

BAJO LA SOMBRA DE LA LEY.  
MANEJO TERRITORIAL, TURISMO Y RIESGO  
EN LA PENÍNSULA DE YUCATÁN (MÉXICO)<sup>1</sup>

*UNDER THE SHADE OF LAW. TERRITORIAL PLANNING,  
TOURISM AND RISK IN THE YUCATAN PENINSULA (MEXICO)*

SOB A SOMBRA DA LEI. GESTÃO TERRITORIAL,  
TURISMO E RISCO NA PENÍNSULA DE YUCATÁN (MÉXICO)

DOSSIE

Ángeles A. López Santillán

Doutora em Antropologia Social

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

México

angeleslopez@ciesas.edu.mx

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-6700-520X>

Texto recibido aos 01/05/2023 e aprovado aos 01/06/2023

## Resumo

O México desenvolveu instrumentos de gestão territorial com o objetivo de garantir a sustentabilidade ambiental em seu território. Entretanto, a indeterminação jurídica e institucional na formulação de tais instrumentos torna sua implementação ineficaz. Por meio de uma análise de casos específicos em Quintana Roo e Yucatán, este artigo discute como os instrumentos regulatórios, o planejamento territorial tem falhado, não apenas devido às limitações inerentes ao seu projeto institucional, mas também devido às condições estruturais que impedem a garantia da sustentabilidade territorial. Com isso, é oferecida uma perspectiva sobre como o planejamento sustentável está inserido no campo político-econômico.

---

<sup>1</sup> Avances de esta investigación fueron presentados en noviembre 2019 en foros públicos y en colectivos de trabajo. Más recientemente, otro avance fue presentado en American Ethnological Society Spring Conference 2023 “Indeterminacy”. Agradezco las observaciones recibidas en cada foro, así como la revisión atenta y comentarios provistos por las/los evaluadores ciegos.



Palavras-chave: gestão territorial, desenvolvimento do turismo, sustentabilidade

### **Abstract**

Mexico has developed many institutional frameworks to guarantee sustainability in its territory, including territorial management plans and instruments. However, indeterminacy enclosed in such frameworks, conditions their actual execution. Through reviewing cases in Quintana Roo and Yucatan, I focused on how institutional failure of this regulatory instruments for territorial planning is related not only to the inherent limitations of their design, but also to structural conditions that constraint institutionalizing policies for sustainability. The cases allow to reflect how sustainable planning is subsumed to the economic field and its accumulation purposes.

Keywords: land use management, tourism development, sustainability

### **Resumen**

México ha desarrollado instrumentos de manejo territorial con el fin de garantizar la sostenibilidad ambiental en su territorio. No obstante, la indeterminación jurídico institucional que se encierra en la formulación de tales instrumentos condiciona la ineffectividad de su realización. A través de la revisión de casos concretos en Quintana Roo y Yucatán, se aborda cómo han ido fracasando instrumentos regulatorios de planeación territorial, no sólo por las limitaciones inherentes de su diseño institucional, sino por condiciones estructurales que frenan garantizar la sostenibilidad territorial. A través de esto se ofrece una perspectiva de cómo la planeación sustentable se subsume al campo político-económico.

Palabras-clave: instrumentos territoriales, desarrollo turístico, sustentabilidad

## Introducción

**E**l turismo es una industria y un proyecto de desarrollo impulsado a nivel global desde los años sesenta del siglo XX. La contabilidad de los muchos turistas que circulan a nivel global, la infraestructura que facilita esos flujos, pero sobre todo, los miles de millones de dólares que genera la industria, son las inflexiones discursivas comunes que promueven el turismo como proyecto desarrollista. El dinamismo de esta industria ha reconfigurado regiones a nivel global con el fin de consolidar el mercado, haciendo del ecoturismo y de las modalidades de “turismo sostenible”, medios de su expansión intrusiva que poco repara en el efecto medioambiental de esta intensificación.

Este número de Abya Yala ha convocado a reflexionar sobre las condiciones complejas de la sostenibilidad en el ámbito del turismo. Propongo abordar esto mediante el análisis de marcos regulatorios que México ha edificado para supuestamente conducir la sostenibilidad en términos de desarrollo regional. A través de la revisión de casos concretos en Quintana Roo y Yucatán, una de las principales regiones turísticas del país, abordaré cómo instrumentos regulatorios de planeación territorial han ido fracasando, no sólo por las limitaciones inherentes de su diseño institucional, sino por condiciones estructurales que merman la capacidad de institucionalizar la sostenibilidad territorial.

En este sentido, trazo el entramado regulatorio de los instrumentos conocidos como ordenamientos ecológico-territoriales (OET) y otros instrumentos que los acompañan —o deberían acompañarles— en la planeación territorial, revisados desde el dato etnográfico del fracaso de su realización, implementación e institucionalización. Este fracaso institucional permite problematizar la variabilidad de instrumentos disponibles, sus condiciones escalares, así como las disyuntivas del diseño operativo para conducir el manejo territorial de forma integral con los usuarios (población), lo cual incluye disputas de diverso orden. Por tanto, interesa mostrar cómo la indeterminación jurídico-institucional subsume la planeación sustentable al campo de poder económico que no acepta límites a sus fines de acumulación. En el fondo, estos fracasos orientan a comprender las condiciones de posibilidad de riesgos socioambientales, sobre todo en el actual contexto de impulso a megaproyectos asociados al turismo como lo es el proyecto federal del Tren Maya.

Desde 2003 he indagado procesos de reterritorialización en la Península de Yucatán relacionados con el desarrollo turístico; en años más recientes he profundizado en la aplicación de diferentes políticas ambientales en diversos órdenes y escalas. Esta investigación se basó en la identificación de fallas en la instrumentación de la regulación para el manejo territorial, los casos analizados aquí revelan cómo elites del

poder económico disputan el control de recursos estratégicos mientras participan en limitar o impedir la institucionalización de esas regulaciones. La investigación etnográfica está basada en observación directa y participante, análisis situacional, datos etnográficos recolectados mediante entrevistas a informantes claves que han participado en la elaboración de los instrumentos, o bien, en los procesos de definición de las políticas aquí señaladas. Dichas entrevistas se realizaron bajo consentimiento informado desde el verano 2017 hasta fines de 2019, y destacan entre los entrevistados, tres funcionarios de medio ambiente federal, dos funcionarios de medio ambiente estatal, al menos dos especialistas en derecho ambiental que han trabajado en la región, y el testimonio de tres de los responsables que elaboraron el ordenamiento ecológico territorial de la costa de Yucatán en el paso al nuevo milenio. Adicionalmente, he recuperado entrevistas, documentos y registros de diario de campo de indagatorias previas sobre casos concretos (ver López 2004, 2010, 2012, 2015a y b). De forma complementaria, un caso es revisado mediante el análisis etnográfico de otro autor (Cfr. Marín 2012), dado que ofrece el detalle sociológico pertinente y prioritario a esta exposición. A la luz de los datos etnográficos recolectados, se analizaron tanto los instrumentos de planeación aquí estudiados, como leyes, normas y reglamentos federales de planeación territorial, además de la revisión bibliográfica destacada sobre el tema.

## LA ATENCIÓN EN EL FALLO INSTITUCIONAL

La discusión sobre los instrumentos de gestión territorial podría pasar por muchos campos analíticos, pero los datos obtenidos me conducen a esbozar un análisis desde la óptica del análisis del fallo o fracaso institucional (*institutional failure*). El análisis institucional ha sido ampliamente abordado con varios enfoques, principalmente desde la sociología, la ciencia política y también en la antropología (cfr. Merino 2013). No obstante, la revisión de la falla o fracaso institucional ha sido un abordaje contingente, a veces específico a políticas definidas como fracasos, y la mayor parte de los politólogos lo ubican más en términos de la relación mercado-Estado, y relativamente en escenarios de macrogobernanza en el campo de la economía política (Cfr. Jessop 2002).

Aquí trataré de ofrecer una perspectiva muy acotada para hablar de fallo institucional para entender el fracaso en la coordinación de políticas de planeación sustentable. Parto de la propuesta elaborada por Acheson (2006) que intenta entender cómo se puede comprender el fracaso institucional en el manejo de recursos. Acheson acompañó la obra de Ostrom (1990) en sus proposiciones sobre los arreglos institucionales, y su análisis de fallos institucionales lo ubica desde esta óptica, tratando de identificar la variabilidad de causas del fracaso en los modelos de manejo: el de gestión local, el de la propiedad privada, y en

aquél que refiere a la verticalidad de la aplicación de reglas. Su propuesta en términos generales se limita al manejo de recursos desde una visión en donde la disponibilidad física o *stock* de un recurso natural está en cuestión; pero a nivel de territorios bajo la figura del Estado, este horizonte es limitado, y los ejes propuestos son relevantes si se revisan articulados desde un enfoque en la coordinación y regulación jurídico-institucional.

Newig et al. (2019), retomaron la propuesta de Acheson para abordar el fallo institucional en la conducción de la sustentabilidad. Sin embargo, proponen un esquema de tipos ideales (arquetipos de funciones productivas, le denominan) para identificar medios de evaluación en la aplicación de políticas públicas. No obstante, mantienen un enfoque en lo que deriva de ese análisis: ubicar “ventanas de oportunidad”, es decir, condiciones de mejora de las políticas públicas partiendo de la noción shumpeteriana de “destrucción creativa” para el cambio institucional. Está fuera de mi interés hacer proposiciones modernistas de cambio institucional, sin embargo, lo que hace relevante a estas propuestas es el esfuerzo por identificar las condiciones multidimensionales del fallo institucional para conducir la sostenibilidad socioambiental: eventos disparadores (p.e. derrames de petróleo), normas jurídicas, limitaciones tecnológicas, interdependencia de actores institucionales, coordinación en respuestas institucionales, entre

otros identificadores. La cuestión en autores como Newig et al (2019), o bien, Peters (2015) es entender la interdependencia entre políticas públicas, modelos de gobernanza y otras instituciones (como leyes, o el Estado mismo) para articular una evaluación del fallo. Sin embargo, sólo Peters (2015) parece insistir en las condiciones del contexto amplio como medios que inciden en las condiciones de posibilidad del fallo institucional. Es justo este punto, en los aspectos estructurales asociados principalmente al poder político económico, a las formas de gobernar y ejercer el poder, lo que también hay que comprender en las democracias fragmentariamente consolidadas como la mexicana, como condiciones o entornos en donde florece la falla institucional.

Con base en dichas reflexiones, y a la luz de la evidencia recolectada, considero que la indeterminación jurídico-institucional es un eje sustantivo para comprender cómo la planeación territorial sustentable está lejos de edificarse como norma efectiva, pero hay otros aspectos estructurales importantes, como la realidad sobre las limitadas capacidades institucionales en diferentes niveles y escalas de gobierno para aplicar marcos regulatorios –de nuevo, deficientemente organizados–, pero sobre todo, un campo político-económico que define los contornos de las tomas de decisiones lo cual posibilita la desviación de la ejecución del marco institucional, nos aleja de la posibilidad de condiciones de sustentabilidad y, en cambio,

favorece la constitución del riesgo socioambiental.

## LOS ÓRDENES DEL ESTADO

De momento se precisa introducir al lector a la maraña institucional en la que se edifican los marcos de manejo territorial en general para ofrecer una visión sobre su complejidad jurídico-institucional, y al mismo tiempo entienda porqué termina todo en las inexistentes voluntades políticas. Primero unos apuntes sobre la política turística en el rubro de los ordenamientos territoriales.

