

ECOTURISMO Y PROTECCIÓN AMBIENTAL

Carla HUERTA OCHOA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Turismo y derechos fundamentales.* III. *Concepto de ecoturismo.* IV. *Las limitaciones al turismo ecológico.* V. *Áreas naturales protegidas y ecoturismo.* VI. *Beneficios y desventajas del ecoturismo.*

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente artículo es analizar la viabilidad de fomentar el turismo en áreas naturales protegidas y proteger el medio ambiente al mismo tiempo mediante la realización de actividades tendentes a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad, por lo que se realizarán diversas consideraciones relativas al marco regulatorio general y específico que resulta aplicable, analizando y evaluando el ecoturismo como derecho y actividad.

II. TURISMO Y DERECHOS FUNDAMENTALES

El concepto de turismo puede ser entendido como una actividad económica o de esparcimiento. Como derecho es analizado en este segundo sentido como posibilidad de realizar actividades, entre las cuales destacan las de viajar, visitar, disfrutar, descansar, conocer o aprender.

El turismo, por lo tanto, se refiere a una actividad no laboral a la que las personas dedican parte de su tiempo libre. En ese sentido, puede considerarse como ejercicio del derecho al ocio. Desde el punto de vista jurídico, esta definición preliminar solamente complica la comprensión del turismo

como derecho y de los elementos que lo conforman, sobre todo porque el derecho al ocio, al tiempo libre, son derechos que surgen con posterioridad y de manera complementaria o secundaria a los derechos laborales, por lo que su comprensión en principio es dependiente del derecho al trabajo, como derechos al descanso, a la recreación y esparcimiento.¹

Entendido el turismo como el derecho a la actividad de viajar por placer, aun cuando como tal no se encuentra previsto, se puede derivar por interpretación extensiva del artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que establece que “Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones pagadas”.

A diferencia de los derechos humanos, los derechos fundamentales se encuentran positivados en la Constitución de cada sistema jurídico específico, son creados por la autoridad competente como normas jurídicas con las consecuencias jurídicas que el sistema jurídico les atribuya. Existen a partir de su otorgamiento por el sistema jurídico y son asegurados por los medios de control de su ejercicio que el mismo establece como garantía frente a los abusos por parte de la autoridad. Se encuentran limitados por el propio derecho, principalmente por los derechos de terceros y el interés general, y se configuran como derechos subjetivos públicos, oponibles *erga omnes* y pueden ser individuales o colectivos. Son, ante todo, obligaciones de abstención por parte del Estado.

Se puede decir que la generalidad de los derechos fundamentales es menor que la de los derechos humanos, pues está referida a libertades o derechos específicos, cuyo ejercicio se encuentra delimitado por la propia Constitución. No obstante, la formulación de los derechos fundamentales es general y abstracta, establecen una forma de deber ser, y tienen la misma estructura lógica que cualquier otro enunciado normativo; esto es, un supuesto de hecho, una cópula y una sanción; en otras palabras, derechos y obligaciones.² La diferencia entre las categorías de derechos fundamen-

¹ En este mismo sentido se entiende en el Código de Ética Mundial para el Turismo de la Organización Mundial del Turismo de 2001, que en su artículo 7.2 señala que “el derecho al turismo para todos debe entenderse como consecuencia del derecho al descanso y el ocio, y en particular a la limitación razonable de la duración del trabajo y a las vacaciones pagadas...”.

² Estos tres elementos componen la estructura del enunciado normativo, la cópula es una forma de deber ser, y la sanción no es necesariamente un acto coactivo, sino simplemente una consecuencia jurídica. Cfr. Schreiber, Rupert, *Die Geltung von Rechtsnormen*,

les y humanos radica en la eficacia de los medios para exigir el respeto de la consecuencia jurídica, por lo que la posibilidad de distinguir entre estos dos tipos de derechos se encuentra en su efectividad y eficacia, cuestiones que dependen más bien de los medios de protección y defensa de los derechos, que de su estructura.

Los derechos al ocio y al turismo como tales no se encuentran previstos expresamente en la Constitución mexicana, pero se pueden inferir a partir de la libertad profesional, la libertad de tránsito, la obligación del Estado de proteger el patrimonio cultural y el medio ambiente, y de los derechos de los trabajadores, así como de las facultades de la autoridad para regular el deporte (artículo 73, XXIX-J, que es una competencia concurrente), el turismo (fracción XXIX-K del artículo 73) y la protección del medio ambiente (artículo 73, fracción XXIX-G).

El derecho al tiempo libre deriva de lo dispuesto en el artículo 123 constitucional en relación con el derecho de los trabajadores al día de descanso pagado (apartado A, fracción IV y apartado B, fracción II), y al derecho a vacaciones (apartado B, fracción III). Este artículo regula las condiciones del ejercicio profesional y laboral en términos del derecho previsto en el artículo 5o. constitucional, que garantiza la libertad de elección de trabajo, industria, comercio o profesión. En relación con dicho precepto, parece más bien estar relacionado con la labor de quien se dedica al turismo como actividad económica, que quien la realiza como turista. Sin embargo, haciendo una interpretación extensiva de este derecho puede inferirse el de cada persona a determinar el modo en que ejerce sus derechos al descanso, lo cual incluye el derecho a realizar actividades turísticas. No obstante que en sentido estricto no puede ser considerado como una garantía individual, su carácter de derecho constitucional en términos del artículo 123 no puede ser negado.

En la Constitución mexicana, por lo tanto, no existe un derecho fundamental del turista, o para realizar actividades turísticas. Los derechos del turista se encuentran regulados en la Ley Federal de Turismo, de conformidad con la facultad del Congreso de la Unión prevista en la fracción XXIX-K del artículo 73 constitucional:

Berlín- Heidelberg-Nueva York, Springer Verlag, 1966, pp. 9 y ss.; Larenz, Karl, *Metodología de la ciencia del derecho*, 4a. ed. (1979), trad. de M. Rodríguez Molinero, Barcelona, Ariel, 1994, p. 243; Engisch, Karl, *Introducción al pensamiento jurídico*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Ediciones Guadarrama, 1967, pp. 46-52; Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, Editora Nacional, 1981, p. 48, entre otros.

para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

Es más, para poder hablar de “ecoturismo”, como tipo especial de turismo, es preciso revisar lo dispuesto en la Constitución en relación con la protección del medio ambiente. El párrafo cuarto del artículo 4o. constitucional prevé un derecho que se integra al grupo de garantías individuales que se identifican por su relación con la identidad personal, la familia y las condiciones mínimas para una existencia digna. El texto constitucional mencionado establece que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.³ Esa reforma precisó el derecho al medio ambiente, cuyo ejercicio antes requería de la interpretación de los artículos 25 y 27 constitucionales, en los cuales se encontraba implícito.

