles previamente marcados.

4.- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Producto de lo anterior y de los convenios signados por México en materia de biodiversidad, a partir de 1988 el avance tanto en número como en superficie protegida ha sido continuo. De 1988 a 1994 las ANP's abarcaban el 7.2% de la superficie total de México, al término del sexenio 1994-2000 eran el 9.2% y en la actualidad representan el 9.6%. En estos momentos existen avisos en el DOF poniendo a disposición los estudios de 21 áreas con una superficie de 1'724,783 ha con el fin de justificar los decretos respectivos, lo cual elevaría la superficie federal protegida al 10.5% del territorio nacional.

Es importante destacar que una parte de la superficie protegida de México tiene reconocimiento internacional por el singular valor de sus ecosistemas. Dentro del Programa el Hombre y La Biosfera (MAB), de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se encuentran integradas 16 ANP's que suman un total de casi 7 millones de ha. El Programa MAB incluye 459 sitios en 97 países (UNESCO, 2005).

De acuerdo al programa MAB las Reservas de la Biosfera (RB's) incorporadas deben cumplir con tres funciones complementarias:

- Conservación: contribuir a la conservación de los paisajes, los ecosistemas, las especies y la variación genética;
- Desarrollo: fomentar un desarrollo económico y humano sostenible desde los puntos de vista sociocultural y ecológico y para el beneficio de las poblaciones locales y
- Apoyo logístico: prestar apoyo a proyectos de demostración, de educación y capacitación sobre medio ambiente y de investigación y observación permanente en relación con cuestiones locales, regionales, nacionales y mundiales de conservación y desarrollo sostenible (UNESCO, 2005a).

México tiene además 25 sitios considerados como Patrimonio Mundial de la Humanidad por su valor universal excepcional, 22 culturales y 3 naturales

4.- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

(UNESCO, 2005b). Para que la UNESCO incorpore un área como Patrimonio Mundial natural la misma debe ser de particular importancia desde el punto de vista de su geología, ecología, belleza natural o su importancia para la conservación. En cuanto a los valores culturales deben representar ejemplos excepcionales de paisajes culturales en evolución, moldeados por las personas y asociados con formas de vida tradicionales (UNESCO, 2005c).

Los recursos naturales incorporados como Patrimonio Mundial de la Humanidad son Sian Ka'an en Quintana Roo en 1987; el Santuario de Ballenas de las Lagunas de El Vizcaíno en 1993 y hace pocos meses la Convención sobre el Patrimonio Mundial celebrada en Durban Sudáfrica, aceptó la inscripción de las Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California (CONANP, 2005e). Estas últimas comprenden 244 islas e islotes y áreas costeras ubicadas en territorio de los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit, con una extensión total de 1'838,012 hectáreas, de las cuales el 25% corresponde a superficie terrestre y el resto es marina.

El área incluye de forma parcial o completa a 9 regiones que a nivel nacional ya han sido declaradas como ANP's por el Gobierno Federal: las RB's Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, Isla San Pedro Mártir, El Vizcaíno e Islas Marías; los Parques Nacionales (PN's) Bahía de Loreto, Cabo Pulmo e Isla Isabel; y las Áreas de Protección de Flora y Fauna (APFF's) Islas del Golfo de California y Cabo San Lucas (CONANP, 2005d)

4.2 Clasificación de las Áreas Naturales Protegidas de México

Actualmente el total de ANP's administradas por la Federación es de 155, con una superficie total de 18'820,558 hectáreas la cual representa el 9.6% del territorio nacional.

4.- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Es importante aclarar que los datos de la CONANP al 3 de septiembre de 2005 son de 154 áreas protegidas y en cuanto a superficie se maneja un total de 18'727,860 ha. En el caso del total de áreas, la CONANP no suma la *Zona protectora forestal y los terrenos constitutivos de las cuencas de los ríos Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc y Temascaltepec*, con decreto del 25 de junio de 2005 el cual aparece sin superficie. En cuanto a la superficie hemos sumado la que aparece en cada decreto, de acuerdo a la propia información de la CONANP, arrojándonos el total que se refleja en el cuadro 1 y que es el que de aquí en adelante tomaremos en este trabajo.

CUADRO 1.- TOTAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS FEDERALES

Tipos	Número		Superficie (Ha)	
		%		%
Reservas de la Biosfera	35	22.6	11,010,204	58.5
Parques Nacionales	67	43.2	1,460,564	7.8
Monumentos Naturales	4	2.6	14,093	0.1
Áreas de Protección de Recursos Naturales	3	1.9	39,724	0.2
Áreas de Protección de Flora y Fauna	28	18.1	6,108,365	32.5
Santuarios	17	11.0	874	0.005
Otras (*)	1	0.6	186,734	1.0
Total	155	100.0	18,820,558	100.0

(*) Corresponde a Sierra de Ajos Bavispe en Sonora.

Nota: En las APRN se incluye la Zona protectora forestal de los terrenos constitutivos de las cuencas de los ríos Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc y Temascaltepec. incorporada en junio de este año y que aparece en el Decreto sin superficie.

Elaborado con base en datos de la CONANP, 2005b.

Por otra parte los estudios de regionalización realizados por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) muestran que las

4.- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

regiones terrestres que destacan por su riqueza ecosistémica abarcan la cuarta parte del territorio nacional concentrándose la mayor parte en las entidades de mayor extensión del país: Chihuahua, Sonora y Coahuila, las que, al tener una baja densidad demográfica, disponen de grandes espacios relativamente inalterados, destacan también Oaxaca y, en especial, Quintana Roo (Arriaga et al, 2000:23-29).

Los tipos de áreas protegidas especificados en la LGEEPA son 6 a nivel federal, de éstos la mayor cantidad corresponde a Parques Nacionales, sin embargo la superficie total de los mismos como se observa en el cuadro 1 es el 7.8%. Es importante destacar que el 31% de las mismas se encuentran por debajo de mil hectáreas, superficie que la *The World Conservation Union* (IUCN) considera insuficiente para garantizar la conservación de los ecosistemas.

Muchos de los Parques Nacionales, decretados en la década de los treinta, han perdido sus características originales al ser absorbidos por la mancha urbana o al transformarse en lugares con una alta densidad de uso recreativo, esto ha llevado a que en la actualidad se estén realizando estudios para descentralizarlos.

Dos tipos de áreas protegidas suman el 91% de la superficie, Reservas de la Biosfera y las Áreas de Protección de Flora y Fauna. Las RB's son las que tienen mayor superficie, 58.5% del total y son las únicas de acuerdo a la Ley que incluyen dos zonas; la núcleo caracterizada por ser zonas conservadas, o no alteradas, que alojan ecosistemas, o fenómenos naturales de especial importancia, o especies de flora y fauna que requieran protección especial; y las zonas de amortiguamiento, destinadas a proteger la zona núcleo. En la primera zona sólo podrá autorizarse la realización de actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y educación ecológica, en la zona de amortiguamiento por su parte sólo podrán realizarse actividades productivas emprendidas por las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria (LGEEPA; 1988: ART. 48).

4.- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Las ANP's que representan el segundo lugar en cuanto a superficie son las 28 APFF y contienen los hábitats de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres. Representan después de la RB una de las áreas más restringidas en cuanto a las actividades que pueden realizarse, abarcando exclusivamente aquellas relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio, investigación y aprovechamiento sustentable de las especies, así como las relativas a educación y difusión en la materia (LGEEPA; 1988:ART. 54).

La categoría Monumento Natural (MN) incluye sólo cuatro áreas: Bonampak y Yaxchilán en el Estado de Chiapas, Cerro de la Silla en Nuevo León y Yagul en Oaxaca.

El aspecto determinante para declarar un área como MN es que contenga uno o varios elementos naturales (lugares u objetos), con un carácter único o excepcional, interés estético, valor histórico o científico (LGEEPA, 1988:ART. 51), la superficie que abarcan representa solamente el 0.1% del total de ANP's.

Las Áreas de Protección de Recursos Naturales (APRN's), incluyen tres decretos, Las Huertas en el estado de Colima con apenas 167 ha, la Cuenca hidrográfica del Río Necaxa en el estado de Puebla con 39,557 y la Zona protectora forestal de los terrenos constitutivos de las cuencas de los ríos Valle de Bravo, Malacatepec, Tlaxiaco y Temascaltepec. Las APRN guardan un claro sentido de preservación y protección del suelo, de los recursos forestales y por ende de las cuencas hidrográficas. La intención es proteger las zonas de ríos, lagos, lagunas, manantiales y demás cuerpos considerados aguas nacionales, particularmente cuando éstos se destinen al abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones (LGEEPA; 1988: ART. 53).

4.- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

De los 17 santuarios (S) que existen corresponde, en 16 de los casos, a playas y uno a las islas de Bahía de Chamela en el estado de Jalisco, están caracterizados por una considerable riqueza de flora o fauna, o por la presencia de especies, subespecies o hábitat de distribución restringida (LGEEPA; 1988:ART. 55), su superficie es muy pequeña 874 ha, apenas el 0.005% de las ANP's federales.

En el cuadro 1 se aprecia un área que aún no tiene una categoría definida, ésta es Sierra de Ajos-Bavispe en Sonora la cual si bien tiene decreto de fecha 30 de junio de 1936, modificado y ampliando la superficie de la cuenca del río Bavispe en 1939, se constituyó como Reserva Forestal declarándose como Refugio de la Fauna Silvestre, categoría hoy inexistente por lo que será reclasificada.

4.3 El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas

La LGEEPA en el Artículo 76 Título Segundo, Capítulo I, sección IV, referente al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP), menciona que el mismo se integrará con áreas que por su biodiversidad y características ecológicas sean consideradas de especial relevancia en el país. Es importante mencionar que aunque las áreas que se incorporan al SINAP prácticamente todas son ANP's, esto no es un requisito. En el caso de la RB El Cielo en Tamaulipas, ésta fue integrada al Sistema en mayo de 2002 y el aviso a fin de emitirse el Decreto como ANP es del 3 de junio de 2005.

Los criterios para que un área sea incorporada al SINAP se encuentran en el Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP's (R-LGEEPA-ANP), publicado en el año 2000 y hacen referencia a la relevancia que deben guardar las áreas en algunas de las siguientes características:

- a. Riqueza de especies;
- b. Presencia de endemismos;

4.- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

- c. Presencia de especies de distribución restringida;
- d. Presencia de especies en riesgo;
- e. Diferencia de especies con respecto a otras áreas protegidas previamente incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas;
- f. Diversidad de ecosistemas presentes;
- g. Presencia de ecosistemas relictuales;
- h. Presencia de ecosistemas de distribución restringida;
- i. Presencia de fenómenos naturales importantes o frágiles;
- j. Integridad funcional de los ecosistemas;
- k. Importancia de los servicios ambientales generados, y
- l. Viabilidad social para su preservación.

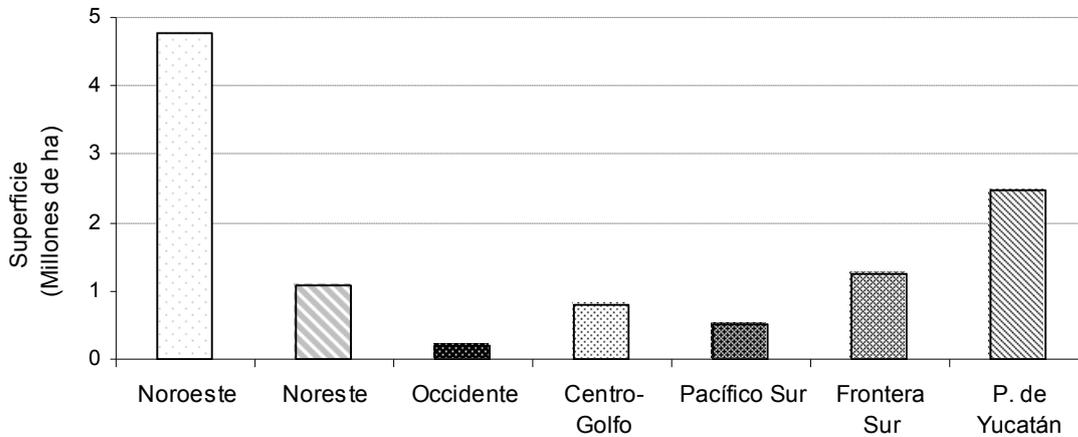
A la fecha se han publicado en el DOF los decretos de 53 áreas que cumplen algunos de los criterios mencionados y se integraron al SINAP. De ese total el mayor número y superficie corresponde a 31 RB's con el 85% de las ha, seguido de APFF's con 8 áreas y el 8.6% de las 11,072 ha que integran el Sistema, 13 PN's y 1 MN con el 6.7% y el 0.04% respectivamente de la superficie total

Los 11 millones de ha que se encuentran en el SINAP abarcan prácticamente todo tipo de ecosistemas aunque si lo observamos de forma ordenada de acuerdo a las regiones establecidas por la CONANP encontramos un claro predominio de áreas relevantes en dos regiones: Noroeste y Península de Yucatán. Estas dos regiones reúnen el 66% de la superficie como se puede ver en la gráfica 2, aunque con una clara predominancia de la Región Noroeste que prácticamente duplica la superficie de la región que le sigue.

En la región Noroeste el peso está dado por la presencia del área El Vizcaino la cual con 2.5 millones de ha es más del 50% de la superficie de la región en el SINAP. En la Península de Yucatán la suma de Calkmul en Campeche e Isla Contoy en Quintana Roo arrojan más de 1.2 millones ha de una superficie de 2.4 millones registrada en el Sistema para esta región.

4.- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

GRÁFICA 2.- SUPERFICIE EN EL SINAP POR REGIÓN



Elaborado con base en datos de la CONANP, 2005c

El 34% restante de la superficie corresponde a cinco regiones, de las cuales la menor es Occidente con 1.9% seguida de Pacífico Sur con 4.5% y Centro-Golfo con 7.1%, realmente quienes aportan al mayor porcentaje de las cinco regiones son Frontera Sur y Noroeste con 11.2 y 9.7% respectivamente.

4.4 El manejo de las Áreas Naturales Protegidas

El principal instrumento para el manejo de las ANP's es el Plan de Manejo (PM) mismo que la LGEEPA prevé en el Art. 65 debe formularse en un plazo de un año a partir de la publicación de la declaratoria, plazo que por lo general no se cumple debido fundamentalmente a la carencia de personal y recursos de las áreas. El contenido del PM viene considerado en la Ley en el Art. 66 y especificado y desarrollado en el Reglamento de la misma para ANP's en el Capítulo III, Arts. 48 a 61.

El articulado mencionado atiende, como se observa en el cuadro 2, a las subdivisiones que deberán realizarse de acuerdo a las características biológicas,

4.- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

físicas y socioeconómicas, a fin de delimitar las porciones del territorio que conforman el ANP y las actividades posibles de realizarse en cada uno.

Si bien la LGEEPA considera la subdivisión en zona núcleo y de amortiguamiento sólo para las RB's, el Reglamento amplía esta subdivisión para el total de las ANP's. La zona núcleo puede ser subdividida únicamente en las dos primeras subzonas que aparecen en el cuadro 2, protección y uso restringido, en tanto tienen como objetivo primordial la preservación de los ecosistemas a mediano y largo plazo.

Las zonas de amortiguamiento tienen como función principal orientar las actividades que se llevan a cabo hacia el desarrollo sustentable creando al mismo tiempo las condiciones necesarias para lograr la conservación de los ecosistemas del ANP a largo plazo y pueden subdividirse en las siete subzonas restantes que se observan en el cuadro 2.

Las RB's, al igual que las APRN's y las APFF's pueden establecer todas las subzonas. Los Parques Nacionales sólo tienen la salvedad en cuanto a las subzonas de aprovechamiento sustentable, área que sólo pueden establecerse de forma excepcional y deben ser de extensión reducida.

Cuando los PN's se ubican en zonas marinas, además de las zonas previstas se considerarán, áreas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. En el caso de los Santuarios y Monumentos Naturales, adicionalmente de la subdivisión existente en la zona núcleo, que como ya mencionamos opera para todas las categorías de las ANP's, pueden establecerse en las zonas de amortiguamiento solamente subzonas de uso público y de recuperación.

4.- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

CUADRO 2.- SUBDIVISIONES CONSIDERADAS EN EL REGLAMENTO DE LA LGEEPA EN MATERIA DE ANP'S

Descripción	Actividades Permitidas
Protección	
Su objetivo es mantener las condiciones de los ecosistemas, la continuidad de sus procesos ecológicos y el germoplasma que en ellos se contiene.	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoreo del ambiente. - Investigación científica que no implique la extracción o traslado de especímenes, ni la modificación de los habitats.
Uso Restringido	
En éstas se debe mantener o mejorar las condiciones de los ecosistemas, representados por aquéllos que mantienen condiciones estables y en donde existen poblaciones de vida silvestre, incluyendo especies consideradas en riesgo por las normas oficiales mexicanas.	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación científica y monitoreo del ambiente. - Educación ambiental y turismo de bajo impacto. - Construcción de instalaciones de apoyo, exclusivamente para la investigación científica y monitoreo del ambiente. - Excepcionalmente la realización de actividades de aprovechamiento sin modificar los ecosistemas.
Uso Tradicional	
Su finalidad es mantener la riqueza de las comunidades y la satisfacción de sus necesidades básicas. Abarcan las superficies donde los recursos naturales han sido y están siendo aprovechados de manera tradicional y continua sin ocasionar alteraciones significativas a los ecosistemas.	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación científica. - Educación ambiental y turismo de bajo impacto y la infraestructura de apoyo que se requiera utilizando ecotecnias y materiales autóctonos de la región. - Aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las comunidades locales, usando métodos tradicionales y sustentables.
Aprovechamiento Sustentable	
Tienen por objeto el desarrollo de actividades productivas bajo esquemas de sustentabilidad y la regulación y control estrictos de los recursos naturales.	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables siempre que se generen beneficios preferentemente para los pobladores locales. - Investigación científica y educación ambiental. - El desarrollo de actividades turísticas.
Aprovechamiento Sustentable de Agrosistemas	
Son aquéllas en las cuales los recursos naturales han sido aprovechados de manera continua con fines agrícolas o pecuarios.	<ul style="list-style-type: none"> - Actividades agrícolas o pecuarias de baja intensidad. - Actividades de agroforestería y silvopastoriles compatibles con las acciones del área y que contribuyan al control de la erosión y a evitar la degradación del suelo.
Aprovechamiento Especial	
Pueden establecerse en superficies de extensión reducida que se consideren esenciales para el desarrollo social y económico de la región.	<ul style="list-style-type: none"> - Obras públicas o privadas para la instalación de infraestructura o explotación de recursos naturales que originen beneficios públicos, guarden armonía con el paisaje y no provoquen desequilibrios ecológicos graves.
Uso Público	
Abarcan superficies que contienen atractivos naturales para la realización de actividades recreativas, de esparcimiento y de educación ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de instalaciones para el desarrollo de servicios de apoyo al turismo, a la investigación y monitoreo del ambiente y la educación ambiental.
Asentamientos Humanos	
Se establecerán en superficies en donde se ha llevado a cabo una alteración, modificación sustancial o desaparición de los ecosistemas originales debido al uso intensivo previo a la declaratoria del ANP.	
Recuperación	
Tienen por objeto detener la degradación de los recursos estableciendo acciones orientadas a la restauración.	

