

EL TURISMO SUSTENTABLE EN LA CONSTITUCIÓN*

I. SOBRE LO SUSTENTABLE

1. Generalidades

La palabra sustentable, como es utilizada en el contexto constitucional de nuestros días, se refiere a lo que entraña comúnmente la expresión *desarrollo sustentable*. Existe cierta discusión académica respecto a si el vocablo “sostenible” es el que debiera utilizarse en vez del de “sustentable”, en virtud de que cada uno tiene un significado propio y se identifica con un discurso distinto. Pero con todo y que este debate encierre algún tipo de trascendencia para comprender lo que representa cada una de estas nociones, lo cierto es que a nivel internacional —particularmente en el seno de las Naciones Unidas— se ha preferido el de sostenible, y a nivel doméstico —en México— se ha privilegiado, tanto en nuestra carta magna como en nuestra legislación, el de sustentable.¹

El concepto de desarrollo sustentable —empleado por vez primera en 1980 en la Estrategia Mundial de la Conservación—² se po-

* Publicado en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LXIII, núm. 260, julio-diciembre de 2013.

¹ A lo largo de este trabajo se hará referencia a instrumentos internacionales, preceptos constitucionales, y leyes domésticas que corroboran esta distinción. Para una discusión sobre las diferencias entre “sostenibilidad” y “sustentabilidad”, recomendamos Leff, Enrique, *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, México, Siglo XXI-PNUMA-UNAM, 1998, pp. 19 y ss.

² Es reiterada —aunque no absoluta— la afirmación entre diversos autores que tal instrumento internacional fue el que, en efecto, utiliza por primera vez el concepto de desarrollo sustentable, si bien con la particularidad de que el término sustentabilidad se concebía en términos fundamentalmente ecológicos y no económicos o de desarrollo. Cfr., Jacobs, M., *The Green Economy*, Londres, Pluto, 1991, p. 58; McManus, Phil, “Sustainable Development”, en Johnston, R. J. et al. (eds.), *The Dictionary of Human Geography*, 4a. ed., Malden, Blackwell, 2000, p. 812; y Soussan, John G., “Sustainable Development”, en Mannion, A. M. y Bowlby, S. R. (eds.), *Environmental Issues in the 1990s*, Chichester, Wiley, 1992, p. 24. La Estrategia Mundial de la Conservación fue

pularizó y adquirió la forma y sentido que actualmente tiene a través de un documento al que se le conoce como *Nuestro Futuro Común o Informe Brundtland*,³ presentado en 1987. Este informe fue preparado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo a solicitud de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas con el propósito de formular una “agenda global para el cambio” en el marco de una serie de preocupaciones sobre diversos aspectos ambientales.

Aunque fueron muchos los temas que se abordaron en aquella ocasión, agrupando a un gran número de individuos y organizaciones participantes,⁴ el Informe Brundtland sentó las bases de discusión sobre el desarrollo sustentable. Si bien fueron numerosas las reflexiones y propuestas elaboradas por la Comisión Brundtland, habría que rescatar de todas ellas dos cuestiones sumamente trascendentales. Primero, se formuló una definición de desarrollo sustentable que ha sido citada en forma abrumadora por la literatura académica a la vez que aceptada de modo amplio por la comunidad internacional: “desarrollo que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.⁵ Su esencia supone lograr un balance entre la cuestión ecológico-ambiental, la dimensión sociocultural, y el desarrollo (y crecimiento) económicos.⁶

adoptada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (UICN) fundada por la Organización de las Naciones Unidas en 1948 (ahora llamada Unión Mundial para la Naturaleza) en conjunto con el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Para mayor detalle, Colás Gil, Jaume (coord.), *Diccionario ilustrado de ecología y medio ambiente*, Barcelona, SPES Editorial, 2002, t. 2, pp. 343 y 344.

³ Se le llama Informe Brundtland porque quien presidió los trabajos para su elaboración fue la entonces primera ministra Noruega Gro Harlem Brundtland.

⁴ De manera visible, como lo señala el informe, por México participaron José Thiago Cintra, Rolando García, Omar Morrinez-Legerretta y Francisco Székely.

⁵ La definición primigenia fue presentada en idioma inglés, la cual reproducimos a continuación para darle al lector una idea de su sentido original: “sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”. Véase World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987, p. 43.

⁶ Al respecto, se ha dicho que la idea misma de sustentabilidad es socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente sustentable. Hens, Luc, “The Rio Conference and Thereafter”, en Bhaskar, Nath *et al.* (comps.), *Sustainable Development*, Bruselas, Vubpress, 1996, p. 98.

Sin embargo, no hay una explicación única sobre su contenido, y las deformaciones y diversas posturas sobre su significación, se han multiplicado. Las distorsiones, extensiones o reducciones que se han hecho, ya sea como resultado de traducciones a idiomas distintos al inglés,⁷ por virtud de una variedad de definiciones planteadas,⁸ o por la inconmensurabilidad de interpretaciones sobre sus alcances,⁹ han provocado que el desarrollo sustentable sea un concepto *all-inclusive*.¹⁰ Esto es, todo cabe en él y todo puede caracterizarse con él.

En un sentido, tiende puentes entre los discursos de los países del norte y del sur, acerca ideologías de izquierda y de derecha, permite vínculos interdisciplinarios entre diversos saberes, simpatiza con el ambientalismo, adjetiva actividades y fenómenos como lo hace con el turismo. En otro sentido, por la vaguedad que guarda su significado, falla en ofrecer una redefinición puntual para lograr un cambio en los patrones de crecimiento económico, y su uso y abuso sirve para enmascarar intereses privados y financieros contrarios a los temas de mayor preocupación en materia ambiental. Sin duda, el término se ha prostituido, y con esto, el discurso de políticos, organizaciones e individuos. Al invocarlo, farsantes, anti-ambientalistas, inconscientes y oportunistas se convierten en fariseos del saber ambiental.

La segunda cuestión es que la Comisión Brundtland instó a la Organización de las Naciones Unidas a convocar una gran conferencia en donde se abordaran los temas de ambiente y desarrollo. El resultado de esta

⁷ Esta situación ya habría sido detectada desde mediados de la década de los noventa del siglo pasado. Para algunos ejemplos, como el caso del búlgaro y el eslavo, acúdase a Nath, Bhaskar y Talay, Ilkden, “Man, Science, Technology and Sustainable Development”, en Bhaskar, Nath *et al.* (comps.), *op. cit.*, nota anterior, pp. 36 y 37.

⁸ Una buena discusión sobre si existe o no consenso en el significado de desarrollo sustentable, y para conocer sobre un buen número de definiciones, véase Pearce, David *et al.*, *Blueprint for a Green Economy*, Londres, Earthscan, 1989.

⁹ Así lo enfatiza McManus, Phil, “Sustainable development”, en Johnston, R. J. *et al.* (eds.), *The Dictionary...*, *cit.*, p. 812. Este mismo autor ha identificado nueve posturas diferentes sobre el concepto de desarrollo sustentable que van, desde la formulada por la propia Comisión Brundtland, hasta las elaboradas por corrientes de pensamiento como el eco-feminismo, el eco-marxismo o el ambientalismo de libre mercado. Véase McManus, Phil, “Contested Terrains: Politics, Stories and Discourses of Sustainability”, *Environmental Politics*, vol. 5, núm. 1, primavera de 1996, pp. 48-73.

¹⁰ Véase lo que al respecto hemos señalado en Nava Escudero, César, *Ciencia, ambiente y derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 237 y 238.

convocatoria fue la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro, Brasil, en 1992. A partir de esta conferencia —también conocida como Cumbre de la Tierra— el concepto de desarrollo sustentable se consagró como un referente “obligado” en prácticamente toda discusión internacional sobre temas ambientales.