El derecho a la protección del medio ambiente se integra además por otros preceptos constitucionales, entre ellos los artículos 25, 27 y 73, fracción XXIX-G. El artículo 27 establece la obligación del Estado de preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. De conformidad con el artículo 27 constitucional, la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación. En esta propiedad originaria se fundamenta el derecho a transmitir su dominio a los particulares con las limitaciones que la Constitución y las leyes establecen, constituyendo así, la propiedad privada. De estos preceptos se infiere, por lo tanto, la obligación de proteger el medio ambiente, así como el derecho a reclamar del Estado el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden, tanto por la vía administrativa como jurisdiccional.

El derecho a la propiedad no se constituye, sin embargo, como un derecho absoluto sobre el bien, ya que el propio artículo 27 constitucional, en su párrafo tercero, prevé la posibilidad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de

³ Adicionado como quinto párrafo en 1999, reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 1999.

apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. De tal forma que el goce y disfrute de los derechos que del régimen de propiedad privada se deriven pueden ser limitados por las leyes, entre las cuales se pueden incluir las de medio ambiente y protección del patrimonio cultural, por ejemplo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 27 constitucional, se han dictado medidas para establecer provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad, entre otros fines. Este artículo establece que la ley debe proteger la tierra para el asentamiento humano y regular “el aprovechamiento de tierras y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento para elevar el nivel de vida de sus pobladores”, respetando y fortaleciendo la forma de vida comunitaria de los ejidos y comunidades.⁴

El párrafo sexto del artículo 25 prevé la obligación del Estado de apoyar e impulsar a las empresas del sector social y privado bajo criterios de equidad social y productividad, conforme al interés público, así como el uso en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y la del medio ambiente. De dicha obligación derivan no solamente el deber de preservar el medio ambiente por parte del Estado, sino también los límites a su actuación, como el interés público, la preservación de los recursos productivos, y su uso en beneficio general, por ejemplo. De tal forma que el Estado no solamente actúa en defensa de los recursos naturales que le son propios, sino también en nombre y representación de las “generaciones futuras”.

En virtud del artículo 73, fracción XXIX-G, el Congreso, en ejercicio de su competencia, ha expedido la normativa que determina la concurrencia entre la Federación, los estados y los municipios en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. A partir de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEDA)⁵ se han regulado una serie de derechos específicos en materia ambiental; esta ley por su carácter general ha sido denominada como

⁴ Párrafo tercero de la fracción VII del noveno párrafo del artículo 27 constitucional.

⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988.

“ley marco”.⁶ Este término, sin embargo, no produce un efecto distintivo en términos jurídicos respecto de otras leyes, ya que aunque realiza la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, y de que engloba diversas materias ambientales, de conformidad con las disposiciones constitucionales vigentes, no existe razón alguna para otorgarle un rango superior o algún otro tipo de prelación en relación con otras leyes.

Finalmente, es preciso considerar lo previsto en el artículo 2o. constitucional, dado que a partir de su reforma el 14 de agosto de 2001, establece en el apartado A, que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a “conservar y mejorar el *habitat* y preservar la integridad de sus tierras” (fracción V), acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, con las limitaciones previstas en la Constitución y las leyes (fracción VI). En el apartado B de este artículo se prevé que es obligación de la autoridad, de la Federación, los estados y los municipios, según su competencia, impulsar el desarrollo regional (fracción I), apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas (fracción VII).⁷ El artículo 27 constitucional prevé también que mediante previsiones de ley debe protegerse la integridad de las tierras de los pueblos indígenas (primer párrafo de la fracción VII del noveno párrafo del artículo 27 constitucional). En consecuencia, al regular el ecoturismo, las autoridades competentes deben tomar en consideración todos estos derechos, de manera que no se haga nugatorio el derecho al turismo.

⁶ Cabe señalar que en la teoría del derecho mexicano no corresponden propiedades específicas a este término, por lo que solamente se entiende que regula las cuestiones generales de una materia.

⁷ Para comprender el sentido de esta disposición se puede aplicar análogamente el concepto de “desarrollo sustentable” previsto en la fracción XI del artículo 3o. de la LGE-EPA, que permite entenderlo como “el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”.

III. CONCEPTO DE ECOTURISMO

La relación entre turismo y ecología se da a partir de la necesidad de combinar la conciencia del medio ambiente con la procuración de otras formas de realizar actividades turísticas que permitan al individuo retomar el contacto con la naturaleza. Las personas que habitan en ciudades se han distanciado de la naturaleza, por lo que el contacto con el ambiente natural, entendido como “la presencia de la naturaleza virgen o de la naturaleza adaptada (también llamada rural)”, se encuentra condicionado por ciertas obligaciones, como son las de preservación del equilibrio ecológico en los atractivos naturales.⁸

Aun cuando nos hemos acostumbrado a él, el concepto de ecoturismo surge tardíamente a partir de la nueva conciencia ambiental de las décadas de los sesenta y setenta; sin embargo, dista mucho de ser claro, tanto en su significado como en su alcance. La denominación de este tipo de actividad tampoco es uniforme, ya que se habla de turismo ecológico, alternativo, natural, verde, rural, agroturismo o bioturismo, por ejemplo. Estos términos, sin embargo, se pueden diferenciar por sus objetivos, tipo de naturaleza con la que se tiene contacto, así como por la forma de aproximación que permite, o las actividades que pueden realizarse, las cuales son de diversa índole, como las de observación, deportivas, de aventura, etcétera.

No obstante, en general puede aceptarse que el término “ecoturismo” en general se refiere al acercamiento a la naturaleza, y específicamente a áreas naturales con características especiales, con objeto de conocer y disfrutar del espacio en su estado natural. Las propiedades que se le atribuyen a este tipo de actividad son la de un turismo responsable y respetuoso, entre cuyos fines se encuentra la conservación del ambiente y el mejoramiento del nivel de vida de las comunidades que se visitan.⁹ Que debe ser sustentable, esto es, organizado de modo que se explote de manera racional para lograr la preservación del medio para beneficio de generaciones futuras.

⁸ Boullón, Roberto, *Ecoturismo. Sistemas naturales y urbanos*, 3a. ed., Buenos Aires, Ediciones Turísticas de Mario Banchik, 2003, pp. 55 y ss.

