

Monitoreo del desarrollo turístico costero en el noroeste mexicano: 2004-2005

Sandra Guido

René Córdova

La Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero es una coalición de 21 organizaciones civiles conservacionistas de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora unidas para contribuir a la conservación y el desarrollo sustentable de la región, con la importante participación de sus habitantes y usuarios.

Los primeros esfuerzos de la alianza se encaminaron a definir una visión común a todas las organizaciones participantes, esfuerzo que implicó grandes aprendizajes para todas y todos los participantes en el área de desarrollo regional, legislación ambiental y economía; que fueron aprovechados en un ejercicio de prospectiva que permitió identificar el turismo como un área estratégica para el

desarrollo regional y que no estaba contemplada de manera particular en los planes de trabajo de las organizaciones.

Esta percepción se vio fortalecida por la presentación del proyecto original de Escalera Náutica con más de veinte marinas, la mayor parte de ellas en sitios sin vocación turística previa y algunas no sólo en lugares deshabitados, sino en algunas de las Áreas Naturales Protegidas más importantes de la región.

ALCOSTA lideró la campaña para solicitar la presentación de una Manifestación de Impacto Ambiental Regional (MIA) para todo el proyecto, que permitiera evaluar los impactos acumulativos y sinérgicos en una escala más amplia.

Una vez que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) presentó la MIA, ALCOSTA con el apoyo del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), solicitó la realización de una consulta pública y realizó un análisis detallado del documento presentado revelando no sólo errores de detalle, sino graves faltantes de información y la falta de criterios de sustentabilidad y protección ambiental en el proyecto.

ALCOSTA elaboró un documento con doce observaciones al proyecto, de las cuales once fueron incluidas en la autorización final, entre ellas una que resultó fundamental para limitar el impacto en las zonas más prístinas: que el desarrollo de las Escalas Náuticas iniciara en puertos ya existentes como Los Cabos, Guaymas o Mazatlán.

Una vez publicado el resolutivo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), ALCOSTA se planteó dar seguimiento a los condicionantes en los puntos mencionados en el proyecto y se formó un equipo de monitores con al menos una organización miembro de ALCOSTA en cada estado de la región que desde el proceso de diseño del monitoreo se planteó la necesidad de monitorear no sólo las nuevas marinas sino el desarrollo inmobiliario relacionado con el turismo en las localidades integradas en el proyecto o que habían sido mencionadas en distintas versiones del mismo.

El reporte resultante y sus avances sirvieron de base no sólo a la definición de la estrategia de ALCOSTA, sino que permitió a varias organizaciones locales integrar el tema de los impactos ambientales y sociales del desarrollo turístico.

El monitoreo se desarrolló entre abril de 2005 y agosto de 2006, y ofrece una imagen relativamente estática de un sector de la realidad que cambia aceleradamente y esperamos sirva de base a nuevas aproximaciones al análisis del desarrollo regional y a la definición de políticas públicas que permitan un desarrollo sostenido en el largo plazo, que genere riqueza para los distintos sectores y actores sociales involucrados y no solo respete, sino que promueva la conservación y la restauración de los ecosistemas de la región.

Análisis Regional

Escalera Náutica de FONATUR fue, sin duda, uno de los proyectos turísticos más ambiciosos que se impulsaron en el sexenio de Presidente Vicente Fox. Escalera Náutica, posteriormente denominado proyecto Mar de Cortés, proponía hacer de la industria turística “el motor que reactive la economía y transforme a la sociedad del noroeste costero del país”.

Para lograrlo, las 29 escalas náuticas estarían ubicadas en localidades planeadas integralmente, que además constituirían puertos de entrada a Regiones Turísticas Integrales, donde abundarían las oportunidades de negocio para “estimular el espíritu empresarial” de la región, lo que tendría como resultado que pueblos hoy marginados y apartados, pasaran del olvido al desarrollo. El turismo pues, no solo sería el motor sino el eje alrededor del cual se articularían todas las actividades productivas de la región para de esta manera, impulsar un desarrollo económico y social equitativo. Consciente de la fragilidad ecológica de la región, FONATUR planteó que el turismo sería además, “el sector productivo promotor de la conservación del ecosistema de la Región Mar de Cortés”.

