

# El movimiento ambientalista de Quintana Roo

Magalí Daltabuit Godás  
Carlos A. Meade de la Cueva



Universidad Nacional Autónoma de México

CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

Dra. Margarita Velázquez Gutiérrez

*Directora*

Dr. Rodolfo Uribe Iniesta

*Secretario Académico*

Lic. Mercedes Gallardo Gutiérrez

*Secretaria Técnica*

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Margarita Velázquez Gutiérrez

*Presidenta*

Lic. Mercedes Gallardo Gutiérrez

*Secretaria*

Dra. Ivonne Szasz Pianta

*Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos,  
Urbanos y Ambientales de El Colegio de México, A.C.*

Dra. Blanca Rebeca Ramírez Velázquez

*Profesora-investigadora del Departamento de Teoría  
y Análisis de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco*

Dr. Antonio García de León Griego

*Profesor de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM*

Dra. Elsa María Cross y Anzaldúa

*Profesora de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM*

*E*l movimiento  
ambientalista  
de Quintana Roo



# *E*l movimiento ambientalista de Quintana Roo

*Magalí Daltabuit Godás*  
*Carlos A. Meade de la Cueva*

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias  
Cuernavaca, Morelos, 2012

QE199 Daltabuit Godás, Magalí.  
M6D35 El movimiento ambientalista de Quintana Roo. / Magalí  
Daltabuit Godás, Carlos A. Meade de la Cueva. Cuernavaca:  
UNAM, CRIM, 2012  
174 p.  
ISBN: 978-607-02-2844-5

1. Ambientalismo - Quintana Roo, México. 2. Movimientos  
ecologistas - Quintana Roo, México. 3. Política ambiental  
- Quintana Roo, México. I. Meade de la Cueva, Carlos A.,  
coautor.

Catalogación en publicación: Martha A. Frías - Biblioteca del CRIM

Esta obra se dictaminó por pares académicos y cuenta con  
la aprobación del Comité Editorial del CRIM para su publicación.

Diseño de cubierta: LadoB Editorial

Fotografía de cubierta: Nicté García, *Cenote de Xcabel*.

Primera edición: 2012

© D.R. Universidad Nacional Autónoma de México,  
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias,  
Av. Universidad s/n, Circuito 2, Col. Chamilpa, CP 62210,  
Cuernavaca, Morelos, México.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el  
medio, electrónico o mecánico, sin la autorización por escrito del editor.

Correo electrónico: [crim@servidor.unam.mx](mailto:crim@servidor.unam.mx)

Sitio en Internet: <http://www.crim.unam.mx>

ISBN: 978-607-02-2844-5

Impreso y hecho en México

# Contenido

INTRODUCCIÓN	9
Presentación	9
Objetivo	11
Marco teórico-metodológico	
<i>Ecología política del turismo y la conservación</i>	13
<i>Alcances</i>	15
ANTECEDENTES	17
Discurso de las agencias internacionales	17
Desarrollo de la gestión ambiental en México	31
<i>Legislación ambiental de México</i>	32
<i>Áreas naturales protegidas y programas de ordenamiento ecológico territorial en Quintana Roo</i>	36
Instituciones académicas de Quintana Roo	48
Industria turística	50
Surgimiento y evolución de las organizaciones de la sociedad civil en México en la península de Yucatán y en Quintana Roo	56

DISCURSO Y CONFLICTOS AMBIENTALES EN QUINTANA ROO DESDE LA ÓPTICA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	72
Tipología de las organizaciones	73
Análisis de la identificación y abordaje de problemas	74
Evaluaciones y visiones	85
La ecología política del sector social en Quintana Roo	93
CRÓNICA DE TRES CONFLICTOS AMBIENTALES	101
Calica	101
Xcabel-Xcabelito	107
Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad de Tulum	112
CONCLUSIONES	127
FUENTES CONSULTADAS	134
ANEXO 1	
Cuestionario para entrevistas con organizaciones de la sociedad civil	141
ANEXO 2	
Perfil de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas	143
ANEXO 3	
Índice de cuadros y mapas	165
MAPAS	169