En efecto, no únicamente los instrumentos internacionales emanados de esta conferencia,¹¹ y los que les han sucedido con los años,¹² han hecho mención de la idea de la sustentabilidad, sino que las dos conferencias posteriores de seguimiento, *i. e.* las conocidas como Río+10 de 2002 y Río+20 de 2012, han llevado por título tal expresión.¹³ Aún más, la propia Corte Internacional de Justicia se ha referido a este concepto reconociendo su relevancia como norma emergente del derecho ambiental. Lo anterior, de manera específica en el caso paradigmático de Gabcíkovo-Nagymaros con fallo de 25 de septiembre de 1997.¹⁴

¹¹ Fueron cinco instrumentos jurídicos los que se refieren a la idea de la sustentabilidad: tres no vinculantes que incluyen la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, la Agenda 21 (también conocida como Programa 21) y la Declaración Autorizada, sin Fuerza Jurídica Obligatoria, de Principios para un Consenso Mundial respecto de la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de Todo Tipo (conocida como Principios Forestales), y dos vinculantes que son el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

¹² Por ejemplo, podemos referirnos a los protocolos adoptados de los dos instrumentos jurídicos vinculantes emanados de la conferencia de Río. Por un lado, el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1997, y el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios derivados de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica de 2010. Por el otro, el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1997.

¹³ Nos referimos, respectivamente, a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, en agosto de 2002, y a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 2012.

¹⁴ Se considera el primer caso propiamente ambiental que se somete a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia (presentado el 2 de julio de 1993) a partir de un conflicto entre Eslovaquia y Hungría respecto a un proyecto para la construcción de presas, canales, plantas hidroeléctricas y otras obras sobre el Río Danubio orientadas a una mayor producción de electricidad, protección contra inundaciones del río, desarrollo de sistemas de riego, protección ambiental y mejoramiento de la navegación fluvial. Para un resumen sobre este caso recomendamos acudir a López-Bassols, Hermilo, *Los nuevos desarrollos del derecho internacional público*, 3a. ed., México, Porrúa, 2008, pp. 516-

Al convertirse lo sustentable en un epíteto inseparable del derecho internacional ambiental, muchos países la han adoptado en sus sistemas jurídicos, y México no ha sido la excepción a esta circunstancia. El ordenamiento jurídico mexicano de los últimos años ha evolucionado bajo la influencia del uso que realiza la comunidad internacional de este concepto, por lo que hoy es común encontrarlo en un sinnúmero de disposiciones jurídicas nacionales incluyendo, desde luego, a nuestra propia ley fundamental. Sobre esta última cuestión es correcto señalar que el proceso de constitucionalización de lo sustentable comenzó hacia finales de la década de los noventa del siglo pasado y se ha ido reafirmando en diversos preceptos a lo largo de varias reformas y adiciones a nuestra Constitución.

2. *Marco constitucional*

La primera inserción del concepto de desarrollo sustentable en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ocurrió en junio de 1999 con una adición¹⁵ al párrafo primero del artículo 25. En ese año, se incluyó la voz sustentable dentro de lo que tradicionalmente se conoce como el marco regulatorio económico o capítulo económico de nuestra carta magna, el cual culminó su proceso de consolidación con una reforma¹⁶ amplia en febrero de 1983, con el reconocimiento de una economía mixta bajo rectoría estatal (donde el desarrollo nacional sería integral) con la participación de los sectores social y privado.¹⁷

De manera específica, la adición de 1999 implicó que dicha rectoría del desarrollo nacional (la cual corresponde al Estado mexicano), además de ser integral, ahora también sería sustentable. Dispone el citado párrafo primero del artículo 25 constitucional lo siguiente:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía

527. Desde luego, el caso completo puede obtenerse de la propia página de la Corte mencionada. Véase Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), *Judgement*, I.C.J. Reports, 1997, consultado en marzo de 2013, www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf.

¹⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de junio de 1999.

¹⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983.

¹⁷ Para mayor detalle, acúdase a Witker, Jorge, *Curso de derecho económico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, pp. 45 y ss.

de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

A su vez, el concepto del desarrollo nacional sustentable, como parte de las disposiciones económicas de nuestra ley fundamental, quedó relacionado con el sistema nacional de planeación democrática, contemplado en lo que ahora es el primer párrafo del apartado A del artículo 26 de la Constitución. De manera tal, que la planeación nacional (específicamente el Plan Nacional de Desarrollo sexenal y los programas gubernamentales sujetos obligatoriamente al propio Plan) están ligados constitucionalmente a lo sustentable.

A continuación los textos de los párrafos primero y segundo del apartado A del artículo 26, que al leerse de manera conjunta con el texto del artículo 25 constitucional, nos permiten entender el alcance que tuvo la reforma de junio de 1999.

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La segunda ocasión en la que se incluye de manera expresa la idea de la sustentabilidad en la Constitución, fue en agosto de 2001, en el artículo 2o., apartado B, fracción VII, como parte integral de una reforma amplia en materia de derechos y cultura indígenas.¹⁸ El desarrollo sustentable se in-

¹⁸ Recordemos que la reforma al artículo 2o. constitucional (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de agosto de 2001), fue resultado de una inconclusa y tergiversada interpretación de los legisladores de aquella época respecto a la esencia y

serta como una de las muchas obligaciones o “tareas” que las autoridades federales, estatales y municipales deberán cumplimentar o realizar con el objeto de que las comunidades indígenas alcancen: *i*) la suficiencia de sus ingresos económicos, *ii*) la aplicación de estímulos para inversiones públicas y privadas, *iii*) la incorporación de tecnologías, y *iv*) el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización. Aquí el texto vigente constitucional mencionado:

Artículo 2...

B. La Federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

...

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

Como es fácil de observar, la reforma constitucional de 2001 privilegió la dimensión económica del desarrollo sustentable por sobre la eco-

espíritu de lo que contenían tanto la iniciativa de Ley Cocopa de 1996 (proyecto presentado por el Congreso de la Unión) como lo establecido en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar de ese mismo año (redactados y acordados entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal que en un principio aceptó, pero que después rechazó). La importancia que tiene esta mención radica en que ya con un nuevo partido político en el poder y un congreso legislativo renovado para 2001, muchas de las propuestas fueron matizadas, rechazadas o simplemente ignoradas. Para una revisión sobre algunas cuestiones históricas de la reforma, particularmente vinculadas a ciertos temas ambientales, véase los que hemos escrito al respecto en Nava Escudero, César, *Estudios ambientales*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, *passim*.

lógico-ambiental y la sociocultural en materia indígena. De hecho, se apartó diametralmente de uno de los dos textos que sirvieron de base para ella. Nos referimos a lo asentado en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar de febrero de 1996 (el otro texto fue la iniciativa de ley Cocopa) que señalaba con claridad que los criterios de sustentabilidad que las autoridades debían de considerar, estarían vinculadas a las modalidades tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales practicados por pueblos y comunidades indígenas, así como a los mecanismos compensatorios o a la indemnización cuando el aprovechamiento de tales recursos por el Estado ocasionara daños en su hábitat y vulnerara su reproducción cultural. Es evidente que la dimensión ambiental que se sugería para el contenido de lo que ahora es el apartado B, fracción VII del artículo 2 quedó excluida.¹⁹

En agosto de 2007 se vuelve a incluir el concepto del desarrollo sustentable en nuestra Constitución ahora en relación con las facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre las sociedades cooperativas. Con una adición al artículo 73 fracción XXIX-N constitucional, se hace mención expresa sobre el hecho de que las leyes en cuestión habrán de establecer las bases para la concurrencia de la Federación, los estados y los municipios (y del Distrito Federal) en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa.²⁰ Dispone el artículo citado lo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-N Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, estados y municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

¹⁹ Para tener una visión exacta de los documentos aludidos, pueden consultarse los textos íntegros en: Centro de Documentación sobre Zapatismo, *Acuerdos de San Andrés — Reforma Aprobada en el 2001*, México, Documentación histórica, CEDOZ, s. f., acceso en marzo de 2013, www.cedo.org/site/content.php?doc=720.

²⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de agosto de 2007.

Poco tiempo después, hacia finales de 2011, se añade un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 constitucional para hacer expresa la cuestión de que el desarrollo rural integral también será sustentable. De esta manera, la idea de sustentabilidad quedó sujeta a lo establecido en el primer párrafo de esa misma fracción, que desde una reforma de febrero de 1983, señalaba que el Estado es el encargado de promover las condiciones para un desarrollo rural integral con el fin de crear empleo y garantizar a la población campesina tanto el bienestar como su participación e incorporación en el desarrollo nacional. El artículo 27 fracción XX, párrafos primero y segundo vigentes, señalan lo siguiente:

Artículo 27.

...

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

Es fácil percatarse que esta disposición coincide con uno de los preceptos constitucionales arriba citados, particularmente, el que hace alusión al desarrollo nacional integral y sustentable (*i. e.* artículo 25, párrafo primero).

Por último, en febrero de 2012, se añade lo sustentable a nuestra carta magna en relación con el acceso y el uso de los recursos hídricos. Lo anterior, en el marco de lo que se conoce como el derecho humano al agua dentro del recientemente bautizado capítulo I. “De los derechos humanos y sus garantías”, en el título primero de nuestra Constitución. Tal supuesto jurídico quedó plasmado en el párrafo sexto del artículo 4o., que a la letra señala:

Artículo 4o.

...

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Un examen minucioso de esta adición, conduce a afirmar que el texto vigente contiene cierta contradicción conceptual. Por un lado, eleva a rango constitucional el derecho humano al agua, lo que supone en su acepción tradicional el acceso de todas las personas al agua independientemente de que ello signifique o no un beneficio económico.²¹ Por el otro, parece que el texto constitucional lo considera a su vez un sector vinculado a cuestiones económicas y de comercialización en virtud de referirse a él como un *recurso hídrico*, propio de un lenguaje utilizado en los procesos de mercado.²² Debió haberse utilizado la expresión “elemento natural”, o en su caso, simplemente la de “aguas”, como lo ha enfatizado desde hace muchas décadas (de hecho desde 1917) el artículo 27 de nuestra ley fundamental a propósito de los preceptos sobre la propiedad (originaria y derivada) de las aguas en este país.

II. SOBRE EL TURISMO

1. *Generalidades*

El turismo ha sido descrito de diversas maneras: como una actividad o fenómeno, que puede ser nacional, internacional o global, que implica aspectos económicos, comerciales, sociales, culturales y ambientales, además de que involucra lugares visitados y personas visitantes (deno-

²¹ Más detalles sobre los alcances que tiene el referirse a un derecho humano, y no a una necesidad humana, pueden obtenerse en Barlow, Maude y Clarke, Tony, *Oro azul*, trad. de Isidro Arias, Barcelona, Paidós, 2004, pp. 133-135.

²² Recomendamos la lectura de Valencia Mulkay, Miguel, “Hacia otra perspectiva jurídica del agua”, *Derecho ambiental y ecología*, México, año 2, núm. 11, febrero-marzo de 2006, pp. 17-22, en la que se hace un recuento sucinto sobre los significados de las diferentes formas de caracterizar jurídicamente al agua, ya sea como bien público, bien común, patrimonio común, res pública, recurso natural, etcétera.

minados comúnmente turistas) con propósitos distintos (*i. e.* ocio, placer, descanso, negocios, estudios, etcétera). La Organización Mundial del Turismo²³ ha elaborado una definición tratando de englobar algunas de estas variables y se ha referido a él de la siguiente manera:

El turismo es un fenómeno social, cultural y económico relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su lugar de residencia habitual por motivos personales o de negocios/profesionales. Estas personas se denominan visitantes (que pueden ser turistas o excursionistas; residentes o no residentes) y el turismo tiene que ver con sus actividades, de las cuales algunas implican un gasto turístico.

Como tal, el turismo tiene efectos en la economía, en el entorno natural y en las zonas edificadas, en la población local de los lugares visitados y en los visitantes propiamente dichos. Debido a estos diversos impactos, la amplia gama y variedad de factores de producción requeridos para producir los bienes y servicios adquiridos por los visitantes y al amplio espectro de agentes involucrados o afectados por el turismo, es necesario adoptar un enfoque global del desarrollo, la gestión y la supervisión del turismo. Este enfoque es muy recomendable con miras a la formulación y puesta en práctica de políticas de turismo nacionales y locales, así como de acuerdos internacionales u otros procesos en materia de turismo.²⁴

En nuestro idioma, la palabra turismo aparece por vez primera en el *Diccionario* de la Real Academia Española de 1925, con dos acepciones: “Afición a viajar por gusto de recorrer un país” y “Organización de los medios conducentes a facilitar estos viajes”.²⁵ Así permaneció en las

²³ Como su página *web* lo indica, la Organización Mundial del Turismo “es el organismo de las Naciones Unidas encargado de la promoción de un turismo responsable, sostenible y accesible para todos. La OMT, como principal organización internacional en el ámbito turístico, aboga por un turismo que contribuya al crecimiento económico, a un desarrollo incluyente y a la sostenibilidad ambiental, y ofrece liderazgo y apoyo al sector para expandir por el mundo sus conocimientos y políticas turísticas”. Véase Organización Mundial del Turismo, *Acerca de la OMT*, www2.unwto.org/es/content/acera-de-la-omt (acceso: marzo de 2013).

²⁴ Definición obtenida de Organización Mundial del Turismo, *Entender el turismo: glosario básico*, <http://media.unwto.org/es/content/entender-el-turismo-glosario-basico> (acceso: marzo de 2013).

²⁵ La voz turista aparece antes que la de turismo, lo que ocurre en la edición de 1914 y su definición fue “Viajero que recorre un país por distracción y recreo”. Esta es la primera vez que aparece la palabra turista y desde entonces se mencionó que proviene del inglés, *tourist*. Esta definición cambia en la edición de 1925 a “Persona que recorre un

ediciones posteriores hasta la de 1970, donde se agregó, en suplemento, “automóvil de turismo”. En 1989, cambió la segunda acepción a “Organización de los medios conducentes a facilitar los viajes de recreo”. En la vigésima primera edición, la de 1992, se sustituyó la primera acepción por “Afición a viajar por placer”, la segunda se modificó para quedar como se utilizó en el pasado, y se incluyó de manera expresa que turismo proviene del inglés *tourism*.²⁶ Esto último quedó en la edición de 2001, la vigésima segunda, donde la primera acepción fue “Actividad o hecho de viajar por placer”; la segunda permaneció igual; se añadió “Conjunto de personas que realiza este tipo de viajes”; y se dejó “automóvil de turismo”.²⁷

En la actualidad, en los avances de la vigésima tercera edición, se confirma el origen inglés de la palabra, y las definiciones son “Actividad o hecho de viajar por placer”; “Conjunto de los medios conducentes a facilitar los viajes de turismo”; “Conjunto de personas que hace viajes de turismo”; “automóvil de turismo”.

Pero la versión de que el surgimiento de este vocablo proviene del mundo anglosajón, como lo establece el *Diccionario* de la Real Academia Española, no es aceptada unánimemente. Al respecto, hay al menos tres visiones distintas:

Pues bien, en principio y en forma superficial podemos decir que el concepto de turismo surge del sajón antiguo *Torn* (Inglaterra). De esta forma, se desprendían los vocablos *Torn-us* (lo que da vueltas) y *Torn-are* (dar vueltas). Esa raíz implicaba una partida con regreso, y se utilizó durante el siglo XII en los viajes de descanso que emprendían los campesinos...