Las expectativas que se crearon alrededor de este proyecto fueron inmensas. La forma en que se desarrolló el proyecto Mar de Cortés y los impactos ambientales, sociales y económicos que generó fueron muy distintos a lo que promovía FONATUR. A mediados del 2003, las organizaciones miembros de ALCOSTA empezaron a registrar la proliferación de anuncios de construcción de desarrollos turísticos en las costas de sus Estados, no solamente en los sitios en donde se esperaban las escalas náuticas.

La posibilidad de contar con información de primera mano a escala regional, hizo que ALCOSTA pudiera darse cuenta rápidamente de la intensa especulación y venta de terrenos frente al mar que existía en toda la región así como también de que la magnitud de los desarrollos turísticos que estaban ocurriendo no tenía precedente en el noroeste. Para tener un diagnóstico de la situación que orientara los pasos de ALCOSTA, se decidió ampliar los objetivos del monitoreo y registrar los desarrollos inmobiliarios y turísticos costeros en todas las localidades, con énfasis en aquellas asociadas al proyecto Mar de Cortés.

Presentamos aquí los principales resultados que se obtuvieron y que permitieron a ALCOSTA tener una visión regional de lo que acontecía de manera local.

Desde finales del 2005 al 2006, se monitorearon 48 localidades en los cinco Estados del noroeste costero, desde poblados sin servicios urbanos hasta ciudades con infraestructura urbana y turística. En cada uno de estos sitios los investigadores involucrados registraron y dieron seguimiento a los Desarrollos Turísticos e Inmobiliarios Costeros (DTIC) en los estadios de planeación, construcción y operación. Se describe también los posibles impactos en infraestructura urbana, tejido social y en la economía local en el caso de que los DTIC planeados se realicen. Así también se llevó a cabo un análisis sobre la percepción de los actores locales sobre los DTIC, y un análisis sobre la información que se publicó en los medios de comunicación. Finalmente, se describe el papel de SEMARNAT y PROFEPA en regular los impactos ambientales de los DTIC.

El período de monitoreo de ALCOSTA ocurrió en una etapa de intensa especulación y venta de terrenos frente a la playa en la que además se inició una fase de construcción y puesta en operación de un elevado número de complejos inmobiliarios turísticos costeros. A pesar del discurso oficial sobre la industria turística como promotora del desarrollo regional, en realidad lo que estaba ocurriendo frente a las costas era la construcción de una abrumadora cantidad de condominios y residencias.

La construcción de cuartos de hotel y de todos los servicios y amenidades que requiere el turismo era mínima o inexistente. En concreto, era la industria de bienes raíces más que la industria turística la que estaba transformando las costas de la región. Esta diferencia es sumamente importante por el impacto que una y otra industria tienen en el presente y futuro de una localidad. La industria turística invierte con visión de largo plazo y genera un gran número de empleos permanentes y temporales; la industria de bienes raíces (y construcción) carece de estas características y la generación de empleos sólo es alta sólo en el período de construcción.

Por esta razón, la industria turística tiene un mayor potencial de participar en el desarrollo local porque en última instancia éste redundaría en su beneficio; en tanto que los dueños de los condominios ya construidos muy difícilmente podrían participar e involucrarse en el desarrollo local. Por esta razón, el supuesto “desarrollo regional” que traerían los DTIC a la región no solamente no ocurriría sino que además se corría el riesgo de que los DTIC impactaran negativamente la

disponibilidad de servicios para los locales, a la vez que aceleraran la pérdida de hábitat críticos, como los humedales.

En concreto, lo que estaba ocurriendo no era desarrollo, ni turismo ni tampoco era regional.