Elaborado con base en datos del R-LGEEPA-ANP, (DOF, 2000: Arts. 53 a 61).

4.- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

De acuerdo a la LGEEPA el área con mayores restricciones en lo que se refiere al desarrollo de actividades productivas es la zona núcleo de las RB's, en las cuales considera deben limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas. Sin embargo el reglamento de la misma Ley referido a áreas protegidas al subdividir la zona núcleo en dos subzonas mantiene las restricciones pero solamente para la denominada subzona de protección, abriendo al *turismo de bajo impacto* parte del área núcleo mediante la subzona de uso restringido aunque sin la posibilidad de construir infraestructura.

Si bien la Ley es bastante imprecisa en tanto habla de *limitar o prohibir*, ambos términos pueden considerarse como restrictivos de actividades productivas en la zona núcleo; el Reglamento a diferencia de ésta, precisa pero permitiendo al Estado (y por lo tanto dejando en manos de los funcionarios de gobierno a cargo), la interpretación y la discrecionalidad en las decisiones en tanto considera la *realización de actividades de aprovechamiento que no modifiquen los ecosistemas* (DOF, 2000:15).

En las zonas de amortiguamiento la LGEEPA considera que se pueden desarrollar actividades productivas emprendidas por las comunidades que ahí habiten al momento del decreto o con su participación, evidentemente éstas deben ser compatibles con los objetivos y criterios de aprovechamiento sustentable. El Reglamento de la misma en materia de ANP's al considerar que todas las subzonas pueden establecerse en las RB's amplía las posibilidades agregando, a) en áreas de Uso Tradicional, turismo de bajo impacto así como la infraestructura que se requiera utilizando ecotecias y materiales tradicionales de construcción de la región; b) en subzonas de Aprovechamiento Sustentable se considera el aprovechamiento y manejo de los recursos renovables, siempre que estas acciones generen beneficios *preferentemente* para los pobladores locales, más adelante en el mismo artículo la única actividad productiva que se menciona es el turismo; y c) en áreas de Uso Público pueden realizarse actividades recreativas y

4.- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

de esparcimiento así como la construcción de instalaciones para los servicios de apoyo al turismo, entre otras (R-LGEEPA-ANP, 2000: Arts. 55,56 y 59).

En cuanto a las APRN's y las APFF's, la Ley autoriza en la primera, las actividades de recreación y turismo y en las APFF's se prevé el uso de los recursos naturales por las comunidades que ahí habiten al momento de la declaratoria o que resulte posible según los estudios que se realicen. El R-LGEEPA-ANP amplía para el caso de las APFF las actividades posibles aplicándose las mismas consideraciones que ya observamos para las Reservas de la Biosfera.

Las otras categorías que se ven impactadas por el Reglamento son la de Santuarios y Monumentos Naturales ya que en la Ley sólo se menciona como actividad la recreación, la cual no implica pernocta a diferencia del turismo y por ende no requiere de infraestructura de alojamiento. El cambio realizado por el R-LGEEPA-ANP es considerable ya que establece dos subzonas en la zona de amortiguamiento: uso público y recuperación. En el área de Uso Público es posible *exclusivamente* la construcción de instalaciones para el desarrollo de servicios de apoyo al turismo. En el caso de los Santuarios la aplicación del Reglamento es especialmente perjudicial. Como sabemos prácticamente el total de santuarios en México corresponde a playas, el Reglamento está abriendo la llave de construcción de infraestructura en las zonas costeras.

Pero también el Reglamento al extender el criterio de zonas núcleo y de amortiguamiento, previstas en la Ley sólo para las RB's, a todas las categorías de ANP's restringe el uso en la subzona de protección brindando así la posibilidad de conservación de ecosistemas especialmente relevantes y poco alterados.

Debemos preguntarnos cuál es el sentido de la creación de ínsulas; de la restricción por una parte, de algunas porciones de las ANP's a las actividades productivas y por otra, la apertura indiscriminada del resto de la zona.

4.- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Desde nuestra perspectiva el Reglamento en materia de áreas protegidas es una perversión de la LGEEPA, es la apertura al mercado de forma indiscriminada de zonas únicas a nivel mundial utilizando preferentemente para ello al turismo como principal herramienta.

Son destacables los avances que han existido de forma importante en este sexenio y en el anterior en materia de superficie sujeta a normas federales de protección y la incorporación de nuevas zonas tanto como Reservas de la Biosfera dentro del programa MAB como al Patrimonio Mundial de la Humanidad y la realización de los estudios que permitieron la publicación de los Planes de Manejo, instrumento de política fundamental para determinar las acciones a corto, mediano y largo plazo que deben llevarse a cabo así como la vinculación con los programas sectoriales.

Sin embargo la interrogante es ¿hacia dónde va la política pública en materia de áreas protegidas? Incorporar superficie no es suficiente si no se cuenta con el personal necesario y el presupuesto, pero además la apertura evidente de las ANP's a actividades de rápida recuperación de capital y altas utilidades como el turismo, justificados por una parte, en la necesidad de ingresos que sirvan para su conservación y por otra, en el apoyo que puede brindar el turismo a las comunidades mayoritariamente pobres que allí habitan, es un razonamiento sólo en apariencia correcto desde la perspectiva de la conservación y la sustentabilidad.

¿Es el turismo la solución? ¿Hemos encontrado la llave mágica para llegar a la sustentabilidad? Debemos preguntarnos si el turismo es lo idóneo en zonas en donde los ciudadanos mayormente se dedican a actividades del sector primario, agricultura o pesca, la respuesta podría ser sí, siempre y cuando esa actividad tenga un carácter marginal, complementario de las actividades productivas que se han desarrollado en la zona y que son parte de su cultura y forma de vida.

4.- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Sin embargo la inversión en turismo cuando es realizada por el sector privado tiende a sustituir a esos sectores de forma rápida, a la especulación de las tierras, al aumento de los precios de los bienes de consumo en las zonas y evidentemente a la apropiación de las utilidades por parte de los inversionistas, mayormente *tour* operadores extranjeros, generando empleos en número siempre por debajo de las necesidades existentes en un país en el cual los Gobiernos no han tenido la capacidad de crearlos.

La política pública en materia de ANP's oscila entre el compromiso de conservarlas en forma sustentable y la presión del capital para incorporar al mercado éstas zonas relevantes; entre la apertura indiscriminada y sin control de la mayoría de la superficie y las restricciones en algunas áreas a las que sólo pueden tener acceso los investigadores, se mueve entre dos visiones no sólo del deber ser de la política en cuanto a protección sino también del deber ser del hombre y del planeta.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

5.1 Problemática turística existente en las ANP's de acuerdo a los Programas de Manejo.

Los Programas de Manejo son el principal instrumento de política pública de planeación y regulación con que cuentan las ANP's y tienen como finalidad de acuerdo al Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP's (DOF, 2000:2, 20-21), establecer las actividades de desarrollo sustentable que pueden realizarse en el área.

El PM es un documento complejo, que requiere del trabajo conjunto de especialistas de diferentes ramas del conocimiento ya que es necesario por una parte, que se delimite con precisión y se subdivide en zonas el ANP y por otra la descripción lo más detallada posible de aspectos tanto ambientales como sociales. Aunado a lo anterior es imprescindible contar con una visión global de los problemas existentes a fin de poder delinear objetivos acordes con las prioridades de conservación y las principales actividades compatibles con éstos que son factibles de realizarse.

A la fecha existen 43 PM's de los cuales 30 fueron elaborados y publicados en el sexenio 1994-2000, 1 en 2001, 3 en 2003 y el resto se encuentra en proceso de consulta. A pesar de que el Reglamento mencionado contempla en su Art. 77 (DOF, 2000:21) que los PM's deberán ser revisados por lo menos cada cinco años a fin de evaluar su efectividad y proponer posibles modificaciones, esta labor no se ha realizado. Lo anterior es producto de la complejidad que entraña la evaluación de éstos, ligado a la falta de personal en las ANP's y a las carencias presupuestales, más que a una falta de interés por parte de la CONANP.

Si consideramos que el total de ANP's es de 155 el resultado es aparentemente pobre, parecería que la mayoría de las áreas no se encuentran sometidas a regulaciones específicas, sin embargo esto no es así, ya que como se observa en

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

el cuadro 3 el 73.8% de la superficie que cuenta con decreto tiene su programa específico.

CUADRO 3.- TOTAL DE ÁREAS PROTEGIDAS Y PROGRAMAS DE MANEJO

Región	Áreas Naturales Protegidas			Planes de Manejo		
	N°	Ha	%	N°	Ha	% (*)
Noroeste	20	8,440,471	44.8	11	8,111,604	96.1
Noreste	18	2,439,623	13.0	5	1,089,722	44.7
Occidente	32	1,642,798	8.7	4	239,478	14.6
Centro-Golfo	33	1,153,121	6.1	4	636,261	55.2
Pacífico Sur	12	525,968	2.8	1	11,891	2.3
Frontera Sur	19	1,998,422	10.6	7	1,872,698	93.7
P. de Yucatán	21	2,620,155	13.9	11	1,924,095	73.4
Total	155	18,820,558	100.0	43	13,885,750	73.8

(*) El porcentaje está calculado sobre el total nacional de superficie protegida.

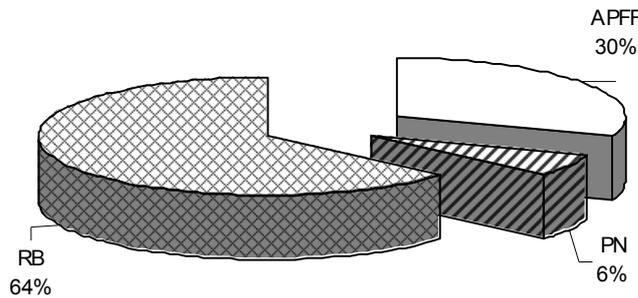
Elaborado con base en datos de la CONANP, 2005d.

En los hechos las ANP's más importantes ya cuentan con PM, la diferencia corresponde mayormente a PN's los cuáles a pesar de ser el 43 % de las áreas bajo protección federal tienen solamente el 8% de superficie como ya se ha mencionado.

Destacan las reservas de biosfera y áreas de protección de flora y fauna las cuales, como se ve en la gráfica 3 representan en conjunto el 94% de la superficie regulada que cuenta con PM.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

GRAFICA 3.- ANP'S POR CATEGORIA CON PLAN DE MANEJO



Elaborado con base en datos de la CONANP, 2005d.

A continuación se da una descripción general de la problemática asociada al turismo en las ANP's por región:

a) Región Noroeste

La región noroeste es la que tiene la mayor superficie protegida con planes de manejo, estos representan el 96% de la misma y contemplan 10 áreas¹². Parte importante de esta región es el Golfo de California también conocido como Mar Bermejo o Mar de Cortés en el cual existen cuatro ANP's que comparten, con pequeñas diferencias la misma problemática.

El Golfo de California alberga más de 900 islas las cuales son reconocidas por la comunidad científica internacional como uno de los sistemas insulares ecológicamente más intactos del planeta, este aspecto es de vital importancia ya que la diversidad biológica de las islas del mundo ha disminuido drásticamente a raíz de la sobreexplotación de animales y plantas, la destrucción de hábitat y, sobre todo, la introducción de plantas y animales exóticos, aspectos de los que México no se encuentra exento, sin embargo el aislamiento de las islas de nuestro

¹² En el Anexo 1 se pueden observar las ANP's con planes de manejo: Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado (B.C. y Son.); El Pinacate y Gran Desierto de Altar (Son.); Islas del Golfo (B.C., B.C. Sur, Son. y Sin.); Sierra San Pedro Mártir y Valle de los Cirios (BC); El Vizcaíno, Sierra La Laguna, Cabo Pulmo y Bahía de Loreto (B.C. Sur) y el Archipiélago de Revillagigedo (Frente a B.C.S y Colima).

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

país, la carencia de agua dulce y las características desérticas de las mismas las han protegido de algunos usos (CONANP, 2000:9-13).

El hecho de que la actividad y presencia humana esté aumentando en las aguas adyacentes y en las mismas, es un factor de riesgo. La información recopilada por la Oficina Regional en Baja California Sur del Área de Protección de Flora y Fauna Islas del Golfo de California mencionada en el componente del complejo insular Espíritu Santo (DOF, 2001:52-53) muestra que las actividades turísticas más importantes que se desarrollan en el área son el veleo, los paseos libres, la exploración, la pesca deportiva, la natación y el canotaje, en ese orden.

Las actividades mencionadas si bien a la fecha no resultan un problema grave para la conservación podrían serlo a mediano plazo si no se toman las medidas adecuadas en cuanto a regulación y supervisión de las mismas. Al momento de elaborarse los planes de manejo se observan problemas puntuales de acumulación de basura orgánica e inorgánica en las playas más visitadas y los alrededores de las mismas, colecta de especímenes, perturbación de la fauna silvestre y la fractura de arrecifes debida a los buzos y el anclaje. Otro de los problemas, quizás el que podría considerarse más graves es la introducción de especies exóticas ya que las especies propias del lugar han evolucionado en ausencia de depredadores y defensas adecuadas lo que las hace muy vulnerables a la presencia de flora y fauna extraña que compiten con las nativas o se convierten en sus depredadores, la introducción de fauna se propicia al momento de realizarse campamentos tanto pesqueros como turísticos.

Por otra parte es importante señalar que el número de embarcaciones en la zona ha ido aumentando de manera considerable, tal como se señala en los PM's de Cabo Pulmo (CONANP, 2004:30-34) y Bahía de Loreto (CONANP, 2000a:37-41), con la consecuente contaminación del agua con productos químicos como diesel y gasolina lo cual causa un efecto negativo sobre los organismos del sistema. A este respecto es importante considerar que la CONANP ya emitió opinión favorable y se

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

encuentran autorizadas cinco¹³ de las 24 escalas náuticas del megaproyecto de FONATUR, que sin duda incidirá de forma importante en la región. El proyecto contempla para el año 2014 incrementar a 50,000 el arribo anual de embarcaciones, desarrollar 18,000 nuevos cuartos y atraer a un millón de turistas anuales (SECTUR, 2001a:146).

La interrogante que debemos considerar es si nos encontramos preparados en materia de regulación, educación ambiental, y supervisión para soportar los efectos inherentes a este proyecto y, por otra parte en caso de que así fuera cuál sería el costo de los programas de conservación necesarios para paliar la degradación del ambiente y si estos no sobrepasan los supuestos beneficios de este tipo de turismo.

En lo que se refiere a la pesca deportiva tiene un desarrollo importante en el Golfo de California por la belleza de los paisajes insulares y costeros y la presencia de especies de pelágicos mayores, muchos de ellos de gran talla (CONANP, 2004a:98-102), donde el problema mayor se deriva de la carencia de estadísticas sobre captura en cuanto al volumen y en algunas zonas como Cabo Pulmo, se desconoce inclusive quiénes la realizan, por otra parte la ausencia de épocas de vedas en la legislación produce que en muchas ocasiones se capturen ejemplares en estado grávido. En algunos lugares como el complejo insular Espíritu Santo ésta ha comenzado a generar problemas sociales y económicos con los pescadores del área relacionados con la propiedad de los recursos (DOF, 2001:58).

Quizás el turismo relacionado con zonas marinas que se desarrolla en forma más ordenada de acuerdo al diagnóstico que establece el PM de la RB El Vizcaíno (INE, 2000:64-65) es el de observación de la ballena gris el cual además es considerado como una opción rentable. En el mismo documento se señala que existe incertidumbre en el largo plazo al no contar con un esquema de

¹³ Las escalas náuticas autorizadas a la fecha se encuentran en las siguientes ANP's: Valle de los Cirios, El Vizcaíno Bahías de Loreto, Islas del Golfo de California y Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

recuperación de los gastos de ordenamiento de la actividad ni las normas y reglamentos específicos que regulen el turismo, razón por la cual puede convertirse en un problema para los recursos paisajísticos, especies de aves acuáticas, ballena gris, lagunas costeras, pinturas rupestres, etc., si el arribo de visitantes a la zona no se planifica. Acerca de la rentabilidad del turismo en el área del Vizcaíno, Bringas y Ojeda (2000: 373-403) consideran que si bien existe una generación importante de recursos, de estos sólo el 0.7% queda en manos de la comunidad receptora, el resto se regresa a los *tours* operadores la mayoría localizado en el estado de California, Estados Unidos, con lo cual vemos que no es suficiente generar ingresos sino además cuánto de estos quedan en manos de las comunidades locales, pilar fundamental del ecoturismo.

En lo que se refiere a las áreas continentales en la región más cercana a la frontera de Estados Unidos de América, concretamente en el área protegida del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, existen problemas ligados a la expansión de desarrollos turísticos de corte masivo y residenciales en la franja costera los cuales exceden la infraestructura y servicios de la zona. El turismo residencial se encuentra compuesto en gran parte por jubilados de Estados Unidos de América para quienes además, se están desarrollando campos turísticos al norte de San Felipe, este tipo de infraestructura trae como consecuencia inmediata el desmonte de las áreas de matorral micrófilo adyacente a la franja costera ocasionando la fragmentación de los hábitat de transición de saladar y del matorral mencionado. Por otra parte en la Bahía La Cholla, cerca de Puerto Peñasco, se encuentra autorizado un megaproyecto turístico el cual incluye marinas, hoteles, campos de golf, hoteles y zonas residenciales (CONANP, 2004a:42-44; 56-57)

La creación de infraestructura fundamentalmente de alojamiento fuera de las ANP's es un problema recurrente ya que la misma no se encuentra sujeta a reglas de carácter más estricto, como establecen los PM's ni a opinión de la CONANP, pero por situarse en áreas adyacentes o muy cercanas ejercen una enorme

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

presión sobre éstas, ya que si bien los turistas pernoctan fuera de las áreas protegidas la mayoría de sus actividades se desarrollan en ellas. Al paralelo del crecimiento del número de cuartos crece la demanda de actividades sobre las zonas costeras y las islas de la región y por ende el riesgo, sin embargo los EIA no toman en cuenta estos elementos ya que su evaluación se realiza de forma aislada sin calcular los efectos sinérgicos de la infraestructura.