La regulación de la política sectorial en el turismo, establecida en la ley general del turismo y su reglamento, enuncia de forma insistente pero absolutamente vacua a los ordenamientos territoriales en materia turística:

“El ordenamiento turístico del territorio (OTT) es el instrumento de la política turística bajo el enfoque social, ambiental y territorial, cuya finalidad es conocer e **inducir el uso de suelo** y las actividades productivas con el propósito de lograr el aprovechamiento ordenado y sustentable **de los recursos turísticos**, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de medio ambiente y asentamientos humanos” (Ley General de Turismo: artículo 3; énfasis añadido).

El OTT elaborado por la Secretaría de Turismo (SECTUR) se hizo diez años después de emitida la ley, es decir en 2019 (DOF, 2019); paradójicamente no se dieron a conocer ampliamente sus principios, y mucho menos

sabemos lo que los estados y municipios hicieron de este mandato. En general, el documento emitido en 2019 sólo enuncia la oferta existente y la espacialización de *clusters* turísticos ya activos. Vale la pena apuntar, que en las últimas tres décadas el mercado va más acelerado que la política del sector cobrando objetivos muy claros: espacios de atracción que tarde o temprano se organizan en conglomerados de oferta turística, y que una vez que los descubren las instituciones los incentivan, los organizan o financian con políticas sectoriales y de población objetivo (grupos indígenas principalmente) (Cfr. López 2010, López 2015a). En México, la mayor parte de estos *clusters* operan como satélites del mercado de sol y playa, el principal atractivo del país a nivel internacional; y los verdaderamente funcionales se encuentran predominantemente en costas famosas mundialmente (Puerto Vallarta) o donde existen Centros Integralmente Planeados (CIPs) (Cancún, Huatulco, Loreto, Litibú, Los Cabos<sup>2</sup>).

Esta caracterización espacial de mercados turísticos denominada OTT, lo único que tiene claro es cómo opera el mercado en las regiones turísticas y al mismo tiempo, cómo la política sectorial con enfoque territorial de SECTUR está inserta en un entramado inmenso de la burocracia federal. El orden territorial está regido en el siguiente entramado federal de leyes que emanan de la Constitución Política de los

de la violencia del narcotráfico que se vive en la costa guerrerense desde hace casi dos décadas.

<sup>2</sup> Excluyo a Ixtapa de los CIPs porque su hinterland de influencia como clúster es mínimo, y es quizás la excepción de los CIPs en esta expansión de oferta mercantil, posiblemente derivado

Estados Unidos Mexicanos: Ley de Planeación, desde dónde se erige el Plan Nacional de Desarrollo de cada sexenio presidencial, Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), Ley Agraria (LA), Ley General de Aguas Nacionales (LGAN), Ley General de Cambio Climático (LGCC), Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. No estoy siendo exhaustiva, sino estoy enunciando las que considero más relevantes, y me enfocaré en concreto en LGEEPA y LGAHOTDU.

El manejo y planeación territorial cuenta con dos instituciones centrales Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), las cuales se ocupan respectivamente de ordenamientos territoriales (OT) y programas de desarrollo urbano (PDU), así como de los ordenamientos ecológico territoriales (OET). Quien lee el anterior enunciado puede preguntarse ¿cuál es la diferencia entre los dos ordenamientos territoriales aludidos? La construcción es relativamente ambigua y se define en la competencia de las instituciones federales de SEDATU y SEMARNAT, y se distinguen vagamente en los enunciados de cada ley cuando definen los ordenamientos:

“Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos: el ordenamiento territorial (OT) es una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental” (LGAHOTDU, glosario, artículo 3: XXVI).

“Ordenamiento ecológico (OET): El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos” (LGEEPA glosario, Artículo 3:XXIV)

Esta supuesta distinción tiene un antecedente histórico cuyas tramas comienzan en el tránsito a los 1980s cuando se erigieron instituciones para planear el territorio, en concreto los asentamientos humanos, por un lado, y la preocupación por la protección ecológica por el otro. Los detalles de estas tramas no son cortas y las revisan a grandes rasgos Sánchez et al. (2013), Azuela (2013) y Ugalde (2010). Es importante destacar que esta bifurcación que se observa en la planeación territorial ha durado por 40 años, sin dar visos de soluciones integrales a la expoliación de recursos que se observa en distintas regiones del país.

Ahora bien, el mayor problema de este esquema de gobierno es que todavía a lo largo de la LGAHOTDU, el ordenamiento territorial (OT) se menciona como un principio amplio, pero en la ley está circunscrito a nociones como asentamientos humanos, desarrollo urbano,

vivienda y al Desarrollo, como concepto paraguas. Esta vaguedad jurídico-espacial se agudiza a lo largo de la LGAHOTDU pues se enuncia de tal forma que no se define qué es lo que va a ordenar: la expresión del desarrollo en el territorio o sólo su manifestación en los asentamientos humanos. Por otra parte, se puede discernir que el OET se avoca a construir las capacidades y normas para el manejo de los recursos naturales en términos de preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los mismos. Si bien ambas dependencias están involucradas en la planeación, SEDATU supone planear “el Desarrollo”, mientras que SEMARNAT se avoca a prever el deterioro ecológico y garantizar las acciones conducentes para la sustentabilidad con base en los principios de la LGEEPA. El problema recae en la ambigüedad de lo que resuelve la LGAHOTDU; la indeterminación de los modelos de desarrollo que se incentivan o se regulan; la indeterminación de los modelos de aprovechamiento de recursos, lo que agudiza la visión borrosa de cómo se deben ejecutar instrumentos que deberían de ser integrales, sobre todo en lo que concierne al uso de suelo y su “inducción” al cambio.

Es necesario precisar que estos instrumentos territoriales son formas

diferenciadas de atender al principio del crecimiento económico en el territorio. No hay que romantizar que los OET funcionen como salvaguardas ambientales, cuando en realidad son una intervención de racionalización de recursos y actividades humanas en el territorio, que bien podría ser estratégica siempre y cuando se integre de forma clara y funcional con el resto de los instrumentos de manejo territorial desarrollados por la administración pública federal (Cfr. Sánchez et al. 2013, p.37; Azuela 2013).

Dado que los OET fueron instrumentos relevantes para conducir o normar los usos de suelo de los territorios estatales o regionales,<sup>3</sup> me interesa revisar sus condiciones porque son los medios para comprender ámbitos de indeterminación jurídica que terminan siendo aprovechados por los intereses económicos, poderes que muchas veces logran imponer sus lógicas bajo la sombra de la ley, lo cual será observado a la luz de diferentes instrumentos analizados en los estados de Quintana Roo y Yucatán y que detallaré más adelante.

## **EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL: DE LA LEY GENERAL AL DESORDEN PARTICULAR.**

<sup>3</sup> La nueva administración (2018-2024) sólo ha conducido los programas del estado de Tabasco, los cuales se toman supuestamente como ejemplos, pero hay que mencionar que el presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, es originario de ese estado, y además promovió la instalación de una refinería de hidrocarburos en la zona costera, por ende, la influencia política ha sido el factor central de la supuesta

eficiencia en dicho estado de la República. Huelga mencionar que la construcción de la refinería iniciaría labores sin haberse definido las Manifestaciones de Impacto Ambiental que manda la LGEEPA. Cfr. <https://www.cemda.org.mx/el-proyecto-de-refineria-en-dos-bocas-no-cuenta-con-la-autorizacion-de-impacto-ambiental-que-requiere-para-iniciar-las-obras/>

México estuvo condicionado a emitir leyes de protección ambiental debido a dos grandes problemas: el primero, el reclamo social ante la contaminación de diferentes industrias durante más de una década; y el segundo, la presión que progresivamente fue ejerciendo el ámbito internacional, específicamente las relaciones fronterizas con EEUU. Mumme (2007) destaca por ejemplo que es justamente por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN; que entró en vigor el 1 de enero de 1994) lo que condicionó a México a crear instituciones y solidificar las reglas de protección ambiental.

La LGEEPA se dicta en 1988, pero se fortalece en años posteriores, ya que se forjaron instituciones sectorizadas para atender los asuntos medioambientales. Una de las condiciones paradigmáticas de esta ley, fue fortalecer las regulaciones territoriales con el fin de garantizar el equilibrio entre población y recursos naturales, posteriormente se armonizó con el sentido del artículo 4º constitucional del derecho humano a un medioambiente sano. No obstante, esta visión de planeación territorial ha sido un horizonte que en los hechos se antoja fragmentaria e insuficiente. Esto se debe a que la enunciación de una ley general es tan amplia que deja márgenes de indeterminación de su ejercicio en lo particular (Cfr. Laclau 1996). Pero como bien destacan otros (Azuela 2006; Sanchez et al. 2013, Azuela 2013), además del carácter político de la federación del Estado mexicano, la

LGEEPA y el proceso de los OET destacan por tener una escasa articulación con otras leyes y reglamentos.

Como mencioné, los principales instrumentos de política ambiental en el territorio han sido los ordenamientos ecológico-territoriales, los cuales se definen además en el Reglamento en Materia de Ordenamiento Ecológico de la LGEEPA (RMOE-LGEEPA) emitido en 2003. En México tenemos 33 entidades federativas; a la fecha sólo 28 tienen algún ordenamiento territorial, sea regional, estatal o ambos (SIORE Semarnat, 2023). Sin embargo, a lo largo y ancho del territorio nacional hay indicios importantes de deterioro ecológico, lo cual cuestiona la eficacia de los instrumentos, sobre todo en áreas donde comienzan a haber crisis hídricas importantes, como en el norte del país.

Ahora bien, el marco jurídico da pautas para la participación de agentes de gobierno en su emisión, la llamada concurrencia. Las entidades federativas pueden desarrollar sus propias estrategias bajo esquemas relativamente independientes, pero siempre apegados a la LGEEPA y a las leyes estatales, y se espera que con algún seguimiento técnico de SEMARNAT. Oficialmente está mandatado que se considere la prospección del equilibrio de uso de recursos a largo plazo, ya sea mediante los conceptos de capacidad de carga o límite de cambio aceptable, pero su enunciación, si acaso se hace, es vaga en términos técnicos para propios y extraños.

Finalmente, una paradoja jurídica sustantiva es que no ordenan asentamientos humanos, Sánchez et al. (2013) alegan que estos últimos quedan supeditados al OET, pero Azuela destaca que no es así (2013). Desde los casos analizados en la Península de Yucatán se observa que los OET no los regulan, ni necesariamente definen sus reservas de crecimiento, designación que se deja a los programas de desarrollo urbano (a cargo de SEDATU). No obstante, los OET podrían enunciar nuevos asentamientos humanos, pero dicha programación sólo se estipula como decisión política de los gobiernos del territorio en cuestión. Básicamente los POET sólo se abocan a discernir criterios de regulación ambiental con una visión escalar amplia, la cual se espera que integre salud ecosistémica, así como en definir y regular actividades económicas de forma general, es decir, definen los usos del suelo viables a grandes rasgos con base en criterios que tomen en cuenta porciones territoriales como son los paisajes, sopesando la racionalización del uso de recursos identificables mediante la exclusión de cierto tipo de actividades y bajo la evaluación de la existencia o riesgo de deterioro, de ahí la necesidad de los cálculos de la capacidad de carga o el límite de cambio aceptable.