Los grandes facilitadores de este tipo de desarrollos en la costa fueron: las modificaciones al artículo 27 constitucional que permiten la parcelación y venta de tierras ejidales; los cambios en la NOM022 que protegía los manglares (actualmente se cuenta con el 60 TER de la Ley General de Vida Silvestre); el impulso y apoyo (inversión en obra pública) irrestricto de los Gobiernos Estatales y Municipales a la inversión inmobiliaria; la debilidad en la aplicación de reglamentos y leyes ambientales junto con la escasa vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental.

La fase de especulación en la compra y venta de terrenos costeros, principalmente de tipo ejidal se intensificó gradualmente a partir del 2002 hasta la fecha. La falta de una delimitación clara de la Zona Federal Marítimo Terrestre, los problemas de delimitación y tenencia de la tierra así como la abismal diferencia entre el precio de un terreno con frente de playa versus los que no lo tienen, han generado y/o detonado añejos conflictos dentro del sector ejidal, debilitando el tejido social de los mismos.

Paralelamente, existe una fuerte inversión en infraestructura asociada a los DTIC: carreteras, avenidas de acceso y otras obras como puentes y presas. Estas obras evidencian el activo papel de los Gobiernos de los Estados en generar

condiciones favorables para atraer inversionistas o para que terrenos previamente comprados adquieran plusvalía rápidamente. Favorecer la inversión y generar empleos es la política de TODOS los gobiernos, a los tres niveles y de todos los partidos.

La gran mayoría de los DTIC en la región noroeste siguen un mismo modelo: de dos a siete torres de hotel y seis edificios de condominios, rodeados desde 75 a 6,500 casas; muchos de ellos con marina (100 – 1,000 atracaderos) y entre dos y cuatro campos de golf. Todo esto se construye en superficies de terreno muy grandes (hasta 3,500 hectáreas) razón por la cual la búsqueda de estos terrenos es intensa.

No hay un esfuerzo explícito por incorporar la riqueza ambiental, arquitectónica o cultural local o regional a los DTIC. Vistos en su conjunto en la escala local, estatal y regional, se encontró una fuerte homogeneización de la oferta turística e inmobiliaria.

La demanda en el mercado nacional e internacional por estos desarrollos inmobiliarios costeros es elevada y no se aprecia una reducción significativa en el corto plazo. El sector poblacional de Estados Unidos, conocido como “baby boomers”, está planeando su retiro y las tasas de interés de los bancos norteamericanos hasta el 2007 estuvieron bajas. Esto significa un grupo poblacional grande que puede acceder a préstamos baratos para adquisición de un condominio frente a la playa, el cual tendrá una gran plusvalía en el corto plazo.

Es el plan de retiro ideal. Por ello se considera que mientras la demanda persista, la oferta continuará.

El estado con el mayor y más acelerado incremento en DTIC es Baja California Sur. En los demás estados este tipo de desarrollos se ubica en localidades concretas: en Sonora ocurre en Puerto Peñasco; en Sinaloa se concentra en los alrededores de Mazatlán y en Nayarit se ubica en el corredor turístico Bahía de Banderas, recientemente enfocado en Litibú.

En Baja California todavía no se tiene una localidad en donde esté ocurriendo este tipo de desarrollo, si bien es probable que esté ocurriendo en sitios no monitoreados como el corredor Ensenada – Tijuana y en Rosarito.

Tomando en cuenta el total de localidades monitoreadas en las que se planean o construyen DTIC, podemos señalar que el 48% son localidades pequeñas, aisladas SIN infraestructura turística previa, en el 35% de los casos, las localidades son de tamaño mediano, con infraestructura turística incipiente y tan solo en el 17% de los casos, las localidades poseen infraestructura urbana y turística completa.

El agua, no se plantea como una limitante para los DTIC al menos de manera expresa. Esto a pesar de que en la mayor parte de la región la precipitación pluvial, la disponibilidad del agua y la recarga de los acuíferos, son las menores del país; el 17% de los acuíferos están sobreexplotados y el 10% sufre intrusión salina. La disponibilidad de agua por habitante es de baja a muy

baja, lo cual se verá agudizado por los efectos negativos del cambio climático global.