Otro de los problemas en esta zona es la falta de regulación de los vehículos todo terreno en dunas, playas y zonas desérticas del ANP lo que produce impactos negativos sobre comunidades de plantas costeras y en los sitios de anidación de aves playeras. Un lugar especial dentro de esta problemática merecen las carreras fuera de carretera (*off road*) que se realizan en Baja California las que según Bringas y Ojeda (2000: 373-403) no solamente dejan pocos beneficios económicos para las localidades y ejidos sino que los efectos en el ámbito ecológico casi siempre son desfavorables, situación que se agrava por la carencia de una legislación adecuada.

Por otra parte en Valle de los Cirios y Sierra de San Pedro Mártir, también existe una afluencia de turismo todo el año mayoritariamente estadounidense. El PM de Valle de los Cirios (CONANP, 2003:25;34) señala que los visitantes recorren la zona en automóviles o casas rodantes, aportando poco económicamente a la región ya que traen consigo los víveres necesarios y duermen en las casas rodantes o acampan. Existen empresas intermediarias nacionales e internacionales que ofertan viajes, las primeras tienen su sede en Ensenada y centran su promoción en el turismo alternativo y de aventura; las compañías extranjeras se dedican al mismo mercado que las nacionales y operan sin regulación. El PM de Sierra de San Pedro Mártir (CONANP, 2005:47) menciona que los grupos que acuden al área por lo general lo hacen de forma descontrolada, sin permiso, por lo que no se conocen los datos exactos de la cantidad de visitantes.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

En lo que se refiere al ANP Sierra la Laguna, si bien no existe infraestructura hay una gran afluencia de visitantes en ciertas épocas del año, sin embargo el PM (CONANP, 2003a:59) destaca que la carencia de estudios de capacidad de carga o límite de cambio aceptable impide el control, situación que se agrava por la insuficiencia de personal de vigilancia.

b) Región Noreste

En la Región Noreste el 44.7% de las ANP's¹⁴ que la componen tienen planes de manejo. En esta región a diferencia de la anterior, no se registran problemas generalizados relacionados con el turismo. La presencia antrópica a partir de esta actividad se da fundamentalmente en dos áreas protegidas cercanas a ciudades, tal es el caso de Cuatrocienagas que se encuentra a 80 Km al oeste de la Cd. de Monclova y del PN Cumbres de Monterrey cercano a la ciudad capital del estado de Nuevo León. En la primera de ellas el problema es puntual y se circunscribe a los balnearios demandados por los visitantes; la falta de educación y de control adecuado propicia la acumulación de basura que muchas veces se deposita en los canales impidiendo la circulación del agua e impactando de esta forma doblemente los campos de cultivo (INE, 1999e:37).

El caso de Cumbres de Monterrey es mucho más grave ya que a raíz de la falta de regulación el turismo es considerado una amenaza para la conservación. Los factores más importantes son la venta de terrenos, situación propiciada por la carencia de apoyos a la agricultura y la depreciación de precios de los productos primarios en el mercado, que hacen que los ejidatarios busquen obtener en forma inmediata dinero para solventar sus necesidades y consideren como opción viable a mediano plazo el emplearse con los propietarios de las cabañas para realizar trabajos de poca especialización.

¹⁴ Las ANP'S con Planes de Manejo son: Cañón de Santa Elena (Chihuahua); Mapimí (Durango, Chihuahua y Coahuila); Cuatrocienagas y Maderas del Carmen (Coahuila) y Cumbres de Monterrey (Nuevo León).

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

El crecimiento desmedido del turismo en el área ligado a la falta de regulación que ya hemos mencionado y a la carencia de supervisión adecuada ha propiciado además una fuerte contaminación por basura, aumento en la contaminación del aire y ruido a raíz de la acumulación de vehículos en algunas temporadas vacacionales y la apertura indiscriminada de veredas para actividades de campismo y ciclismo de montaña (CONANP, 2003b:74-110).

Otra ANP impactada por el turismo en la región noreste es Mapimí, concretamente el área denominada la Zona del Silencio, a la cual acuden turistas en forma desorganizada que muchas veces saquean especies animales y vegetales y dejan además basura. En esta ANP al igual que en Cumbres de Monterrey, el PM menciona que el turismo en nada ha beneficiado a los habitantes, ya que las ganancias quedan en manos ajenas a las comunidades (CONANP 2005a:18-20).

c) Región Occidente

La región Occidente comprende 1,642,798 ha de las cuáles sólo 239,478 tiene PM, éstos son los de La Primavera y Chamela Cuixmala en Jalisco, Sierra de Manantlán que abarca parte de Jalisco y Colima y Mariposa Monarca ubicada en los estados de Michoacán y México.

Los dos lugares críticos son La Primavera y Mariposa Monarca. El primero, dada su cercanía a Guadalajara reproduce prácticamente los problemas que mencionamos de Cumbres de Monterrey. La región presenta una afectación por el crecimiento de la mancha urbana de Guadalajara ya que parte del ANP se encuentra en Zapopan, municipio que puede considerarse ya como conurbado de esa Ciudad, existiendo intentos de establecer núcleos campestres o casas de campo en lugares cada vez más dentro del bosque, a través de la venta de pequeños lotes, tanto de propiedad privada como ejidal. Por otra parte la falta de planificación de las zonas de recreo, en este caso los balnearios con agua termal y

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

de supervisión en las zonas boscosas en las cuales se practica motociclismo a campo traviesa ha ocasionado presiones muy fuertes sobre los ecosistemas (CONANP, 2000b:34-35).

El caso del ANP Mariposa Monarca reúne prácticamente todos los componentes de turismo, en zonas continentales, del cual se podría hacer un manual de lo que no debe hacerse. La zona comienza a atraer al turismo por la presencia en determinados meses del año de la mariposa monarca, iniciándose un proceso de crecimiento en las visitas y de generación de servicios al que comienzan a volcarse los ejidatarios buscando ingresos complementarios a la agricultura. La visita a los santuarios se transforma así en un crecimiento no sólo desmedido sino anárquico, con una oferta de servicios escasa, estacional y poco diferenciada (CONANP, 2001:47-48). A la fecha la zona con más crecimiento e infraestructura corresponde al estado de Michoacán, sin embargo ya el Estado de México comienza a invertir y a buscar financiamiento para la construcción de cabañas, criaderos de truchas, apertura de brechas, etc. generando en los ejidatarios expectativas, muchas veces, poco realistas.

d) Región Centro-Golfo

La Región Centro-Golfo cuenta solamente con cuatro planes de manejo, sin embargo éstos abarcan el 55.2% de la superficie total, esto se explica por ser PN's la mayor parte de las ANP's de la región las cuales son muy pequeñas. Sólo dos ANP's, Sierra Gorda y Los Tuxtlas, reúnen el 47% de la superficie situada en el occidente.

De las cuatro ANP's en dos, Sierra Gorda y Barranca del Mezquitlán, el turismo es un fenómeno incipiente aunque ambos PM's (INE, 1999:36,49-50; CONANP, 2003c: 104-111) consideran que las áreas tienen un gran potencial y atribuyen el poco desarrollo de la actividad mayormente a razones de falta de infraestructura o de

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

mantenimiento a la existente, falta de información sobre los ecosistemas y biodiversidad y un prácticamente nulo desarrollo de actividades recreativas.

Este tipo de razonamiento es recurrente en las áreas protegidas continentales, la lógica que opera es que existe el recurso y que éste puede convertirse en atractivo turístico con más infraestructura, más opciones de actividades, mejores señalamientos, etc. El turismo aparece así como un fenómeno social carente de complejidad, basta con invertir en determinados elementos para que la gente visite el área. El planteamiento es bastante ingenuo y superficial y puede llevar a consecuencias desastrosas; citaremos sólo un ejemplo: en el Municipio de La Mesa, Estado de México, los ejidatarios apoyados por las autoridades del Estado obtuvieron financiamiento para la construcción de cabañas; situadas en la zona de amortiguamiento de la mariposa monarca y dada la atracción que ejercen los santuarios parecía evidente el éxito. A la fecha ya se construyeron en el lugar cuatro cabañas y un enorme parador, que los ejidatarios no saben como operar y a los cuales no asiste nadie. La respuesta de los ejidatarios ante esta situación se reduce a que ahora nadie se aloja allí, pero cuando tengan siete cabañas en lugar de cuatro, los turistas llegarán.

Subestimar el turismo, como una actividad específica que requiere de especialistas y fomentar y autorizar infraestructura y actividades sin conocimiento de éste implica riesgos. A través de diferentes programas de gobierno se aprueban y destinan recursos a proyectos sin contar con personal capaz de realizar una revisión basada en el conocimiento del fenómeno en lo general y en las particularidades regionales. Si bien el turismo puede contribuir a apoyar las comunidades que viven en situación de pobreza, convirtiéndose en una actividad complementaria a las tradicionales, la construcción de infraestructura *per se* no garantiza el éxito, se requieren programas de desarrollo integrales que diseñen un producto, que no es la suma de los elementos, capacitación para la operación de los lugares, formas de comercialización adecuadas y evidentemente considerar el perfil del consumidor.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

La región de Los Tuxtlas, es un destino importante a nivel estatal pero la actividad se desarrolla con deficiencias en cuanto al ordenamiento, infraestructura, capacitación y calidad de los servicios. La falta de planeación y aplicación de normatividad así como la concentración de turistas en áreas en donde se ignora la capacidad de carga ha llevado al deterioro del paisaje, la contaminación y a la extracción de flora y fauna silvestre (CONANP, 2004b:54-55).

En el Desierto de los Leones, ANP administrada por la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, el PM (CONANP, 2004c:28-32) marca que existe un severo deterioro de los recursos naturales, debido principalmente a factores relacionados con su colindancia con la zona urbana del Distrito Federal, así como a la falta de políticas claras y sustentables de protección, restauración y uso del Parque. En lo que se refiere a la recreación que se realiza en éste Parque Nacional la misma se desarrolla en forma intensiva básicamente en la zona del Ex Convento. El impacto más importante a futuro está dado por el ciclismo de montaña, fenómeno que se presenta desde hace aproximadamente 6 años, el cual se realiza de forma descontrolada utilizando cualquier brecha o vereda del bosque. De la actividad mencionada, al igual que de otras que se desarrollan dentro del Parque, se carece de seguimiento e información básicamente estadística, que permita diagnosticar y ofrecer soluciones al problema.

e) Región Pacífico-Sur

Oaxaca y Guerrero integran la Región Pacífico Sur, aunque también se incluye la RB Tehuacán-Cuicatlán la cual se sitúa en parte de Oaxaca y Puebla cubriendo un total de 490,187 ha, (93.2% de la superficie protegida de la región), la superficie restante se ubica por lo general en franjas de playa abarcando escasa superficie.

El único PM elaborado para la región corresponde al PN Huatulco, siendo la parte terrestre terrenos expropiados por el Gobierno Federal y puestos a disposición de FONATUR como parte del CIP Bahías de Huatulco. El PM (CONANP, 2003d:68-72)

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

señala la ausencia de criterios y normas que regulen a los prestadores de servicios que operan en las diferentes bahías y senderos del PN, así como la indefinición de máximos de visitantes por área lo que ha traído como consecuencia la elevada concentración de embarcaciones y turistas en algunas playas. Los problemas que provoca la anterior situación es la contaminación por basura en las costas y de contaminación del agua producto de los combustibles utilizados por lanchas y acuamotos en zonas de natación que ponen en riesgo, además, la seguridad de los bañistas.

Por otra parte, existe una apertura indiscriminada de senderos por cuatrimotos que deterioran la flora y la fauna por pisoteo y ruido; a lo anterior se agrega la recolección de especies vegetales y animales (terrestres y marinas) que realizan los turistas y los prestadores de servicio sin ningún control.

Contradiendo el diagnóstico que se realiza en el PM del PN Huatulco, el cual fue publicado en 2003, encontramos que el 24 de febrero de 2005 Bahías de Huatulco recibió la Certificación Internacional *Green Globe 21* que lo acredita como el primer destino ecológico en Latinoamérica. Aunado a esto y aumentando la confusión existen reportes que indican severos problemas de contaminación en la Bahía de San Agustín derivados de un crecimiento sin control, el traslado de propiedades a terceros y la falta de aplicación de la ley (Valadez, 2005).

Lo cierto es que el CIP Bahías de Huatulco continuará creciendo a fin de integrar el corredor Huatulco-Chacahua, para lo cual FONATUR planea inducir la construcción de 13,200 habitaciones que se sumarán a las 8,674 existentes. El Secretario de Turismo por su parte, anunció que parte de los objetivos son alojar 4 millones de turistas al año, captar 600 millones de divisas en el mismo período y atraer 1,000 millones de dólares de inversiones (SECTUR, 2005). Ante estos planteamientos sólo cabe preguntarnos si un destino considerado ecológico es compatible con el crecimiento contemplado en la demanda y en la infraestructura necesaria para dar servicios a ésta.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

f) Región Frontera Sur

La Región Frontera Sur incluye a los estados de Chiapas y Tabasco y a la RB Laguna de Términos ubicada en Campeche; las demás ANP's de Campeche se encuentran administrativamente en la Región Península de Yucatán.

La Región se encuentra casi en su totalidad, (94%¹⁵), regulada por PM's. En el estado de Chiapas no existen problemas ligados al turismo en las áreas protegidas que tienen PM, los problemas están ligados a la extrema pobreza y derivado de ésta y de la situación de injusticia que vive la población indígena, al surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) lo cual ha puesto a la región como una prioridad en el mapa geopolítico nacional e internacional.

Aunque el turismo no tenga una presencia formal es importante señalar que los PM's de las cinco áreas analizadas contemplan esta actividad como una de las posibles a desarrollarse para ayudar a solucionar la marginación (INE, 1999b:94, 98-102; INE, 1999a: 47-60, INE, 1999c:65-68, 83-84; INE, 2000a:59-60; CONANP 2001a:45-52). El desarrollo del turismo en éstas áreas debería ser objeto de especial cuidado ya que por una parte existe un conflicto político y social del que gran parte de los grupos indígenas son partícipes, ya sea por pertenecer al EZLN o ser parte de sus bases de apoyo, pero además la presencia indígena desde una perspectiva cultural es un elemento que algunos autores (Bellón, 1993:297-323; De Oliveira y Rougeulle, 1993:489-547; Leff, 2003:157-167; Toledo, 2003:113-196) consideran fundamental como parte de la conservación de la biodiversidad. Lo anterior es corroborado por el PM de Montes Azules (INE, 2000a:44) en el cual se menciona que los lacandones han conservado métodos de uso de los recursos naturales especialmente adecuados al ecosistema tropical.

¹⁵ Las ANP's de la Región Frontera Sur que cuentan con PM son: Selva el Ocote, Montes Azules, El Triunfo, La Encrucijada y La Sepultura (Chis); Pantanos de Centla (Tab) y Laguna de Términos (Camp).

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

En Laguna de Términos y Pantanos de Centla el turismo es muy poco o prácticamente nulo, en la primera el turismo que llega proviene de Cd. del Carmen en la cual se asienta la infraestructura hotelera, el PM (INE, 1997:65-70) considera la necesidad de elaborar estudios que permitan crear un programa específico para la zona en el cual se determine, entre otros aspectos las potencialidades y rasgos del ecoturismo, las localidades en las cuáles se podría crear infraestructura de alojamiento de bajo impacto e identificación de rutas. En el caso de Pantanos de Centla en el PM se menciona que el potencial turístico del área es innegable y que existe una gran demanda de actividades para realizar dentro de la zona. En 1989 la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco realizó, a petición del gobierno del estado, el trabajo “Rutas Ecoturísticas en Tabasco” y determinó nueve áreas con potencial para el turismo ecológico, de las cuales cuatro corresponden a Pantanos de Centla, mismas que según el estudio resultan las más pobres en cuanto a infraestructura y servicios.

g) Región Península de Yucatán

La Región Península de Yucatán se encuentra regulada por PM's en el 73% de su superficie y la integran las ANP's de tres estados: Quintana Roo, Yucatán y Campeche, con la salvedad de Laguna de Términos que si bien corresponde al estado de Campeche se ubica administrativamente en la Región Frontera Sur.

Quintana Roo es uno de los estados con mayor importancia en turismo en México siendo Cancún, desarrollado por FONATUR, el principal destino nacional e internacional en donde se conjunta la mayor cantidad de oferta de servicios de la región. Las políticas públicas del Gobierno Federal consideran el fortalecimiento del denominado corredor Cancún-Rivera Maya (SECTUR, 2001a:149) que abarca desde la ciudad mencionada hasta Tulúm. En el Corredor o en su zona inmediata de influencia se encuentran los PN's Isla Contoy; Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizúc; Arrecifes de Puerto Morelos y Arrecifes de Cozumel; a sólo 10 Km de Tulúm inicia la franja de costa de la RB Sian Ka'an y más

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

adelante el PN Arrecifes de Xcalak. En mar abierto y a 30.8 km del poblado costero de Mahahual está la RB Banco Chinchorro.

De acuerdo a los PM's las zonas inmediatas al Corredor, que gravitan en torno a la demanda turística de Cancún, son las que presentan una mayor problemática relacionada con la afectación de los arrecifes los cuales son parte de la barrera que bordea la región del Caribe y que se extiende hasta Belice, Guatemala y Honduras. La mayoría de las zonas más afectadas son parte de las formaciones arrecifales bordeantes a excepción de Cozumel que junto con Banco Chinchorro conforman los dos sistemas arrecifales del litoral del Caribe mexicano.

Si bien cada zona presenta particularidades, la degradación y contaminación de las áreas tiene un elemento común: el rápido crecimiento del turismo y ligado a éste la demanda de actividades recreativas. La alta presencia de embarcaciones es el principal factor de contaminación ya que en algunas partes si bien no sobrepasa los estándares de las normas oficiales está 10 veces por encima de los niveles establecidos por la UNESCO para la Cuenca del Caribe (INE, 1998:25). Dos elementos sugieren el nivel de impacto: la abundancia de algas ligada aparentemente al exceso de nutrientes y el hallazgo en Punta Nizuc de una esponja perforadora reconocida como indicadora de aguas contaminadas por desechos orgánicos y aguas residuales (INE,1998:25-33).

Las zonas de mayor amenaza para el ecosistema son Costa Occidental de Islas Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc y Arrecifes de Cozumel. En ambas áreas protegidas la operación inadecuada de las embarcaciones ocasiona el desprendimiento de sedimento por propelas, descarga de contaminantes orgánicos por las aguas negras de los sanitarios y vertimiento de detergentes; es importante mencionar que sólo en el polígono de Islas Mujeres existen más de 634 lanchas que brindan servicios relacionados con turismo (INE, 1998:39-42; INE, 1998a:55-58)

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

Por su parte las actividades de los turistas, fundamentalmente de esnórquel y buceo autónomo, provocan la ruptura accidental de arrecifes debido a la inexperiencia o descuido de los buzos, la extracción de pedazos de coral y otros organismos para ser llevados como “recuerdos” y el levantamiento de sedimentos con las aletas que pueden depositarse sobre los corales, a lo anterior se debe agregar el uso de bronceadores no biodegradables.