En sí, las condiciones escalares de las jurisdicciones son las que generan serias complicaciones en la aplicación y seguimiento de un OET. Se espera por ejemplo que los ordenamientos sean también locales (OEL),

ámbito que compete a los municipios. De los 2446 municipios que existen en el país, hay menos de 200 municipios con ordenamientos territoriales emitidos. Es decir, el 1% de jurisdicciones municipales poseen programas de ordenamiento ecológico local (POEL) (SIOR Semarnat, 2023).

Hay una escala más pequeña que compete a los núcleos agrarios, los cuales tienen autonomía sobre su territorio, incluso por encima de los municipios, situación que ha condicionado las relaciones entre ambas competencias jurisdiccionales. Pero además de ello, dicha escala territorial sólo está considerada plenamente en la LGDFS, y esto está en función de garantizar explotaciones forestales sustentables (Arteaga et al. 2014) y con el fin de la inscripción de los ejidos a programas como ProÁrbol y pagos por servicios ambientales del bosque, pues dependiendo el programa forestal, la superficie debe inscribirse de forma legible con una temporalidad expresa (Cfr. López 2021). El ejido no se encuentra en un ámbito de planeación ni en la LGAHOTDU, ni la LGEEPA. En esta escala, la planificación sustentable se desintegra no sólo en las leyes analizadas, sino porque las regulaciones actuales se ocupan de la certeza jurídica de la posesión de la tierra en dichos núcleos. Esto es un vacío importante porque estos núcleos pueden estar sujetos al crecimiento urbano desde su propio interior, sin estar en dinámicas de zonas metropolitanas como indica la LGAHOTDU,

por lo cual sólo pueden ser regulados a través de los Programas de Desarrollo Urbano Municipales, atendidos desde dicha ley, y no desde la LGEEPA.

En la realidad desde el paso al nuevo milenio son muchos vacíos jurídicos en la integración de la LGEEPA con otras leyes generales (Cfr. Azuela 2006, Azuela 2013), ni qué decir a lo que concierne con los entramados jurídicos estatales. Las leyes rectoras de ordenamiento (LGAHOTDU y LGEEPA) no prescriben articulaciones necesarias tampoco las dependencias vinculadas al problema, SEDATU y SEMARNAT, que parecen correr de forma independiente en la planificación territorial. Por ejemplo, los programas de desarrollo urbano (PDU) prescinden de SEMARNAT, por lo que estos últimos pueden ser diseñados de forma casi independiente a los ordenamientos ecológico-territoriales, si es que acaso son emitidos. De hecho, resulta problemático que en la LGAHOTDU se puedan designar nuevas áreas de asentamientos humanos sin una concurrencia con SEMARNAT salvo con su organismo rector del agua, Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) para garantizar la disponibilidad del líquido. Ello indica que no hay una visión integral del territorio en términos de servicios ecosistémicos pues la disponibilidad de agua depende de la interdependencia ecosistémica, perspectiva constituida desde SEMARNAT y la LGEEPA (Título III, Cap.1).

Ahora bien, la ley es tan vaga que el mandato de obligatoriedad está ausente, dejando todo a la buena voluntad política cuando en realidad los aspectos políticos son insondables y en México poca buena voluntad albergan los políticos a los derechos y necesidades de las mayorías, o bien esa voluntad se orienta a atender las necesidades de los colectivos empresariales como se verá ha sido el caso de los OETs y otros instrumentos impugnados en la región de estudio.

A nivel municipal los municipios carecen de las articulaciones políticas suficientes para echar andar la maquinaria para los ordenamientos, dependen de los gobiernos estatales ya que negocian con esos y no con la federación, por lo que la proposición de la presencia del ministerio de medioambiente en esta escala es una ilusión. De hecho, en la LGEEPA se entiende que los convenios estarán mediados por el nivel estatal y sólo en los OER que involucran más de una entidad, SEMARNAT puede mediar acuerdos a nivel municipal. Por otro lado, existen condicionantes políticas traducidas en lo económico (Cfr. Azuela 2013), agentes gubernamentales me han destacado la escasez presupuestaria para emitir los ordenamientos locales, pero se debe enfatizar que la designación y el ejercicio de los presupuestos en cada nivel es una decisión política. Asimismo, he podido identificar, y ha sido ratificado en testimonios recolectados de agentes de gobierno estatal, que hay una

ausencia de capacidades administrativas en los municipios, lo que incluye el conocimiento y aplicación de leyes, sin dejar de mencionar las pugnas facciosas por el poder y la cooptación que empresarios logran establecer con los agentes municipales, empujando así sus intereses por encima del interés público.

Por tanto, la falta de integración administrativa y jurídica se refleja en cada escala de gobierno, dejando la planeación territorial sustentable reducida a una pugna política. Voy a dar otra clase de detalles más adelante, pero me interesa destacar una situación etnográfica observada en febrero de 2022 en la presentación del Programa de Ordenamiento Territorial de la Región Sur-sureste (POTR-SSE), un programa macrorregional expedido en la actual administración, el cual por cierto se realizó por un consultor urbanista con base en la ciudad de México.<sup>4</sup> En el foro mencionado, un representante municipal de Conkal, municipio conurbado de Mérida en rápida expansión, explicó que el municipio hizo un gasto oneroso para realizar su propio plan de desarrollo urbano municipal sin contar con el respaldo de la secretaría de medio ambiente de Yucatán, hoy secretaría de desarrollo sustentable; por lo que la federación debía considerar financiar estos programas para que los municipios puedan cumplir con las necesidades de planeación. A

este comentario el representante de la secretaría de desarrollo sustentable respondió que ese no era el momento para solicitar fondos, y enfatizó que los actores municipales deben esperar la jerarquía que corresponde: primero se desahogan los instrumentos macrorregionales, luego los estatales y ya al final los municipales. Su respuesta confirmó lo dicho por el representante de Conkal sobre una directriz política del gobierno del estado de no atender como prioridad la planeación territorial a nivel municipal, pese a su necesaria intervención en la zona metropolitana de Mérida.

En síntesis, los instrumentos están sujetos a pugnas políticas sustantivas, más cuando estas pugnas incorporan las banderas partidistas. Aunado a lo anterior, en el plano jurídico los ordenamientos pueden ser judicializados por aquellos que se sientan afectados por su decreto y aplicación, sea por la ley de amparo que faculta a cualquier sujeto a solicitar frenar los actos de autoridad que lo afecten, o bien mediante la impugnación del decreto o sus partes, lo que lleva a una búsqueda legal de imprecisiones procesales en la construcción y oficialización de los instrumentos. Pero el mayor problema es que los ordenamientos no son vinculantes (Cfr. Sánchez et al 2013, p.29)<sup>5</sup>. Otra paradoja jurídica, su decreto los hace susceptibles a judicialización,

<sup>4</sup> Esto se explicó en la reunión y también se observa en los documentos de discusión del proyecto: Acta de la Primera Sesión Ordinaria 2021 Comité Regional de Ordenamiento Territorial Sur Sureste, extraído febrero 2022.

<sup>5</sup> Sánchez et al. (2013, p.29) definen tanto a los ordenamientos territoriales (OT) como los ordenamientos ecológico territoriales (OET) como “instrumentos pasivos, no vinculantes”.

pero no existen medios de sanción o infracción a quien no los aplica o a quien viola su letra.

Finalmente, la LGEEPA expresa que los instrumentos son dinámicos y deben revisarse, sin embargo, estas revisiones son las que causan muchos de los limitantes para aplicarlos pues la indeterminación en la ley general sobre la vigencia de un documento abre a la contención inmediata. Así, en la revisión de un documento decretado, toda una planeación puede cambiar de forma sustantiva, tal como sucedió con el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Costa del Estado de Yucatán (POETCY) decretado en 2007, revisado y vuelto a decretar por la autoridad estatal en 2014. Este caso lo abordaré para compararlo con los más problemáticos identificados en Quintana Roo.

### **CUANDO LO TÉCNICO SE DILUYE EN LO POLÍTICO: POETCY-2007**

El estado de Yucatán ha emitido dos programas de ordenamientos territoriales, el estatal (POETY) y el de la costa (POETCY). Ambos instrumentos se comenzaron a hacer y se decretaron en los mismos periodos: iniciaron en 2005 y se publicaron oficialmente en julio 2007, unos días antes del cambio de la gubernatura del estado, es decir en un tiempo político –que según testimonios implicaba disputas partidistas. La producción de los instrumentos es por demás interesante ya que ambos fueron realizados por instituciones de educación superior localizadas en Yucatán. Los testimonios recabados indican

que de hecho había un deseo expreso de autoridades federales y estatales de que eso fuera así, pues se intentaba evitar la práctica común de que el instrumento fuera emitido por despachos de consultores, a veces incluso localizados fuera de la región de incidencia. Para que se realizaran ambos documentos hubo una división entre grupos consolidados de la universidad estatal que se encargaron del instrumento del Estado; y un consorcio plural de instituciones de educación superior que hicieron el regional del territorio costero: POETCY.

El proceso de ambos ordenamientos fue coordinado por SEMARNAT, que dio particular atención al costero. Ello se debió a que la costa yucateca estuvo sujeta al marco de la definición de los corredores biológicos que se emitieron desde Comisión Nacional de Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) sobre el Corredor Biológico Mesoamericano (CBMM), el cual integró a los estados de Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. La costa se le definió como parte de los focos de atención del CBMM por poseer un conjunto de ecosistemas complejos únicos en el país asociados a diversos tipos de humedales. Varios de estos ecosistemas ya habían sido protegidos en décadas anteriores con otros marcos e instrumentos: las reservas de la Biósfera Ría Celestún y Ría Lagartos (ambos sitios RAMSAR), y las reservas estatales de Dzilam y El Palmar. El seguimiento de la autoridad para el POETCY estuvo acompañado del financiamiento desde las instituciones

federales: CONABIO y SEMARNAT, para la realización de los talleres participativos, que son condiciones obligatorias de la ley (Cfr. Gobierno del Estado de Yucatán 2007).

Si bien para actores del sector ambiental mexicano, el caso de Cuetzalan (Puebla) suele describirse como emblemático por ser un OEL que logró apuntalar la protección ambiental en medio de complejos intereses asociados a la minería, el POETCY es significativo por muchas cuestiones: su base académica dio prioridad a proteger el entorno costero, entendiendo la integralidad y fragilidad ecosistémica de la zona, única en el país; asimismo, lo realizó cubriendo los aspectos centrales en términos de criterios de regulación para mantener la salud de tales ecosistemas; tuvo una base social que redondeó su ejecución tanto en las rondas de diagnóstico como en la emisión y divulgación de los resultados preliminares, un levantamiento participativo que muchos niegan como viable para instrumentos complejos pero que en este caso fue fundamental para los insumos finales; y en ese sentido, el caso destaca por realizarlo en apego al derecho. Pese a ello, los responsables afirman que el sector empresarial nunca se apareció a las convocatorias; finalmente, es importante destacar que quienes lo diseñaron

observan que pese a las impugnaciones y posterior revisión (Gob. del estado de Yucatán 2014, 2015) que implicó su destrucción normativa, logró orientar acciones en la costa de Yucatán, desde controlar y regular nuevas construcciones en la línea de costa, hasta evitar el impulso que sostenía la gobernadora Ivonne Ortega (2007-2012): una visión de desarrollo con campos de golf en los frágiles ecosistemas costeros del estado. Destacaron que incluso la expansión inmobiliaria en Sisal mantuvo cierto control hasta que, mediante actos de corrupción, la industria inmobiliaria avanzó casi sin freno después del 2010.<sup>6</sup>

Una situación relevante fue que el proceso estuvo informado mediante numerosos lineamientos brindados por autoridades federales, algunos de ellos emanados de un esfuerzo coordinado del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (IG-UNAM) con otras instituciones gubernamentales (al menos siete más)<sup>7</sup> (Cfr. Sánchez et al. 2013, p. 26-27). El modelo metodológico brinda herramientas para las diferentes fases de realización de los instrumentos, y su obligada sustentación no sólo científica sino también jurídica. En los lineamientos para conducir las fases se establece

<sup>6</sup> Resumen testimonial de entrevistas realizadas en octubre de 2019 a tres cabezas-coordinadores del instrumento. También es posible identificar estos procesos en el recuento de todos los participantes en la publicación en Euan et al. (2014) y López et al. (2016).