A mediados del siglo XVIII los nobles ingleses utilizaban el término *Turn* para denominar a los viajes que realizaban en búsqueda de educación y cultura. Se creía, por ese entonces, que los hombres (en formación) debían conducir viajes sobre distintos reinos para adquirir conocimientos que les serían útiles a la hora de gobernar. Esa forma de pensar, deriva del concepto de “Grand Tour” francés que pasara a la cultura inglesa a media-

país por distracción y recreo”, y así quedo en ediciones subsecuentes hasta 2001 (edición vigésima segunda) donde se le definió como “Persona que hace turismo”. Véase, Real Academia Española, *Nuevo Tesoro Lexicográfico de la Lengua Española*, 2010, <http://buscon-rae.es/ntlle/SrvltGUILoginNlle> (acceso: 26 de marzo de 2013).

²⁶ *Idem*.

²⁷ Véase Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., 2001.

dos del siglo XVII. Ya a comienzos del siglo XVIII, el término *turn* se deja de lado para adoptarse *tour* (también por influencia francesa).

En sajón, los sustantivos de origen del verbo son denominados con el sufijo *-er* (*writ-er*, *Speak-er*, etc.). Se presupone que aquel, el cual en el siglo XII, se desplazaba para luego volver a su punto de partida fuera llamado *Torn-er*. Siglos más tarde, durante la era de la burguesía (preferentemente entre el siglo XVIII y XIX) se sustituye el término *er* por el latín *iste* y griego *isme*, para luego en el siglo XX alcanzar la denominación de *tourist(e)* y la actividad que de su acción deriva bajo *Tour-ism*.

En castellano, ambos adquieren la denominación de Turismo y Turista en el mismo siglo; esta es la consideración de la escuela latina...

Pero no todos los investigadores piensan lo mismo, por ejemplo para la escuela semítica, cuyo exponente máximo es Arthur Houlot... el término turismo no deriva de la lengua latina sino del arameo antiguo. Según este autor, en este idioma se utilizaba el término *Tur* para los viajes, la exploración y el traslado de personas. Este vocablo se utiliza por primera vez, cuando Moisés inicia la expedición a las tierras de Canaán... Houlot piensa que el término *Tur* (de alguna u otra manera) se posicionó en las lenguas europeas latinas y sajonas de la misma forma.

No obstante, otra corriente (la escuela onomástica-inglesa) considera que el origen del concepto turismo no se encuentra en una raíz lingüística sino que está vinculado a un apellido de la aristocracia francesa —De la Tour—. La prueba empírica a esta hipótesis se encuentra cuando Carlos V en 1516 firma un tratado de relaciones con Inglaterra. Al celebrar dicho convenio, el rey le entrega la exclusividad del transporte comercial a una familia aristócrata llamada De la Tour. De esta manera... esta familia organizó los primeros viajes de comerciantes ingleses al continente, hecho que marcó el principio del turismo como actividad orientada al desplazamiento comercial.²⁸

Más allá de las versiones que existen para determinar su origen, lo cierto es que las actividades que hoy caracterizamos bajo el nombre de turismo (*i. e.* ocio, placer, descanso, etcétera) se han practicado desde hace un buen número de años. A partir de cuándo ciertas actividades podrían ser consideradas “turismo” como ahora lo conocemos, es difícil de determinar. Por ejemplo, en épocas pasadas, en el mundo occidental, existían cierto tipo de vías, sitios o “servicios” para los viajeros o anti-

²⁸ Korstanje, Maximiliano, *Tratado turístico*, versión electrónica, 2007, pp. 8 y 7, www.eumed.net/libros/2007c/321/ (acceso: 26 de marzo de 2013).

guos turistas de aquellas épocas. Muestra de ello fueron en su momento los caminos y lugares de trabajo a lo largo y ancho del Imperio Romano, los monasterios que ofrecían alojamiento durante el medioevo, o las posadas de los siglos XVI, XVII y XVIII en Europa.²⁹

¿Habremos de calificar los ejemplos anteriores de turismo? ¿Debiera mejor hablarse de viajes y no de turismo o, en su caso, de un remoto antecedente de lo que hoy llamamos turismo organizado? En realidad, no hay certeza absoluta sobre los orígenes del turismo, y sobre su formalización ciertamente no hay consenso entre los expertos.³⁰ Pero lo que sí debe quedar claro es que el turismo de hoy en día involucra prácticamente a todas las naciones del planeta, es organizado (si bien a escalas diversas) y tiene impactos socioculturales, económico-políticos y ecológico-ambientales.

Es de suma trascendencia señalar que si bien el sector turismo genera muchos beneficios económicos y comerciales, éstos no siempre son equitativos para los propios países huéspedes o para determinado grupo de habitantes dentro de ellos. En este último sentido nos referimos a las comunidades locales o anfitrionas, los indígenas, los campesinos o simplemente los pobres, quienes acaban siendo desplazados de su territorio, marginados de modo social o explotados laboralmente. Frente a este escenario, en donde se benefician unos más que otros, hay que agregar que los daños ambientales en un buen número de destinos son cada vez mayores y más visibles. Y esto es así porque el turismo que se ha desarrollado en las últimas décadas en el mundo es, en general, masivo, y la esencia de este tipo de turismo no está precisamente orientada a la protección ambiental.

²⁹ Véase France, Lesley, “Introduction”, en France, Lesley (ed.), *The Earthscan Reader in Sustainable Tourism*, Londres, Earthscan, 1997, p. 4.

³⁰ Ciertos autores han advertido sobre el error de equiparar el vocablo turismo al de viajes, porque equivocadamente se cree que “toda persona que viaja hace turismo”. Según se argumenta, los viajes tienen un origen más antiguo que el turismo; de hecho, la actividad turística organizada habría comenzado a principios de la década de los treinta del siglo pasado, momento en el que el Estado inicia su interés por intervenir en su regulación. *Cfr.* Hernández-Mendible, Víctor Rafael, “La regulación de la actividad turística”, en Fernández Ruiz, Jorge y Santiago Sánchez, Javier (coords.), *Régimen jurídico del turismo y de la zona marítimo-terrestre. Memoria del Congreso Internacional de Derecho Turístico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 373 y 374.

Las preocupaciones de tipo social y ambiental han derivado no en *suprimir* la actividad turística, pero sí en moldearla, adaptarla, corregirla o acotarla —según el término que se desee utilizar—. De aquí el surgimiento de expresiones como las de turismo alternativo o turismo sustentable; pero sobre esto hablaremos en el próximo apartado. Por ahora, habremos de concentrarnos en el proceso de constitucionalización del turismo en nuestro país.

2. Marco constitucional

La primera inserción del vocablo turismo de manera expresa en nuestra carta magna cuenta con una antigüedad de veinte años. En efecto, en 1993, se reformó por completo el artículo 122 constitucional para establecer que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tenía facultades para legislar en esta materia.³¹

Artículo 122...

IV. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

...

g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: administración pública local... turismo y servicios de alojamiento...

Tres años después, se vuelve a reformar el artículo en cuestión: desaparece la Asamblea de Representantes y se crea la Asamblea Legislativa para ser ahora a ésta a la que le corresponde legislar en materia turística y de servicios de alojamiento, según lo establecido en la base primera, fracción V, inciso k) de la Constitución.³² Así reza desde entonces este precepto:

Artículo 122...

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

³¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de octubre de 1993.

³² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996.

...