La competencia intersectorial por el recurso AGUA es altamente probable. No sólo es un recurso escaso, sino que además en el 34% de las localidades la agricultura o acuacultura son las principales fuentes de ingresos. En Puerto Peñasco, Sonora y Los Cabos, Baja California Sur, se tienen ya las tasas de inmigración más altas del país (9% anual). En Loreto, BCS, el acuífero no es suficiente para sostener la población actual en el largo plazo, no obstante se estima un incremento poblacional de 10,000 a 100,000 habitantes en los próximos 10 años.

El crecimiento poblacional ocasionado por la inmigración recrudecerá los problemas de falta o insuficiente planeación urbana y provisión de servicios públicos. En el 44% de las localidades se registran una insuficiencia en los servicios públicos; en el 35% de las localidades existe insuficiente cobertura de estos servicios en tanto que sólo en el 20% de las localidades se encontraron todos los servicios públicos básicos.

En el 54% de las localidades se tiene ya un abasto insuficiente de agua; el 94% de las localidades carecen de plantas de tratamiento de aguas negras.

En cuanto a desechos sólidos, en la región se tiene una producción per capita de alta a muy alta (0.8 a 1.4 kilogramos por habitante por día), al mismo tiempo que en la totalidad de los sitios monitoreados se detectaron problemas con los rellenos sanitarios: desde insuficiencia hasta inexistencia de estas

instalaciones. También en el 100% de los casos, el reciclaje es mínimo o inexistente.

Se estima que los problemas de falta de agua, competencia intersectorial por agua, disminución en la calidad de vida de la población por insuficiencia o inexistencia de servicios públicos se presentarán en el mediano plazo.

En este momento no son tan aparentes. En las localidades medianas y pequeñas, los DTC no cumplen con los requisitos que establece la Organización Mundial de Turismo para considerar que esta industria promueve un Desarrollo sustentable local. Los DTC se insertan de manera aislada de la realidad local y no plantean mecanismos claros de beneficio a la población local. En todos los casos:

- No se involucra a la población local en la planeación y el desarrollo de los proyectos turísticos.
- No se promueve el encadenamiento productivo que podría fortalecer las actividades económicas locales con el turismo.
- No se promueve la creación de empresas turísticas locales.

Existe una alta probabilidad de conflictos intersectoriales por acceso a recursos comunes (agua, suelo y áreas de pesca o de atraque). En el 45.8% de las localidades monitoreadas, se reportan conflictos entre turismo y agricultura así como entre turismo y pesca ribereña. En el 23% de las localidades, se reporta un potencial de conflicto social alto.

Se percibe el inicio del “Síndrome de saturación de la localidad huésped”, que es el resentimiento de los pobladores locales contra el turismo por la pérdida de acceso a sus playas; el incremento en la tasa de delitos ocasionados por los trabajadores o ex-trabajadores de la construcción y la pérdida o precariedad de la propiedad debido al carácter irregular de muchos de los asentamientos de la población inmigrante.

El sector de pesca ribereña es el que ha manifestado una oposición mayor a este modelo de desarrollo turístico. Su oposición se centra en la pérdida de sitios de atraque y la incertidumbre en cuanto al impacto de los desarrollos turísticos sobre la pesquería. En cinco localidades se detectó la conformación de organizaciones de pescadores en contra de los DTIC por esta causa.

En cuanto a la percepción social sobre los desarrollos turísticos costeros y su impacto en las localidades, existe un profundo desconocimiento sobre el tema en todos los sectores económicos, en todos los estados de la República.

La necesidad de información es evidente. En general todas las personas entrevistadas desconocen de qué manera los DTC les afectarán, positiva o negativamente, en su respectivo sector. En el caso de uno o varios DTC, los sectores tienen aún menos información sobre la cadena de cambios que origina la inserción de este tipo de desarrollo en su comunidad. Por esta razón, no pueden prepararse para los cambios y están a la espera de que éstos ocurran sin saber cómo serán ni de dónde provendrán.