<sup>7</sup> El documento se denomina “Guías metodológicas para la elaboración de programas estatales de ordenamiento territorial (segunda generación)”. Convenio específico de colaboración

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) – INSTITUTO DE GEOGRAFÍA/UNAM. Sánchez et al. (2013, P.26-27) destacan cómo las instituciones federales se coordinaron con la máxima casa de estudios para establecer estas metodologías. Cabe precisar que SEDESOL era la encargada de los asentamientos humanos desde su formación en los 1990s hasta su transformación en SEDATU en 2013.

la visión de generar indicadores del subsistema natural; indicadores del subsistema social y urbano-regional, e indicadores del subsistema económico, así como estándares de cartografía y de modelación de información. El conjunto y diálogo sobre las interdependencias de los factores que inciden en los indicadores de cada subsistema está considerado. Esta metodología es una base orientadora para generar herramientas técnico-políticas para la toma de decisiones, la cual atiende los ejes de la reproducción social: recursos y actividad humana. Asimismo, son la base de generación de indicadores para realizar seguimiento y evaluación. En el documento del decreto del POETCY-2007 (Gov. Estado de Yucatán 2007) se observa el planteamiento de reconocer un impacto real en la interacción de los subsistemas, de la necesidad de cuantificarlo, y sobre todo de planear un futuro bajo la consideración de minimizar costos diferenciados.

De ahí se desprenden que las Unidades de Gestión Ambiental (UGAs), el marco de criterios de regulación para aprovechamiento, gestión y conservación de recursos en el POETCY-2007, reconocen la fragilidad de paisajes y limita el desarrollo de actividades específicas acorde a cada paisaje. Explica uno de sus realizadores: “no es sencillo [la definición de UGAs], porque debes crear normas diferenciadas territorialmente, tratando de hacer delimitaciones puntuales para optimizar

actividades, pero el objetivo es compaginar la necesidad de conservación con el desarrollo...un equilibrio entre sociedad y medioambiente”.<sup>8</sup>

Asimismo, los responsables del POETCY-2007 reconocen que ningún instrumento puede ser definitivo, sino que debe ser flexible al cambio, al análisis de los cambios en el terreno y revisar la funcionalidad de sus objetivos de forma progresiva. La revisión del instrumento está enunciada de una forma limitada en el RMOE-LGEEPA, no establece una temporalidad clara mandatada, sino que sugiere que debe aclararse en el instrumento considerando por lo menos dos años.

Pero pese a este esfuerzo conjunto, las impugnaciones al POETCY vinieron tras el decreto. Uno de los debates de las impugnaciones tuvo que ver con la participación. Los testimonios indican que los grupos empresariales no se presentaron pese a que las convocatorias fueron coordinadas desde SEMARNAT y la entonces secretaría de ecología estatal (SECOL): “Llamaron a las cámaras empresariales y sólo dos personas se presentaron”. Justo después del decreto del documento (Cfr. López et al. 2016), las cámaras empresariales, de comercio, de la industria de transformación, así como empresarios inmobiliarios y propietarios de casas de veraniego, comenzaron un golpeteo mediático que implicó algunas revisiones de situaciones jurídicas que debían darse seguimiento, como

<sup>8</sup> Entrevista a científicx cabeza del proceso. Octubre 2019

por ejemplo buscar que cada cabildo municipal involucrado suscribiera el documento.<sup>9</sup> Esto último no prosperó, pero las impugnaciones tampoco prosperaron paradójicamente, es decir el instrumento se mantuvo hasta su revisión publicada en 2014 y revisada en 2015 justo después de la nueva ronda de verificación con cabildos municipales (Cfr. Gob. Estado de Yucatán 2015).

Ahora bien, una parte importante de las condicionantes de la ley general es darle seguimiento a un decreto de ordenamiento. De acuerdo con los especialistas que hicieron el POETCY-2007, este rubro fue el de mayor desafío público. Dar seguimiento a reglas, compromisos e impactos no fue posible porque básicamente el apoyo de la autoridad estatal desapareció. SEMARNAT había terminado su gestión en el asunto, y trasladó la bitácora ambiental al gobierno estatal, el cual no la secundó plenamente. La bitácora ambiental es un requisito y proceso de gobernanza establecido en la LGEEPA para generar y observar el ordenamiento de forma dinámica, revisar los indicadores de forma periódica y establecer qué es lo que debe adecuarse en las futuras revisiones del documento. Con ello se promueve no sólo el seguimiento sino condiciones de reformulación o bien de mitigación ante eventos que estresen los entornos ecológicos. La bitácora ambiental se

formó, se publicó en internet, pero no tuvo seguimiento técnico, es decir, no sesionó ni revisó de forma periódica la base de datos de indicadores ni los medios de vigilancia como los consejos técnicos que se reúnen para atender la bitácora y los eventos que resulten de importancia. Sin la efectividad de la bitácora y los consejos, la planeación no tiene actores comprometidos a ejecutarla y revisarla, es decir, no se construye gobernanza territorial.

Podría pensarse que la falta del seguimiento en la bitácora ambiental se compensaría con la perspectiva del gobierno estatal de revisar los programas. Sin embargo, la revisión también está sujeta a los intereses y pugnas políticas presentes en el territorio (López et al. 2016). La revisión del POETCY-2014 implicó, explican los expertos, que los nuevos foros fueran selectivos sin convocatorias amplias, dando prioridad a los empresarios en sus demandas. Para 2013 los empresarios de la industria de transformación, los del sector inmobiliario y los particulares con propiedades costeras, ya no estaban solos en su queja solicitando ajustes particulares a las UGAs que les afectaban, sino que la revisión incorporó nuevas UGAs para la instalación de aerogeneradores de energía eléctrica, industria que en México se concedió a particulares para que vendieran la energía a la empresa paraestatal

<sup>9</sup> Aunque yo no soy experta en interpretación jurídica, considero que de la ley se entiende que esta necesidad de que cada cabildo suscriba el documento está condicionada a los OER que abarcan más de dos entidades federativas. (Cfr. RMOE-LGEEPA, Capítulo cuarto). El POETCY se hizo para sólo una

entidad, y por tanto el decreto del gobernador hubiera sido suficiente, y el propio documento destaca el involucramiento de los municipios (Gob. del estado de Yucatán 2007).

que la redistribuye. Ello era seriamente problemático pues para instalar un aerogenerador se necesita destruir el suelo kárstico de la Península, a veces dinamitar, extraer materiales, e instalar los armatostes en un área de alta fragilidad ecológica cercana a la costa, acciones que estaban prohibidas en el documento original.

Los expertos replicaron en foros públicos organizados en 2013 que la revisión y el cambio lo ejecutó la secretaría de desarrollo urbano y medio ambiente (SEDUMA) estatal, quien no los involucró ni para hacer la revisión, ni para los nuevos parámetros, sino fue una decisión unilateral de la cual tuvieron que deslindarse públicamente ya que SEDUMA pretendía mantener el perfil de los autores originales para justificarlo como producto científico. Lo más lamentable de la revisión, recuerdan, fue que el instrumento se transformó por completo y dejó de ser normativo; haciendo uso del lenguaje jurídico, las UGAs ya no establecían normas sino recomendaciones, abriendo el espacio costero a los intereses corporativos puestos en él: una industria inmobiliaria dominante, industria hotelera, industria eléctrica corporativa, y otras industrias extractivas (materiales pétreos).

Para cerrar, en 2021 comenzó una ronda de foros para actualizar el instrumento estatal, POETY. Participé en el proceso de los foros dedicados a la biodiversidad, rubro que atiende los aspectos de conservación ecológica. Fui testigo de que ni la convocatoria, ni la

participación lograda fue amplia y generalizada. En los foros a los que asistí, estuvimos sólo académicos y funcionarios públicos de diversos rangos, a través de reuniones virtuales porque era el contexto de la pandemia SARS/COV2-COVID19. Los participantes en ese foro identificamos que la metodología no consideraba de origen los servicios ecosistémicos como presupuesto para administrar los recursos y presionamos para que así fuera; pero identifiqué como mayor problema, que el modelo usaría la variable de biodiversidad (entendida como conservación) como el principal factor de disputa territorial. Si bien es cierto que los OETs han tenido entre sus indicadores el factor de conflicto “intersectorial”, ahora enunciado como conflicto socioambiental, es problemático usar la conservación de biodiversidad como medio prospectivo para identificar conflictos socioambientales que la conservación imprime hacia otras ramas económicas, por lo que queda la interrogante si la planeación hará el cálculo de la aptitud del territorio y la viabilidad bajo la óptica de disponibilidad de recursos a largo plazo, o bien, se desea administrar el riesgo social. Paradójicamente sin una estrategia de conservación se incrementa el riesgo de deforestación, pérdida de biodiversidad, pérdidas de suelos fértiles, así como urbanización y contaminación de mantos freáticos, escenarios que dependiendo de su expansión territorial conducirán a riesgos de crisis socioambientales más importantes que las meras disputas entre sectores. El nuevo

documento todavía no se emite, pero ha dejado muchos cuestionamientos sobre cómo se edificó. Mientras tanto, la costa de Yucatán ya tiene aerogeneradores y la dinámica de intensificación

del uso de suelo para el sector inmobiliario avanza tenazmente en la línea de costa y en zonas aledañas a la zona metropolitana de Mérida.

MAPA 1. CASOS DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN TERRITORIAL DE LA PENÍNSULA DE YUCATÁN (2000-2018).



Fuentes: Portal de Geoinformación, CONABIO (2023); Geovisualizador de la Península de Yucatán, Geocomunes (2019). POETCY (2015), POET Región Costa Maya (2006). Elaboración propia.

## INSTRUMENTOS TERRITORIALES COMO REHENES DEL CAPITAL: LA VIOLENTA HEGEMONIA DEL TURISMO EN QUINTANA ROO.

El proceso del POETCY da un referente para identificar cómo el campo político económico condiciona los medios para hacer de un instrumento un cadáver o un canal para intereses concretos. Como se mencionó previamente, muchos ordenamientos son

construidos por consultorías especializadas, situación que ha generado intensos cuestionamientos sobre cómo los intereses de particulares pueden incidir en los resultados de lo que se supone ser un documento informado por la ciencia (cfr. LGEEPA). Si bien la ciencia y sus productos no son constructos ni precisos, ni imparciales, y los resultados de su aplicación tampoco son infalibles, quién lleva la responsabilidad de conducir la formulación del instrumento desde luego incide tanto en cómo se conducen las dinámicas participativas que

manda la ley, en los resultados finales y hasta en la percepción ciudadana sobre la legitimidad del instrumento. En contraste, en el sector de la política pública, los productos de consultores no se conciben “ni como buenos ni como malos, sino todo contrario...” Este fue la respuesta de un funcionario federal cuando se le cuestionó sobre dichos productos: en cierto sentido la burocracia se sirve de la vaguedad y la ambigüedad sobre la evaluación de los productos, porque como actores de gobierno parecen tener claro que la decisión última de hacer efectiva una línea de planeación recae en la decisión política de quién detenta el poder y quiénes le acompañan.