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

De manera tal, que desde 1993, quedó establecido el precepto constitucional para que el órgano legislativo local en la Ciudad de México (antes Distrito Federal) pudiera legislar en turismo, lo que significó en su momento una *excepción* a la tendencia legislativa y doctrinal de considerar que la actividad turística gozaba de naturaleza federal.³³ Vale la pena recordar que antes de las reformas de 1993 y 1996, y en los años siguientes hasta antes de que nuestra ley fundamental se reformara en 2003 —modificación a la que habremos de referirnos enseguida— se gestó cierto debate jurídico en torno a si las entidades federativas tenían o no facultad para legislar en materia turística dado que la Constitución no atribuía de manera expresa tal facultad al Congreso de la Unión. Lo anterior, en virtud de lo que establece el artículo 124 constitucional respecto a la competencia de los estados: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

Eran dos las posturas identificadas (aunque no las únicas) en tal debate jurídico. Por un lado, la que consideraba que el turismo era federal en virtud de una interpretación extensiva de nuestra Constitución al artículo 73 fracción X por considerarla como una actividad eminentemente comercial, y por consiguiente, las leyes locales de los estados que se expedieran en la materia (salvo el Distrito Federal a partir de 1993) serían inconstitucionales.³⁴ Y por el otro, la que señalaba que debido a que el turismo no estaba determinado como una atribución expresa del Congreso, los estados podían legislar sobre la materia, bajo el argumento de una supuesta actualización de las “facultades concurrentes” para este caso en particular.³⁵

³³ Véase Nava Negrete, Alfonso, “El turismo en las zonas arqueológicas de México”, en Fernández Ruiz, Jorge y Santiago Sánchez, Javier (coords.), *Régimen jurídico...*, cit., p. 161.

³⁴ *Ibidem*, pp. 159-161 y 163.

³⁵ Al tenor de este debate se ha precisado lo siguiente: “Como se ha mencionado, asunto hartamente discutido es el de la competencia federal o estatal para legislar sobre el turismo. Al respecto, baste destacar que, por un lado, en nuestro país se ha adoptado el

La discusión quedó resuelta a través de una reforma a nuestra carta magna en 2003, en la que se adicionó un inciso más a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional relativo a las facultades del Congreso de la Unión³⁶ para quedar de la siguiente manera:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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

Así, esta adición —que se erige como la tercera ocasión en la que hasta la fecha se ha incluido el vocablo turismo en nuestra Constitución— tuvo como propósito establecer de manera expresa la facultad para que el Congreso de la Unión expidiera una ley a través de la cual se precisaran “las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal...”. En consecuencia, y a partir de la creación de dicha ley (a la que años más tarde se le daría el nombre de Ley General de Turismo),³⁷ las entidades federativas, ahora sí, contarían con un marco constitucional para expedir sus propias leyes locales. Claro está que si se publicaron leyes estatales en materia turística durante el periodo que va desde la reforma constitucional de 2003 a la expedición de la Ley en cuestión, habrían sido irre-

criterio de la interpretación extensiva de las facultades del Congreso de la Unión para regular al comercio (artículo 73, fracción X, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*), incluyendo al turismo como una actividad comercial... Este criterio, se sustenta, a decir de sus defensores, en las facultades implícitas del Congreso de la Unión. Sin embargo, desde otro punto de vista, tomando en cuenta que la actividad turística no se encuentra señalada expresamente como facultad explícita del Congreso de la Unión, se ha llegado a interpretar que el turismo propicia facultades ‘*concurrentes*’ de la Federación y de los estados para legislar sobre la materia...”. Pujol Rosas, Rebeca F. y Torres Maldonado, Eduardo J., “El sistema constitucional, legal y reglamentario del turismo en México: una radiografía de la evolución institucional y la política legislativa turística”, *Anales de Jurisprudencia*, México, Sexta Época, Segunda Etapa, núm. 247, septiembre-octubre de 2000, pp. 383 y 384.

³⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de septiembre de 2003.

³⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de junio de 2009.

gulares porque aquéllas tendrían que haber estado a lo que la propia ley turística estableciera en su texto.³⁸

Si bien la discusión sobre las facultades para legislar en materia turística debió quedar resuelta, se ha advertido que no está del todo claro si el texto constitucional de referencia quiso establecer un régimen de “conurrencia”, o bien un régimen de “coordinación”.³⁹ De aceptar esta distinción, hay que señalar que el contenido mismo de la Ley General de Turismo de 2009 no aclaró tal situación; por el contrario, la volvió aún más confusa.

Lo dicho en el párrafo anterior se explica porque dicha Ley se refiere a ambos regímenes al establecer en el artículo 2 fracción I, por un lado, que la Ley tiene por objeto “establecer las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre el Ejecutivo federal, estados, municipios y el Distrito Federal...”. Por el otro, en su artículo 1o. precisa que la aplicación de la Ley corresponde “en forma concurrente al Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Turismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias a las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como a los estados, municipios y el Distrito Federal”. En artículos subsecuentes, la propia Ley establece las atribuciones que corresponden a cada uno de los cuatro órdenes de gobierno.

Queda así para el análisis una reflexión anterior a la expedición de la vigente Ley General de Turismo:

³⁸ Nava Negrete, Alfonso, “El turismo en las zonas arqueológicas de México”, en Fernández Ruiz, Jorge y Santiago Sánchez, Javier (coords.), *Régimen jurídico...*, cit., p. 163.

³⁹ Para explicar la confusión que se da en materias como el turismo y el deporte, se hace la distinción, por un lado, de un régimen de “facultades concurrentes” donde existe un *poder de dirección* de la Federación que se traduce en su capacidad de expedir una ley que distribuya competencias entre los diferentes órdenes de gobierno, como sucede con las materias de educación, salubridad general, asentamientos humanos, así como de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Y por el otro, de un régimen asociado al concepto de “bases generales de coordinación”, en donde no se otorga la facultad a la Federación para establecer en una ley la “conurrencia” respectiva, sino que sí se otorga a la Federación la facultad de expedir una ley, pero con el objeto de regular “aspectos formales o procedimentales para lograr la coherencia en el ejercicio de competencias propias a una materia, tal y como sucede con las materias de seguridad pública o de protección civil”. Al respecto, véase Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 152-159.

Cuando el legislador federal decida expedir... [la] ley, tendrá también que pronunciarse acerca del régimen constitucional que la nueva redacción del 73 fracción XXIX-K implica y, en consecuencia, tendrá que expedir ya sea una *Ley General que establece las Bases de Coordinación en materia de Turismo* (a la manera de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad) o bien, una Ley General de Turismo (a la manera de las que existen en las... materias de asentamientos humanos, medio ambiente, salud y educación, entre otras).

De nuevo, creemos que la redacción de esta disposición induce a confusiones que se habrían evitado de haberse tenido más cuidado con los aspectos técnico-jurídicos de la estructura normativa de nuestro sistema federal.⁴⁰

III. SOBRE EL TURISMO SUSTENTABLE

1. Generalidades

La expresión *turismo sustentable* es el resultado de la amalgama de dos nociones claramente identificables: por un lado, el turismo, y por el otro, la sustentabilidad. Es posible que ambos vocablos empezaran a entrelazarse conceptualmente hacia finales de la década de los ochenta y principios de la década siguiente del siglo pasado, cuando el desarrollo sustentable comenzaba a ser mencionado reiteradamente a nivel internacional (recordemos que a partir de 1987 este concepto se popularizó con el Informe Brundtland, el cual, por cierto, hizo alusión al turismo sólo de manera tangencial). Durante aquellos años, diversos eventos y documentos asociaban los temas ambientales a los turísticos pero no utilizaban la expresión turismo sustentable.⁴¹

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 158 y 159.

⁴¹ Tal fue el caso de la Declaración de la Haya sobre Turismo de 1989, cuyo Principio III vincula los temas ambientales con los turísticos al señalar en los numerales 1 y 2 lo siguiente: “1. La integridad del medio natural, cultural y humano es condición fundamental del desarrollo del turismo. Además, una gestión racional del turismo puede contribuir considerablemente a la protección y a la mejora del entorno físico y del patrimonio cultural, así como al aumento de la calidad de vida.” “2. Habida cuenta de la existencia de esa relación intrínseca entre turismo y medio ambiente, convendría tomar medidas eficaces con los fines siguientes: a) informar y educar a los turistas nacionales e internacionales para que protejan, conserven y respeten el medio natural, cultural y humano de

En 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, a la que ya hemos hecho referencia en este trabajo, se hizo presente la idea de incluir la temática del turismo en el instrumento que por excelencia abordó las cuestiones relativas a la sustentabilidad: la Agenda 21 o Programa 21. En efecto, la actividad turística quedó incorporada dentro de este instrumento no vinculante si bien privilegiando las expresiones “turismo ecológico”, “turismo equilibrado”, o “turismo ecológicamente racional”, a la de turismo sustentable.