# Introducción

## PRESENTACIÓN

Desde hace más de tres décadas existe la conciencia, a nivel global, de las complejas interacciones entre los procesos de desarrollo económico y el estado del medio ambiente. Durante los años setenta se hizo evidente que la sobreexplotación de los recursos y la degradación ambiental son el resultado de la irracionalidad económica del modelo de desarrollo imperante, que desvincula la naturaleza de la producción (Leff, 1994). Como una forma de enfrentar la crisis ambiental, las Naciones Unidas, a través del Informe Bruntland, introdujo en 1987 el discurso del desarrollo sustentable, concepto incorporado en los procesos globales actuales, que plantea las metas de mejorar las condiciones de vida de la población mundial y proteger al medio ambiente, para continuar con el modelo de desarrollo y crecimiento económico a través de supuestas estrategias de manejo adecuadas. En las décadas de los ochenta y noventa, con el apoyo de agencias y organizaciones internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la World Wild Fund (WWF), se implementaron iniciativas ambientales como la creación de áreas naturales protegidas, para conservar el medio ambiente y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones locales y, dentro de este contexto, han sido planeados algunos proyectos que tienen el objetivo de lograr la conservación de las áreas protegidas por medio de su desarrollo local. Promover actividades que no sólo mejoren la calidad de vida, sino que también fortalezcan el manejo de las áreas protegidas es uno de los mayores retos para lograr la sustentabilidad (Brandon, 1993). En todo este proceso, la participación de la sociedad civil ha ido creciendo hasta establecer organismos formales

más o menos independientes de los gobiernos y se han articulado en estructuras novedosas, más horizontales, impulsadas por la tecnología comunicativa de la internet.

El discurso del desarrollo sustentable se ha incorporado a todos los aspectos del desarrollo económico de los países y aun a sectores que han sido los causantes de grandes depredaciones ambientales, como es el caso de la extracción de hidrocarburos o del establecimiento de la infraestructura turística en zonas de alta fragilidad ambiental. La contradicción intrínseca del concepto desarrollo sustentable se corresponde con la desvinculación entre los objetivos del manejo sustentable y los procedimientos que objetivamente se aplican para el desarrollo económico.

Entre algunas de las causas de fondo de la pérdida de la biodiversidad y del deterioro ambiental en los países de Latinoamérica y el Caribe está la implementación de políticas económicas que promueven el desarrollo turístico para crear empleos y generar divisas (Parra, 2000). La WWF ha identificado en México el desarrollo del turismo costero como una de las principales amenazas para el medio ambiente natural. Resalta la agresividad del desarrollo urbano-turístico extendido a lo largo de la costa del Mar Caribe, particularmente en Quintana Roo que, con altas tasas de ocupación y densidad en el uso de suelo ha dado lugar al establecimiento de una gran infraestructura turística sobre áreas sensibles, sin las suficientes previsiones de impacto ambiental (WWF, 1999). Una gran parte de los hábitats y de los abundantes recursos naturales de la región se ven amenazados por el avance del desarrollo turístico; se puede decir que entre las principales amenazas están la modificación y la reducción de los ecosistemas costeros y acuáticos debidos a los cambios en la morfología litoral; la deforestación de amplias zonas de la franja costera para construir complejos turísticos, especialmente en los humedales y en los manglares; la degradación de los recursos naturales, la destrucción de los arrecifes, manglares, dunas y la depredación de especies; la degradación de la calidad del agua y la contaminación de los mantos freáticos y de los sistemas lagunares. En la región, la destrucción de los pantanos, de los manglares y la deforestación causan una sedimentación excesiva que degrada y eventualmente destruye los arrecifes coralinos, así como otros hábitats críticos para un gran número de especies. Estos hábitats también sufren

alteraciones por la contaminación derivada de las aguas residuales sin tratamiento que son vertidas al acuífero, y por los residuos sólidos que se confinan en tiraderos a cielo abierto. Recientemente, la pérdida de playas se ha convertido en un grave problema en la costa norte del estado. La destrucción de la duna costera a causa de un desarrollo turístico depredador e irresponsable está cobrando dramáticos saldos que amenazan el futuro del destino (WWF, 1999).