Adicionalmente hay impactos indirectos debidos a la operación de hoteles, restaurantes, muelles y zonas de playa.

En Isla Contoy el arribo de turistas inicia en la década de los 70's con una afluencia aproximada de 40 turistas a la semana, para 1997, fecha en que es elaborado el PM la afluencia era de 1,800 personas al mes. El PM (INE, 1997a:56-60) menciona que los recorridos distan mucho de ser un modelo ecoturístico, en tanto los prestadores siguen los patrones de sus similares de Cancún: embarcaciones sobrecargadas, falta de información veraz sobre lo que el turista encontrará en la Isla, guías que aprovechan el recorrido para pescar ilegalmente y por lo general monolingües, incapaces por tanto de comunicarse con los turistas extranjeros que son la mayoría de la demanda.

De lo anterior se desprende la falta total de cumplimiento de las normas y leyes por parte de quienes participan en los servicios turísticos, la carencia de estudios de capacidad de carga a fin de regular la afluencia, pero también muestra que el plan del Corredor Cancún-Riviera Maya no obedece a un análisis global de la problemática en la región. Considerar como beneficios para el año 2025, aumentar la afluencia turística a 11 millones e inducir el crecimiento de 68 mil cuartos, entre otros, es desconocer el impacto que tiene el turismo como demandante de actividades en la zona o peor aún, conociéndolo, privilegiar los beneficios económicos a costa del ambiente. De continuarse con las políticas actuales es evidente que el crecimiento del turismo provocará cada vez mayor presión sobre los sitios mencionados pero también, sobre otros en los que a la fecha los

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

visitantes no representan un problema grave, como es el caso de Sian Ka'an, Arrecifes de Xcalak y Banco Chinchorro.

En lo que se refiere a la ANP's que se encuentran en el estado de Campeche, no se señalan en el PM de Calakmul (INE, 2000b:39-46) la existencia de problemas ligados al turismo. En Yucatán el ANP Arrecife Alacranes (CONANP, 2004d:26) tiene, en una escala menor, los mismos problemas que las zonas arrecifales de Quintana Roo; en cuanto a Ría Celestún y Ría Lagartos se menciona que los paseos por la ría se realizan en botes con motor fuera de borda lo que ocasiona daño a la vegetación sumergida además de que el ruido perturba a las aves y otros animales. En Ría Lagartos se ha comenzado a crear infraestructura hotelera en la zona de dunas costeras y playa por lo que se ha visto afectada la vegetación de las dunas. En tanto que en Ría Celestún el PM (CONANP, 2000c:30-32) menciona que el turismo como actividad económica no ha sido debidamente planificado lo que se refleja en los conflictos entre las asociaciones de lancheros que prestan su servicio para los recorridos de observación de flamencos.

5.2 Infraestructura turística autorizada en Áreas Naturales Protegidas.

Las características básicas del turista están dadas por un conjunto de elementos entre los cuales destacan la realización de actividades durante sus visitas y la permanencia fuera de su lugar habitual de residencia por períodos menores a un año, éstas características tienen su correlato en los elementos necesarios para que puedan desarrollarse, esto es: alojamiento, restaurants e infraestructura y servicios que apoyan las actividades en el lugar de destino. Independientemente del tipo, la categoría y el nivel de precios, todo lugar en dónde se realiza turismo cuenta con determinadas facilidades, que varían acorde al tipo de turismo o segmento de que se trate.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

Por otra parte la LGEEPA en el Art. 28 (1988:22) establece evaluaciones de impacto ambiental (EIA) como procedimiento que determina las condiciones a las que deberán sujetarse la realización de obras y actividades que pueden causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites establecidos en las diferentes disposiciones de protección al ambiente, encontrándose en los Incisos IX, X y XI disposiciones que guardan relación con la actividad turística. El reglamento de la misma por su parte en el Art. 5 menciona las obras que requieren EIA encontrándose las relacionadas con turismo en los Incisos Q, R y S. En términos generales los artículos antes citados hacen referencia a desarrollos inmobiliarios que afecten sistemas costeros, obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales y a las obras que se deseen efectuar en ANP's.

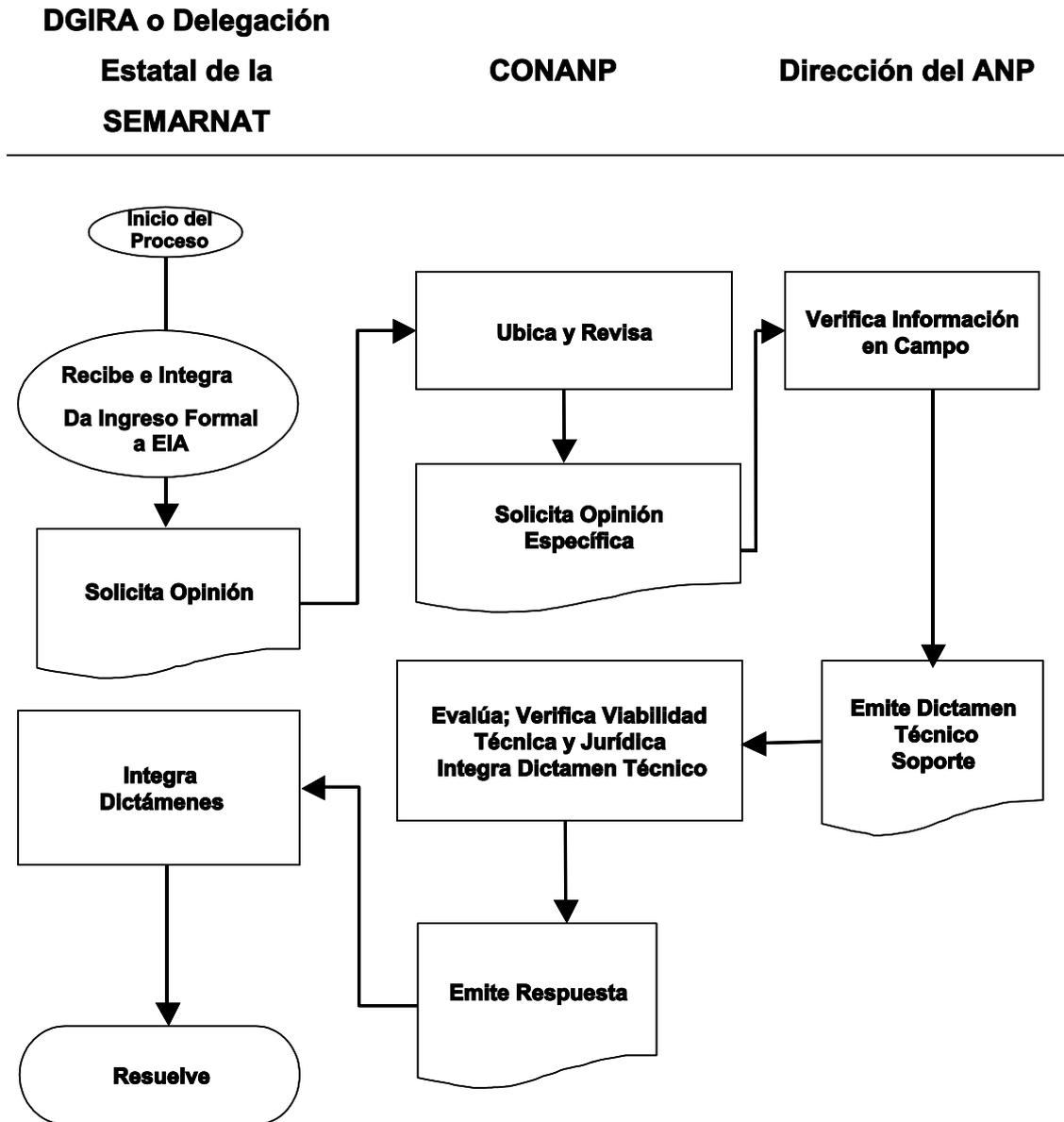
La evaluación y dictamen del los EIA se encuentra a cargo de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) perteneciente a SEMARNAT, sin embargo en los casos en los cuales las obras se encuentran en una ANP la CONANP, de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría, Artículo 145 Fracc. IV y Art. 150 Fracc.XI. debe emitir previamente a las autorizaciones de impacto ambiental, dictámenes técnicos y opiniones de acuerdo al procedimiento que se muestra en el cuadro 2.

Una vez turnados a la CONANP los EIA, ésta en primer término ubica la obra corroborando si se encuentra dentro de las poligonales del área protegida, para esto se envían los datos al personal especializado en sistemas de información geográfica quien realizará el primer dictamen.

Posteriormente el estudio es enviado al Director del área en cuestión quien verifica en campo la información y emite su opinión a través de un dictamen técnico; una vez que se tiene el dictamen del Director del área los encargados de CONANP de oficinas centrales culminan de integrar el expediente.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

FIGURA 1.- PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS EIA



Fuente: Hernández Vega, Héctor. CONANP, 2005. Dpto. de Criterios para Obras y Servicios. Comunicación Personal.

En este tramo del procedimiento hemos encontrado al revisar los informes, que se presentan casos en que el EIA es presentado a SEMARNAT cuando las obras ya llevan un avance considerable, cuando esto sucede las Direcciones de las ANP

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

dictaminan que el estudio sea turnado a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

El dictamen técnico de CONANP que es el soporte de su opinión, es un documento exhaustivo que contiene datos generales, como nombre del proyecto, localización, dimensiones, vías de acceso, etc., aspectos técnicos y jurídicos importantes como son el listado de especies de flora y fauna endémicas, raras, amenazadas, en peligro de extinción o bajo protección especial que puedan resultar afectadas o eliminadas y la vinculación con las normas y regulaciones sobre el uso del suelo y los instrumentos normativos que aplican en el área. El documento además, realiza una descripción del proyecto desde el tipo de construcción, áreas verdes, arquitectura del paisaje, etc., hasta los impactos que ocasionará en sus diferentes fases así como las medidas preventivas y de mitigación que se han tenido en cuenta.

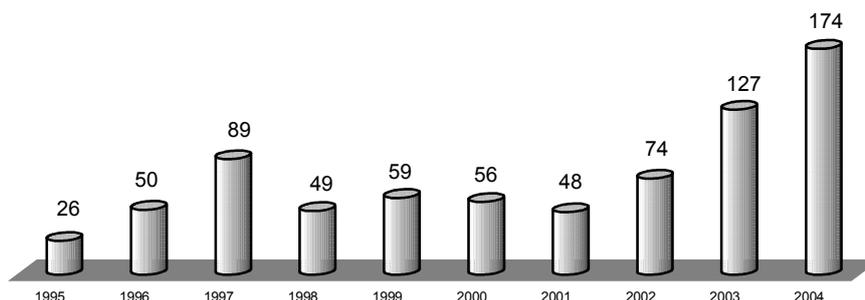
En los casos en que CONANP considera insuficiente la información no emite dictamen y procede a solicitarla; si el EIA reúne todos los elementos se emite opinión pudiendo ser ésta de aprobación, aprobación condicionada o rechazo del proyecto, misma que es turnada a SEMARNAT a fin de que se integre el dictamen y se comunique la respuesta al promovente.

Los EIA's representan por tanto las obras solicitadas y/o realizadas en ANP's a fin de brindar facilidades al turismo, la existencia de solicitudes aprobadas nos permiten afirmar que en esos lugares se desarrollan actividades turísticas y a partir del análisis de los datos históricos la tendencia que esta actividad ha tenido. Adicionalmente las solicitudes, independientemente de ser aprobadas o rechazadas, son un indicador de presión del capital sobre las áreas protegidas.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

Los datos aportados por el Departamento de Criterios para Obras y Servicios de la CONANP tal como se observan en la gráfica 4, muestran que de 1995 a 2004 se han emitido 752 opiniones, de las cuales el 56% corresponde al período 2001-2004, lo que evidencia la tendencia creciente de obras en ANP's y por ende una mayor presión sobre los ecosistemas.

**GRÁFICA 4.- PROYECTOS EVALUADOS POR LA CONANP
1995-2004**



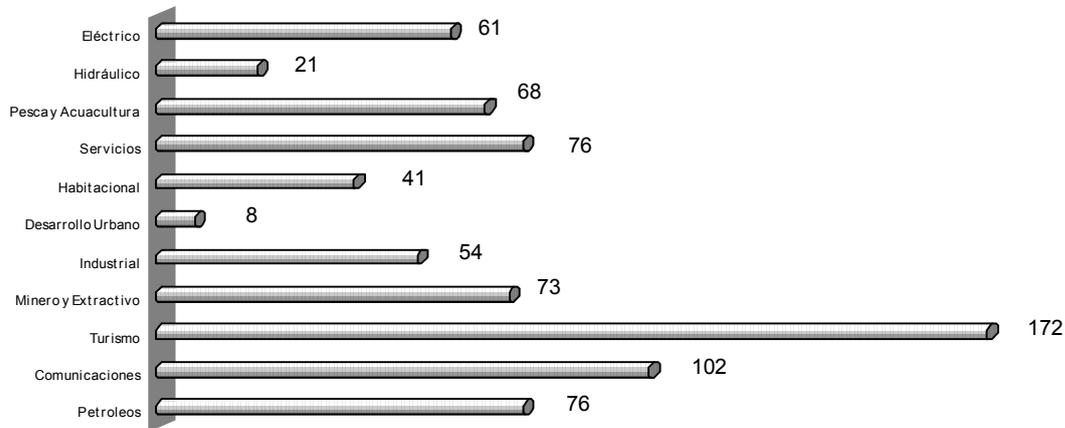
Elaborado con base en datos de la CONANP, 2005. Departamento de Criterios para Obras y Servicios. Comunicación Personal.

Las actividades que tienen mayor demanda de obras en las ANP's, de acuerdo a la serie histórica de diez años, (1995-2004), que analizamos en la gráfica 5, corresponden a turismo con un 22.9% de los proyectos, seguido del sector de comunicaciones con el 13.6% y los sectores de servicio y petróleo ambos con un 10.1%.

Los datos presentados hacen notorio el papel que está jugando el turismo como dinamizador económico de las regiones que se encuentran bajo un marco legal de protección, esto no indica que sea la actividad prioritaria ya que en áreas que incluyen zonas marinas la pesca es por tradición la más importante, así como lo es la actividad agrícola en áreas continentales, pero sí muestra la tendencia creciente de posicionamiento por parte de la actividad turística en áreas protegidas.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

**GRÁFICA 5.- PROYECTOS POR SECTOR EVALUADOS POR LA CONANP
1995-2004**



Elaborado con base en datos de la CONANP, 2005. Departamento de Criterios para Obras y Servicios. Comunicación Personal.

La interrogante que queda pendiente es si los proyectos del sector turismo y la inversión consecuente, cumplen los requisitos de sustentabilidad, no solamente en protección al ambiente, aspecto que quedaría aparentemente resuelto con los EIA, sino también desde la perspectiva de las comunidades, esto es si son proyectos desde y para las comunidades como forma complementaria de su nivel de vida tal como lo indican los instrumentos de política pública de las diferentes áreas de gobierno implicadas, ya que de no ser así y si el turismo tiende a remplazar las actividades tradicionales estaría siguiendo los mismos patrones del turismo tradicional o de masas

Del amplio espectro de las ANP's en el país, las solicitudes de obras para turismo han seguido una dinámica hacia determinadas regiones, si observamos el cuadro 4 vemos que han predominado las solicitudes de obras en la Península de Yucatán, seguidas, casi con el mismo porcentaje, por las de la Región Noroeste y Frontera Sur.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

**CUADRO 4.- PROYECTOS TURÍSTICOS POR REGIONES
EVALUADOS POR LA CONANP 1995-2004**

PROYECTOS	Autorizados		Negados		Pendientes		Total (*)	
		%		%		%		%
Noroeste	17	14.7	2	4.4	7	46.7	26	14.8
Noreste	4	3.4	3	6.7	0	0.0	7	4.0
Occidente	6	5.2	5	11.1	1	6.7	12	6.8
Centro y Golfo	13	11.2	3	6.7	2	13.3	18	10.2
Pacífico Sur	3	2.6	0	0.0	1	6.7	4	2.3
Frontera Sur	20	17.2	2	4.4	3	20.0	25	14.2
Península de Yucatán	53	45.7	30	66.7	1	6.7	84	47.7
Total	116	100.0	45	100.0	15	100.0	176	100.0

(*) Si bien el total de proyectos es 172, en este apartado hemos sumado los que corresponden a un EIA Regional de la Región Noroeste cuyo promovente es FONATUR.

Elaborado con base en datos de la CONANP, 2005. Departamento de Criterios para Obras y Servicios.

Los datos evidencian que si bien el turismo de esas zonas podría ser el denominado ecoturismo o turismo de naturaleza, se continúa con una clara preferencia por zonas de playa, islas o regiones con atractivos cuyo principal factor es el agua, la diferencias estribaría en que son áreas con mayor grado de conservación que las que actualmente ofrece México en sus destinos tradicionales.

En el caso de la Región Península de Yucatán las solicitudes de autorización de infraestructura se concentran, tal como se observa en la gráfica 6, en un 83% en tres ANP's, Arrecifes de Cozumel con un 38% y Sian Ka'an y Costa Occidental de Islas Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc con un 22.6% cada una. La demanda turística hacia Arrecifes de Cozumel e Islas Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc, dada la cercanía con Cancún es directamente derivada de ese destino tradicional,

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

por lo cual no es arriesgado suponer que el turismo que allí se desarrolla no contiene los elementos considerados para ser definido como ecoturismo. Pero también la demanda de infraestructura turística hacia Sian Ka'an podría estar estableciendo un punto de destino, fuera formalmente del corredor Cancún-Tulum, pero que tiende a fortalecerlo con el fin de aumentar la permanencia del turismo en la región mediante la creación de atractivos complementarios, lo que aumentaría la presión y por lo tanto el riesgo sobre esa ANP la cual a la fecha tiene poca afectación de sus ambientes.

Es importante hacer notar que los PM's de Arrecifes de Cozumel y Costa Occidental de Islas Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc fueron elaborados en 1988 y ya en ese momento como se ha señalado en el análisis de los mismos, se presentaba una seria problemática ambiental derivada del turismo lo que haría suponer la necesidad de prácticamente detener los proyectos sobre la zona con el fin de estacionar la demanda, no obstante de los 51 EIA de las dos áreas protegidas, 35 fueron aprobados, lo que muestra la ampliación de infraestructura de servicios, muelles, clubs de playa y hoteles, creando las condiciones para un aumento de la demanda.