Por ejemplo, la Agenda 21 —considerado el plan de acción del desarrollo sustentable— estableció en la sección sobre conservación y gestión de los recursos cierto número de acciones que las naciones deberían de llevar a cabo para promover el turismo ecológico en la lucha contra la deforestación (capítulo 11), así como el turismo equilibrado en la ordenación de los ecosistemas frágiles, particularmente en zonas de montaña (capítulo 13). Adicionalmente, reconoció la importancia de integrar el turismo a programas sobre desarrollo sustentable y los impactos ocasionados por esta actividad, en todo lo relativo a los océanos, mares y zonas costeras (capítulo 17). La propuesta de un turismo ecológicamente racional quedó plasmada en la sección denominada “Medios de ejecución”,

los lugares que visitan; b) promover una planificación integrada del desarrollo turístico que se fundamente en la noción de ‘desarrollo duradero’ enunciada en el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe Brundtland) y en el informe sobre ‘Perspectiva ambiental hasta el año 2000 y más adelante’ del Programa de las Naciones Unidas Para el Medio Ambiente (PNUMA), documentos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas; c) determinar la capacidad de ocupación de los lugares visitados por los turistas y atenerse a ella, aunque a ese efecto haya que limitar el acceso a dichos lugares durante ciertos periodos o estaciones del año; d) proseguir el inventario de los lugares de interés turístico, creados por el hombre o por la naturaleza, que tienen especial importancia recreativa, deportiva, histórica, arqueológica, artística, cultural, religiosa, científica, social o técnica, y procurar que en los planes de desarrollo turístico se tengan en la debida cuenta la protección del medio ambiente y la necesidad de imbuir a los turistas, al sector turístico y a la población en general de la importancia de proteger el medio cultural y natural; e) fomentar el desarrollo de formas alternativas de turismo, que favorecen los contactos y la comprensión entre turistas y población local, preservan la identidad cultural y ofrecen a los turistas productos e instalaciones típicos y originales; f) garantizar la cooperación nacional e internacional necesaria con ese objeto entre el sector público y el sector privado”.

dentro de lo que es el fomento de la educación, la capacitación y la toma de conciencia (capítulo 36).⁴²

A partir de dicho instrumento internacional, se sucedieron en los años venideros una serie de documentos —incluyendo resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Organización Mundial del Turismo— que reafirmaron el vínculo entre ambas nociones, y empezaron a utilizar la expresión turismo sustentable. Ejemplos de esto son la Carta Mundial del Turismo Sostenible, de 1995, o el Código Ético Mundial Para el Turismo, de 1999.⁴³

En 2002, se realizó la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, Sudáfrica (también conocida como Río+10), y de ella surge el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, donde se aborda también de manera expresa el tema del turismo sustentable.⁴⁴ Lo anterior, en el marco del capítulo denominado “Protección y gestión de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social”. Como una medida para adoptarse por las naciones quedó establecido en este documento lo siguiente:

43. Promover el desarrollo sostenible del turismo, incluido el turismo no consuntivo y el turismo ecológico, teniendo en cuenta el espíritu del Año Internacional del Ecoturismo y del Año de las Naciones Unidas del Patrimonio Cultural, que se celebran en 2002, así como el espíritu de la Cumbre Mundial del Ecoturismo de 2002 y el Código Ético Mundial para el Turismo aprobado por la Organización Mundial del Turismo, a fin de aumentar los beneficios que las comunidades receptoras obtienen de los recursos que aporta el turismo, manteniendo al mismo tiempo la integridad cultural y

⁴² Para una lectura completa de la Agenda 21 y sus referencias al sector turismo recomendamos se acuda a la página electrónica siguiente: Organización de las Naciones Unidas, *Programa 21*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Desarrollo Sustentable, www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm (acceso en abril 2103).

⁴³ La Carta Mundial del Turismo Sostenible fue elaborada en el marco de la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible realizada en Lanzarote, Islas Canarias, España. El Código Ético Mundial para el Turismo fue adoptado por la Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo en Santiago de Chile el 1o. de octubre de 1999. Véase Mota Flores, Ventura Enrique, “Apuntes sobre la ordenación jurídica del turismo”, en Fernández Ruiz, Jorge y Santiago Sánchez, Javier (coords.), *Régimen jurídico...*, cit., pp. 18 y ss.

⁴⁴ El otro documento aprobado por resolución de la Cumbre fue la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible.

ambiental de dichas comunidades y aumentando la protección de las zonas ecológicamente delicadas y del patrimonio natural. Promover el desarrollo sostenible del turismo y el fomento de la capacidad en ese ámbito para contribuir al fortalecimiento de las comunidades rurales y locales.⁴⁵

Tras el progresivo aumento durante los primeros años del nuevo milenio de eventos e instrumentos internacionales que harían referencia al turismo sustentable, en 2012 se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), en Río de Janeiro, Brasil, donde se aprobó el documento intitulado “El futuro que queremos”. En su 123a. sesión plenaria del 27 de julio de 2012, la Asamblea General de las Naciones Unidas hizo suyo este documento mediante Resolución 66/288. Este instrumento internacional, no vinculante, reitera la importancia del turismo sustentable al referirse a él en el rubro de lo que denomina “Esferas temáticas y cuestiones intersectoriales”. A continuación lo que en dos párrafos se señala al respecto:

Turismo sostenible

130. Ponemos de relieve que el turismo bien concebido y bien gestionado puede hacer una contribución importante a las tres dimensiones del desarrollo sostenible, tiene vínculos estrechos con otros sectores y puede crear empleo decente y generar oportunidades comerciales. Reconocemos la necesidad de apoyar las actividades de turismo sostenible y la creación de capacidad conexas que permitan crear conciencia ambiental, conservar y proteger el medio ambiente, respetar la fauna y la flora silvestres, la diversidad biológica, los ecosistemas y la diversidad cultural, y aumentar el bienestar y mejorar los medios de vida de las comunidades locales apoyando las economías locales y el medio humano y natural en su conjunto. Pedimos que se preste más apoyo a las actividades de turismo sostenible y

⁴⁵ Para llevar a cabo tal aspiración, este documento no vinculante señala que se tendrán que adoptar diferentes medidas, como aumentar la cooperación internacional, las inversiones extranjeras directas y las asociaciones con los sectores privado y público; formular programas que fomenten el ecoturismo y que habiliten a las comunidades autóctonas y locales para beneficiarse del propio ecoturismo, aumentar la protección ambiental, los recursos naturales y el patrimonio cultural, etcétera. Este documento se puede consultar en Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002*, Naciones Unidas, 2002, Nueva York, www.un.org/spanish/conferences/wssd/doconf.htm (acceso: abril de 2013).

de creación de capacidad en esa esfera en los países en desarrollo a fin de contribuir al logro del desarrollo sostenible.

131. Alentamos el fomento de las inversiones en el turismo sostenible, incluidos el ecoturismo y el turismo cultural, lo cual puede consistir, entre otras cosas, en crear empresas pequeñas y medianas y facilitar el acceso a recursos financieros por medios con las iniciativas de microcréditos para las comunidades pobres, indígenas y locales de zonas con gran potencial ecoturístico. A este respecto, subrayamos la importancia de establecer, en caso necesario, directrices y reglamentos apropiados, de conformidad con las prioridades y leyes nacionales, para promover y apoyar el turismo sostenible.⁴⁶

De las diversas definiciones y significados que se han elaborado sobre el turismo sustentable, rescatamos la que maneja actualmente la Organización Mundial del Turismo: “El turismo que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas”.⁴⁷ Esta definición adopta, como era de esperarse, la esencia tripartita del desarrollo sustentable: la dimensión económica, la sociocultural y la ambiental.⁴⁸ Asimismo, el propio organismo especializado de las Naciones Unidas explica que este concepto incluye a los diversos tipos de turismo, incluido el masivo.