Por eso es importante documentar las acciones que la sociedad civil de Quintana Roo ha tomado frente al deterioro ambiental de la entidad (mapa 1).

## OBJETIVO

Este trabajo es parte de una serie de investigaciones que indagan, desde hace varios años, el impacto del desarrollo turístico en Quintana Roo y en especial en la población de Tulum (Daltabuit *et al.*, 2007; Daltabuit *et al.*, 2000; Pi-Sunyer *et al.*, 1999; Pi-Sunyer y Thomas, 1997); fue concebido como parte de la investigación “Discursos ambientalistas y la generación de ideologías en la economía turística de Tulum, Quintana Roo”, que se desarrolló en 2008 y 2009 y en la que participaron los doctores investigadores Magalí Daltabuit-UNAM, Henry Geddes-UMASS, Brooke Thomas-UMASS, Oriol Pi-Sunyer-UMASS, Carlos Meade-Yaxché-Árbol de la Vida, Yuri Balam-UQROO y la pasante Claudia Avendaño; fue financiada por la Wenner Gren Foundation for Anthropological Research.

Dado el modelo de desarrollo que se viene extendiendo de norte a sur en las costas del estado, resultó evidente que una parte significativa del impacto de este desarrollo se reflejaba en el deterioro creciente del paisaje natural. Al intentar identificar la percepción de los pobladores de Tulum acerca de la relación entre desarrollo turístico y deterioro ambiental encontramos una comunidad —mayoritariamente compuesta por migrantes— poco informada y poco interesada en la problemática ambiental. Por otra parte, identificamos un conjunto de organizaciones que, en contraste, conocen la problemática a profundidad y realizan acciones diversas para enfrentarla. Debido a ello nos ha parecido importante conocer con más detalle la evolución de estas

organizaciones hasta su reconocimiento actual como un movimiento ambientalista que cuestiona el modelo de desarrollo.

El objetivo es identificar, a través del discurso, cómo algunas de las organizaciones de la sociedad civil de Quintana Roo conciben la problemática ambiental y actúan sobre ella; además de ejemplificar las acciones de las organizaciones de la sociedad civil en la crónica de tres conflictos ambientales emblemáticos que son el caso de Calica, el de Xcacel-Xcacelito y la controversia del Programa de Desarrollo Urbano de Tulum.

Para esto se ha emprendido una triple tarea; primeramente, nos ha parecido importante establecer un marco teórico a fin de poder hacer una lectura crítica y multifocal de la información consultada y generada. La ecología política, al abordar los problemas ambientales en la complejidad de sus interacciones sociales, económicas, políticas, culturales y ecológicas, nos ofrece elementos para entender la evolución del movimiento ambiental en el estado y para interpretar el discurso con que se expresa. Para la descripción de este marco teórico que se encuentra en seguida, hemos recurrido a textos básicos de un conjunto de autores asociados a esta corriente.

En un segundo momento, acudiendo a fuentes diversas, hemos contextualizado la evolución del movimiento ambientalista en el marco estatal, nacional e internacional dentro del surgimiento de una conciencia ambiental, misma que se ha venido concretando en realidades institucionales y discursivas, en leyes y en acciones diversas, en cuyo proceso complejo han participado amplios y diversos sectores sociales: agencias internacionales, gobiernos nacionales, instituciones académicas y organizaciones civiles, entre los más significativos. Este contexto histórico se presenta en el capítulo de Antecedentes.