El caso de Quintana Roo ofrece visos reveladores sobre cómo instrumentos de manejo territorial han sido tomados como rehenes de los intereses de poderosas elites económicas asociadas al desarrollo turístico, las cuales suelen ser arrojadas por los poderes políticos municipales, estatales e incluso federales. Destacaré a grandes rasgos tres casos, para clarificar cómo la sustentabilidad del turismo en la costa caribeña de la península de Yucatán se asoma como quimera.

### La apuesta de Costa Maya

Costa Maya, fue el producto turístico que el gobierno del estado de Quintana Roo intentó

apuntalar de forma tenaz desde el ingreso de Mario Villanueva a la gobernatura del estado (1993-1999).<sup>10</sup> En 1993 la consultora Koll Internacional elaboró un plan maestro para el desarrollo del turismo en la zona que costó 550 mil USD, el cual proponía 18 desarrollos, 4 ecodesarrollos, 6 campos de golf y tres marinas (Romero 1997). En el mismo periodo el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), ya tenía planes para desarrollar un Proyecto Turístico Integral (PTI), esto es un desarrollo inmobiliario que integra zonas y equipamiento turístico (Cfr. López 2004, 2012), el cual, explicó una funcionaria de FONATUR en 2004, también pretendía impulsar marinas en la región, además de infraestructura hotelera.<sup>11</sup> Era el mismo periodo en que la escalera náutica en la Península de Baja California se proyectaba como un megaproyecto a conducir.

Esta era la visión de desarrollo que se gestó en los inicios del nuevo milenio. En ese trayecto, los pescadores de Xcalak generaron una disputa con el gobierno estatal por su interés en decretar el Parque Nacional Arrecifes Xcalak (decretado en 2000), ya que lo vieron como una fórmula que frenaría el proyecto Costa Maya en esta porción fronteriza (Cfr. López 2004, 2012).

<sup>10</sup> Mario Villanueva Madrid fue acusado de habilitar el crimen organizado en el estado casi desde el inicio de su periodo. En 2001 fue capturado y posteriormente sentenciado por lavado de dinero en EEUU y por delincuencia organizada y asociación delictuosa en México.

<sup>11</sup> Para más claridad de cómo se prevía el desarrollo en Costa Maya, se puede observar un video informativo que describe el

perfil de Marina Cozumel, un PTI de FONATUR que había estado guardado pero que se proyecta ya con mayor firmeza en últimas fechas. Ver:

<https://canal12quintanaroo.mx/destacadas/fonatur-detonara-consolidacion-del-proyecto-turistico-integral-marina-cozumel/>

Asimismo, para tener control sobre la propiedad de la tierra de la zona, el gobierno de Quintana Roo recibió de la hoy extinta Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) cerca de 39 mil hectáreas de terrenos, bajo la cláusula de impulsar el desarrollo sustentable y proteger el ambiente. Romero (1997) explica con detalle cómo el problema sobre la propiedad limitó la proyección del sitio para atraer grandes inversionistas, por lo fragmentada que estaba la propiedad privada en la zona, por lo que la dotación se redujo a 29 mil Ha. Mientras tanto, en 1999 comenzó la construcción de la terminal portuaria Costa Maya la cual comenzó operaciones en 2001.

Todo esto es importante porque desde 1997 se solicitó a la Universidad de Quintana Roo (ahora autónoma) que elaborara el POET de Costa Maya (POET-CM), para garantizar los compromisos de la dotación recibida. El instrumento no era de carácter municipal sino regional, aunque sólo se limitó a la franja de dotación costera. El RMOET-LGEEPA no existía entonces, pero en los noventa ya había un impulso en la zona por elaborar instrumentos de ordenamiento ecológico, lo cual incluyó el del corredor Cancún-Tulum (1994), así como el de la laguna Nichupté (1999), la cual ya tenía condiciones de degradación ecológica a la zona hotelera de Cancún, no sólo por las

transformaciones hechas a la laguna para establecer los hoteles, sino también por la contaminación derivada de éstos (García, 2010).

El POET-CM se terminó y publicó en 2000 y según Romero (1997) aclaró también muchas cuestiones sobre la posesión de la tierra. Pero dicho instrumento dejó sólo 10% del territorio para aprovechamiento turístico, y el 90% para ecoturismo. Por ello fue impugnado de inmediato, y entre quienes impugnaron fue el mismo FONATUR<sup>12</sup>, quien tenía intereses en el impulso del modelo de turismo arriba descrito. A los tres años de su emisión comenzó su revisión y se volvió a formular para emitirse de nuevo en 2006.

El nuevo POET-CM (2006) incluyó además de la expansión urbana de Mahahual, dos nuevos núcleos de población, uno al norte, en la zona fronteriza con la reserva de la biosfera de Sian Ka'an, y otro entre las poblaciones de Mahahual y Xcalak. Las UGAs turísticas en concreto parecen haber sido definidas no en función de los paisajes, como se hizo en el POETCY-2007, pese a que también son frágiles y altamente valiosos, ya que son interdependientes al Sistema Arrecifal Mesoamericano (SAM) que tienen en frente; sino se hicieron en función de las dimensiones de propiedades disponibles para gestionar por FIDECARIBE.<sup>13</sup> Dichas UGAs tienen densidad

manera, el fideicomiso se adaptó a las circunstancias y su función se limitó a la de mediador entre inversionistas y propietarios, quedando al final como un promotor del desarrollo (Romero 1997:103).

<sup>12</sup> Testimonio de funcionaria de FONATUR obtenido en junio 2004.

<sup>13</sup> FIDECARIBE: Fideicomiso Caleta Xel-Ha y del Caribe. La figura del fideicomiso sirvió para dar salida al problema de atraer inversionistas a una zona de propiedad privada. De esta

de cuartos que va desde 5 hasta 40 cuartos por hectárea en predios o zonas que oscilan entre 20 hasta 40 Has, es decir, hay zonas que aprueban una densidad de 1,600 cuartos de hotel (POET-CM, 2006). Asimismo, aprueban campos de golf que los ubican detrás de la duna costera, uno por ejemplo cerca de la terminal portuaria, área que es franja de manglar, vegetación protegida por otras normas oficiales.

A la par del comienzo de la revisión del POET-CM en 2003, el Programa de Desarrollo Urbano de Mahahual y Municipal (Othón P. Blanco) estaban en formulación; los tres instrumentos se habían dejado en manos de consultoras. El PDU-Mahahual fue presentado por autoridades municipales a los pobladores de Mahahual en junio 2004, para que “se prepararan para el desarrollo que venía”. Ahí se proyectaba alrededor de 170 mil habitantes a 2030 (PDU Mahahual) (cfr. López 2004, 2012). Si bien Mahahual casi triplica su población en la última década, en 2020 habitaban ahí 2,636 habitantes (INEGI 2020), dos mil habitantes más de los que fueron convocados a la presentación del PDU en 2004. El número de cuartos en 2022 eran 675, es decir, a penas se triplicó la oferta desde 2008, mientras que la terminal portuaria avanzó un poco su crecimiento y recibe 200 cruceros más por año a comparación de hace una década.<sup>14</sup>

Pese al escenario favorable que el POET-CM dio a la intensificación turística, y pese a la

inversión desde la federación y gobierno del estado para echarlo andar con los bríos que deseaban, el proyecto Costa Maya nunca despegó. No hay un análisis claro ni serio de las causas, se menciona infraestructura de servicios insuficiente (Vázquez 2012), lo cual es probable porque el lugar es lejano a Ciudad Chetumal, y comenzó a tener electricidad hasta el entronque de la carretera que llegaba a Mahahual en 2004, el resto de la población asentada a lo largo de la costa no tenía servicio eléctrico. Las mismas dificultades había para la dotación de agua potable. Hay que agregar, que la zona es lejana al centro distribuidor de Cancún, de dónde todos los puntos de interés turístico en la Península, incluida la Ciudad Mérida Yucatán, dependen para atraer turistas.

### El vacío jurídico del norte de Quintana Roo: botín selecto

Hay casos más dramáticos en función de cómo el capital se apropia de las instituciones para impedir que los marcos regulatorios afecten sus intereses, haciendo de la sostenibilidad un imposible, tal es el caso del norte de Quintana Roo en el municipio de Lázaro Cárdenas. Este municipio no ha realizado ningún instrumento de manejo territorial básicamente porque ha sido cooptado por intereses empresariales enfocados en la costa norte, cuyo objetivo son las playas todavía vírgenes de isla Holbox y del desarrollo inmobiliario previsto en la porción del ejido

<sup>14</sup> Indicadores turísticos del Estado de Quintana Roo, comparativo por años. Fuente: <https://qroo.gob.mx/sedetur/indicadores-turisticos>

Chiquilá, justo en las inmediaciones del Área Protegida de Flora y Fauna Yum Balam (APFFYB). La historia es larga y complicada, pero daré los indicios relevantes a esta discusión. El detalle de empresarios y élites políticas articuladas para el despojo territorial de la zona, así como parte de las estrategias para impedir la definición de instrumentos territoriales en el APFFYB son detallados en López (2010), y de forma más sintética en López (2015b).

El APFFYB se decretó en 1994 y en dicho documento se instituyó que el Programa de Manejo (PM-APFFYB), el instrumento ordenador del territorio de las áreas naturales protegidas (ANPs), debía publicarse antes de cumplir un año de la emisión del decreto, no obstante, este instrumento tardó en promulgarse 24 años, y fue hasta octubre 2018 que se publicó. El principal impedimento desde el año 2002 cuando comenzaron las reuniones en la zona para generar el PM-APFFYB, fue que ya había un interés significativo en las tierras de la isla, no sólo de las élites empresariales sino además se fueron sumando los gobernadores en turno: Hendriks, González Canto y Borge Angulo<sup>15</sup> (López 2010, 2015b). Desde 2003 hasta 2014, el magnate yucateco Fernando Ponce, el propietario de Coca-Cola en la península de Yucatán, disputó a capa y espada quedarse con las playas vírgenes de Holbox. En 2014, se resolvió dividir el ejido Holbox en cuatro ejidos,

tres porciones de las cuales controlarían Ponce y los empresarios norteños de grupo ARA, una inmobiliaria pujante a nivel nacional. A la par del conflicto por las tierras de Holbox, el ejido Chiquilá-San Ángel comenzó su propia parcelación y su territorio pasó también a manos de otros empresarios yucatecos, ahí se proyecta un proyecto inmobiliario de gran envergadura que daría soporte habitacional al desarrollo de las playas vírgenes de Holbox.