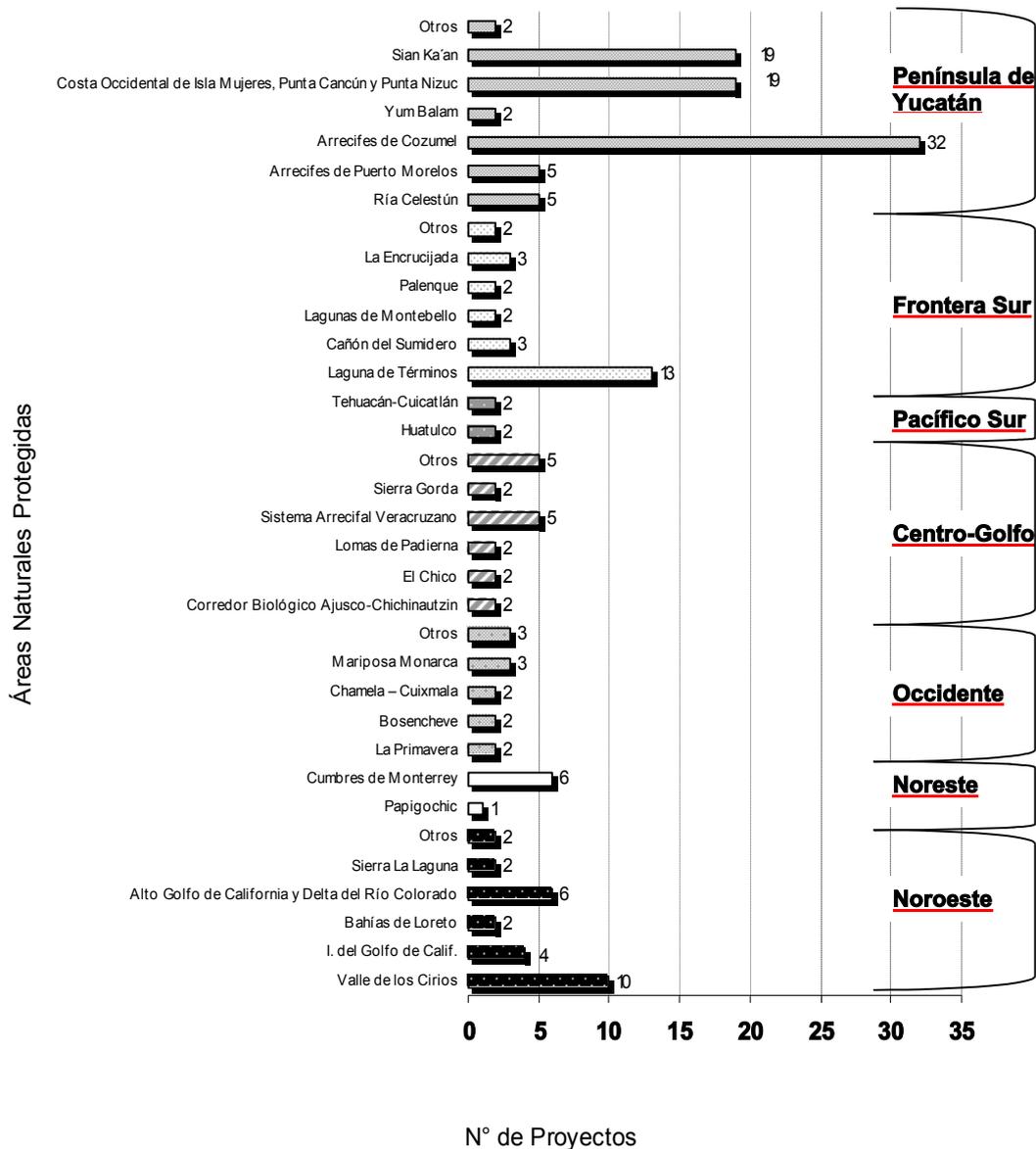
La otra Región importante en cuanto a demanda de infraestructura para turismo es el Noroeste. De las 26 solicitudes (cuadro 4), 17 fueron aprobadas, 2 rechazadas y 7 se encontraban pendientes, a la espera de mayor información complementaria por parte del promovente. El total de proyectos aprobados se encuentra en áreas protegidas que abarcan zonas marinas o zonas federales marítimo terrestres. De las solicitudes aprobadas destaca Valle de los Cirios con 10 y Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado con 5.

Los proyectos aprobados en Valle de los Cirios son mayormente de infraestructura de alojamiento en su forma tradicional o *trailers park* y están considerados como ecoturísticos por el promovente. En lo que se refiere al ANP Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, tres EIA's se encuentran relacionados con

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

infraestructura inmobiliaria o ampliaciones al alojamiento actual y una es un centro recreativo de turismo social.

**GRÁFICA 6.- PROYECTOS TURÍSTICOS POR REGIÓN Y ANP
EVALUADOS POR LA CONANP 1995-2004**



Nota: En el rubro otros se encuentran incluidas ANP's con un solo proyecto.

Elaborado con base en datos de la CONANP, 2005. Departamento de Criterios para Obras y Servicios. Comunicación Personal.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

El proyecto de mayor impacto a futuro en la región es sin duda el derivado de la Escalera Náutica promovida por FONATUR y de la cual se autorizaron en junio de 2005 las escalas correspondientes a Valle de los Cirios, El Vizcaíno, Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, Bahías de Loreto e Islas del Golfo de California.

En la Región Frontera Sur, de un total de 25 proyectos 13 corresponden a Laguna de Términos en Campeche y 12 a Chiapas. En Laguna de Términos los 12 proyectos autorizados mayoritariamente están referidos a marinas o parques ecoturísticos, paradores o restaurantes; existe un sólo estudio de impacto ambiental relacionado con infraestructura de alojamiento, del Hotel Howard Johnson, mismo que desde 1997 se encuentra relacionado en las solicitudes de información adicional y del cual no aparecen datos de que haya sido definitivamente aprobado o rechazado.

La información del PM de Laguna de Términos, mismo que fue publicado en 1997, establece en su diagnóstico al turismo como una actividad marginal y considera que el existente es derivado de Cd. del Carmen, los datos de EIA indican que la situación no ha tenido grandes cambios mostrando que el comportamiento sigue siendo el mismo, un turismo posiblemente local que realiza visitas de un día a la zona aunque con tendencia al crecimiento de forma conservadora.

En el caso de Chiapas de las 12 evaluaciones, 8 tuvieron respuesta positiva tratándose en todos los casos de parques o centros autodenominados ecoturísticos, situación bastante común en las ANP's, sin embargo cabría revisar los criterios de obra, aspectos contemplados en los informes técnicos de la CONANP y también el tipo de demanda o perfil del consumidor de los cuales no existen estudios sistemáticos a la fecha en términos generales.

En cuanto a la Región Centro-Golfo resaltan las evaluaciones realizadas de solicitudes de obra en el Sistema Arrecifal Veracruzano, de las 5 una es de 1998,

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

Marina Lois, y las otras fueron autorizadas entre 2001 y 2004 correspondiendo a la ampliación de un acuario, una marina, un parque recreativo y el hundimiento de un excañero. Si bien no existe PM, del decreto emitido en 1992 (SEMARNAT, 2003: 748-759) podemos observar en líneas muy generales que los problemas del Sistema se encuentran referidos al saqueo del entorno y a la falta de planeación y aplicación de políticas adecuadas en cuanto a la descarga de aguas residuales, las actividades portuarias y pesqueras y de desarrollos turísticos.

En el Noreste, Cumbres de Monterrey de 6 solicitudes tres fueron autorizadas: un hotel, cabañas y un *resort* de aventura. Dada la cercanía de esta ANP con la Ciudad de Monterrey la presión de los fraccionadores que mencionamos en el análisis de su PM, indudablemente continuará lo que ameritaría estudios específicos para el sector turismo que complementen los instrumentos ya existentes y evaluaciones constantes.

Las otras ANP's que aparecen en la gráfica 6, suman no más de dos o tres proyectos, en algunas regiones éstos se agregan a la tendencia general de crecimiento del sector turismo, como es en la Península de Yucatán, Noroeste y Frontera Sur, siendo en los demás casos una presión puntual sobre ANP's muy específicas.

5. 3 Apoyos dados por diferentes instancias del Gobierno Federal.

a) Transferencia de Recursos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Los apoyos que otorga la CONANP se derivan de dos programas, el de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) y el Programa de Empleo Temporal (PET).

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

El PRODERS se dirige a ejidos, comunidades y productores, ubicados en localidades de los municipios de las Regiones Prioritarias, propietarias o poseedoras de terrenos rurales, en localidades iguales o menores a 15,000 habitantes.

Los usuarios deben tener además, como fuente principal de ingresos, el aprovechamiento de los recursos naturales y demostrar su permanencia al menos durante los últimos cuatro años en la región.

Las solicitudes de recursos que se realiza a la CONANP puede incluir la delimitación de un área con potencial turístico, el establecimiento de infraestructura básica como la construcción de cabañas rústicas, aprovechando al máximo los materiales de la región, servicios básicos, acondicionamiento de senderos y veredas y la infraestructura de vigilancia, instalación de plataformas flotantes, así como estudios para la identificación de senderos interpretativos de los recursos naturales; producción de material de difusión y promoción del proyecto.

Los subsidios son hasta por \$850,000.00 (Ochocientos cincuenta mil pesos) como monto máximo anual, independientemente del número de conceptos que se subsidien. Para proyectos comunitarios, el monto máximo de subsidio es del 80%, en donde los Beneficiarios estarán obligados a cubrir el porcentaje restante con recursos propios o concertar recursos de otras fuentes. Los apoyos no pueden ser destinados a complementar las mismas acciones y proyectos considerados en otros programas que involucren recursos públicos que tengan el mismo fin.

Los PET por su parte están orientados a combatir la pobreza extrema en zonas rurales menores a 5,000 habitantes y básicamente es una transferencia de recursos federales orientados a la participación en la construcción, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social productiva y para la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales (CIPET, 2005).

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

En el caso de la CONANP ésta opera el programa como parte de los recursos que son asignados a la SEMARNAT, participando además las Secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL); Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y Comunicaciones y Transportes (SCT).

En tanto el programa busca complementar de forma transitoria las fuentes de empleo de zonas marginadas del medio rural, pueden participar en él los ciudadanos que habitan en las zonas mencionadas mayores de 16 años pudiendo ser productores rurales, jornaleros con y sin tierra y hombres y mujeres. El apoyo económico a los participantes es por jornal con un monto máximo de 88 jornales por beneficiario y se entrega en forma monetaria, siendo el monto del jornal el 99 por ciento del salario mínimo diario de la zona "C" o su equivalente.

Por otra parte las Secretarías que operan el PET deben destinar como mínimo 70 por ciento, en promedio, a jornales y el 30 por ciento restante al pago de materiales, herramientas y arrendamiento de maquinaria, tienen prioridad aquellos proyectos que permitan el uso intensivo de mano de obra no calificada.

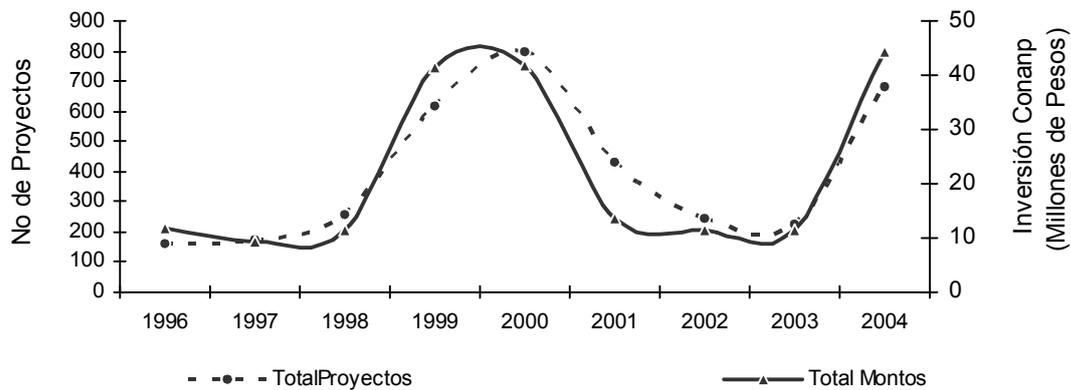
La suma de los recursos de 1996 a 2004 transferidos por la CONANP, mediante los instrumentos descritos es de 197'037,372 pesos¹⁶ aplicados mediante 3,579 acciones a proyectos comunitarios de restauración ecológica, aprovechamiento sustentable, estudios técnicos y de prefactibilidad, capacitación y ecoturismo. Del total mencionado dos regiones absorben el 47% del presupuesto Frontera Sur y Pacífico Sur concentrándose mayoritariamente en dos estados Chiapas y Oaxaca respectivamente. Del total del presupuesto llama la atención el incremento en los años 1999, 2000 y 2004, los cuales suman el 65% del total mencionado, lo cual se puede apreciar en la gráfica 7 y para los años 2001 y 2002 el notorio decremento. Parece evidente que el aumento de los subsidios en zonas rurales está ligado, en

¹⁶ El total mencionado no corresponde al total ejercido por la CONANP para los años 1996 y 2001 a 2004. A fin de poder comparar la incidencia del turismo en el total de proyectos e inversión en las ANP's sólo se tomaron los totales (acciones e inversión) de las ANP's en donde existen proyectos de esa actividad.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

los años 1999 y 2000, al entorno electoral pudiendo obedecer el incremento de 2004 a la misma razón si consideramos que México vive lo que los analistas políticos definen como una elección adelantada. La Región Frontera Sur y en concreto Chiapas es quien más subsidios recibió con un incremento de 1,600% en el período de 1998 a 1999 pasando de 1'331,800 pesos a más de 22 millones.

**GRÁFICA 7.- INVERSIÓN TOTAL DE LA CONANP EN ANP's
1996-2004**



Elaborado con base en datos de la CONANP, 2005. Dir. Actividades Alternativas para el Desarrollo Comunitario. Comunicación Personal.¹⁷

El destino de los recursos a turismo inicia en 1996 a Chiapas y comprende un estudio de viabilidad para el Municipio de Ocosingo, deteniéndose la inversión hasta el año 2001 en que comienza a fluir en forma sostenida sumando al año 2004 más de 25 millones de pesos.

Si tomamos exclusivamente los años en que existió inversión en la actividad turística, ya sea en infraestructura, estudios o capacitación, tenemos que el total de la misma en las regiones para los años 1996 y 2001 a 2004, es de 85'007,959 pesos. La participación del turismo como destino de los PRODERS y PET se ha incrementado pasando, como se observa en el cuadro 5 del 0.2% del total de los recursos en el año de 1996 al 17.5% en 2004, lo cual confirma la política

¹⁷ En los datos proporcionados se incluye la Cuenta Pública, 2002, 2003 y 2004.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

manifestada en los PM's de utilización del turismo como detonador económico de las ANP's.

La media de inversión en las regiones es de 3.6 millones encontrándose por debajo de la misma la región Noreste, seguida de Occidente, Centro-Golfo y Pacífico Sur, siendo las tres restantes las regiones más beneficiadas con recursos para turismo, tal como se observa en la gráfica 8 .

CUADRO 5.- INVERSIÓN PRODERS Y PET POR REGIONES
(Miles de Pesos)

REGIÓN	TOTAL	TURISMO					
	1996 2001-2004	1996	2001	2002	2003	2004	Total
Noroeste	13,020		137	395	1,254	3,165	4,951
Noreste	5,193			79	1,009	1,390	2,479
Occidente	8,241		271	792	249	1,958	3,270
Centro-Golfo	9,896		86	338	727	1,781	2,932
Pacífico Sur	16,612		110	517	910	1,719	3,256
Frontera Sur	21,282	150	0	344	1,288	2,276	4,058
P. de Yucatán	10,764		206	568	1,164	2,606	4,542
Total	85,008	150	809	3,032	6,600	14,898	25,489
%	100.0	0.2	1.0	3.6	7.8	17.5	30.0

Elaborado con base en datos de la CONANP, 2005. Dir. Actividades Alternativas para el Desarrollo Comunitario. Comunicación Personal.

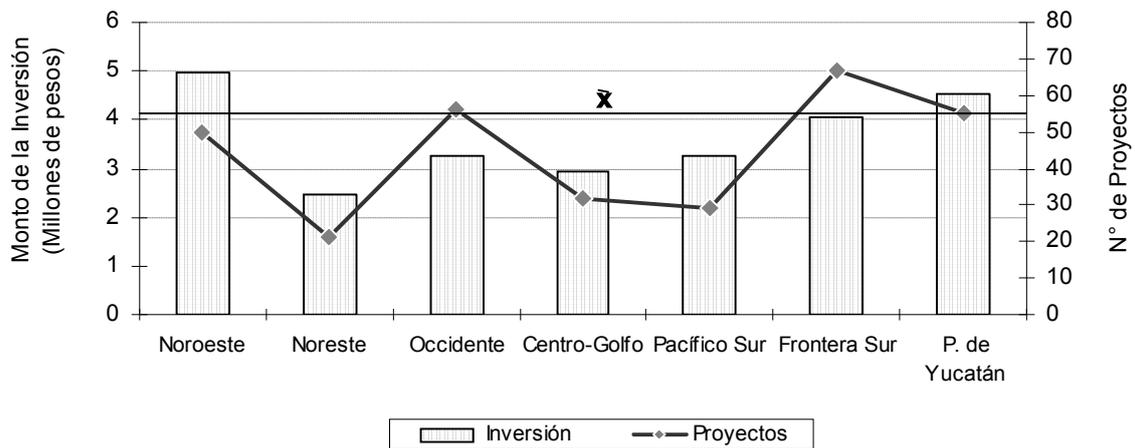
La región Occidente, si bien se encuentra como se mencionó por debajo de la media de inversión, en cuanto a proyectos reúne gran parte de los mismos sobrepasando en número inclusive al Noroeste, que es la región con mayores apoyos fiscales, esto nos indica que se han destinado pequeñas cantidades a esa

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

zona del país al igual que en la Región Frontera Sur en donde el comportamiento es idéntico. En el otro extremo encontramos la Región Noroeste que concentra los subsidios destinados en un número menor de proyectos.

En las regiones de la CONANP existen diferentes ecosistemas, el observar el destino de los recursos federales nos muestra cuáles de estos se están privilegiando en el sentido de crear la infraestructura de servicios mínimos así como la capacitación de las comunidades para la recepción del turismo.