El tercer elemento central de este trabajo es el diseño y la aplicación de entrevistas con dirigentes de organizaciones ambientalistas, para recabar sus discursos de manera directa. La interpretación de estos discursos, considerando el marco histórico, teórico y metodológico, intenta expresar las diversas vertientes en que el movimiento ha evolucionado, sus formas de concebir y abordar la problemática, así como el potencial transformador de sus acciones. La caracterización de las organizaciones y el análisis de sus discursos se presentan en el tercer capítulo.

Por último, en el cuarto capítulo, se hace la crónica de tres conflictos ambientales en los que han tenido un papel protagónico las organizaciones de la sociedad civil de Quintana Roo.

## MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

### Ecología política del turismo y la conservación

El actual esfuerzo por desarrollar un marco teórico-metodológico de la ecología política se centra en el esclarecimiento de las formas en que la problemática ambiental responde a las relaciones de poder y de desigualdad en las sociedades contemporáneas y en establecer las relaciones entre lo local y los procesos globalizadores.

La mayoría de los científicos sociales actualmente asumen que la grave problemática ambiental que vivimos se deriva del tipo de desarrollo económico predominante, que se fundamenta en el usufructo privado e intensivo de recursos naturales como si éstos fueran infinitos. Para algunos de los investigadores mexicanos más destacados, como Enrique Leff y Víctor Toledo, la actual crisis ecológica es una crisis de civilización.

El acceso desigual y los intereses contrapuestos sobre los cada vez más escasos recursos naturales han derivado en infinidad de conflictos socioambientales, objeto de la ecología política. Diferentes grupos de interés o actores —segmentos de la comunidad local, incluyendo ricos y pobres, hombres y mujeres, grupos étnicos, compañías privadas, el Estado, grupos conservacionistas internacionales, organizaciones de la sociedad civil y otros— tienen distintos intereses en el uso de los recursos y en su conservación, y sus propósitos serán en muchos casos contrapuestos y conflictivos. La participación de los distintos actores en la dinámica desarrollo/conservación es un proceso político que incluye necesariamente la controversia y el conflicto (Stonich, 2000, 1998).

La ecología política es una aproximación interdisciplinaria adecuada para analizar las complejas interacciones socioambientales. El enfoque de la ecología política se ha usado para entender cómo las diversas fuerzas sociales, políticas y económicas interactúan para determi-

nar cambios socioambientales a través de las acciones de varios actores sociales que operan a diferentes escalas, y que van de lo global a lo local.

Según Stonich (2000), el análisis de la ecología política integra una serie de componentes, entre otros: la comprensión de las distintas ideologías de los actores sociales que determinan el uso de los recursos, a través de un análisis histórico que permita entender el desarrollo de las relaciones sociales y ambientales, así como sus subsecuentes efectos en el medio ambiente. Entender el amplio rango de actores sociales y de sus intereses es de suma importancia en el enfoque de la ecología política; los actores sociales incluyen personas, instituciones y grupos sociales que están involucrados y/o que son afectados por las decisiones referentes a los temas sobre el desarrollo y la conservación. Se pueden definir como grupos o categorías de personas que ganan o pierden derechos y/o recursos a través de los procesos de desarrollo y conservación. Para identificar a estos actores sociales se debe analizar su poder relativo, los tipos de poder que ejercen, así como los grados de poder que tienen sobre los recursos naturales y sobre las personas.

Algunas de estas categorías de actores sociales relevantes para este trabajo son: actores internacionales que incluyen agencias internacionales como la ONU, el BM y el FMI; actores nacionales, entre los que se cuentan las agencias gubernamentales nacionales, estatales y municipales; actores locales que abarcan, en particular en este estudio, a las organizaciones de la sociedad civil en Quintana Roo.