Desde el año 2000 con el impulso progresivo pero sostenido del turismo en isla Holbox, comenzó una reterritorialización general en el norte del municipio, la cual se aceleró después de 2014 y ha incentivado justamente un proceso de fragmentación ejidal, así como de urbanización tanto en Holbox, como en Chiquilá, Solferino y la cabecera municipal, Kantunilkin. Por tanto, los instrumentos de gestión territorial son más que necesarios en la zona desde hace más de diez años, pero todo ha sido cooptado por la disputa en la ribera costera desde 2002. Por ejemplo, la dirección de área del APFFYB en 2006 me explicó que no podían decretar el PM-APFFYB por que no existía un programa de desarrollo urbano municipal ni el programa de ordenamiento ecológico local (López 2010, p.267). El responsable señalaba la ausencia jurídica por una condición procedimental para establecer el programa de manejo, aunque su informe ante comisiones del

<sup>15</sup> Borge Angulo terminó su periodo en 2016 y en 2017 fue capturado en Panamá por defraudación del erario del estado de

Quintana Roo y acusado de desempeño irregular de la función pública.

senado mencionó que ya estaba el avance en un 80%.<sup>16</sup> Pero esto parecía más una argucia que una realidad. Al comparar su testimonio obtenido en 2006 con los obtenidos en 2018 con al menos tres autoridades ligadas a SEMARNAT que hablaron sobre el caso, se aclaró: no hay un orden establecido ni una definición de criterios de qué programa debe formularse primero, ni tampoco hay una jerarquía entre los mismos. No es necesaria una armonización en la realización, sino en la letra de los documentos.

Ahora bien, en agosto 2006 se instaló el comité para el programa de ordenamiento local de Lázaro Cárdenas (POEL-LC), el cual tenía representación de los tres órdenes de gobierno, así como presencia de grupos sociales locales. El acta de la instalación del comité<sup>17</sup> permite notar algunas cuestiones problemáticas: los representantes ejidales presentes fueron sólo los ejidos de Holbox, Chiquilá-San Angel, Solferino y Kantunilkin, por tanto, no tuvieron representación los otros 30 ejidos que hay en el municipio. Asimismo, casi todo el sector social provenía de isla Holbox, y no estaban presentes organizaciones o confederaciones asociadas al sector forestal o agropecuario, aunque sí estaba presente el sector pesquero, el cual opera en la zona costera del Municipio. Si bien la convocatoria fue amplia e incluyó también

instituciones académicas de relevancia asentadas en Mérida, y organizaciones de la sociedad civil (OSCs), se observa que básicamente se negociaría con los involucrados en el norte del territorio municipal, la zona costera, justo donde se encuentran los principales intereses de desarrollo turístico e inmobiliario, limitando la integralidad del manejo del territorio municipal (poseedor de importantes ecosistemas), así como la revisión de la incidencia del turismo y la fragmentación/comercialización de la tierra ejidal en todo el municipio.

El POEL-LC lo elaboraría la Universidad de Quintana Roo que fue la entidad que emitió los documentos de caracterización y diagnóstico en 2007, pero todo murió ahí. El POEL-LC nunca se terminó ni se decretó, no obstante, el impacto de la dinámica intensiva de la industria es evidente en la expansión urbana de los poblados de los ejidos mencionados, que ya son pequeñas ciudades en crecimiento, pero sin servicios. Por ello mencioné al inicio de mi exposición, que la LGAHOTDU establece un problema al solo mirar a los ejidos cuando están inmersos en dinámicas metropolitanas. El norte de Quintana Roo está lejos de una dinámica metropolitana como la de la Riviera Maya, pero lleva un ritmo acelerado de expansión urbana y no hay instrumentos que definan un

<sup>16</sup> De la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con puntos de acuerdo para exhortar a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a elaborar y publicar por conducto del Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas el Programa de Manejo del Área de Protección de

Flora y Fauna de Yum Balam. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2335-III, 6 de septiembre de 2007.

<sup>17</sup> Acta de Instalación del Comité de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Lázaro Cárdenas. 28 de Agosto 2006. Documento.

ordenamiento racional del territorio ni en los ejidos ya urbanizados ni en el municipio.

Las disputas por el territorio han generado querellas jurídicas importantes que no han cesado. En 2018, antes del decreto del programa de manejo del APFFYB, el municipio publicó un Programa de Desarrollo Urbano Municipal (PDUMLC) en donde estipulaba un nuevo asentamiento humano en el APFFYB en la sección virgen de isla Holbox. El asesor del municipio que elaboró el PDUMLC fue delegado estatal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y fue uno de quienes autorizaron el proyecto Dragon Mart en Cancún unos años antes. Lo sintomático: está prohibido formar nuevos asentamientos humanos en las ANPs. Esta decisión del municipio hizo que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y SEMARNAT le hicieran un llamado al gobernador para recordarle que era un acto ilegal tanto en el procedimiento de realización del documento, como su contenido y publicación.<sup>18</sup> Los testimonios de agentes de gobierno y otros habitantes de la zona, aluden que entre dimes y diretes, el gobernador marcó un ultimátum al municipio, por lo que el municipio publicó la abrogación de ese PDUMLC. No obstante, como los empresarios y asesores del cabildo no lograron detener la publicación del PM-

APFFYB, el cual limitó la densidad de cuartos y el tipo de construcción viable en la costa de Holbox, el municipio, apoyado por asesores de empresarios, decidió interponer una controversia constitucional al decreto del APFFYB, la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró como improcedente en enero 2022.

El caso destaca por cómo el poder municipal se apoyó de asesores que los inversionistas le brindaron para construir sus estrategias territoriales, y aunque no las han podido concretar de lleno, no han abandonado la disputa. Ilustra a su vez, cómo la inconsistencia y el vacío jurídico de los instrumentos regulatorios favorece la intensificación de la expansión urbana por el turismo, incluso dentro del ANP, ya que se otorgan permisos de construcción y ampliación de hoteles pese a las crisis ecológicas manifiestas desde 2017 en isla Holbox.<sup>19</sup>

### La captura y la liberación del Parque Nacional Tulum

El caso de Tulum fue documentado por Marín (2012) y aquí sintetizo los datos etnográficos que el autor generó. Como caso, Tulum destaca por ilustrar la captura de la legalidad sobre el manejo territorial en la zona en manos de empresarios y sus enlaces municipales. Entre 2004 y 2008 se generó una pugna intestina

<sup>18</sup> El entonces gobernador, Carlos Joaquín tenía clara la advertencia recibida pues fue el mecanismo que impidió el mismo impulso en Tulum.

<sup>19</sup> Sobre este asunto, cuento con un sin número de testimonios de gente local, pero bien pueden referirse a la situación cuando explota el problema con el cierre simbólico de la isla en 2017, cfr. <https://www.milenio.com/estados/amagan-con-cerrar-holbox-a-los-turistas>, extraído septiembre 2023.

por decretar un Programa Director de Desarrollo Urbano de Tulum (PDDUT), el cual sustituiría a uno anterior (1993) y sería el instrumento de planeación para el desarrollo urbano de Tulum al 2030. El documento proyectaba un crecimiento intensivo en la infraestructura hotelera y de la población, además que autorizaba construir infraestructura dentro del Parque Nacional Tulum. Entonces, la población vibrante del lugar y organizaciones civiles, se movilizaron para impedir que ese documento se decretara (Marín 2012). Si bien Marín no detalla si el documento fue elaborado por consultores o por el municipio, alude que la formulación de la propuesta estuvo coordinada por del municipio Solidaridad, al cual pertenecía Tulum, junto con empresarios de la zona. Asimismo, destaca que el entonces gobernador Félix González Canto, había pactado un desarrollo inmobiliario de lujo en las inmediaciones Tulum que se llamaba Downtown Tulum y que hoy se conoce como Aldeas Zama, el cual pretendía avanzar sobre el área protegida del Parque Nacional Tulum.

No obstante, CONANP condujo una resistencia sobre el problema alegando su control sobre las tierras del Parque, las cuales incluyen un pedazo de costa y la zona arqueológica de Tulum, por lo que el Instituto Nacional de Antropología e Historia estaba coordinado en la defensa de este. CONANP y SEMARNAT comenzaron por incorporar a PROFEPA para el seguimiento de los que ya habían construido hotelería en las tierras del ANP y por tanto

penalizarlos, lo cual se llevó a efecto bajo una clara negociación que debía establecerse por obligaciones legales de las propias autoridades sobre los propietarios particulares de predios (Latargère 2009, p.54; Marín 2012, p.148).

Posterior a ello, el municipio Solidaridad explicó que se desistía de su proyecto de PDDUT y lo reelaboró después, bajando la proyección del número de cuartos y de la población futura. Condujo nuevos foros de negociaciones y acuerdos con los grupos locales y esa nueva propuesta supuestamente sería la que se decretaría, pero la reservó por un tiempo. Marín menciona “que era demasiado bueno para ser cierto” (2012, p. 149), y explica que en reuniones privadas se volvió al documento original y se decretó en un madrugete un día previo a la salida del cargo de Carlos Joaquin, entonces presidente municipal de Solidaridad y posterior gobernador del estado (2016-2022). Ello llevó a SEMARNAT y CONANP a establecer una controversia constitucional que se llevó a afecto y suspendió de forma definitiva la validez y aplicación de ese PDDU en 2008, año en que se decretaría además el nuevo municipio de Tulum.

Pero la batalla legal continuó hasta 2012 que se desahogaron todos los juicios por parte de la SCJN, desde donde se avanzó en una jurisprudencia para reconocer las competencias jurídicas sobre territorios y sobre los bienes naturales y patrimoniales de la nación como son los parques nacionales y todas las ANPs y las zonas arqueológicas (Herrera 2013). Pese a ello,

explica Marín (conversación personal) que en la actualidad Aldea Zama ha proyectado en su publicidad que su desarrollo inmobiliario cuenta con predios dentro del Parque Nacional Tulum.

Desde el luego el crecimiento de Tulum no cesa, ni tampoco la lucha por sus tierras e imponer el desarrollo de alto impacto tanto ahí como en el resto de la costa de Quintana Roo. En 2021, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) junto con pobladores del lugar, solicitaron amparos para suspender la ley de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano del estado de Quintana Roo, así como el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable (PMOTEDUS) de Tulum, debido a que violan el derecho humano a un ambiente sano, el derecho humano al desarrollo urbano controlado y sustentable, y el derecho humano al agua. Asimismo, SEMARNAT desconoció ese ordenamiento porque:

“tiene faltas e incongruencias que propician el deterioro ambiental... propone cambios de uso de suelo para incentivar y permitir el crecimiento urbano, el desarrollo inmobiliario repercutiendo negativamente sobre los ecosistemas, provocándose así efectos negativos y diversos a los sistemas hidrogeológicos y por ende a las especies terrestres, marinas, de arrecifes y monumentos arqueológicos.”  
(SEMARNAT 2021)

Pese a todas las luchas civiles en Tulum, el crecimiento urbano no se ha desacelerado, y la mancha urbana y sus problemas crecen. Sin dejar de mencionar que hoy se construye un

aeropuerto internacional que previamente los lugareños lucharon por que no se realizara.

No he podido analizar de forma directa, ni he encontrado fuentes que analicen al resto de los POEL que cuenta Quintana Roo: Cozumel (2011), Isla Mujeres (2008), Othon P. Blanco (2015), Solidaridad (2009), Benito Juárez (2014), ni sobre los regionales de Bacalar (2005) y la costa de la Reserva de Biósfera de Sian Ka'an (2002). No obstante, García (2010) documentó un análisis del OET del corredor Cancún-Tulum decretado en 2001, en un comparativo con el emitido en 1994 y con otros instrumentos relevantes al corredor. De forma interesante además evalúa la expansión de proyectos de desarrollo a lo largo de esta franja costera y en la zona de Cancún, incluso hace observaciones sobre cómo las unidades de gestión fueron violentadas progresivamente con más infraestructura hotelera o con expansión urbana. Todo un panorama de cómo el poder de la industria ha dominado el territorio a su ritmo. Un par de proyectos que quedaron fuera de su análisis fueron Dragon Mart y Tajamar, los cuales fueron de alto impacto y se autorizaron por instancias municipales de Benito Juárez en 2015, ambos violando por completo leyes federales en su propuesta, lo cual permitió que fueran interpuestos amparos y por tanto detenidos como proyectos. Como mencioné, el asesor jurídico del municipio de Lázaro Cárdenas, quien elaboró el ilegal PDUMLC para después derogar, fue uno de quienes

autorizaron Dragon Mart en Cancún. Esto da indicios de la trama de redes de poder de la zona densamente tejidas e insertas en tramas institucionales; un enlace de negocios millonarios puestos en el valor de la tierra y su rentabilidad en el mercado inmobiliario y de infraestructura hotelera.