**GRÁFICA 8.- INVERSIÓN CONANP EN TURISMO
POR REGIONES 1996-2004**

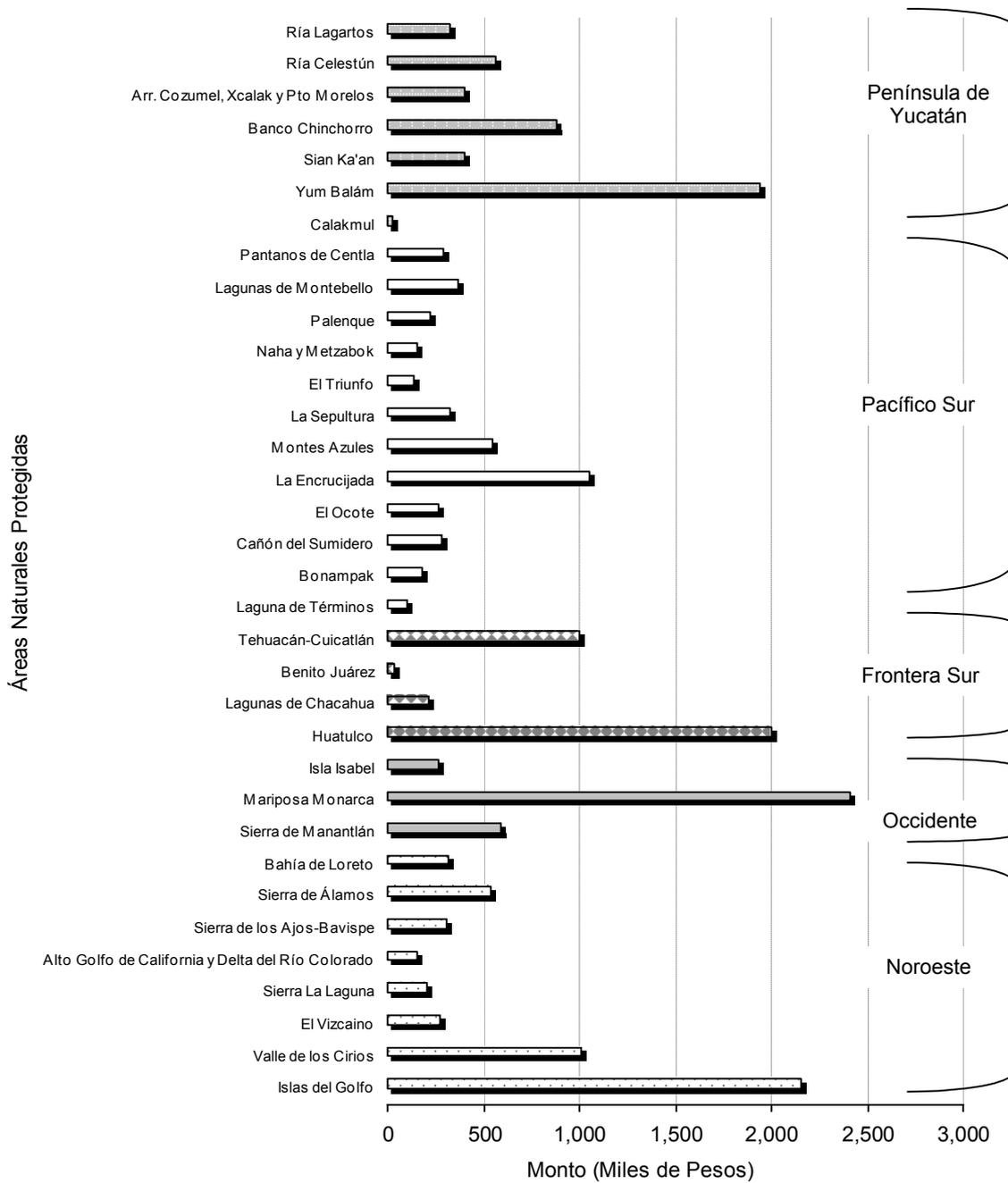


Elaborado con base en datos de la CONANP, 2005. Dir. Actividades Alternativas para el Desarrollo Comunitario. Comunicación Personal.

Las zonas costeras siguen siendo un lugar de confluencia de la política pública relacionada con el turismo, elemento que se confirma con un análisis con mayor grado de detalle de las regiones. En la Región Noroeste el destino de los recursos en forma dominante ha sido hacia dos ANP's Islas del Golfo y Valle de los Cirios con el 50% de las acciones hacia la región y el 63% de los subsidios, las otras seis regiones que se observan en la gráfica 9 han recibido, con igual número de acciones, el 36% de la inversión. A pesar de que las tres áreas de Sierra que recibieron apoyos, una en Baja California Sur y dos en Sonora, tienen el 49% de los proyectos, la inversión es del 33% del total.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

GRÁFICA 9.- INVERSIÓN DE LA CONANP EN ANP'S DE CINCO REGIONES 1994-2004



Elaborado con base en datos de la CONANP, 2005. Dir. Actividades Alternativas para el Desarrollo Comunitario. Comunicación Personal.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

En tanto el proyecto prioritario para la Región es la Escalera Náutica, coordinado por FONATUR, no es arriesgado suponer que los diferentes instrumentos de gobierno se han puesto al servicio de ese megaproyecto aunque no aparezca en forma explícita.

Apuntalando los destinos de playa destacan en la gráfica 9 los subsidios dirigidos a Huatulco y Lagunas de Chacahua en Oaxaca con el 68% de los recursos y 19 acciones de un total de 29. En el caso de Huatulco es conocida la inversión realizada por el Gobierno federal a través de FONATUR desde fines de los años 70's, la cual contemplaba al turismo como el detonador del empleo y el desarrollo regional, sin embargo si tenemos en cuenta que más del 50% de los recursos federales provienen del PET, programa que como ya se mencionó está dirigido a zonas marginadas del medio rural, se hace evidente que el turismo después de casi 20 años no logró contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

El destino de playa más importante en la actualidad en México es Cancún. Obra monumental de planeación que surge literalmente de la nada para competir con los destinos del Caribe ya que parte de los terrenos que ocupa la zona hotelera son ganados al mar y a diferencia de los otros centros no existía una demanda natural hacia la zona, Cancún es indiscutiblemente la *joya de la corona*, en la historia de FONATUR. Destino tradicional por excelencia de sol y playa se ubica en una región con una enorme riqueza natural y cultural que complementan el desarrollo.

El crecimiento de Cancún ha implicado no solamente un mayor número de cuartos sino además la búsqueda de actividades que impliquen el alargamiento de la estancia, cada cuarto de hotel construido es una presión adicional sobre el resto del área en tanto que los empresarios necesitan aumentar la temporalidad y para eso el centro, como totalidad, ofrecer algo más que lo que puede brindar el hotel. De esta manera ha crecido la demanda de actividades fundamentalmente en las

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

zonas de arrecifes cercanas y en la línea costera que llega a Tulúm, todas como complemento. Lo anterior es importante tenerlo en cuenta ya que estamos hablando de un perfil del turista de corte tradicional, un turista que llega a la zona guiado por el sol y la playa; los demás atractivos no tienen una identidad propia, no son mayoritariamente destinos por si mismos, las personas no arriban a partir de su enorme riqueza natural sino que estos pequeños centros obtienen una demanda derivada del punto principal, gráficamente asemeja un sistema satelital, altamente concentrado en el centro y que emite una fuerza centrífuga, nunca centrípeta.

La necesidad de reforzamiento de Cancún, lugar que ha sufrido una alta degradación ambiental, ha llevado a la inversión en otros puntos tal como se observa en la gráfica 9. Pensamos que los recursos fiscales volcados a la Península de Yucatán, de los cuales Quintana Roo absorbe el 80%, no son ajenos a la misma, las ANP's cercanas se han puesto al servicio de ese destino tradicional con los evidentes riesgos inherentes. Lo anterior, en tanto se reconozca por la CONANP y dado lo inevitable de la situación en razón de la presión de los grandes capitales sobre la zona, debe ser parte de una política especialmente cuidadosa que exige la interdisciplinariedad y por lo tanto la concurrencia de diversas Secretarías de Estado.

De los lugares que no corresponden a una demanda tradicional encontramos una fuerte preferencia por la Región Frontera Sur y la RB Mariposa Monarca en la Región Occidente.

A Chiapas se destinaron el 83% de las acciones y el 90% de los subsidios de la Región Frontera Sur y de ese total dos ANP's La Encrucijada y Montes Azules, recibieron el 45% de los recursos. El fomento de proyectos productivos en Chiapas no es solamente en turismo, ya que si bien la cifra se ubica por encima de la media de los recursos destinados a esta actividad se encuentran en el mismo caso las Regiones Noroeste y Península de Yucatán, pero en el total, tal como se

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

aprecia en el cuadro 5 Chiapas representó el 25% de los recursos PRODERS y PET de las siete regiones. La situación mencionada responde al entorno social y político del estado derivada del conflicto que estalló en 1994 el cual puso a ese estado en el mapa nacional como una de las prioridades a raíz de lo anterior y de los intereses existentes en la región en función del Plan Puebla-Panamá. La opción del turismo en Chiapas si bien se asienta en los ricos atractivos que tiene el estado tanto en lo natural como en lo cultural puede también representar una vía, que más allá del desarrollo sustentable, sea utilizada para la aculturación de la región, rompiendo de esta manera las formas de producción y lazos de solidaridad que tienen los grupos indígenas como medida de disolución de los grupos inconformes existentes.

En lo que se refiere a la RB Mariposa Monarca, en la Región Occidente, es tal como se deriva de los datos presentados en la gráfica 9 el destino fundamental de los proyectos, repartiéndose los mismos casi en igual cantidad en los estados que abarca esa RB; al crecimiento ya existente se agrega ahora el Estado de México dispuesto a competir por la demanda con Michoacán. No hay información que revele la aportación del turismo hacia esas zonas como actividad de apoyo a la economía de las comunidades y menos aún estudios que muestren si ésta actividad ha contribuido a los objetivos de conservación, por el contrario el PM (CONANP, 2001:47-48) describe al turismo como uno de elementos que contribuye al deterioro medio ambiental. La política pública hacia el ANP aparece como la suma de acciones e inversiones que aunque coinciden en un mismo lugar físico no forman parte de un programa que tenga una visión más amplia e integre esfuerzos, más parecería que el objetivo básico a cumplir es descender la presión social existente en la zona que ir sentando las bases para el desarrollo sustentable.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

b) Transferencia de Recursos de la Secretaría de Turismo

Existen dos tipos de apoyo los convenios de coordinación y reasignación de recursos y los proyectos de desarrollo turístico. Los primeros se relacionan con las carteras estatales de proyectos susceptibles de obtener apoyo a través de un convenio con la SECTUR.

Este rubro implica una coinversión, además de la SECTUR y el Gobierno del Estado, por parte de quien solicita el apoyo y el monto se distribuye entre los seis programas regionales contemplados en el Programa Nacional de Turismo 2001-2006: Centros de Playa, En el Corazón de México, Mar de Cortés-Barrancas del Cobre, Ruta de los Dioses, Tesoros Coloniales, Mundo Maya y Fronteras, que comprenden un total de 144 proyectos.

El programa de la SECTUR utilizado para promover el denominado turismo alternativo, se denomina Desarrollo de Productos y tiene como objetivo impulsar el desarrollo regional diversificando la oferta de productos turísticos mediante el fomento a la especialización de servicios y actividades de acuerdo a las tendencias del mercado, el mismo se encuentra dirigido a estados, municipios y a instituciones y organización de la sociedad civil, sin fines de lucro con proyectos que sustenten tener un potencial turístico o que consoliden un destino o segmento específico.

Los proyectos de desarrollo turístico por su parte se dirigen a la construcción de infraestructura turística especializada y de servicios, tales como: albergues, cabañas, campamentos, muelles, senderos interpretativos, centros de interpretación ambiental, torres de observación, imagen urbana, señalización y andadores siendo los que se han destinado a ANP's en forma específica.

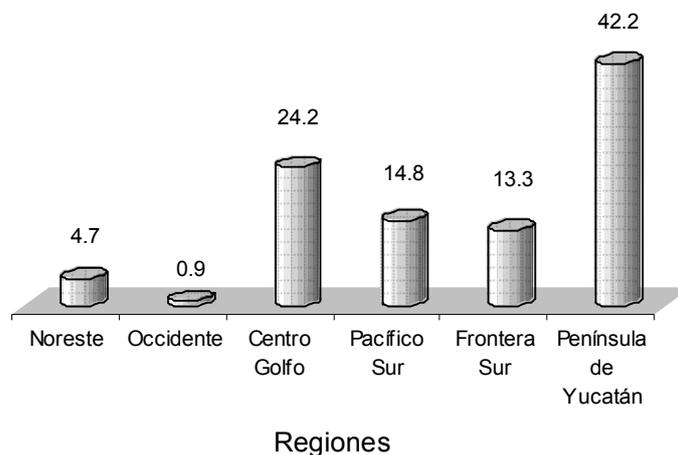
Desde 2002 la SECTUR ha realizado convenios con diversas Secretarías de Estado a fin de promover el denominado turismo alternativo destinando recursos

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

para proyectos de desarrollo turístico. Entre los acuerdos destacan los realizados con SEMARNAT y CONANP mediante los cuales la SECTUR se compromete a invertir en el mejoramiento de la infraestructura y servicios de determinadas áreas protegidas.

De esta manera encontramos que en los años 2002 a 2004 la SECTUR destinó 12'760,700 pesos a 12 ANP's. Ese monto se distribuyó por región como se observa en la gráfica 10, siendo la media para los tres años de 16.7%.

GRÁFICA 10.- INVERSIÓN PORCENTUAL DE LA SECTUR POR REGIÓN* 2002-2004



* Las regiones corresponden a la división administrativa de CONANP.

Elaborada con base en datos de la SECTUR, 2005. Dirección de Turismo Alternativo. Comunicación Personal.

Las Regiones Península de Yucatán y Frontera Sur de la CONANP, a la cual se han destinado más del 50% de los recursos para promover el turismo alternativo, se encuentran comprendidas dentro del programa Mundo Maya¹⁸ de la SECTUR que forma parte de una alianza multinacional en la cual participan países centroamericanos como Belice, El Salvador, Guatemala y Honduras. En esta misma zona se encuentran también dos proyectos de FONATUR Riviera Maya que se extiende de Cancún a Tulúm y al Sur de Quintana Roo Costa Maya.

¹⁸ Comprende los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

Mientras SECTUR considera el fortalecimiento del producto turístico a nivel regional mediante circuitos que integren a los cinco estados mexicanos a fin de fomentar el desarrollo sustentable de la región, FONATUR busca concentrar en la costa de Quintana Roo y agregar al alojamiento ya existente aproximadamente 75,000 cuartos.

La inversión de SECTUR en el programa Mundo Maya se centra en Sian Ka'an pero abarca otros lugares de la Península como Yum Balam también en Quintana Roo, Ría Lagartos en Yucatán, Pantanos de Centla en Tabasco y Calakmul en Campeche.

FONATUR, a diferencia de la Secretaría de la cual es parte, concentra sus proyectos en Quintana Roo. En el CIP Costa Maya, el cual de acuerdo a FONATUR es de baja intensidad se considera generar una oferta adicional de 7,800 cuartos de calidad turística tipo "Aldeas Maya", para cubrir una demanda de mayor gasto y estadía como el ecoturismo, buceo, deportes acuáticos, golf y de aventura (SECTUR, 2001a:146). A pesar de que el concepto aparentemente es la captación de segmentos de mercado diferentes al de sol y playa, FONATUR considera a los atractivos de las cinco áreas protegidas que se encuentran en el área de influencia del CIP como un complemento, en tanto las playas más exitosas a futuro serán aquellas que puedan ofrecer un valor agregado al producto generando una imagen auténtica en medio de un ambiente natural inalterado (FONATUR, 2005). Lo anterior se corrobora cuando ese organismo menciona la demanda que se pretende captar dentro de la cual encontramos el turismo de sol-playa y golf con el 71%, buceo y deportes náuticos 14%, ecoturismo y turismo cultural 12% y turismo de negocios 2%. La demanda, que en la actualidad es de aproximadamente 36,000 personal al año y se encuentra compuesta por un 60% de turismo nacional se prevé que en un horizonte de 20 años llegue a un millón de turistas de los cuales los extranjeros representen el 85%.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

FONATUR tiene previsto en su planeación dejar el 85% de un total de superficie de 16 mil 400 hectáreas como parte del ordenamiento y protección ecológica, situación sumamente difícil en tanto a corto plazo la demanda es de turismo tradicional idéntico al de Cancún, turismo americano de ingresos medios, aunque de acuerdo a ese organismo, se piense revertir esta situación en el largo plazo para, en base a publicidad, promoción y la organización de servicios para el turismo alternativo, convertir el destino en un centro de buceo, deportes acuáticos, golf y ecoturismo.

EL CIP Costa Maya se basa en el mismo perfil de consumidor que Cancún y es difícil pensar que una vez que exista una determinada demanda pueda revertir la situación para modificarla y hacer de la zona un centro de turismo alternativo. Los perfiles de ambas demandas son radicalmente distintos lo que se debe reflejar en la planeación, por lo tanto hablar de sol-playa y golf como parte fundamental de la demanda, crear infraestructura para ese segmento y pretender luego cambiarlo raya en el absurdo.

A la par que FONATUR quiere atraer un turismo mayoritariamente de sol-playa y golf en la zona y aumentar la demanda en la región a 11 millones de turistas, *Coral Reef Alliance* y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) presentan un plan de conservación del arrecife mesoamericano que comparten México, Belice y Honduras. En dicho proyecto se invertirán 1.5 millones de dólares para proteger el área de abusos causados principalmente por los turistas (Entorno, 2005).

EL corredor Cancún- Riviera Maya llega hasta Tulúm y tiene como objetivo acelerar el desarrollo de la región a partir del prestigio con el que ya cuenta Cancún. Se pretende inducir el crecimiento de alojamiento en 68 mil cuartos, para alcanzar una oferta de 113,000 en total y elevar la afluencia a 11 millones de turistas anuales (SECTUR, 2001a:149). Los servicios de infraestructura que se piensan crear a fin de apoyar el desplazamiento por la zona son: un aeropuerto regional en Playa del Carmen, un tren rápido Cancún-Tulúm y la ampliación o

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

construcción de muelles para cruceros que coadyuven al desarrollo de la escalera náutica del Mar del Caribe (FONATUR, 2005).