⁹ El ecoturismo se entiende como “responsable”: con respecto al uso de y manejo de los atractivos y los demás recursos de la región y el país; y como “respetuoso”: de los modos de producción y de la forma de vida de las comunidades vecinas donde se desarrollan las actividades y servicios. Cfr. Acuña y Báez, *Guía para las mejores prácticas de ecoturismo en áreas protegidas*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2003, p. 10.

Es por ello que en la actualidad se habla de un turismo “soft o blando”, que refiere a un turismo consciente y responsable que observa respeto por las características del país o lugar anfitrión y la idiosincrasia de su población. Este tipo de turismo incorpora una conciencia ética, sensibilidad por la naturaleza y la cultura del país o zona que se visita.¹⁰

El ecoturismo implica viajar o visitar, disfrutar, conocer y apreciar la naturaleza, no sólo como actividad recreativa, sino cultural y ecológica, en el sentido de que contribuye a la preservación del medio ambiente cuando se desarrolla de manera sustentable. Se trata de contribuir a la conservación del patrimonio natural y cultural, mientras se disfrute de él; esto es, de realizar una actividad recreativa con un sentido ético, así como de minimizar el impacto de las actividades turísticas. Es aquí donde radica la dificultad para regular este tipo de turismo, en conciliar estos objetivos con el ejercicio de los derechos de los turistas, de los titulares de los bienes y de quienes se dedican a la profesión turística, con las obligaciones del Estado.

El turista puede tener una actitud pasiva o activa en relación con el uso del medio, ya que la explotación corresponde más bien al habitante usual que al turista, sus actividades deben ser reguladas, ya que su presencia produce un impacto en la naturaleza. La regulación de las actividades turísticas en zonas de protección ambiental mediante reglamentos y códigos es necesaria para poder establecer los lineamientos de conducta permitidos y, en su caso, sancionar a quienes no cumplan con las obligaciones previstas o los objetivos planteados. No obstante, establecer medidas restrictivas o prohibiciones no es suficiente; la autoridad debe además organizar los espacios de manera adecuada y procurar servicios de vigilancia y asistencia suficientes. La educación en el respeto y protección del ambiente por parte del visitante es primordial.

Según Boullón, el turismo ecológico presenta cuatro formas a partir de la combinación de las alternativas *hard* y *soft* de los modos de observación en relación con el esfuerzo físico y el nivel de confort de los servicios disponibles. El observador puede ser un experto, o bien, un *observador curioso*, pretender poco o mucho esfuerzo físico, algunas comodidades o ningunas, lo cual, en su opinión, presenta distintas opciones o tipos de turismo, que se distinguen del ecológico en sentido estricto, como en caso del turismo na-

¹⁰ Reguero Oxinalde, Miguel del, *Ecoturismo. Nuevas formas de turismo en el espacio rural*, Barcelona, Bosch Turismo, 1994, pp. 25 y ss.

turalista mixto, que requiere de servicios especiales. El turismo naturalista tradicional es para él, el que se realiza a distancia, sin participación directa; además, establece dos categorías, que se refieren al turismo de aventura y al rural, que se distinguen por sus objetivos en cuanto al tipo de naturaleza y sensaciones que se pretenden, pero que incluyen una participación directa. Finalmente, Boullón incluye en su lista el turismo deportivo, que requiere de buenas condiciones técnicas para practicar el deporte elegido, guías o instructores profesionales y condiciones de seguridad.¹¹

El destino dentro de las áreas naturales protegidas puede ser variado, y comprende reservas de la biosfera, parques nacionales o estatales, áreas de protección de recursos naturales, áreas de protección de flora y fauna, santuarios, monumentos naturales y reservas. El artículo 3o. de la LGEEPA establece que las áreas naturales protegidas son las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido alterados significativamente por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas. El ecoturismo en áreas protegidas tiene características y limitaciones especiales, por lo que debe ser regulado de manera específica por las autoridades locales, ya que deben atenderse las particularidades de la zona.

Las condiciones del ecoturismo, según Boullón son:

1. un área natural protegida en cuyo ambiente haya biomas¹² de interés turístico,
2. un sistema administrativo que condicione los tipos de visitas e instruya a los turistas sobre las características de lo que van a ver,
3. una experiencia satisfactoria del usuario en cuanto a la calidad del ecosistema visitado y el conocimiento de sus características distintivas, y
4. un aprovechamiento turístico de los ecosistemas que resultan interesantes, con la condición de que no se ponga en peligro las bases naturales de su funcionamiento.¹³

La legislación mexicana vigente en materia ambiental tiene por objeto establecer esquemas de regulación que permitan la continuidad de la vida sobre la tierra, con objeto de proteger y conservar el equilibrio ecológico,

¹¹ Boullón, *op. cit.*, nota 8, pp. 77-81.

¹² El concepto de “bioma” se refiere a la comunidad de seres vivos que ocupa una zona cuyos límites son esencialmente de naturaleza climática, y se les clasifica en terrestres, marinos y de agua dulce.

¹³ Boullón, *op. cit.*, nota 8, p. 93.

estableciendo parámetros de interacción entre la sociedad y el ambiente mediante un tratamiento integral de los problemas ambientales. Esta legislación no está compuesta únicamente por la LGEEPA, sino por todas las leyes de la materia que abarca la misma, por lo que las normas respectivas deben ser consideradas al regular el turismo en las áreas naturales protegidas.

El ecoturismo como tal no está regulado en la LGEEPA. Esta Ley solamente regula la obligación de considerar patrones de sustentabilidad en el establecimiento del equilibrio entre el desarrollo económico y social y los imperativos ecológicos. No obstante, al regular las áreas naturales establece condiciones para la realización de actividades turísticas; por ejemplo en su artículo 45, que prevé que el establecimiento de áreas naturales protegidas tiene por objeto, entre otros, el de “proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas” (fracción VII). Esto, sin embargo, debe ser congruente con los demás objetivos previstos; por ejemplo, preservar los ambientes naturales (fracción I), asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional (fracción II),¹⁴ o asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos (fracción III).

La LGEEPA señala de manera expresa las áreas naturales protegidas en las cuales se pueden realizar actividades turísticas, como en las áreas de protección de recursos naturales, que de conformidad con el tercer párrafo del artículo 53, además de las actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, permite el turismo. Los parques nacionales son constituidos principalmente con objeto de desarrollar el turismo, o como señala el artículo 50 de la LGEEPA, por otras razones análogas de interés general. En los santuarios se permiten actividades de investigación, recreación y educación ambiental, compatibles con la naturaleza y características del área (artículo 55), donde el concepto de “recreación” puede hacerse extensivo al de turismo.