### **DESTERRAR LA LEGALIDAD: EL MEGAPROYECTO TREN MAYA**

Antes de tomar la presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador anunció en noviembre de 2018 un megaproyecto de infraestructura ferroviaria para “detonar el desarrollo” en la región sur-sureste de México mediante el turismo. Asimismo, en el plan nacional de desarrollo incorporó otros megaproyectos de infraestructura: el corredor multimodal interoceánico o corredor transístmico, la refinería Dos Bocas, y un nuevo diseño de aeropuerto internacional para la ciudad de México.

El Tren Maya generó de inmediato un debate intenso por los posibles impactos sociales y ambientales en la zona. No obstante, a partir de 2019, el gobierno federal a través de su empresa fiduciaria para el turismo FONATUR, después oficialmente denominada FONATUR-TREN MAYA, SA de CV, iniciaron las gestiones para la edificación del circuito ferroviario que daría la vuelta a toda la península de Yucatán,

conectándola con los estados de Chiapas y Tabasco.

El proyecto tiene antecedentes diversos. En términos regionales, en 1992 se constituyó la Organización Mundo Maya (OMM), un convenio de colaboración internacional refrendado entre Belice, Honduras, Guatemala, El Salvador y México que pretende la integración regional mediante el desarrollo turístico, cultural y ambiental de la región.<sup>20</sup> Por su parte, en el 2000 se comienza a gestar el Plan Puebla Panamá, un proyecto de infraestructura que conectaría la cuenca Atlántico con el Pacífico a través de infraestructura carretera, ferroviaria y portuaria interconectando a la región sur-sureste de México con Centroamérica. “Se considera el enlace ferroviario con un corredor hacia Norteamérica y Centroamérica. Entre tales proyectos ferroviarios estarían el ferrocarril del sureste (inversión privada) el ferrocarril Chiapas-Mayab (inversión privada) y el ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (inversión pública).” (López, 2005, p.217). López (2005) da más detalles de cómo la infraestructura propuesta como Tren Maya y corredor Transístmico semeja en su estructura de organización territorial al Plan Puebla Panamá, pero hasta ahora nadie ha hecho una comparación detallada de los proyectos.

Por su parte, la Presidencia de la República planteó el Tren Maya no sólo como un

<sup>20</sup> Convenio Constitutivo de la Organización Mundo Maya, Art. 1.

proyecto de desarrollo y turismo, sino también como un medio para “propiciar el ordenamiento territorial de la región sur-sureste”; y para conseguirlo, se gestionarían los derechos de propiedad y “se pediría aprobación a las comunidades y pueblos originarios mediante consultas” (Presidencia de la República, 2019, p.53).

En este sentido, el ordenamiento territorial del que habla dicho Plan parece estar más en concordancia con la lógica del mercado inserta en la LGAHOTDU, pero tomada como mayor énfasis en la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (2021-2040) que busca garantizar la certeza jurídica, centralmente de la propiedad, porque eso es lo que facilita la consolidación de los diversos mercados que ensamblará el tren. Es preciso comprender que este proyecto es un ensamble territorial para incrementar el valor de la tierra y de distintas inversiones (cfr. Li, 2014). En ese sentido más estratégico, el ordenamiento territorial refiere a la articulación de fuerzas y diferentes mercados de importancia: inmobiliario y turismo como ejes principales y fachadas discursivas que reproducen la retórica de la industria sin chimeneas, pero que se acompañan de agronegocios, energía (todavía en una etapa temprana pero la zona tiene potencial en hidrocarburos), tentativamente otras cadenas de suministros, y como mediación espacial migratoria: “se espera que los proyectos regionales de desarrollo actúen como cortinas

para captar el flujo migratorio en su tránsito hacia el norte” (Presidencia de la República, 2019, p.31).

Lo que interesa destacar aquí es que el Tren Maya se ha constituido como un proyecto en donde las instituciones jurídico-territoriales, han sido socavadas para crear un estado de excepción en su ejecución y desde donde se generan riesgos continuamente sobre el ambiente y sobre poblaciones humanas y no humanas. Un estado de excepción explica Agamben (2005) oscila entre los ámbitos jurídicos y políticos, es el resultado de “un desbalance entre el poder de la ley y el acto político”, explica además que se ha convertido en una forma de gobernar más común, por lo que la indeterminación que él encuentra más problemática recae en distinguir gobiernos que se realizan entre la democracia o el absolutismo. El tren maya está en ese ámbito de indeterminación en donde las reglas jurídicas son rotas por decisiones autocráticas para imponer visiones de desarrollo de índole neocolonial y extractivista.

El tren maya, su diseño y hasta ahora implementación, ha sido una cadena de excepciones y opacidades que atentan contra el estado de derecho, pero también han atentado contra derechos humanos. Enunciaré en orden cronológico los actos más relevantes: El proyecto ejecutivo nunca se ha dado a conocer, ni a propios ni a extraños. Nunca se informó cómo se justificó el proyecto; nunca se dieron a

conocer estudios de factibilidad. El proyecto simplemente fue narrado por agentes de gobierno. Esto derivó en un problema de violación a derechos: en 2019 se condujo la consulta indígena, la cual fue una simulación, entre otras cosas porque ante el hecho de no existir el proyecto ejecutivo, la consulta indígena se impugnó porque las poblaciones indígenas convocadas no tuvieron conocimiento pleno ni informado del proyecto, ni fue explicado bajo una perspectiva culturalmente adecuada, simplemente se narró el discurso del progreso y desarrollo que vendría con la infraestructura a toda la región. En este sentido, se violó el acuerdo 169 de la OIT sobre la libre determinación de los pueblos originarios (ONU-DDHH, 2020).

Su construcción comenzó en febrero 2020 y conforme se fueron estableciendo amparos por parte de gente de la región para frenar su ejecución, también se expresaron amenazas a los defensores del territorio, y eventualmente se instaló la presencia militar. Tras el cierre de actividades por la pandemia de COVID-19 en mayo 2020, el gobierno habilitó como actividades prioritarias la construcción para que la obra comenzara de lo contrario sufriría retrasos sustantivos para terminarse en 2024 como se espera. Esto coadyuvó a que la construcción iniciara violando la LGEEPA que mandata que para infraestructura regional se requieren manifestaciones de impacto ambiental (MIA) en función de la escala de la

infraestructura. Las MIAs se hicieron públicas hasta junio de 2020, y fueron aprobadas por SEMARNAT al final de ese mes. Sin embargo, las MIAs fueron por tramos y no por toda la obra, y cada MIA se entregaba conforme la construcción avanzaba. Dichos instrumentos recibieron observaciones críticas muy serias (Cfr. Articulación Yucatán 2020). No obstante, en no se habló de los “polos de desarrollo” que están incorporados en la visión y proyecto del tren. El proyecto contempla el desarrollo de infraestructura urbana en zonas en donde actualmente no existe ninguna población, pero donde se pretenden instalar estaciones del tren, y las MIAs no manifiestan nada sobre ello. No obstante ONU-HABITAT confirma que el proyecto las contempla:

“En cada Estación del TM se llevará a cabo un Plan Maestro y en su área de influencia se planificará una “Comunidad Sustentable”; la cual tendrá la capacidad de desatar una reacción catalítica dentro del municipio...La Comunidad Sustentable, a pesar de estar circunscrita a una delimitación territorial, pretende tener un impacto a escala regional, así como crear un efecto catalizador que promueva el desarrollo de proyectos estratégicos en otros puntos de la ciudad; de tal forma que se contagie el desarrollo y el bienestar en todo el territorio. No obstante, esta deberá atenerse a la visión de ciudad que cada localidad haya elegido para sí misma, así como respetar los parámetros preestablecidos de densidad, uso de suelo, ocupación de suelo, etc”. (ONU-HABITAT, documento s/f.)

Como se ha visto, incentivar dinámicas de población en una región cuyos instrumentos planificadores dejan mucho que desear o están ausentes, y en donde no se respeta la legalidad,

incrementa el potencial de riesgos de una planeación errática y desordenada y con impactos ambientales crecientes, en un entorno ecológico altamente vulnerable.

Además, el gobierno federal dictó una regla de excepción más en noviembre 2021, en donde las obras de gobierno se consideraban de seguridad nacional por lo que cualquier proceso en torno a ellas debía agilizarse (DOF, 2021). El problema es que al mismo tiempo esto cercaba el proyecto en términos de rendición de cuentas puesto que cualquier solicitud de información sobre el mismo pretendería ser clasificada al introducirse la excepción de “seguridad nacional”, cosa que fue impugnada incluso desde órganos de gobierno.

En 2022, el tramo 5 norte del tren fue modificado en su trazo, trasladando la línea ferroviaria al interior de la selva y no sobre el derecho de vía de la carretera, por lo que el impacto ambiental no fue manifestado. A la fecha pobladores de la zona y ambientalistas no dejan de informar en redes sociales sobre las dimensiones de los efectos ambientales en términos de pérdida de masa forestal, pérdida de biodiversidad, aterramiento de fuentes de agua subterránea, así como la edificación de infraestructura no manifestada (pilotes para hacer puentes elevados insertados en las cuevas subterráneas donde corren los ríos de la cuenca). Toda modificación de planes, sitio y tipo de infraestructura se debió de reportar en una nueva MIA, por lo que esta modificación del plan se

condujo de forma ilícita, por ello los amparos de suspensión de la obra procedieron, y pese a ello la obra ha continuado. Finalmente, el proyecto comenzó a ser edificado en ciertos tramos por el ejército, esto básicamente porque el ejército mexicano recibió del gobierno federal la administración del proyecto, por lo que el ejército es ahora una empresa neoliberal y extractivista, además de una institución que por tradición ha perpetrado derechos humanos de forma sistemática en el país.

### REFLEXIÓN FINAL

En la jerga de los abogados ambientales y en la misma SEMARNAT se recurre a un concepto importante: los impactos ambientales acumulativos, que destaca las interacciones del pasado con el incremento de acciones que propician deterioro ambiental, por ejemplo, escasez hídrica, dispersión territorial de contaminantes, deforestación y erosión de suelos, entre otros. ¿Sería posible calcular el impacto ambiental acumulativo de más de veinte años de fracasos institucionales de la planeación territorial “sustentable”?