Con el proyecto se pretenden captar de acuerdo a FONATUR (2005) nuevos segmentos de mercado de rápido crecimiento, mayor gasto y derrama económica y menor impacto en el desarrollo como serían los de golf, náuticos y de cruceros. Adicionalmente se quiere dar atención a nichos especializados como el de salud y convenciones desarrollando distritos financieros y centros de negocios de relevancia en el Caribe y agrega este organismo al final del último enunciado de sus objetivos de mercado, *sin olvidar garantizar el acceso a playas públicas para el uso de la población local.*

Es evidente que en la Península de Yucatán estamos ante dos programas nacionales de turismo, pero lo más importante es que los mismos lejos de ser complementarios son antagónicos. Existen dos visiones totalmente divergentes de turismo, una que intenta diversificar la oferta y apoyada en las localidades y municipios crear una estructura regional a partir de la cual esta actividad represente un apoyo real al ingreso de la población y entronque con la noción de sustentabilidad, la otra visión es continuar con los enclaves a partir de grandes desarrollos de sol y playa incorporando como valor agregado las ANP's.

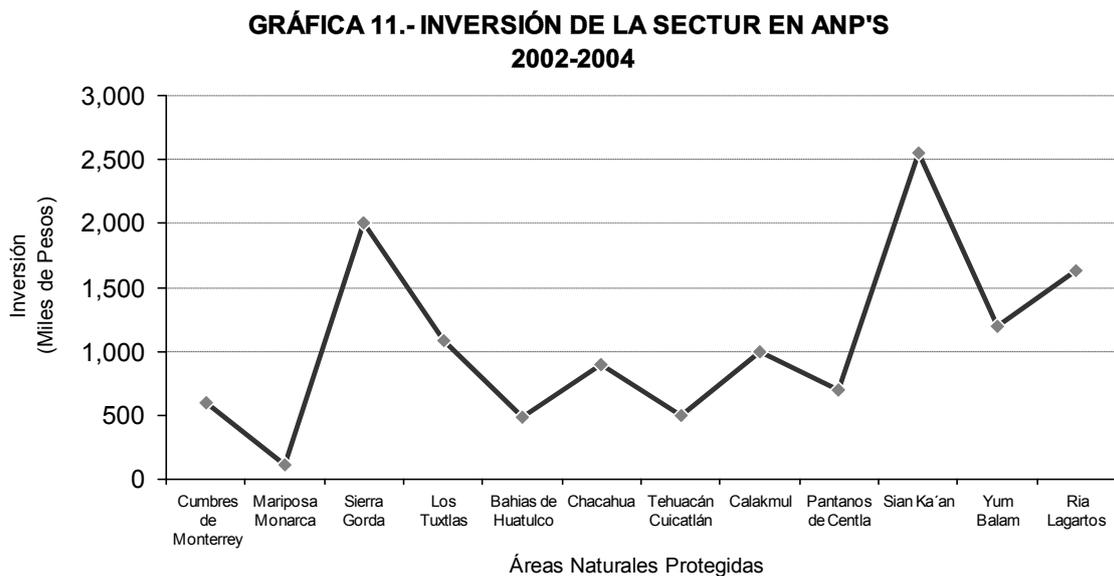
Otra región que recibió importantes apoyos de la SECTUR es la Centro-Golfo, con el 24.2% de los recursos, estos se dirigieron a dos ANP's como se observa en la gráfica 11, Sierra Gorda en Querétaro de forma predominante y Los Tuxtlas en Veracruz Si tomamos en cuenta que las dos áreas mencionadas representan el 47% de las hectáreas de la Región vemos que SECTUR se está centrando en las zonas relevantes en la creación de infraestructura de apoyo al turismo alternativo.

Veracruz es parte del programa Ruta de los Dioses al que se destinó, en Bahías de Huatulco y Chacahua en Oaxaca y Tehuacan-Cuicatlán en Puebla, el 14.8% de

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

la inversión, la cual sumada a Los Tuxtlas que fue del orden del 8.5 nos arroja un total del 23.3%, menos del 50% que la dirigida al programa Mundo Maya.

Por su parte Sierra Gorda en Querétaro, ubicada en la Región CONANP Centro-Golfo, se encuentra en el programa de la SECTUR Tesoros Coloniales del Centro de México y si bien recibió el 15.8% de la inversión total no existió una política hacia los demás estados que conforman el programa.



Elaborada con base en datos de la SECTUR, 2005. Dirección de Turismo Alternativo. Comunicación Personal.

Como vemos la política de inversión en turismo alternativo de la SECTUR se encuentra altamente concentrada en el programa Mundo Maya el cual incluye dos regiones de la CONANP, Península de Yucatán y Frontera Sur, al cual este último organismo dedicó en conjunto una inversión que duplica la de las otras regiones.

Es importante tener en cuenta que los recursos mencionados corresponden al área de proyectos de desarrollo, mismos que fueron asignados expresamente a ANP's en el entorno de fomento al turismo alternativo como parte de la política de

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

diversificación de la oferta de productos. Adicionalmente una inversión considerable se canalizó a los estados del país mediante el esquema de convenios de coordinación y reasignación de recursos, la cual está dirigida a los seis programas regionales contemplados en el PNT 2001-2006 y en la cual no se distingue la inversión realizada en ANP's. Sin embargo es importante considerar que de existir inversión en infraestructura turística proveniente de los fondos mencionados ésta necesariamente se refleja en los Estudios de Impacto Ambiental que hemos analizado.

5.4 Actividades autorizadas en Áreas Naturales Protegidas

Todo uso de las ANP's para el goce o aprovechamiento no extractivo de elementos naturales y escénicos debe pagar derechos de acuerdo al Art. 198-A de la Ley Federal de Derechos.

El mismo es de \$ 10.00 (diez pesos) por día por persona, salvo en el caso de los residentes que pagan el 50% de esa cantidad y los menores de 6 años o mayores de 60 y los discapacitados a los cuales no se les cobra. Las actividades turísticas deportivas y recreativas contempladas son el ciclismo, paseo a caballo, rappel, montañismo, excursionismo, alta montaña, campismo, pernocta, observación de aves y otra fauna y flora silvestre, espeleología, escalada en roca, visitas guiadas y no guiadas, descenso de ríos y uso de kayak. La obligación del pago recae en los concesionarios de servicios turísticos.

Los ingresos que se obtienen por la recaudación de los derechos deben utilizarse, de acuerdo a la misma Ley, para acciones y proyectos de protección, manejo, restauración y gestión para la conservación de las áreas naturales protegidas terrestres que lo generen conforme a lo establecido en su programa de manejo, en caso de no existir un programa de manejo los recursos deben destinarse a programas y proyectos sustentables realizados dirigidos a los propietarios o los poseedores de los terrenos en el ANP.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

En el caso de que el área natural protegida no cuente con programa de manejo, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas destinará los recursos generados, prioritariamente a aquellos programas y proyectos sustentables.

El pago de derechos no se encuentra extendido, la mayoría de las actividades que se realizan no están registradas y por lo tanto los prestadores de servicios evaden esta responsabilidad. Lo anterior trae como consecuencia, además de la falta de recaudación, la imposibilidad de contar con datos fidedignos del total de actividades que se llevan a cabo en las ANP's, las características de las mismas y por lo tanto prever el posible impacto que éstas ocasionan.

El cuadro 6 muestra la distribución de los permisos por ANP desde 1995 al año 2004. El crecimiento de permisos para realizar actividades es imposible de conocer, ya que los cambios realizados a partir de 2002 en la forma de recopilar la información, como se mencionó en el apartado de materiales y métodos, no permiten comparar los datos. Por otra parte, el número de actividades registradas no significa que sean nuevos prestadores de servicios, puede obedecer a la labor de negociación que lleva a cabo la CONANP en muchas ANP's para que los prestadores acepten el registro y por lo tanto el pago de derechos.

Si observamos los datos totales vemos el amplio predominio en permisos que tiene la Región Península de Yucatán que acumula el 60% de éstos, seguida de la Región Noroeste con el 24.4%.

Considerando que para los años 2003 y 2004 el método de recopilar información ya era uniforme vemos un notable crecimiento en las autorizaciones de regiones en las que ya los prestadores estaban habituados al registro como en la Región Península de Yucatán en donde el incremento es de 189% y en el Noroeste en donde la variación alcanza el 261%.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

**CUADRO 6.- PERMISOS PARA REALIZAR ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN ANP'S
1995-2004**

REGIÓN	AÑOS										TOTAL	
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004		%
Noroeste	26	38	62	86	68	110	99	69	200	721	1,479	24.4
Noreste	0	0	1	2	0	1	0	0	1	4	9	0.1
Occidente	6	9	39	46	22	53	41	35	21	23	295	4.9
Centro-Golfo	6	9	20	5	2	4	73	81	98	93	391	6.5
Pacífico Sur	0	0	1	0	0	0	0	0	5	7	13	0.2
Frontera Sur	0	0	2	1	0	0	1	0	104	130	238	3.9
P. de Yucatán	5	158	142	231	110	267	225	505	510	1,472	3,625	59.9
TOTAL	43	214	267	371	202	435	439	690	939	2,450	6,050	100.0

Elaborado con base en datos de la CONANP, 2005. Dpto. de Permisos y Autorizaciones. Comunicación Personal.

De los 3,625 permisos otorgados a la Península de Yucatán, el 84% de éstos fueron para tres áreas protegidas, Costa Occidental de Islas Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc (44%), Arrecifes de Cozumel (27%) y Arrecife de Puerto Morelos (13%).

En el Noroeste los 1,479 permisos incluyeron fundamentalmente Bahía de Loreto con el 47%, Islas del Golfo de California con 29% y El Vizcaíno con el 20%, como se observa estas tres áreas suman el 96% de las autorizaciones.

En la Región Frontera Sur destacan los permisos a Cañón del Sumidero en Chiapas los cuales abarcaron el 91% del total de la región. El proyecto más importante en Cañón del Sumidero es parte del Grupo Alquimia, mismo que opera otros destinos nacionales, definidos como ecoturísticos, entre ellos se encuentra Parque Garrafón en Islas Mujeres, Parque Xel-Há en la Riviera Maya y Parque Xcaret ubicado también en la Riviera Maya a 72 km al Sur de Cancún.

Como se puede observar los datos de actividades, tomando en cuenta las dos regiones predominantes, confirman la tendencia mostrada tanto en los EIA's como en las asignaciones de recursos por parte de la SECTUR y la CONANP en tanto es

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

congruente que al aumento de infraestructura corresponda una mayor demanda de servicios.

5.5 La política pública turística en ANP's a la luz de los datos

Del marco conceptual se desprenden las diferentes valoraciones y por lo tanto visiones a futuro con respecto a la tendencia que debe tener el turismo, éstas a su vez inciden en la perspectiva de uso de las áreas protegidas; una de ellas considera el turismo a partir de la integración regional de la oferta en la cual las ANP's se integran a través de sus comunidades, protagonistas y beneficiarios del desarrollo; la otra visión toma a las ANP's como apoyo del turismo tradicional actual y lo inserta como valor agregado de la oferta existente. En la primera perspectiva encontramos a la SECTUR, en la segunda a FONATUR apoyado por la SEMARNAT.

Existe una congruencia sólo en apariencia entre las políticas públicas turísticas y las de medio ambiente. La imagen de transversalidad en las políticas se estructura a partir del término sustentabilidad, sin embargo muchos de los elementos contemplados por SEMARNAT no indican cambios en el modelo turístico desarrollado por México y difieren de forma notable con la visión de la SECTUR.

Los datos que hemos analizado muestran con claridad la orientación de la política de gobierno a través de diferentes instrumentos. La expedición del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP's fue una de las iniciativas más importantes en la apertura de las áreas protegidas al mercado, el Reglamento actúa por una doble vía, abre las áreas al capital mediante la zonificación y le brinda seguridad al mismo al someterlas a un marco jurídico. Esto fue posible mediante lo que denominamos la perversión de la LGEEPA, en algunos casos a raíz de la falta de definición de algunos términos y en otros utilizando la interpretación de la Ley, la cual fue ampliada por el Reglamento abriendo la totalidad de las ANP's al turismo.

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

De esta manera en áreas en donde sólo eran permitidas actividades de recreación -lo cual no implica la pernocta y por ende implícitamente no puede construirse infraestructura hotelera-, el término se convierte en sinónimo de turismo y el Reglamento determina zonas en donde es posible realizarlo y crear por tanto la infraestructura necesaria como en los Santuarios y los Monumentos Naturales. En otros casos como en las RB's y las APFF's la Ley es clara al considerar el aprovechamiento de los recursos naturales para actividades ya existentes al momento de la declaratoria por parte de las comunidades que allí habitan, sin embargo la redacción imprecisa o vaga en lo referente al aprovechamiento de los recursos naturales al agregar, *o con su participación* en el caso de RB's y *o que resulte posible según los estudios que se realicen* en el caso de las APFF's, se aíslan del contexto de los Artículos 48 y 54 de la LGEEPA, para dar lugar a una zonificación en el Reglamento que altera el sentido de preservación y restauración objetivo principal de las RB's y de mantenimiento del equilibrio de los habitat en el caso de APFF's.

Más allá de las declaraciones, de las cifras de superficie protegida y de los avances en la elaboración de documentos como los 30 PM's, en el sexenio de Ernesto Zedillo es cuando se crean las condiciones de seguridad jurídica del capital para la inversión privada en turismo en ANP's.

Desde la perspectiva anterior es entendible el poco o nulo esfuerzo que se ha realizado en cuanto al perfeccionamiento de instrumentos que pudieran permitir poner límites y establecer controles reales al capital y muestra además la continuidad de la política pública más allá de los cambios de los partidos políticos en el poder. La falta de evaluación de herramientas de política como las Evaluaciones de Impacto Ambiental, el manejo que se realiza de autorizaciones de actividades al margen de criterios de impacto y la carencia de estudios como los de capacidad de carga, que son los que permitirían un marco general de evaluación de las autorizaciones de infraestructura o actividades para las ANP's,

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

configuran un entorno propicio para la continuidad de la inversión privada sin someterse a criterios estrictos.

Los datos sobre EIA's autorizados evidencian que a pesar de los diagnósticos realizados por la CONANP la tendencia a autorizar infraestructura turística ha ido en aumento, pero además que contra todo sentido esa infraestructura se ubica en zonas en donde el turismo ha sido la causa fundamental de la degradación ambiental como en Quintana Roo en la Región Península de Yucatán o en el Noroeste, en donde existe una tendencia creciente de inversión privada y de gobierno en materia turística apoyada en el discurso de los supuestos beneficios que esa actividad arroja, sin considerar las advertencias existentes en los PM's acerca de los problemas ambientales que el turismo está generando.

Los Estudios de Impacto Ambiental son en la práctica el único instrumento sobre el cual se basan las decisiones de desarrollo de infraestructura, pero éstos resultan claramente insuficientes para garantizar la conservación en las Áreas Naturales Protegidas en tanto al no existir análisis de capacidad de carga las autorizaciones se emiten en forma aislada sin indicadores precisos de la presión derivada de la suma de los mismos y por otra parte, no se toma en cuenta el efecto indirecto de la construcción de infraestructura de servicios turísticos sobre la demanda de actividades.

Aunado a lo anterior la presión sobre las ANP's se ve incrementada por la demanda de actividades, creada a partir de proyectos en zonas cercanas a éstas, sobre los cuáles la CONANP no tiene ninguna ingerencia. Es difícil saber cuál es el criterio que predomina al momento de autorizar actividades relacionadas con el turismo en ANP's, pudiera ser el del aumento de la recaudación fiscal más que el de conservación; lo cierto es que en tanto para la evaluación de las mismas no existan normas ni estudios de impacto en los cuales puedan basarse quienes toman las decisiones, se seguirá propiciando el aumento desmedido de autorizaciones, claramente observable de 2003 a 2004 en la Región Península de

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

Yucatán, particularmente en Quintana Roo y la falta de transparencia en los mecanismos de asignación de permisos.

En lo que se refiere a la transferencia de recursos hacia el turismo, en su modalidad de ecoturismo, de la información analizada se desprende que estos se orientan a las regiones en las cuales la plusvalía es o puede ser mayor apoyando productos ya existentes como Cancún, o la creación de otros de alta inversión de capital como es el caso de la Escalera Náutica en el Noroeste apuntalando en forma predominante al turismo tradicional al brindarle una nueva imagen para sus campañas de mercadotecnia.

Cuando la inversión es menor y se dirige a infraestructura pequeña, la mayor parte de las veces tiene como destino a grupos de ejidatarios sin posibilidades de operarla adecuadamente por falta de capacitación, sin la identificación clara de un producto como tal y derivado de lo anterior, sin un plan de mercadotecnia que les permita ingresar a un mercado sumamente competido en el cual la oferta mayoritaria es manejada por grandes operadores trasnacionales.

En esos casos además, existe una visión simplista del turismo y del producto turístico el cual es confundido con la creación de servicios (cabañas, paradores, senderos, etc.). La falta de especialistas en turismo que participen en la revisión de las solicitudes de apoyos fiscales para proyectos turísticos trae como consecuencia la creación de infraestructura aislada de todo contexto, sin tener un producto delineado, lo que lleva muchas veces al fracaso de las inversiones realizadas.

No es exagerado suponer que cuando los recursos fiscales que trasladan las dependencias de gobierno se destinan a zonas con cierto grado de marginación, obedecen más al propósito de desarticular el descontento social, producto de la pobreza y la falta de posibilidades de las comunidades que viven en zonas rurales, que a programas de desarrollo en los cuales el turismo pudiera servir como apoyo

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

a las actividades tradicionales que allí se realizan actuando como elemento dinamizador de la economía. Pero también existen situaciones en las cuales se da el uso de los recursos destinados a programas sociales en el entorno de cambio político electoral como claramente sugieren los datos de la CONANP para 1999 y 2000 en Chiapas y la tendencia que se marca en 2004 para ese mismo estado, sumergido no sólo en la desigualdad sino en una situación no resuelta de descontento a la cual el gobierno atiende desde programas desarticulados unos de otros y mayormente asistencialistas.

Si bien la inversión que ha realizado la CONANP en Chiapas para el desarrollo de del turismo merece un estudio específico mediante el cual se analice la intencionalidad e impacto de la misma, cabe interrogarse sobre la aportación que puede realizar esta actividad en una región sumida en el conflicto social y político. Es evidente que el turismo no puede transformarse en la llave del equilibrio social; los problemas de conflicto político se solucionan desde la política (politics) para desde allí construir las políticas públicas en las cuales se consideren las actividades que pueden coadyuvar al desarrollo económico y social de la población, objetivo básico de toda política y a la preservación de los ecosistemas existentes.

De la revisión de los datos se desprende el claro predominio que sigue teniendo el modelo de sol y playa ya que ninguno de los elementos analizados conforman un panorama de cambio en la política turística, las iniciativas de transformación de la tendencia actual han quedado cercadas por una política de gobierno de incentivo al capital privado en forma predominante en mega proyectos y de aprovechamiento de las áreas protegidas como parte de la valorización del mismo.