Las directrices para el desarrollo sostenible del turismo y las prácticas de gestión sostenible se aplican a todas las formas de turismo en todos los tipos de destinos, incluidos el turismo de masas y los diversos segmen-

⁴⁶ Véase para mayor información, Organización de las Naciones Unidas, *Resolución aprobada por la Asamblea General, 66/288. El futuro que queremos*, Naciones Unidas, 2012, fecha de acceso: 30 de abril de 2013, www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288.

⁴⁷ Organización Mundial del Turismo, *Definición*, Sustainable Development of Tourism, UNWTO, acceso: marzo de 2013, sdt.unwto.org/ex/content/definicion

⁴⁸ *Idem*. Para la dimensión económica, el turismo sustentable debe asegurar actividades que sean viables a largo plazo, que los beneficios estén bien distribuidos, que se cuenten con oportunidades de empleo estable, obtención de ingresos y servicios para las comunidades huéspedes, y que se contribuya a la reducción de la pobreza. En lo sociocultural, se debe respetar la autenticidad de las comunidades anfitrionas así como conservar activos culturales, arquitectónicos, valores tradicionales, entre otros. Por lo que toca a la parte ambiental, se debe dar uso óptimo a los recursos ambientales manteniendo procesos ecológicos y conservando los recursos naturales y la diversidad biológica.

tos turísticos. Los principios de sostenibilidad se refieren a los aspectos medioambiental, económico y sociocultural del desarrollo turístico, habiéndose de establecer un equilibrio adecuado entre esas tres dimensiones para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.⁴⁹

Independientemente de las coincidencias que pudieran existir en los distintos foros internacionales (ambientales y turísticos) sobre el contenido del turismo sustentable, su origen y desarrollo se debe en muchos sentidos a una serie de preocupaciones particularmente socio-ambientales que la propia evolución de la actividad turística en el mundo ha traído consigo. Como dejamos entrever en el apartado anterior, dichas preocupaciones no han tenido como objetivo primordial suprimir las actividades turísticas, pero sí discutir sus impactos económicos, sociales y ambientales y, por lo tanto, actuar en consecuencia. De modo que se ha tratado de re-direccionar (moldear, adaptar, corregir o acotar) los alcances y la prestación misma de todos los servicios que abarca esta actividad a nivel mundial.

Es importante aclarar que el turismo sustentable no ha sido la única expresión que se ha utilizado para confrontar las evidentes preocupaciones socio-ambientales provenientes de aquellas naciones, organizaciones, comunidades, o grupos locales afectados, sobre todo si se considera que la gran mayoría de los problemas se ocasionan por tratarse de un fenómeno masivo.⁵⁰ Un ejemplo de lo anterior es la creación de lo que se conoce con el nombre de *turismo alternativo* cuyo propósito, por decirlo de manera abreviada, es minimizar los costos ambientales, sociales, culturales y económicos, así como maximizar los beneficios para contrarrestar de esta manera los impactos negativos del turismo en masa.⁵¹ Quizá esta definición tenga algunos puntos de contacto con el significado mismo del turismo sustentable, pero ciertamente se distingue por centrarse en la cuestión masiva de esta actividad. Con todo, tal opción (que cuenta

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ Al respecto, véase Wheeler, Brian, "Tourism's Troubled Times. Responsible Tourism is Not the Answer", en France, Lesley (ed.), *The Earthscan Reader...*, cit., pp. 61 y 62.

⁵¹ El turismo alternativo (*vis à vis* el turismo masivo) se caracteriza por referirse al viajero y no al turista; al operador independiente y no al global; al hospedaje a escala pequeña y no a las cadenas hoteleras multinacionales; al desarrollo lento y controlado y no al desarrollo rápido y sin planeación, etcétera. Más detalles en France, Lesley, "Introduction", en France, Lesley (ed.), *The Earthscan Reader...*, cit., p. 15.

con variantes en su denominación) no ha sido unánimemente aceptada como una posible solución para combatir las consecuencias del turismo de masas.⁵²

¿Existe alguna expresión genérica que englobe a todas aquellas variantes turísticas no masivas? ¿En ella se encuentra la del turismo sustentable, o es ésta el género de todos los tipos de turismo? Hay autores que nos alertan sobre lo confuso que resulta equiparar el turismo alternativo con el turismo verde, responsable, ecológico, *soft*, apropiado, de aventura o, incluso, sustentable. Aún más, dentro de cada una de éstas pueden agregarse subcategorías conceptuales con significados diferentes, que hacen más complejo el entendimiento del alcance de un determinado tipo de turismo, como sucede con el ecoturismo, que puede ser categoría o subcategoría al mismo tiempo.

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.⁵³

Pero como ya hemos visto en párrafos anteriores, el uso del concepto turismo sustentable en comparación con otros vocablos (sobre todo los que se refieren al turismo no masivo), ha ganado terreno a nivel global tanto en foros ambientales como turísticos. Es muy probable que esto haya sido así porque para la comunidad internacional la idea de sustentabilidad no es algo que “amenace” los intereses económicos, comerciales y de desarrollo de las empresas transnacionales y de las propias naciones;

⁵² Para una argumentación más profunda, Wheeler, Brian, “Tourism’s Troubled Times. Responsible Tourism is Not the Answer”, en France, Lesley (ed.), *The Earthscan Reader...*, cit., pp. 61 y ss.

⁵³ Huerta Ochoa, Carla, “Ecoturismo y protección ambiental”, en Fernández Ruiz, Jorge y Santiago Sánchez, Javier (coords.), *Régimen jurídico...*, cit., p. 77.

su intrínseca flexibilidad y ambigüedad permite adjetivar a prácticamente cualquier tipo de actividad turística, sea masiva o no.

Si bien el turismo sustentable no debe equipararse con el turismo alternativo, se ha planteado con un enfoque diferente la posibilidad de que co-existan muchos “turismos”, ya sea “alternativos” o “de masas”, pero todos con niveles distintos de sustentabilidad.⁵⁴ Desde luego, esta visión puede ser aprovechada maliciosamente para crear un doble discurso o una simulación a nivel programático y legal porque en aras de la sustentabilidad se puede maquillar el re-direccionamiento del turismo y no evitar los impactos negativos producidos en lo social y lo ambiental ante la llegada de miles y miles de turistas a destinos diversos.

Con todo, no debe quedar duda sobre el hecho de que la trascendencia a nivel global que ha tenido el vincular la actividad turística con el proceso de sustentabilidad, ha provocado que las naciones hayan incorporado la expresión turismo sustentable en sus ordenamientos jurídicos, ya sea a nivel constitucional y legal, o bien a sus políticas o programas de desarrollo.

2. Marco constitucional

Como ha quedado demostrado en este trabajo, los artículos constitucionales sobre la sustentabilidad y el turismo se caracterizan por tener un origen y evolución disímil. La antigüedad normativa de éste es un tanto mayor a la de aquélla, pero el vínculo terminológico entre ellos aún no existe de manera expresa en nuestra ley fundamental. De modo que cualquier intento por referirse al turismo sustentable desde una óptica constitucional deberá hacerse a través de un proceso de adminiculación entre distintos preceptos de nuestra carta magna.

Por lo anterior, es un tanto inexacto referirse lisa y llanamente a la existencia de un proceso de “constitucionalización” del turismo sustentable. Cuando una ley o un programa gubernamental busquen una base o fundamento constitucional para referirse a esa expresión, podrán acudir a uno o a varios de los diferentes preceptos enlistados en este ensayo (según la materia de que se trate), o bien, a otros artículos no referenciados aquí pero que tengan un vínculo con la sustentabilidad y/o con el turismo.

⁵⁴ Véase France, Lesley, “Introduction”, en France, Lesley (ed.), *The Earthscan Reader...*, cit., p. 15.