El análisis de la ecología política concibe al medio ambiente como un sistema complejo y dinámico de interrelaciones ecológicas, económicas, políticas y culturales que tienen un carácter histórico-social. Desde esa perspectiva se integra una serie de componentes esenciales:

- La comprensión de las distintas ideologías de los actores sociales que determinan el uso de los recursos.
- La identificación de los diversos intereses internacionales involucrados, que incluye agencias internacionales, organizaciones e inversionistas privados que promueven un determinado patrón en el uso de los recursos.

- La determinación del papel que juega el Estado, particularmente en términos del establecimiento y de la implementación de políticas que favorecen a ciertos actores sociales sobre otros.
- El esclarecimiento de las relaciones de poder que existen entre los diversos sectores sociales y los conflictos derivados de su acceso desigual a los recursos naturales, así como las decisiones acerca del desarrollo.
- En el caso del desarrollo turístico, el entendimiento de cuáles son los costos y beneficios de éste, de la conservación para las organizaciones y los residentes locales, en función del sector social al que pertenezcan.
- A través de un análisis histórico, el desarrollo de las relaciones sociales y ecológicas con sus subsecuentes efectos en el medio ambiente.

Escobar (2005: 126) considera que la ecología política es un nuevo campo para el estudio de los conflictos de distribución ecológica que “se refieren a las luchas por el acceso a, y por la distribución de los recursos y los servicios ambientales”. Propone una perspectiva amplia de la ecología política que incorpora sistemáticamente lo económico, lo ecológico y lo cultural, definiendo este campo como el estudio de los conflictos distributivos económicos, ecológicos y culturales, o sea que extiende la noción de la ecología política al campo de lo cultural.

Entonces partimos de la ecología política para explorar el desarrollo del movimiento ambientalista en Quintana Roo y así ubicar el alcance de su visión sobre desarrollo económico y conservación ambiental, en el contexto de las políticas económicas dominantes y de la dinámica vertiginosa del desarrollo turístico en el estado.

## Alcances

Al abordar la temática ambiental en el contexto de los impactos del desarrollo turístico, se percibió que la población de Tulum, en su gran mayoría, no contaba con información sobre el tema y se mostraba poco interesada en la problemática. En contraste, se identificó un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que trabaja en la región y que realiza diver-

sas acciones para enfrentar la problemática ambiental, lo cual implica el manejo de información y la planeación organizada de actividades. Nos pareció importante conocer detalladamente la trayectoria y el *modus operandi* de estos grupos de la sociedad civil para aportar nuevos elementos al análisis del impacto del desarrollo en la comunidad de Tulum.

En Quintana Roo existen alrededor de cuarenta organizaciones civiles con un perfil ambientalista. De este universo seleccionamos aquellas que de manera más consistente han incidido en la comunidad de Tulum. Estas organizaciones, por su evolución y por el alcance de sus acciones, representan al mismo tiempo el núcleo más consistente de lo que podríamos llamar movimiento ambientalista. Como se verá después, la diversidad de enfoques y estrategias no ha impedido la creación de alianzas y el surgimiento de convergencias coyunturales, lo que ha propiciado en la opinión pública la idea de un movimiento que, en su conjunto, cuestiona el modelo de desarrollo. Tal cuestionamiento ha polarizado la opinión pública ya que la iniciativa privada y los gobiernos estatales y municipales reprochan a los ambientalistas su oposición al desarrollo, mientras que los sectores de clase media con más preparación aplauden y apoyan las acciones de los ambientalistas.

Por otra parte, el estudio sobre la evolución del movimiento ambientalista nos parece que, en sí mismo, resulta de interés público, pues las organizaciones de la sociedad civil se han convertido en actores importantes que, como veremos, han incidido en la gestión ambiental y en las políticas públicas asociadas al desarrollo turístico de formas diversas y cada vez más consistentes.