Los medios de comunicación son parcialmente responsables de la opinión favorable de la mayor parte de la población sobre los desarrollos turísticos.

En general, todos difunden información relacionada con el monto de las inversiones y los empleos generados o que se generarán. No existe el análisis crítico sobre cuánto invierte el estado de los recursos públicos para atraer estas inversiones y que es lo que está dejando de apoyar. Tampoco existe claridad sobre cómo, de qué manera y quiénes serán beneficiados de estas inversiones y mucho menos, cuales son los costos ambientales y sociales de este modelo de desarrollo.

Entre las dependencias más presionadas por esta política desarrollista se encuentran las Delegaciones Estatales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en cuyas oficinas se evalúan la mayor parte de las Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIA). Presionadas por Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, con personal pobremente capacitado para elaborar una evaluación técnica de calidad sobre los proyectos presentados; saturadas por la gran cantidad de solicitudes de evaluación de MIA y con el tiempo contado para emitir un resolutive, las Delegaciones aprueban prácticamente todos los proyectos. Han aprendido el arte de ocultar información al amparo de los vacíos legales en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y sus reglamentos, por lo que las MIA de proyectos polémicos no se encuentran en la página Web de la SEMARNAT, ocultan los números de referencia, niegan la información o simplemente remiten al ciudadano al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Con todo ello, ganan tiempo y desalientan la solicitud de

consulta pública que debe hacerse en plazos y formas muy precisas y a los ciudadanos que buscan participar con opiniones técnicas basadas en el análisis del proyecto. Se carece de un seguimiento de las condicionantes de los resolutiveos por parte de Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). Todo ello en conjunto no ha hecho sino facilitar las violaciones a la normatividad ambiental.

Las consideraciones anteriores están poniendo en riesgo los logros ambientales de la región donde existen diez Áreas Naturales protegidas bajo presión por construcción de DTC dentro de ellas o cercanos, las más relevantes y preocupantes, en este momento, son Cabo Pulmo y Laguna San Ignacio en Baja California Sur; 44 esteros en riesgo de transformación total o con amenaza de deterioro de sus condiciones naturales mientras la vigilancia y acción de PROFEPA es mínima, a veces a pesar de las denuncias populares de la ciudadanía.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), está impulsando las Administraciones Costeras Integrales (ACIS), figura legal que el sector ambiental ve con preocupación. Las ACIS son en esencia una modificación a la Ley de Puertos que permite la transferencia del manejo costero a la SCT quien a su vez puede transferir esta atribución al Gobierno Municipal. Permite que éstos firmen contratos con inversionistas privados por lo que se teme que bajo esta figura se pueda permitir la privatización de playas y la modificación de habitats críticos como los humedales. Aparentemente, las ACIS ya están en funcionamiento en Guaymas y

Coatzacoalcos. La Asociación Nacional de Municipios Costeros está muy interesada en esta figura y está presionando fuertemente para tener ACIS en sus territorios.

En este momento en la región del noroeste, los DTC están ocasionando impactos ambientales por la transformación total de áreas naturales. A esta tendencia se le sumará una próxima fase, caracterizada por la puesta en operación de los desarrollos turísticos en localidades pequeñas sin infraestructura urbana básica. Esto generará una serie de problemas ambientales y sociales que seguramente agudizarán conflictos sociales preexistentes y generarán nuevos.

Se requiere, de manera urgente, un programa de acción a varios niveles:

1. Programa de comunicación y concientización en ambos lados de la frontera.
2. Promoción de un modelo sustentable de turismo.
3. Promover políticas públicas orientadas en turismo sustentable.
4. Construcción de capacidades en comunidades costeras.
5. Promover cambios en leyes y reglamentos aplicables al turismo.