Sin embargo a pesar del predominio de la visión que señalamos subyace el conflicto por los diferentes intereses que convergen en las áreas protegidas y las diferentes concepciones del deber ser del turismo en México las cuales abarcan a

5.- RESULTADOS Y ANÁLISIS

diferentes grupos sociales y a la propia estructura de gobierno expresada a través de la diferencia de criterios entre SECTUR y FONATUR-SEMARNAT.

6.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio realizado se enfocó fundamentalmente a verificar la congruencia de las políticas públicas tanto al interior del organismo rector en turismo, Secretaría de Turismo, como en la transversalidad de la política de esa Secretaría con la de Medio Ambiente y Recursos Naturales en función de que ambas comparten el mismo objeto: las Áreas Naturales Protegidas. De la investigación se puede concluir:

- 1) La falta de congruencia en las políticas públicas de los diferentes órganos implicados en cuanto al desarrollo del turismo en ANP's.
- 2) La falta de transversalidad de la política pública entre diferentes secretarías de Estado.
- 3) La ampliación de los usos permitidos por la LGEEPA, mediante la zonificación de las ANP's contemplada en el Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas.
- 4) La utilización del turismo como herramienta de apertura de las ANP's al mercado en apoyo al turismo tradicional.
- 5) El aumento de transferencia de recursos fiscales, hacia regiones con problemas político-sociales, en momentos de elecciones.
- 6) La insuficiencia de los EIA's como instrumentos para proteger el ambiente, preservar los ecosistemas y reducir al mínimo los efectos negativos de obras y actividades en turismo.
- 7) La carencia de estudios de capacidad de carga como factor limitante de la apertura indiscriminada al aprovechamiento.

6.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A la luz del análisis realizado más que recomendaciones puntuales es importante la reflexión sobre las iniciativas que deben tomarse acerca del dilema aprovechamiento-uso de las ANP's y la necesidad de realizar cambios profundos en la forma en que a la fecha se ha venido dando el turismo en las mismas.

La falta de congruencia en la política pública responde a intereses claros que apoyan la apertura de las ANP's al mercado y ven la protección al ambiente como un costo y condición del proceso económico.

Un elemento prioritario para dar congruencia a la política turística es la necesidad de que la designación del Director General de FONATUR corresponda a la SECTUR y no al Ejecutivo Federal como hasta la fecha se ha realizado y que además se busquen mecanismos que posibiliten la transversalidad de la política pública más allá del discurso.

Desde nuestra perspectiva los necesarios contrapesos a la política que hoy rige en protección al ambiente en ANP's y en relación al turismo, deben tener como principales actores a las comunidades que allí viven, a las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) y a la academia. Las dos primeras son parte de la situación de conflicto y grupos de presión importantes en cuanto al aprovechamiento de los recursos naturales en el primer caso y de conservación en el segundo.

En lo que se refiere a los centros de investigación, como es el caso del CIEMAD y de la EST, son los que pueden contribuir mediante la investigación a redefinir instrumentos como los EIA y a desarrollar metodologías que posibiliten llevar adelante estudios de capacidad de carga, prioridad número uno en el contexto legal actual.

A lo anterior es necesario agregar la necesidad de buscar mecanismos de evaluación de los estudios de impacto que tienen como promovente a

6.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

dependencias de gobierno, en tanto en estos casos el gobierno actúa como juez y parte en los mismos y la necesidad de una revisión profunda del marco legal vigente.

De la investigación resulta clara la necesidad de la evaluación externa a las dependencias de gobierno de las políticas públicas relacionadas con el medio ambiente, en lo cual los académicos pueden jugar un papel relevante, a fin de señalar sus aciertos, desviaciones, errores, e inconsistencias, tendiendo como principio que éstas deben estructurarse apegadas al criterio de beneficio para una población mayoritaria y no de grupos particulares o de la elite gobernante.

La evaluación de la política pública no puede ni debe quedar en manos exclusivamente de los organismos de gobierno, en tanto la historia muestra a través de los informes de las diferentes dependencias el sentido complaciente de los mismos, la tendencia más que evaluar a justificar el ejercicio del presupuesto y la muestra de resultados basada en cifras, como número de acciones, documentos, eventos, cursos, etc. realizados, sin dar seguimiento a los mismos y sin considerar por lo tanto el cumplimiento de objetivos y su impacto real.

Pero tampoco puede dejarse en manos de los grupos gobernantes la solución al problema de degradación de los ecosistemas existentes en las ANP's, éstos han mostrado una total incapacidad para afrontar el reto del aprovechamiento de los mismos en un marco de sustentabilidad. Los grupos dominantes en el gobierno han encontrado en el turismo un excelente aliado para incorporar a las ANP's al mercado, buscando el beneficio para sectores del capital y dejando a la ciudadanía los costos.

El problema de fondo radica en el modelo económico capitalista y en su expresión más salvaje, el neoliberalismo; ante la actual situación sólo la ciudadanía organizada puede crear los contrapesos necesarios y dentro de la misma los sectores mejor informados, parte de éste es la academia.

7.- Fuentes de Información

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. F. 1996 2ª Ed. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

ARELLANO GAULT, David. 1996. *Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente*. En *Gestión y Política Pública*. VOL V N° 2 Segundo Semestre. México: CIDE.

ARRIAGA CABRERA, Laura; ESPINOZA-RODRIGUEZ, José Manuel; AGUILAR-ZÚÑIGA, Claudia, et al (Coord.). 2000. *Regiones Terrestres Prioritarias de México*. México: CONABIO.

BARKIN, David. 1976. *¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional?* En: *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*. México: Siglo XXI editores.

BELLÓN, Mauricio R. 1993. *Conocimiento tradicional, cambio tecnológico y manejo de recursos: saberes y prácticas productivas de los campesinos en el cultivo de variedades de maíz en un ejido del estado de Chiapas, México*. En LEFF, Enrique y CARABIAS, Julia (Coord.) *Cultura y Manejo Sustentable de los Recursos Naturales*. Vol. II. México: Miguel Ángel Porrúa.

BOADA, Martí. 2003 *Medio Ambiente*. EN BOADA, Martí y TOLEDO, M. *El Planeta, Nuestro Cuerpo. La ecología, el ambientalismo y la crisis de la modernidad*. Colección La ciencia para todos. N° 194. México: FCE, SEP, CONACYT.

BRINGAS, Nora y OJEDA, Lina. 2000. *El ecoturismo: ¿Una nueva modalidad del turismo de masas?* En Economía, Sociedad y Territorio. México: Colegio Mexiquense A.C. N° 7.

CABRERA MENDOZA, Enrique. 2000. *Usos y Costumbres en las hechuras de las políticas públicas. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes.* En Gestión y Política Pública. Vol IX N° 2. Segundo Semestre. México: CIDE

CARABIAS, Julia y PROVENCIO, Enrique. 1993. *El Enfoque del Desarrollo Sustentable.* En AZUELA, Antonio; CARABIAS, Julia; PROVENCIO, Enrique y QUADRI, Gabriel (Coord.) *Desarrollo Sustentable. Hacia una Política Ambiental.* México: UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México).

CONANP. 2000a. *Programa de Manejo. Parque Nacional Bahía de Loreto.* México. CONANP.

DE OLIVEIRA C.; Lucía Helena y ROUGEULLE, Marie Dominique. 1993. *Usos de los espacios y los recursos en el litoral de Guaraquecaba, Paraná, Brasil.* En LEFF, Enrique y CARABIAS, Julia (Coord.) *Cultura y Manejo Sustentable de los Recursos Naturales.* Vol. II. México: Miguel Ángel Porrúa.

DOF, 2000. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de áreas Naturales Protegidas. México

DOF, 2001. AVISO mediante el cual se informa al público en general, que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha concluido la elaboración del *Componente del Complejo Insular del Espíritu Santo, el cual forma parte del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con el carácter de Área de Protección de Flora y Fauna Islas del Golfo de California;* asimismo se dan a conocer un resumen del componente respectivo, el plano de localización y zonificación de dicho complejo insular. México.

INE. 1998a. *Programa de Manejo. Parque Nacional Arrecifes de Cozumel.*
México: INE

INE. 1999. *Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Sierra Gorda.*
México: INE

INE. 1999a. *Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera El Triunfo.* México:
INE

INE. 1999b. *Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera La Sepultura.*
México: INE

INE. 1999c. *Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera La Encrucijada.*
México: INE

INE. 1999d. *Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Ría Lagartos.*
México: INE

INE. 2000. *Medio Ambiente y Turismo. Logros y retos para el desarrollo sustentable 1995-2000.* México: SEMARNAP-INE

INE. 2000. *Programa de manejo Reserva de la Biosfera El Vizcaíno.* México:INE.

INE. 2000a. *Programa de manejo Reserva de la Biosfera Montes Azules.*
México:INE.

INE. 2000b. *Programa de manejo Reserva de la Biosfera Calakmul.* México:INE.

INE. 2001. *Logros y Retos 1995–2000.* Instituto Nacional de Ecología. México:
SEMARNAT.

INE. 2003. 1ª Reimp. *Áreas Naturales Protegidas de México con Decretos Federales*. Instituto Nacional de Ecología. México: INE.

LEFF, E.; ARGUETA, A.; BOEGE, E.; PORTO, C. 2003 *Más allá del Desarrollo Sustentable*. en LEFF, Enrique; ESCURRA, Ezequiel; PISANTY, Irene y ROMERO, Patricia (Coord.) *La Transición hacia el Desarrollo Sustentable*. México: INE-SEMARNAT.

LEFF, Enrique. 2000. 2ª Ed. *Saber Ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México: Ed. Siglo XXI; UNAM.

LEFF, Enrique. 2003. Quinta Ed. *Ecología y Capital. Racionalidad Ambiental, Democracia Participativa y Desarrollo Sustentable*. México: Ed. Siglo XXI; UNAM.

LGEEPA. 1988. *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. México: Diario Oficial de la Federación. 28 de enero de 1988. Con modificaciones publicadas en el D.O.F.: 13-12-96; 07-01-00; 31-12-01; 25-02-03. México.

LOPES, Elaine. 2002. *El reto de la conservación ambiental y la diversificación del turismo masificado de balneario: El diseño de una estrategia para Caldas Novas, Brasil*. Tesis de doctorado. Universidad de Autónoma de Barcelona. Departamento de Geografía. Bellaterra (Cerdanyola del Vallés).

MOLINA, Sergio. 2000. *Medio Ambiente: un tema de calidad e imagen*. México: Revista Alta Hotelería; N° julio-agosto.

OMT, 2003. *Rural Tourism in the Americas and its Contribution to Job Creation and Heritage Conservation*. Madrid: OMT.

ONU. 1993. *Convención sobre la Diversidad Biológica*. en AZUELA, Antonio; CARABIAS, Julia; PROVENCIO, Enrique y QUADRI, Gabriel (Coord.) *Desarrollo Sustentable. Hacia una Política Ambiental*. México: UNAM.

REDES, Consultores. 2000. *Estudio de Gran Visión del Turismo en México: Perspectiva 2020*. México: SECTUR.

ROMERO, Patricia. 1999. *La Política ambiental ante los diversos retos de la sustentabilidad*. En *Gestión y Política Pública*. Vol. VIII N° 2. México: CIDE.

SAXE-FERNÁNDEZ, John. 1999. *Globalización e Imperialismo*. En SAXE-FERNÁNDEZ, John (Coord.) *Globalización: crítica a un paradigma*. México: UNAM y Plaza y Janés.

SECTUR. 2001a. *Programa Nacional de Turismo 2001-2006*. México: Secretaría de Turismo.

SECTUR. 2001b. *Turismo Alternativo: Una nueva forma de hacer turismo*. En Fascículo 1, Serie Turismo Alternativo. México: SECTUR.

SEMARNAT. 2001. *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006*. México: SEMARNAT.

SEMARNAT; INE. 2003. *Áreas Naturales Protegidas de México con Decretos Federales*. México: INE.

SIMONIAN, Lane. 1998. *La defensa de la tierra del jaguar. Una Historia de la Conservación en México*. México: SEMARNAP.

WEARING, Stephen; NEIL, John. 1999. *Ecoturismo. Impacto, tendencias y posibilidades*. Madrid: Ed. Síntesis.

TOLEDO, M. 2003 *Modernidad y Ecología: las múltiples dimensiones de la crisis planetaria*. EN BOADA, Martí y TOLEDO, M. *El Planeta, Nuestro Cuerpo. La ecología, el ambientalismo y la crisis de la modernidad*. Colección La ciencia para todos. N° 194. México: FCE, SEP, CONACYT.

OMT. 2000. *Sustainable Develepment of Tourism. A Compilation of Good Practices*. Madrid: OMT.

Páginas Web

BUDOWSKI, Gerardo, 2000. *El Ecoturismo en el Siglo 21; Su creciente importancia en America Latina*. www.gochile.cl/spa/Guide/ChileSeminarioEcoturismo/Ponencias/Ponencia-Gerardo-Budowski.asp. Diciembre 2003.

CIPET, 2005. *Centro de Información del Programa de Empleo Temporal*. cipet.gob.mx/

CONANP. 2000. *Programa de Manejo. Área de protección de Flora y Fauna Islas del Golfo*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP. Febrero 2005.

CONANP. 2000b. *Programa de Manejo. Área de protección de Flora y Fauna La Primavera*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP. Febrero 2005.

CONANP. 2000c. *Programa de Manejo. Reserva de la Biosfera Ría Celestún*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP. Febrero 2005.

CONANP. 2001. *Programa de Manejo. Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP. Febrero 2005.

CONANP. 2001a. *Programa de Manejo. Reserva de la Biosfera Selva El Ocote*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP. Febrero 2005.

CONANP. 2003. *Borrador del Programa de Conservación y Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Valle de los Cirios*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP Febrero 2005.

CONANP. 2003a. *Programa de Manejo. Reserva de la Biosfera Sierra La Laguna*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP Febrero 2005.

CONANP. 2003b. *Borrador del Programa de Conservación y Manejo del Parque Nacional Cumbres de Monterrey*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP Febrero 2005.

CONANP. 2003c. *Programa de Manejo. Reserva de la Biosfera Barranca del Metztlán*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP Febrero 2005.

CONANP. 2003d. *Programa de Manejo. Parque Nacional Huatulco* www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP. Febrero 2005.

CONANP. 2004. *Borrador del Programa de Conservación y Manejo del Parque Nacional Cabo Pulmo*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP. Febrero 2005.

CONANP. 2004a. *Borrador del Programa de Conservación y Manejo de la Reserva de la Biosfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP. Febrero 2005.

CONANP. 2004b. *Borrador del Programa de Conservación y Manejo de la Reserva de la Biosfera Los Tuxtlas*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP. Febrero 2005.

CONANP. 2004c. *Borrador del Programa de Conservación y Manejo del Parque Nacional Desierto de los Leones*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP. Febrero 2005.

CONANP. 2004d. *Borrador del Programa de Conservación y Manejo del Parque Nacional Los Alacranes*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP. Febrero 2005.

CONANP. 2005 *Borrador del Programa de Conservación y Manejo del Parque Nacional Sierra de San Pedro Mártir*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP. Junio 2005.

CONANP. 2005a. *Borrador del Programa de Conservación y Manejo de la Reserva de la Biosfera Mapimí*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP. Junio 2005.

CONANP. 2005b. conanp.gob.mx/sig/decretos.html. Agosto 2005.

CONANP. 2005c. www.conanp.gob.mx/sinap/. Agosto 2005.

CONANP. 2005d. www.conanp.gob.mx/anp/pcm.php. Agosto 2005.

CONANP. 2005e. conanp.gob.mx/dcei/entorno/notas/not2/ulti0201.htm. Septiembre 2005.

CONANP. 2005f. conanp.gob.mx/anp/anp.php. Octubre 2005.

CONANP. 2005g. www.conanp.gob.mx/sig/imgmapoteca/map_regiones/regionesmap.htm

ENTORNO 2005. www.cybertechnics.com.mx/conanp/seccion.php?SeccionId=7. Septiembre 2005.

FONATUR. 2005. www.fonatur.gob.mx/indexcosta.html

HINTZE, Susana. 2001. *Reflexiones sobre el conflicto y la participación en la evaluación de políticas sociales*. www.clad.org.ve/congreso/congreso6.html. Agosto, 2005.

INE, 1997. *Programa de Manejo. Área de Protección de Flora y Fauna Laguna de Términos*. . www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP. Marzo. 2005.

INE, 1997a. *Programa de Manejo. Parque Nacional Isla Contoy*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP. Marzo. 2005.

INE, 1998. *Programa de Manejo. Parque Nacional Costa Occidental de Islas Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP. Marzo. 2005.

INE, 1999e. *Programa de Manejo. Área de Protección de Flora y Fauna Cuatricienagas*. www.conanp.gob.mx/ANP/Consulta.PHP. Marzo. 2005.

OMT. 1995. *Carta de Turismo Sostenible*, www.turismoresponsable.net/Estudios/Declaraciones.htm#Carta. Enero 2004.

OMT. *Barómetro OMT del Turismo Mundial*. www.world-tourism.org/market_research/datos/barometer/WTOBarom03_1_esRec.pdf. Mayo 2004.

ONU. *Proteger la Biodiversidad y los Ambientes Naturales. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Johannesburgo, 2002*. www.rolac.unep.mx/johannesburgo/wssd10.pdf. Febrero 2004

PNUMA-OMT. 2002. *Declaración de Québec sobre Ecoturismo*. www.turismoresponsable.net/Estudios/Declaraciones.htm#declaquebec. Enero 2004.

SECTUR. *Agenda 21 para el Turismo Mexicano*. www.sectur.gob.mx. Agosto 2003.

SECTUR. 2003. *El Turismo en México: 2002*. www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect_Estadisticas_del_Sector. Marzo 2004.

SECTUR. *Informe de Labores 2004*. http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect_Informes_Oficiales

SECTUR, 2005. www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect_Boletin_081_Presentan_Programa_de_Development. Noviembre 2005.

YUNIS, Eugenio. 2004. *Conferencia de apertura del Seminario Internacional: Turismo, patrimonio natural y biodiversidad*. www.world-tourism.org. Mayo 2004.

UNESCO 2005. Complete list of biosphere reserves. www.unesco.org/mab/wnbr.htm. Agosto 2005

UNESCO 2005a. Qu'est-ce qu'une réserve de biosphère? www.unesco.org/mab/nutshellF.htm. Agosto 2005.

UNESCO 2005b. Liste du patrimoine mondial. <http://whc.unesco.org/fr/list/>. Agosto 2005.

UNESCO 2005c. www.unesco.org.uy/mab/rbs8esp/internacionalb.html Agosto 2005.

VALADEZ, Julieta. 2005. *¿Nadie es responsable? San Agustín deforestado*. EN Oaxaca en Blanco y Negro. Año VI Agosto 01-15 de 2005. www.e-byen.Com/index16.html.