¹⁴ El artículo 30. de la LGEEPA establece en su fracción III que por aprovechamiento sustentable debe entenderse la “utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por períodos indefinidos”.

Las áreas naturales protegidas se dividen y subdividen para identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman; así, por ejemplo, de conformidad con el inciso c) de la fracción II del artículo 47 bis, las “zonas de amortiguamiento” que se califiquen como de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales permiten el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables, siempre que estas acciones generen beneficios preferentemente para los pobladores locales, la investigación científica, la educación ambiental y el desarrollo de actividades turísticas de bajo impacto ambiental. En las subzonas catalogadas como de “uso público” también se permite el turismo, dado que sus atractivos naturales son aptos para la realización de actividades de recreación y esparcimiento, cuando es posible mantener concentraciones limitadas de visitantes.¹⁵ En dichas subzonas se puede llevar a cabo la construcción de instalaciones para el desarrollo de servicios de apoyo al turismo, a la investigación y monitoreo del ambiente, y la educación ambiental, congruentes con los propósitos de protección y manejo de cada área natural protegida.¹⁶

En relación con los aspectos y principios rectores del ecoturismo mencionados, vale la pena señalar que la Ley Federal de Turismo establece en su artículo 2o., que constituyen objetos de esta ley: programar la actividad turística (fracción I), elevar el nivel de vida económica, social y cultural de los habitantes en las entidades federativas y municipios con afluencia turística (fracción II), y determinar los mecanismos necesarios para la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el equilibrio ecológico y social de los lugares de que se trate (fracción IV).¹⁷

¹⁵ Así lo prevé también el Reglamento de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas (RANP) para las zonas de amortiguamiento de uso público en su artículo 49, fracción II, inciso e), y en el artículo 54, fracción II, habla de subzonas de usos restringidos en que se puede realizar un “turismo de bajo impacto”. El artículo 55, fracción II, hace esta misma previsión en relación con las subzonas de “uso tradicional”, reglamentación que tiene por objeto ser acorde con los derechos previstos en el artículo 2o. constitucional. En relación con las subzonas de aprovechamiento sustentable, se prevé en el artículo 56, fracción IV, que es posible realizar actividades turísticas.

¹⁶ Estas disposiciones fueron adicionadas a la LGEEPA por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de febrero de 2005, en vigor a partir del 22 de agosto de 2005. También está previsto en el artículo 59 del RANP.

¹⁷ Ley Federal de Turismo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1992.

En consecuencia, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo debe elaborar los estudios y los proyectos que permitan identificar las áreas territoriales y de servicios susceptibles de ser explotadas en proyectos turísticos, y crear y consolidar centros turísticos conforme a los planes maestros de desarrollo, en los que deben identificarse los diseños urbanos y arquitectónicos de la zona, preservando el equilibrio ecológico y garantizando la comercialización de los servicios turísticos en congruencia con el desarrollo económico y social de la región.¹⁸ Las únicas disposiciones que se pueden considerar como específicas en relación con la realización de actividades ecoturísticas son las normas oficiales mexicanas, NOM-05-TUR-2003 que regula los requisitos mínimos de seguridad a que deben sujetarse las operadoras de buceo para garantizar el servicio; la NOM-09-TUR- 2001, que establece los requisitos a los que los guías especializados en actividades específicas deben sujetarse, la NOM-131-SEMARNAT-1998 para la observación de ballenas, y la NOM-011-TUR-2001, sobre requisitos de seguridad e información que deben cumplir los prestadores de servicios de turismo de aventura.

Por otra parte, vale la pena recordar que existe un Código Ético Mundial para el Turismo de la Organización Mundial del Turismo aprobado el 10. de octubre de 1999, que debería servir como guía para la regulación y realización de actividades turísticas de carácter ecológico. En este documento se señala en su preámbulo, que los representantes del sector turístico mundial deben atenerse a los principios tendientes a conciliar de manera sustentable la protección del medio ambiente y el desarrollo económico. En consecuencia, se consideró necesario regular el respeto de ciertos principios, entre los cuales destacan el turismo responsable y sostenible. En este Código se proclaman entre otros principios los de la contribución del turismo al entendimiento y respeto mutuos entre personas y sociedades, a la contribución del turismo al aprovechamiento y enriquecimiento del patrimonio cultural de la humanidad, a que se desarrolle como una actividad beneficiosa, previendo obligaciones para los agentes de desarrollo turístico, el derecho al turismo como consecuencia del derecho al descanso y al ocio, así como la libertad de desplazamiento de los turistas.

¹⁸ Artículo 28 de la Ley Federal de Turismo.

IV. LAS LIMITACIONES AL TURISMO ECOLÓGICO

El punto de partida de la evaluación de los límites y alcance de los derechos de las personas a viajar, visitar, conocer y disfrutar de la naturaleza, es el hecho que el turismo puede ser considerado como un derecho que se ejerce en relación con diversos bienes públicos y derechos fundamentales de terceros. Cuando el Estado es responsable de asegurar la continuidad y procura de la vida y existencia individual y colectiva en sociedad, y asume una tarea en favor de los grupos sociales que lo conforman como satisfactor de sus intereses y necesidades, puede ser considerado un “Estado social”.

El concepto de “Estado”, como forma de organización política de la vida de los hombres en sociedad, se refiere a una institución jurídica, íntimamente ligada al poder.¹⁹ Este poder político legitimado por el derecho y por el consenso de los gobernados produce en estos últimos una convicción del deber de obediencia, al tiempo que confiere atribuciones y competencias a los titulares del poder político, transformándolos en verdaderos órganos de autoridad.²⁰ Los elementos básicos que configuran la idea moderna del Estado son una Constitución, entendida como norma racional en la cual se basa la organización y convivencia política, la soberanía nacional que permite distinguir a los individuos de la nación, titular originario de ésta, y la separación de poderes, que hace posible delimitar las funciones que conforman la potestad soberana, con lo cual se contribuye al control y a la limitación del poder como garantía de los derechos y libertades de los gobernados. Esta distribución funcional del poder permite un equilibrio, al generar un sistema de control entre órganos, que opera como factor de protección de los ciudadanos frente a los abusos de poder, principalmente mediante la sujeción del poder del Estado a la ley.²¹

¹⁹ Como fenómeno social se puede entender el poder en los términos de Max Weber como “la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena”, *Economía y Sociedad*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 696.