Por ejemplo, para el primer caso, cuando se discutan y elaboren los programas sobre turismo en el marco de la planeación democrática del desarrollo nacional, se deberá tener presente la cuestión de la sustentabilidad en virtud de que el desarrollo nacional es integral y sustentable de conformidad con lo que establece el artículo 25 párrafo primero en relación con el artículo 26 apartado A, párrafos primero y segundo de la Constitución.⁵⁵ No podría entenderse el diseño de un plan nacional en el que se abordaran las actividades turísticas sin que se les relacionara con lo sustentable.⁵⁶ Se entendería, por lo dicho respecto al contenido y alcances de este concepto, que el desarrollo turístico nacional deberá incluir los aspectos económico-financieros, socioculturales, y ecológico-ambientales. Fortalece esta reflexión el hecho de que el turismo ha sido considerado desde hace muchos años una actividad económica (y comercial) por excelencia y, por lo tanto, la actividad turística queda enmarcada dentro del capítulo económico de rectoría estatal, esto es, en el mismo artículo 25 constitucional al que ya nos hemos referido.

⁵⁵ Es interesante comentar que no obstante quedara plasmado en 1999 el mandato constitucional para que el desarrollo nacional sea sustentable, algunos años antes de tal adición, ya se impulsaba la política del turismo sustentable a través de ciertos programas gubernamentales, particularmente con el *Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000* bajo el sexenio del ex presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Véase, Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2a. ed., México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental-Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 600. Conviene agregar a esto que el programa turístico que le precedió —i. e. el *Programa Nacional de Modernización del Turismo 1991-1994* expedido durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari— utilizó la palabra “sostenido” para referirse al desarrollo turístico, señalando dos cuestiones que vale la pena rescatar. Primero, que se habría de “promover la formación de recursos humanos y la investigación básica y aplicada que permitan aumentar la calidad y el acceso de nuevas etapas y categorías de servicios y el desarrollo turístico sano, armónico y sostenido”; y segundo, que se habría de “propiciar que las empresas del sector, públicas, privadas y sociales se desempeñen con eficiencia y competitividad en los mercados nacionales e internacionales conformando una nueva cultura empresarial turística que enfrente corresponsablemente el reto que la modernidad impone al desarrollo comunitario”, puntualizando además que “el desarrollo sostenido de la actividad turística precisa de la participación creciente de los sectores privado y social, de la modernización de las empresas del sector y que éstas se incorporen efectivamente al desarrollo económico y social de las regiones donde operen”.

⁵⁶ Para una discusión más profunda sobre esta cuestión, acúdase a Vallarta Plata, José Guillermo, “Turismo y desarrollo sustentable”, en Fernández Ruiz, Jorge y Santiago Sánchez, Javier (coords.), *Régimen jurídico...*, cit., pp. 673-711.

En concordancia con lo dicho en el párrafo anterior, el último Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) se refirió en el tema específico sobre el turismo a los tres pilares de la sustentabilidad, aunque le otorgó indebidamente demasiada importancia a la cuestión económica:

El sector debe ser reconocido como una pieza clave en el desarrollo económico del país. Asimismo, se debe garantizar que el crecimiento del sector respete los entornos naturales, culturales y sociales. Es justamente la riqueza de México en términos de una cultura, enorme diversidad climática, belleza orográfica, fauna y flora endémicas, y su sociedad vibrante y abierta lo que atrae y diferencia a nuestro país de otras naciones del mundo.⁵⁷

Algo similar sucede a nivel legal porque la Ley General de Turismo vigente determina que tiene por objeto, entre otras cuestiones, establecer “las bases para la política, planeación y programación en todo el territorio nacional... bajo criterios de beneficio social, sustentabilidad, competitividad y desarrollo equilibrado de los estados, municipios y el Distrito Federal, a corto, mediano y largo plazo”. La definición que esta Ley proporciona de turismo sustentable reproduce con cierta similitud elementos de la descripción conceptual que maneja la propia Organización Mundial del Turismo.⁵⁸ La ley señala:

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

...

XIX. Turismo sustentable: Aquel que cumple con las siguientes directrices:

- a) Dar un uso óptimo a los recursos naturales aptos para el desarrollo turístico, ayudando a conservarlos con apego a las leyes en la materia;
- b) Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservando sus atractivos culturales, sus valores tradicionales y arquitectónicos, y
- c) Asegurar el desarrollo de las actividades económicas viables, que reporten beneficios socioeconómicos, entre los que se cuenten oportuni-

⁵⁷ Véase Presidencia de la República, “2.8 Turismo”, *Plan Nacional de Desarrollo*, 2007, pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos/turismo.html (acceso: 9 de mayo de 2013).

⁵⁸ Véase lo que hemos señalado *supra* en este tenor en la nota 48 de pie de página en el presente trabajo.

dades de empleo y obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida.

Para el segundo caso, hay que enfatizar que el punto de partida constitucional de programas o leyes que aborden cuestiones sobre el turismo sustentable, podrán referirse a preceptos constitucionales de contenido ambiental. Lo anterior, porque el desarrollo sustentable, como hemos visto en apartados anteriores, no sólo tiene un componente ambiental esencial, sino que su origen y evolución ha tenido como base de discusión foros ambientales. Por ejemplo, la sustentabilidad del turismo está vinculada al equilibrio ecológico y la protección al ambiente en tanto que la Ley que regula estas materias —*i. e.* la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante, LGEEPA)—⁵⁹ tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable.

Aunado a lo anterior, vale la pena comentar que la LGEEPA alude a las actividades turísticas en el marco de la regulación de las áreas naturales protegidas. Es el caso específico de la categoría denominada “Áreas de protección de recursos naturales”, cuyas características incluyen, entre otras, el realizar precisamente turismo en ellas. En este sentido, la Ley señala lo siguiente:

Artículo 53.

...

En las áreas de protección de recursos naturales sólo podrán realizarse actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológica, de conformidad con lo que disponga el decreto que las establezca, el programa de manejo respectivo y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Hay que tomar nota de que la LGEEPA es reglamentaria del artículo 73 fracción XXIX-G que se refiere a la facultad del Congreso para legislar en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. Junto a éste, existen preceptos constitucionales que también integran la parte ambiental constitucional y que tendrían relación con lo sustentable y/o lo turístico, como lo son los artículos 2o., apartados A y B (en materia de pueblos y comunidades indígenas); 4o.,

⁵⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1988.

párrafos quinto (derecho a un medio ambiente sano) y sexto (derecho al agua); 25, párrafo sexto (cuidado del ambiente); 27, párrafo tercero (preservación y restauración del equilibrio ecológico), entre otros.

Sustentabilidad, turismo, ambiente, están vinculados constitucionalmente de diversas maneras.

IV. REFLEXIÓN FINAL

Aunque nuestra carta magna no establezca en su texto de manera explícita la expresión *turismo sustentable*, hay que recordar que la Constitución no es un catálogo de conceptos como para incorporarle cuanta figura jurídica aparezca en el mundo del derecho. Baste con señalar, que de la lectura de diversos artículos constitucionales relacionados con la sustentabilidad y el turismo, se infiere su existencia y, por lo tanto, el turismo sustentable podrá ser regulado por leyes secundarias, como sucede en la actualidad en los ordenamientos jurídicos de los sectores turístico y ambiental.

La sustentabilidad —ingentemente ambigua como concepto, ampliamente prostituida en el discurso político— adjetiva la actividad turística. Entonces, el turismo sustentable puede ser masivo o no, puede privilegiar lo económico sobre lo ambiental y, lo que es peor aún, puede tan sólo dosificar —pero no resolver— las verdaderas causas que motivaron la necesidad de su origen.

No debemos equivocarnos: el desarrollo del turismo en México debe ser paulatino en su crecimiento y respetuoso siempre de la naturaleza. Si queremos caracterizarlo de sustentable, deberá ser distributivo en lo económico, incluyente en lo social y, por supuesto, vigilante y protector de lo ambiental.