1) Programa de Comunicación y concientización en ambos lados de la frontera. La imagen pública es el principal activo del Turismo.

Es necesario un trabajo de comunicación con los sectores interesados en ampliar la información sobre los impactos, positivos y negativos, de los desarrollos turísticos costeros. Darles asesorías para saber qué hacer en caso de que deseen participar de manera más activa en el modelo de turismo que desean en su localidad. Es preciso informar a la población, local y foránea, sobre la disponibilidad de agua y las tasas de extracción versus recarga de sus acuíferos.

2) Promoción de un modelo sustentable de turismo. Es importante que el sector ambiental cuente con un abanico de propuestas concretas, factibles y realistas sobre cómo sí se debe desarrollar el turismo. Es un elemento de negociación importante que evita el que se etiquete al sector ambiental como opuesto al desarrollo y se cierre la posibilidad del diálogo. El modelo debe inspirar a las comunidades y servirles de faro para que puedan ellos contrastar contra lo que se les ofrece. Al respecto, ALCOSTA ya tiene dos productos que pueden apoyar estas acciones: una selección de las Mejores Prácticas para cada actividad turística y una selección de los mejores casos de turismo sustentable en el mundo.

3) Promover políticas públicas orientadas en turismo sustentable. Es urgente analizar y seleccionar cuáles políticas públicas cuyo impulso es crítico para crear un plan de acción de ALCOSTA al respecto. Este trabajo debe partir de la información de este documento y considerar los cambios en Gobierno Federal que se avecinan.

4) Construcción de capacidades en comunidades costeras. Las comunidades costeras pueden ser las mejores aliadas en este esfuerzo. Es urgente el

desarrollar un Programa de Información sobre los beneficios, oportunidades y amenazas de la inserción de DTC en sus localidades; los posibles impactos en sus actividades económicas; construcción de capacidades diversas para el desarrollo de empresas rurales y sociales de ecoturismo, conocimientos y capacidades sobre legislación ambiental y otras herramientas legales que les protegen y de manera muy importante, vincular entre si a las comunidades que están resistiendo la presión de los DTC para fortalecerlos y crear redes de acción.

5) Promover cambios en leyes, reglamentos y procedimiento ambientales aplicables al turismo. La experiencia de los monitores de

intentar obtener información a tiempo sobre los DTC y de analizar las MIA's y sus resoluciones, constituye un rico acervo de información sobre las debilidades y lagunas que poseen nuestros instrumentos legales. Es importante capitalizar esta experiencia para poder impulsar cambios en leyes, reglamentos y procedimientos que permitan que los ciudadanos puedan participar de manera más efectiva en el cuidado y protección del ambiente. El fracaso de la PROFEPA en todos los casos es evidente, los vacíos legales, el escaso seguimiento y los formatos absurdos de las MIA's, así como muchos otros aspectos de acceso a la información, son evidencias de las carencias y debilidades de estos sistemas. Urge proponer cambios ante las autoridades ambientales y el Poder Legislativo.

En el transcurso de este proyecto fue evidente que no existe suficiente capacidad ciudadana para la vigilancia y monitoreo de los impactos ambientales. Es muy importante el construir redes ciudadanas de vigilancia ambiental a través de la

capacitación de ciudadanos simpatizantes y con profesiones diversas que ayuden en la tarea de la vigilancia y denuncia ambiental.

Ficha bibliográfica:

GUIDO, S. Y R. CÓRDOVA. Monitoreo del desarrollo turístico costero en el noroeste mexicano: 2004-2005. *Topofilia. Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales*. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora, 1 de abril de 2009, vol. I, núm. 3.

* Coordinadora del Monitoreo: *¿Desarrollo turístico regional? Monitoreo de los Desarrollos Turísticos Inmobiliarios Costeros del Noroeste de México, 2005-2006*. ALCOSTA: Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero, A.C.

**Coordinador ejecutivo de ALCOSTA: Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero, A. C. Correo electrónico: alcostamx@gmail.com