²⁰ La legitimidad en el ejercicio del poder del Estado radica en el hecho de que ejerce autoridad y no simple poder. Maritain señala que “La autoridad es el derecho de dirigir y mandar, de ser oído u obedecido por otro”. Maritain, Jacques, *El hombre y el Estado*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1983, p. 144.

²¹ Loewenstein denomina “controles interorgánicos” a los que funcionan entre los diversos órganos de poder que cooperan en la gestión estatal. Funcionan entre los distintos órganos estatales de manera recíproca, y a través de la cooperación se evita la concentración de facultades y el bloqueo de actuación entre poderes. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1976, pp. 232 y 233.

El Estado cumple con una función de “policía”, que debe entenderse en el sentido de vigilancia y garantía de la seguridad y el orden social, pero que a la vez pretende limitar el poder mediante principios generales y reglas, que de esta manera contribuyen a la consecución del bienestar de los gobernados. En el ámbito social, las funciones del Estado implican las de desarrollo de políticas sociales y de prestación. Su función de intervención depende de la realización efectiva de numerosas prestaciones, por lo que se configura como un “Estado de servicio al ciudadano”. En este modelo, el Estado debe intentar hacer coherentes las actividades de intervención y prestación, a través del ejercicio de diversas facultades que destacan la vigencia de la función de policía de administración pública. Es parte de la tarea del Estado armonizar los derechos de los particulares con sus deberes de vigilancia y prestación.²²

En alguna medida a todo Estado corresponde planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, regular y fomentar las actividades conforme lo demande el interés general en el marco de las libertades que otorga la Constitución, la cual determina la forma en que se desarrolla la rectoría económica del Estado a través de la regulación y la intervención. El artículo 25 constitucional regula los sectores productivos que concurren al desarrollo nacional, en el cual se incluye al sector turístico, y que son el sector público, que se refiere a los órganos del Estado; el sector social, representado principalmente por los ejidos, las comunidades agrarias, los sindicatos y las comunidades indígenas, y el sector privado, formado por la iniciativa privada.

La intervención del Estado se manifiesta principalmente en la regulación y ordenación de la actividad privada para su coordinación con los intereses y derechos de otros particulares, así como el interés público. Las limitaciones que imponga la administración pública deben verificarse mediante actuaciones concretas y conforme a derecho, pero no necesariamente como medidas de sanción o coacción, puesto que debe procurar que su actuación sea preventiva.

La autorización es una forma típica de intervención administrativa que opera como control preventivo de las actividades de los particulares, por me-

²² García de Enterría considera que se requiere de un nuevo modo de legislar, de tal forma que la ley fije estándares concretos de prestación, en cantidad y calidad, capaces de garantizar al ciudadano un nivel *mínimo* de derechos exigibles. García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, 5a. ed., Madrid, Civitas, 1992, t. I, p. 36.

dio de la cual se valora la posible limitación del ejercicio de los derechos correspondientes en contraposición al interés general. La autorización supone una subordinación de la actividad turística a diversos criterios administrativos. La limitación de la actividad privada, en el caso de las autorizaciones, se caracteriza por constituir un permiso para realizar una actividad. Así, se remueven obstáculos y límites para el ejercicio de derechos cuya titularidad le está previa, expresa y singularmente atribuida por el sistema jurídico al sujeto autorizado.²³

Este tipo de actos administrativos sirven para comprobar el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos normativamente para el ejercicio de una actividad determinada. Son actos reglados, declarativos y favorables para la realización de una actividad, ya sean permisos, licencias, autorizaciones, etcétera. Las autorizaciones pueden también excepcionalmente incluir la transferencia de facultades de la administración pública a un particular. En ese caso se parecen más a una concesión, y por lo mismo reciben un trato especial, por lo que se puede decir que aumenta la facultad apreciativa de la administración pública, así como el control que sobre la actividad específica puede llevar a cabo.

En el otorgamiento o expedición de permisos, licencias, concesiones, o en general de autorizaciones a que se sujeten la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos en áreas naturales protegidas, deben observarse las disposiciones de la LGEEPA, de las leyes en que se fundamenten las declaratorias de creación correspondiente, así como las prevenciones de las propias declaratorias y los programas de manejo.²⁴

De conformidad con el artículo 64 bis 1 de la LGEEPA, es facultad de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, otorgar a las personas interesadas las concesiones, permisos o autorizaciones requeridas para realizar obras o actividades en las áreas naturales protegidas. Estos actos quedan sujetos a las limitaciones y requisitos previstos en la Ley, la declaratoria y el programa de manejo correspondiente a cada área natural protegida. En su segundo párrafo, este artículo dispone que los núcleos agrarios, los pueblos indígenas y demás propietarios o poseedores de los predios en los que se pretendan desarrollar obras o actividades deben ser considerados de ma-

²³ Martín Retortillo, Sebastián, *Derecho administrativo económico*, Madrid, Ediciones La Ley, 1988, t. I, pp. 136 y ss.

²⁴ Artículo 64 de la LGEEPA.

nera preferente para obtener los permisos, concesiones y autorizaciones respectivos.

Los artículos 90 y 91 del Reglamento de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas (RANP) regulan los términos y condiciones para solicitar una autorización para la prestación de servicios turísticos, en la cual se debe señalar el tipo y duración de la actividad que se ha de realizar en el área natural protegida. Para regular el ecoturismo deben ser tomadas en consideración además de la Ley Federal de Turismo, las disposiciones en materia ambiental que regulan las áreas naturales protegidas; esto es, la LGEEPA, la declaratoria de área natural protegida, el programa de manejo del área natural protegida, las normas oficiales mexicanas (NOM) correspondientes y las reglas administrativas aplicables a los usuarios en cada una de las áreas naturales protegidas.

Las actividades de los particulares, además, pueden ser limitadas a través de mandatos, órdenes e incluso prohibiciones previstas en reglas administrativas específicas que regulan la conducta del turista en el área natural protegida respectiva. Estos instrumentos administrativos imponen de manera directa deberes, por lo que la autoridad competente debe vigilar su observancia, y en su caso exigir el cumplimiento o proceder a la ejecución forzosa según corresponda.

Por lo que se puede concluir que el Estado se encuentra legitimado para delimitar el ejercicio de los derechos de los turistas y visitantes en virtud de su obligación de proteger y preservar bienes públicos y derechos de terceros, así como de permitir el uso y goce de esos bienes de manera racional y sustentable.

V. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y ECOTURISMO

El análisis del turismo relacionado con el aprovechamiento y protección de la naturaleza requiere de la realización de ciertas consideraciones previas en relación con el tipo de bienes a los que se puede tener acceso y su titularidad.