Los resultados de este libro son de interés, ya que en todos los ámbitos de la vida social, las acciones de las organizaciones de la sociedad civil han cobrado gran relevancia y quizá sea en el sector ambiental donde han alcanzado mayor influencia. Investigadores del sector académico, estudiantes, activistas ambientalistas y funcionarios públicos de la región, pero también del país y del extranjero, pueden tener interés en conocer la génesis y el desarrollo de un sector de la sociedad civil en el contexto de un proyecto turístico de gran envergadura.

Es importante señalar que el alcance de las conclusiones debe acotarse en un ámbito territorial determinado, en un momento determinado y en una muestra del universo de las organizaciones de la sociedad civil.

## Antecedentes

Este capítulo es una revisión del discurso y de las acciones de las agencias internacionales, de las agencias gubernamentales nacionales, de la legislación ambiental, de la industria turística y de las instituciones académicas que han influido de manera importante en el surgimiento y en la evolución del movimiento ambientalista en el estado de Quintana Roo.

Como punto de partida consideramos que desde los años setenta, pero en particular desde principios de los años noventa, después de la Conferencia de Río 92, varias agencias internacionales ejercieron una gran influencia en las políticas de manejo de los recursos naturales en México: el BM, la ONU, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

A continuación presentamos una breve descripción de cuatro de estas agencias internacionales y de sus discursos con la finalidad de contextualizar el desarrollo de la gestión ambiental en México.

### DISCURSO DE LAS AGENCIAS INTERNACIONALES

#### Banco Mundial

El grupo del BM es la agencia internacional que ha desempeñado el papel más importante como difusor de la corriente de pensamiento económico neoliberal, otorgando al crecimiento económico el papel protagónico y determinante de todo proceso de desarrollo (Maestro, 2001).

Después de la Segunda Guerra Mundial el BM y el FMI surgieron para promover la reconstrucción económica, y a partir de entonces se constituyeron en las agencias claves para el desarrollo. El BM se originó en la Conferencia de Bretton Woods (1944), la cara visible de la agencia líder de financiamiento multilateral, el FMI. Es a partir de ese momento cuando se constituyó un nuevo orden internacional y se consolidó la hegemonía norteamericana (Riquelme, 2000).

La función principal del BM era la de suministrar capital a todos aquellos países que tuvieran necesidad de él y problemas para obtenerlo, orientándose hacia la reconstrucción de la Europa Occidental de la posguerra. Desde su creación, las funciones del banco se han ido ampliando y han dado lugar a una organización compleja que abarca cinco instituciones complementarias entre sí: el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) (1944), la Corporación Financiera Internacional (CFI) (1956), la Asociación Internacional de Desarrollo (AID) (1960), el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) (1966), y la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (AMGI) (1988), de tal forma que resulta más preciso hablar del Grupo del Banco Mundial para referirse al conjunto de ellas.

Según Maestro (2001), el BM distingue cuatro etapas en su percepción del desarrollo: El primer periodo es 1944-1970. Se le identifica como la etapa de necesidades de capitalización básica; predominó el concepto del desarrollo como proceso de transformación de una economía tradicional (agrícola) a una economía industrial para lo cual era necesaria la creación de infraestructura básica. Este modelo de desarrollo fue hegemónico en los círculos de poder de los años cincuenta. La mayor preocupación de los científicos y de los políticos a partir de estos planteamientos, y hasta los años setenta, se centró en el tipo de desarrollo necesario para resolver los problemas económicos y sociales de estas regiones del mundo.

En la segunda etapa, la década 1970, el BM admitió la pobreza como un problema teórico que se debía resolver mediante una estrategia que combinara el crecimiento económico con la satisfacción de las necesidades básicas. Los mecanismos propuestos por el banco para satisfacer las necesidades básicas estaban fundamentados en el incremento de la productividad de los sectores pobres de tal manera que se

incorporaran mayores capas de la población a los mecanismos capitalistas de producción, distribución y consumo.