A lo largo de este documento he tratado de mostrar cómo la indeterminación jurídica para conducir la planeación territorial en la península de Yucatán es el campo donde germinan intereses de elites empresariales, mediante su articulación con grupos de agentes gubernamentales. El turismo y el sector inmobiliario y otras industrias extractivas, como la agroindustria y la extracción de materiales,

han avanzado a través de tácticas de despojo durante más de tres décadas en la zona, pero ese despojo territorial avanza también a través del despojo de derechos, incluyendo el de vivir en un medio ambiente sano, porque como señaló Beck (1992, p.55) “la latencia del riesgo está llegando a un fin. Los riesgos invisibles se están haciendo visibles. El daño y destrucción de la naturaleza, ya no ocurre fuera de nuestra esfera personal..., sino que nos revientan en nariz, ojos y oídos”. Por ello las disputas socioambientales en la Península yucateca explotaron desde las bases en los últimos veinte años para no parar.

El fallo institucional de los ordenamientos ecológico territoriales, hay que entenderlo no como una condición contingente de un instrumento construido en un esquema legal inconsistente que lo determina al fracaso, sino como el reflejo de la lógica inmanente de la expansión capitalista que avanza a través de mecanismos violentos de apropiación del espacio, que en la península de Yucatán estarán también bajo la batuta del ejército, hoy administrador del Tren Maya.

### Referências bibliográficas

ACHESON, James. “Institutional failure in Resource Management”. En *Annual Review of Anthropology*, Vol. 35. pp.117-134, 2006.

– “Acta de Instalación del Comité de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Lázaro Cárdenas”. Documento. 28 de Agosto 2006. Extraído del micrositio oficial del Municipio en 2009.

–ARTEAGA AGUILAR, M., Ayala Arcipreste, M. E. & Isaac Márquez, R. “Ordenamiento Territorial Comunitario, participación social y uso del suelo: Experiencias en el sureste de México”. En *Perspectiva Geográfica*, Vol.19, Núm. 2, pp. 289-308, 2014.

–ARTICULACIÓN YUCATÁN. Documento. “Observaciones técnicas, emitidas en el marco del Proceso de Consulta Pública de la SEMARNAT, respecto a la MIA Regional del Proyecto “Tren Maya Fase 1”, con clave: 04CA2020V0009, el cual pretende desarrollarse en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Yucatán; promovido por FONATUR TREN MAYA, S.A. DE C.V. 2020”. 2020.

–AGAMBEN, Giorgio. *State of exception*. Chicago: University of Chicago Press, 2005

–AZUELA, Antonio (Coord.), con Concepción Contreras y Miguel Angel Cancino *El ordenamiento ecológico del territorio en México: génesis y perspectivas*. Documento. México: SEMARNAT. 2006.

–AZUELA, Antonio “El ordenamiento territorial en la legislación mexicana”. En *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*. México: Instituto de Geografía, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), pp. 57-77. 2013.

–BECK, Ulrich. *Risk Society. Towards a new modernity*. London: Sage, 1992 [1986].

–DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF). “Acuerdo por el que se expide el Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio”. Lunes 5 de agosto de 2019, segunda sección.

–DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF). Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés

público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional. 22 de noviembre 2021.

–Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) (2021-2040). Documento. México: SEDATU, 2021.

–EUÁN-ÁVILA, J.I., García de Fuentes, A., Liceaga-Correa, María de los Ángeles y Munguía Gil, Alfonso (eds.). *La costa del estado de Yucatán, un espacio de reflexión sobre la relación sociedad-naturaleza, en el contexto de su ordenamiento ecológico territorial*. México: Plaza y Valdés, Vol. I y Vol. II, 2014.

–GARCÍA ZAMORA, Heriberto. *Estado y políticas urbanas-ambientales en el corredor Cancún-Tulum, Quintana Roo*. Tesis de doctorado en Urbanismo. México: UNAM, 2010

–GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN. Decreto por el que se formula y expide el programa de ordenamiento Ecológico del Territorio Costero de Yucatán. Diario oficial del Gobierno del estado de Yucatán. Año CX, Mérida, YUC. martes 31 de julio de 2007. núm. 30, 907. Yucatán, 2007.

—Decreto por el que se expide el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Costero del Estado de Yucatán. Decreto Num. 160/2014. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. Año CXVII, Mérida, Yuc, 20 de marzo 2014., núm. 32,571. Edición Vespertina. Yucatán, 2014.

—Decreto por el que se modifica el decreto 160/2014 por el que se expide el programa de ordenamiento ecológico del territorio costero del estado de Yucatán. DECRETO 308/2015. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. Año CXVIII, Mérida, Yuc. 15 de octubre 2015. Núm. 32,958. Ed. Vespertina. Yucatán 2015.

–Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2335-III, 6 de septiembre de 2007.

–HERRERA GARCÍA, Alfonso, “Jurisprudencia Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de México en 2012”. En *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 17, Madrid. págs. 497-528. 2013

–INSTITUTO DE GEOGRAFÍA/UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (IG-UNAM). Documento s/f. Guías metodológicas para la elaboración de programas estatales de ordenamiento territorial (segunda generación). Convenio específico de colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

–INEGI. Censo General de Población y Vivienda 2020. Principales Resultados por localidad. ITER 2020. Quintana Roo. 2020. Extraído [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), abril 2023.

–JESSOP, Bob, *The future of capitalist state*. Cambridge, UK: Polity Press, 2002.

–LATARGÈRE, Jade. “Tenencia de la tierra y protección de los recursos naturales en las áreas naturales protegidas mexicanas”. En *Vetas*, núm. 30, año XI, enero-junio, pp.45-68, 2009.

–LACLAU, Ernesto “Deconstruction, Pragmatism, Hegemony”. En Chantal Moufe *Deconstruction and Pragmatism*. London:Routledge, pp.49-70, 1996.

–Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Congreso de la Unión, México.

–Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Congreso de la Unión, México.

–Ley General de Turismo. Congreso de la Unión, México.

–LI, Tania. “What is land? Assembling a resource for global investment”. En *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol.39, pp. 589–602, 2014.

–LÓPEZ FERNÁNDEZ, R.J., Alfonso Munguía, J. F. J. Franco Sarmiento Franco

“Una nueva reforma del POETCY: El rol del Estado en la protección del ambiente y la participación ciudadana” Ponencia presentada en 21° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. Mérida, Yucatán del 15 al 18 de noviembre. AMECIDER – ITM. Documento, 2016.

–LÓPEZ SANTILLÁN, ÁNGELES A. “El Estado como Capataz. Política ambiental, gobernanza y reterritorialización en el bosque tropical del caribe mexicano”. En *Revista de Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol.36, Núm. 2 (107), mayo-agosto, 2021.

—“Turismo y desarrollo sustentable en Áreas Protegidas. O sobre los ‘nuevos’ contrasentidos para la producción y el marasmo en el ámbito rural.” En *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, CIESAS, Núm. 47, pp. 36-53, enero-abril 2015a.

—“Quemar las naves. El despojo articulado en la isla de Holbox México.” En Gustavo Marín (ed.). *Sin tierras no hay paraíso. Turismo, organizaciones agrarias y apropiación territorial en México*. Tenerife: Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural. pp.39-57. 2015b.

—“Desarrollo turístico e inequidad: el caso de Mahahual en la Costa Maya, Quintana Roo.” En Gustavo Marín, Ana García de Fuentes y Magali Daltabuit (coords.) *Turismo, globalización y sociedades locales en la Península de Yucatán*. Tenerife: PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural. pp.109-137, 2012

—*Metamorfosis del paraíso. La producción de isla Holbox como destino turístico del Caribe mexicano*. Tesis de doctorado en Antropología Social, El Colegio de Michoacán, Zamora, 2010.

—*Asalto al paraíso o la relación de vicisitudes de dos pueblos costeros del Caribe mexicano ante la expansión del turismo internacional*. Trabajo de grado de Maestría en Antropología Social, El Colegio de Michoacán, Zamora, 2004.

–LÓPEZ RAMÍREZ, Alfonso. “Los intereses geoestratégicos de Estados Unidos en el Plan Puebla Panamá y el Corredor Biológico Mesoamericano”. En Teresa Castro y Lucio Oliver (eds.) *Poder y Política en América Latina*. Vol III, CDMX: Siglo XXI- UNAM, pp. 214-250, 2005.

–MARÍN GUARDADO, Gustavo. “Turismo, Áreas Naturales Protegidas y apropiación territorial: el caso del Parque Nacional Tulum”. En G. Marín Guardado, A. García de Fuentes y M. Daltabuit (Coords.), *Turismo, globalización y sociedades locales en la península de Yucatán, México*, Tenerife: Asociación Canaria de Antropología, PASOS Revista de turismo y patrimonio cultural, pp.139-156, 2012.

–MERINO, Mauricio. *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CDMX: CIDE. 2013

–MUMME, Stephen P. “Trade Integration, Neoliberal Reform, and Environmental Protection in Mexico. Lessons for the Americas”. En *Latin American Perspectives*. Núm. 154, Vol. 34-3, Mayo, pp. 91-107, 2007.

–NEWIG, J., P. Derwort, and N. W. Jager. “Sustainability through institutional failure and decline? Archetypes of productive pathways”. En *Ecology and Society*, 24(1):18. 2019.

–OSTROM, Elinor. El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. México. UNAM-CRIM-FCE.

–ONU-DDHH. Carta de relatores de Derechos Humanos al Gobierno de México sobre el Tren Maya. Documento. 2020. Extraído abril 2023. Ver <https://www.cemda.org.mx/carta-de-relatores-ddhh-ONU-al-gobierno-de-mexico-sobre-tren-maya/> y

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25562>

–ONU-HABITAT. *Evidencias para decidir el emplazamiento de las estaciones del tren maya*

por parte del gobierno mexicano:  
*reestructuración territorial para el progreso compartido. Desarrollo integral territorial y urbano de la región sureste de México corredor regional Tren Maya.* Documento s/f, extraído [www.onuhabitat.org.mx](http://www.onuhabitat.org.mx), marzo 2023.

–PETERS, Guy, “State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages”. En *Public Policy and Administration*, Vol. 30 (3–4) pp. 261–276. 2015.

–Presidencia de la República. “Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024”. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019.

–Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Othon P. Blanco. Documento.

–Programa de Desarrollo Urbano de Mahahual, Municipio de Othon P. Blanco. Documento

–Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU) 2021- 2024. Documento. México, SEDATU 2021

–SEMARNAT (2021). Comunicado de Prensa Núm. 46/21 Ciudad de México, a 13 de abril de 2021.

–Programa de ordenamiento ecológico territorial Región Costa Maya 2006. (POET-CM) Decreto mediante el cual se reforma el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la región Costa Maya, Quintana Roo. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 31 de Octubre 2006. Tomo III, Número 95-Extraordinario, edición séptima época.

–Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico.

–ROMERO MAYO, Rafael I. “Dilemas del turismo ecológico en el caribe mexicano. Tenencia de la tierra y participación social en el corredor turístico Costa Maya”. En *Revista Mexicana del Caribe*, Num.4, pp.80- 128, 1997.

–SIORE: Subsistema de Información del Ordenamiento Ecológico-SEMARNAT. [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)

–SÁNCHEZ SALAZAR, M. T., G. Bocco Verdinelli y J. M. Casado Izquierdo. “La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro”. En *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*. México: Instituto de Geografía, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), pp. 19-44, 2013.

–UGALDE, VICENTE, “La coordinación institucional del ordenamiento territorial en México”. En *Revista de Geografía Norte Grande*, 47: 105-120. 2010.

–VÁZQUEZ, Jesús (2012) “Costa Maya, un proyecto inviable”. En el periódico *El Economista*, México, jueves 23 de febrero 2012.

<https://www.economista.com.mx/estados/Costa-Maya-un-proyecto-inviable-20120223-0120.html>. Extraído abril 2023.