La propiedad, según la Constitución mexicana, puede tener tres funciones distintas: la pública, la privada o la social, y prevé en el párrafo noveno del artículo 27 diversas limitaciones a la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, por nacionalidad (fracción I), o

de conformidad con el tipo de personalidad jurídica.²⁵ Este artículo instituye tipos especiales de propiedad privada, como son la pequeña propiedad agrícola²⁶ y la ganadera,²⁷ la propiedad forestal se encuentra prevista en la Ley Agraria.²⁸ Dada la estrecha relación entre la materia agraria y la ambiental, el segundo párrafo del artículo 2o. de la Ley Agraria establece que el ejercicio de los derechos de propiedad que regula esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico se debe ajustar también a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la LGEEPA, así como a cualquier otra ley que resulte aplicable.

El reglamento interno de los ejidos debe regular el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común del ejido, incluyendo los derechos y obligaciones de los ejidatarios y los avecindados respecto de dichas tierras.²⁹ Es aquí donde deben hacerse las previsiones necesarias para prever la posibilidad y los límites de la actividad turística, cuando sus bienes sean aptos para la misma. Los núcleos de población ejidales o los ejidos pueden destinar sus tierras a actividades productivas o para asentamientos humanos, y dado que la regulación no especifica el tipo de actividad a la que se refiere, ésta también puede ser de orden turístico.³⁰ No obstante, la Ley Agraria prevé una limitación expresa en relación con las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyen-

²⁵ Así, quedan restringidas las asociaciones religiosas (fracción II), las instituciones de beneficencia, pública o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito (fracción III), los bancos (fracción V), las sociedades mercantiles por acciones (fracción IV).

²⁶ La cual no debe exceder de cien hectáreas de riego o humedal de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras por individuo. Véase, artículo 117 de la Ley Agraria publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 1992.

²⁷ Artículo 120 de la Ley Agraria.

²⁸ La Ley Agraria regula además de la pequeña propiedad agrícola y ganadera, la forestal, prevista en su artículo 119, conforme al cual se considera pequeña propiedad forestal la superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 hectáreas.

²⁹ Los derechos sobre las tierras de uso común, las cuales son inalienables, se acreditan con el certificado de derechos comunes. La Ley Agraria es muy clara en relación con la propiedad de las tierras de uso común, ya que de conformidad con el artículo 74 de esta Ley es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo los casos de manifiesta utilidad pública para el ejido.

³⁰ Por lo que a los núcleos de población ejidales o ejidos se refiere, de conformidad con el artículo 27 constitucional y el artículo 9o. de la Ley Agraria, éstos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier título.

do las zonas de preservación ecológica de los centros de población, que es la prohibición prevista en el artículo 88, para la urbanización cuando se contraponga a lo previsto en la declaratoria respectiva.

La declaración de áreas naturales protegidas es en principio competencia federal, de conformidad con la fracción VIII del artículo 5o. de la Ley, que establece que es facultad de la Federación el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal. No obstante, según lo previsto en el artículo 11, la Federación, por conducto de la Semarnat, puede suscribir convenios o acuerdos de coordinación con los estados o el Distrito Federal para que asuman el manejo y vigilancia de áreas naturales protegidas de competencia federal.

De conformidad con la connotación establecida en el artículo 3o. de la LGEEPA, al establecerse áreas naturales protegidas, éstas quedan sujetas al régimen previsto en dicha ley y los demás ordenamientos aplicables. En el segundo párrafo del artículo 44 de la Ley se establece que los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deben sujetarse a las modalidades que de conformidad con la Ley establezcan los decretos que constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan.

En el artículo 63 de la Ley se prevé que las áreas naturales protegidas establecidas por el Ejecutivo Federal pueden comprender de manera parcial o total, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad. Por lo que lo dispuesto en el artículo 59, en relación con el establecimiento de áreas naturales protegidas o destino voluntario de terrenos para la preservación, protección y restauración de la biodiversidad, significa que se puede destinar todo o solamente una parte del terreno. En relación con las declaratorias ordinarias, implica que el área natural protegida puede incluir terrenos con regímenes de propiedad diversos. En dicho caso se establece en el segundo párrafo de este artículo, que el Ejecutivo Federal queda obligado a realizar programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas, con objeto de dar seguridad jurídica a los propietarios y poseedores de los predios en ellas comprendidos. Cuando las declaratorias de áreas naturales protegidas afecten bienes de propiedad privada, el Ejecutivo Federal debe comprobar el legítimo título de propietario de quien solicite la declaratoria o de quien haya celebrado un contrato con una persona interesada en la declaratoria.

Tanto en el caso de que la declaración sea hecha de manera oficial o voluntaria, el terreno debe ser destinado a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad.³¹ De conformidad con la fracción IV del artículo 3o. de la LGEEPA, se entiende por biodiversidad a la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.

De entre los numerosos objetivos que el artículo 45 de la LGEEPA prevé para el establecimiento de áreas naturales protegidas vale la pena destacar los relacionados con el ecoturismo, como son proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.³²

Las áreas naturales protegidas comprendidas en las fracciones I a VIII del artículo 46 de la LGEEPA son de competencia de la Federación, en virtud de lo cual éstas deben establecerse mediante declaratoria que ex-

³¹ El artículo 3o. de la LGEEPA prevé que se entiende por “preservación”: “El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitat naturales” (fracción XXIV); por “protección”: “El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro” (fracción XXVI), y por “restauración”: el “conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales” (fracción XXXIII).

³² Otros objetivos, son por ejemplo, preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos; salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial; asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos; proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio; generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional; proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área.

pida el titular del Ejecutivo Federal. Previamente a la expedición de las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas, de conformidad con el artículo 58 de la Ley, los estudios que lo justifiquen deben realizarse y ser evaluados por la Secretaría. Entre otros muchos requisitos, el artículo 60 de la LGEEPA establece que las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales competencia de la Federación deben señalar la delimitación precisa del área, las modalidades a que se sujetará dentro de dicha área el uso o aprovechamiento de los recursos naturales, así como la descripción de actividades que pueden llevarse a cabo en el área correspondiente, y las modalidades y limitaciones a que las mismas han de quedar sujetas.

Por otra parte, se encuentra previsto que el Ejecutivo Federal puede imponer las medidas para la preservación y protección de las áreas naturales protegidas que se establezcan, según las materias respectivas, en la LGEEPA, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable,³³ la Ley de Aguas Nacionales,³⁴ Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables,³⁵ la Ley General de Vida Silvestre,³⁶ y cualquier otra ley que pudiera resultar aplicable.

Dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el *Diario Oficial de la Federación*, la Secretaría debe formular el programa de manejo del área natural protegida de que se trate, dando participación a las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, según corresponda (artículo 65, LGEEPA). Una vez establecida un área natural protegida de competencia federal, la Secretaría puede solicitar que se designe al director del área de que se trate. Esta persona es la responsable de coordinar la formulación, ejecución y evaluación del programa de manejo correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley y las disposiciones que de ella se deriven.

El Reglamento de la LGEEPA en materia de áreas naturales protegidas (RANP)³⁷ regula los procedimientos de solicitud de establecimiento de áreas naturales protegidas, cuando se trate de áreas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad, así como el de destino vo-

³³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de febrero de 2003.

³⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10. de diciembre de 1992.

³⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de julio de 2007.

³⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio de 2000.

³⁷ Promulgado el 22 de noviembre de 2000.

luntario de predios a acciones de preservación de los ecosistemas y su biodiversidad. El artículo 59 de la LGEEPA acredita a diversas personas tanto privadas como públicas, sean físicas o morales, para solicitar el establecimiento de áreas naturales protegidas en terrenos de su propiedad, y menciona expresamente a los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, así como cualquier persona interesada. De conformidad con el artículo 60 de la LGEEPA, las declaratorias de áreas naturales deben señalar las modalidades a que se sujetará dentro del área en general o específicamente el uso o aprovechamiento de los recursos naturales sujetos a protección (fracción II), describir las actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, y las modalidades y limitaciones a que se sujetarán (fracción III).

El programa de manejo del área natural protegida, también conocido como plan de manejo, es el documento técnico que en función de un estudio de los recursos y condiciones del área y su entorno planifica su desarrollo a largo plazo, y sirve como base para la toma de decisiones sobre la operación de la misma. Las áreas naturales protegidas deben contar con un plan operativo anual, que es el documento técnico que permite planificar los recursos y actividades por los diferentes planes de manejo, a lo largo de un año (fiscal).³⁸ El programa de manejo divide las áreas protegidas en zonas para separar los diferentes usos y poder cumplir con objetivos específicos, para lo cual se diseñan los programas de manejo. Existen distintos tipos de zonas, como la silvestre, de refugio, de uso para visitantes, etcétera.³⁹

La zonificación turística consiste en identificar y agrupar las áreas con potencial turístico.⁴⁰ Es por ello que el artículo 66 de la LGEEPA prevé que el programa de manejo de las áreas naturales protegidas debe contener la descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, en el contexto nacional, regional y local, el análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva (fracción I), así como las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales correspondientes. Dichas acciones pueden comprender entre otras las de investigación y educación ambientales, de

³⁸ Acuña y Báez, *op. cit.*, nota 9, pp. 17 y 21.

³⁹ El artículo 66 de la LGEEPA regula el contenido del programa de manejo de las áreas naturales protegidas.

⁴⁰ Acuña y Báez, *op. cit.*, nota 9, p. 51.

protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades productivas, de financiamiento para la administración del área, de prevención y control de contingencias, de vigilancia, y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran (fracción II).

Los lineamientos para las actividades turísticas que deben ser previstas en los programas de manejo se encuentran regulados en el artículo 82 del RANP, y se dirigen a la protección de los recursos y al beneficio de los pobladores de la zona. El artículo 83 prevé los deberes de visitantes y los prestadores de servicios turísticos, y el número 84 los hace correspondientes del cumplimiento de las reglas administrativas tanto por parte de los visitantes como de sus empleados, quienes en su caso deben responder por los daños y perjuicios que ocasionen.

La “capacidad de manejo” se refiere a diversas técnicas, tales como lo que la Secretaría de Turismo denomina “capacidad de carga”, que se refiere al nivel máximo de uso de visitantes e infraestructura sin que se produzcan efectos negativos sobre los recursos y sin disminuir la calidad de satisfacción del visitante. Ésta constituye una de las técnicas que se utilizan para calcular el límite de cambio aceptable, en relación con los cambios producidos por el hombre, y al manejo del impacto de visitantes, las guías y lineamientos.⁴¹

VI. BENEFICIOS Y DESVENTAJAS DEL ECOTURISMO

El primero de los beneficios en el caso de la declaratoria de área natural protegida es la calificación de la propiedad como de utilidad pública, puesto que el artículo 2o. de la LGEEPA considera de utilidad pública el establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica.

Entre las ventajas que puede presentar respecto de cualquiera de las dos modalidades de protección previstas en el artículo 59 de la LGEEPA se encuentran los instrumentos económicos. Se consideran instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los

⁴¹ *Ibidem*, pp. 30-32.

beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente.⁴² La relevancia de los instrumentos económicos radica en que en virtud del artículo 22 bis de la LGEEPA las actividades relacionadas con el establecimiento, manejo y vigilancia de áreas naturales protegidas se consideran prioritarias para efectos del otorgamiento de los estímulos fiscales que se establezcan conforme a la ley de ingresos de la Federación.

Una importante restricción es que en las áreas naturales protegidas no puede autorizarse la fundación de nuevos centros de población. Pero por otra parte, específicamente en relación con el artículo 59, se establece en el artículo 64 bis 1 de la LGEEPA que la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden otorgar a los propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas, y demás personas interesadas, concesiones, permisos o autorizaciones para la realización de obras o actividades en las áreas naturales protegidas, siempre de conformidad con lo que establece la LGEEPA y la declaratoria y el programa de manejo correspondientes.

Otro aspecto relevante es que conforme al artículo 77 de la LGEEPA, las dependencias de la administración pública federal, los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, deben considerar en sus programas y acciones que afecten el territorio de un área natural protegida de competencia federal, así como en el otorgamiento de permisos, concesiones y autorizaciones para obras o actividades que se desarrolleen en dichas áreas, las previsiones contenidas en la LGEEPA, los reglamentos y NOM que se expidan en la materia, en los decretos por los que se establezcan las áreas naturales protegidas y en los programas de manejo respectivos.

⁴² Según el artículo 22 de la LGEEPA, se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal, los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental. En ningún caso estos instrumentos se deben establecer con fines exclusivamente recaudatorios. Son instrumentos financieros los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos, cuando sus objetivos estén dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como al financiamiento de programas, proyectos, estudios e investigación científica y tecnológica para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente. Los instrumentos de mercado son las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo, o bien, que establecen los límites de aprovechamiento de recursos naturales, o de construcción en áreas naturales protegidas o en zonas cuya preservación y protección se considere relevante desde el punto de vista ambiental.

En el artículo 64 bis de la LGEEPA se prevén otras ventajas derivadas de la obligación del Ejecutivo Federal de promover las inversiones públicas y privadas para el establecimiento y manejo de las áreas naturales protegidas y la utilización de mecanismos para captar recursos y financiar o apoyar el manejo de las áreas naturales protegidas. También prevé el establecimiento de incentivos económicos y estímulos fiscales para las personas, y las organizaciones sociales, públicas o privadas que participen en la administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas, así como para quienes aporten recursos para tales fines o destinen sus predios a acciones de preservación, en los términos previstos en el artículo 59 de la Ley.⁴³

En el artículo 67 de la LGEEPA se prevé el procedimiento para otorgar la administración de las áreas naturales protegidas, de tal forma que la Semarnat puede, una vez que se cuente con el programa de manejo respectivo, otorgar a ejidos, comunidades agrarias, pueblos indígenas, grupos y organizaciones sociales, y empresariales y demás personas físicas o morales interesadas, la administración de las áreas naturales protegidas de carácter federal. Sin embargo, para ello se deben suscribir los acuerdos o convenios que procedan. Este mismo artículo establece que quienes adquieran la responsabilidad de administrar las áreas naturales protegidas están obligados a sujetarse a la normativa ambiental y a cumplir los decretos por los que se establezcan dichas áreas y los programas de manejo respectivos.

La Semarnat está facultada para supervisar y evaluar el cumplimiento de los acuerdos y convenios celebrados. Asimismo, debe asegurarse de que en las autorizaciones para la realización de actividades en áreas naturales protegidas de su competencia se observen las previsiones mencionadas, por lo que las facultades que permiten la injerencia de la Secretaría son amplias.

Otra limitación importante a las actividades que se pueden realizar en las áreas naturales protegidas es que según el artículo 49 de la LGEEPA, en dichas áreas queda prohibido verter o descargar contaminantes en el suelo, subsuelo y cualquier clase de cauce, vaso o acuífero, así como desarrollar cualquier actividad contaminante; interrumpir, llenar, desecar o desviar los flujos hidráulicos; realizar actividades cinegéticas o de explo-

⁴³ Siempre y cuando los interesados promuevan ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que en las participaciones federales a estados o municipios se considere como criterio la superficie total que cada uno de éstos destine a la preservación de los ecosistemas y su biodiversidad.

tación y aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestres, y ejecutar acciones que contravengan lo dispuesto por la LGEEPA, la declaratoria respectiva y las demás disposiciones que de ellas se deriven.

Una vez expedida una declaratoria de área natural protegida, de conformidad con lo previsto en el artículo 62 de la LGEEPA, sólo puede ser modificada su extensión, y en su caso, los usos del suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido, siguiendo las mismas formalidades previstas en la Ley, para la expedición de la declaratoria respectiva, lo cual imprime cierta rigidez a los bienes que la conforman.

De conformidad con el artículo 74 de la LGEEPA, la Semarnat ha integrado el Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en donde deben inscribirse los decretos mediante los cuales se declaren las áreas naturales protegidas de interés federal, y los instrumentos que los modifiquen, por lo que las áreas naturales protegidas de carácter privado también deben quedar inscritas. La Secretaría cuenta con un Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el cual funge como órgano de consulta y apoyo de la Secretaría en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de su competencia. A ellos compete, por ende, revisar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la realización de actividades turísticas. Este Consejo está facultado para emitir opiniones y recomendaciones, las cuales deben ser consideradas por la Semarnat en el ejercicio de sus facultades en materia de áreas naturales protegidas. El Consejo puede invitar eventualmente a sus sesiones a representantes de ejidos, comunidades, propietarios, poseedores y, en general, a cualquier persona cuya participación sea necesaria conforme al asunto que en cada caso se trate.

Finalmente, debe considerarse que el ecoturismo requiere de una atención especial por parte de la autoridad, en virtud de los múltiples bienes y derechos que afecta, por lo que el primer deber del Estado es conciliar su protección y preservación con el derecho al turismo. El ecoturismo en áreas protegidas tiene características y limitaciones especiales, por lo que debe ser regulado de manera específica por las autoridades locales, ya que deben atenderse las particularidades de la zona. No obstante, debe elaborarse un esquema de organización integral que permita una planeación y desarrollo adecuados del ecoturismo.

La prestación de servicios ecoturísticos está sujeta a la Ley Federal de Turismo y a todas las disposiciones en materia ambiental que regulan las

áreas naturales protegidas, por lo que las actividades de los particulares son limitadas de diversas maneras y deben sujetarse a las reglas administrativas específicas que regulan la conducta del visitante. A la autoridad administrativa corresponde vigilar su observancia y, en su caso, exigir el cumplimiento o proceder a la ejecución forzosa, según corresponda.

El Estado se encuentra legitimado para delimitar el ejercicio de los derechos de los turistas y visitantes, pero no debe impedir el uso y goce de esos bienes de manera racional y sustentable. La autoridad actúa en defensa de los recursos naturales que le son propios, pero también como representante de las “generaciones futuras”. La discusión en torno a los derechos de generaciones futuras y de la legitimidad del Estado para convertirse en el garante de esos derechos, sin embargo, no ha logrado aun producir respuestas satisfactorias desde la perspectiva tradicional de la relación bilateral entre sujeto de derecho y sujeto obligado. Es por ello que se tendrán que implementar nuevas formas de acción y legitimación en materia ambiental, puesto que los daños ambientales no solamente afectan de manera individual, sino también genéricamente, por lo que resulta necesario considerar al derecho al medio ambiente no solamente como un derecho individual, sino también como un derecho colectivo.

La promoción del ecoturismo puede llevar a concienciar a la población sobre la relevancia de la protección y preservación del medio ambiente. La realización de actividades turísticas de tipo ecológico debe ser promocionada, no solamente por la satisfacción que produce, sino porque es de menor costo que el turismo convencional. Por otra parte, el contacto con la naturaleza produce estados de relajación y bienestar, además de que puede servir para preservar y mejorar las condiciones de distintas áreas naturales. El ecoturismo puede servir para educar a las personas a respetar y proteger a la naturaleza, pero depende en gran medida de la capacitación del personal responsable de las actividades turísticas y de la administración de las áreas naturales protegidas, así como de la información que se proporcione sobre el área y de sus recursos.