Los gobiernos diseñaban e implementaban políticas de desarrollo; las instituciones llevaban a cabo programas en las ciudades y en el campo; los expertos estudiaban el subdesarrollo. Estas políticas unieron las economías de los países subdesarrollados a las de las naciones desarrolladas del mundo y vincularon sus más remotas poblaciones con los sistemas económicos y de capital nacionales.

Cuando las economías locales de autosuficiencia se reestructuraron para que lograran participar en el sistema de mercado, rápidamente los recursos naturales, los productos agrícolas y la fuerza de trabajo se transformaron en mercancías. La ideología capitalista fue permeando las comunidades y los pequeños poblados de la mayoría de los países subdesarrollados, y sus habitantes fueron inducidos a cambiar sus valores tradicionales por los valores dominantes del sistema capitalista. Esta expansión del sistema de mercado ha privado a millones de personas del acceso a la tierra, al agua y a otros recursos naturales; también ha erosionado su capacidad de autosuficiencia, su cultura y sus lazos comunitarios. Durante este periodo se empieza a generar el problema de la deuda externa de los países subdesarrollados.

La tercera etapa fue en la década 1980 o “década perdida”, la crisis de la deuda externa determinó que el BM y el FMI definieran y exigieran la aceptación del refinanciamiento de la misma a través de políticas de ajuste estructural (Riquelme, 2000). Tal estrategia implicó una profunda liberalización comercial, la desregularización de la economía y las privatizaciones en los países en los que se aplicó; tuvo altos costos sociales debido a la reducción de los programas de cobertura social y a la restricción del gasto público de los Estados; entonces se profundizan en todo el mundo tanto la degradación ambiental como el deterioro en la calidad de vida de la población, problemas que, por primera vez, se definen como globales.

Por eso en 1984, durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, se decidió crear la Comisión sobre Medio Ambiente y Desarrollo; su primer reporte, en 1987, *Nuestro Futuro Común*, también conocido como Informe Brundtland, fue uno de los documentos más importantes al promover el concepto de desarrollo sustentable, definido

como aquel que “permite a las generaciones presentes satisfacer sus necesidades, sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”, planteamiento que se consideró básico para alcanzar la superación de las condiciones de pobreza (Pronk y Haq, 1992).

Finalmente, el cuarto periodo es en la década 1990, la apertura económica y la estabilidad monetaria, junto con las reformas del Estado, se generalizaron en los países endeudados; entonces el BM plantea que el crecimiento y la globalización competitiva requieren como condiciones necesarias dar primacía al sector privado, el libre funcionamiento del mercado y la apertura externa. Es decir que el banco seguía dando la mayor importancia al ajuste estructural y a la lógica del mercado, aunque ya con un barniz ecológico y de desarrollo humano. El crecimiento económico, rebautizado como desarrollo sostenible, se propone como un remedio contra la pobreza y contra la degradación ambiental, pero relega en un segundo plano la redistribución y la equidad.

Desde entonces, el BM ha sido impulsor de la política neoliberal, a través de las reformas estatales en el ámbito gubernamental, y de la implantación de las reglas de la competitividad en las negociaciones globalizadas del intercambio económico transnacional. El BM y el FMI se convirtieron en organismos de orientación y control de las políticas internas de los países, con alta influencia en las legislaciones locales, e impusieron principios rectores que serían capaces de colocar a los países en el camino del desarrollo sustentable: equilibrio fiscal (reducción de gastos públicos), apertura comercial, liberalización financiera, desregulación de los mercados domésticos y privatización de las empresas y de los servicios públicos (Riquelme, 2000).

Explica Riera (2007: 3) que, en los años noventa y hasta la fecha, la prioridad en las medidas de la reforma son las privatizaciones, por lo que “se produce una gran ola de reconquista por parte de las grandes transnacionales, que adquieren el control de los recursos naturales de los llamados países en desarrollo, y también el de sus ejes estratégicos tanto a nivel industrial como a nivel de servicios”.

Actualmente, el BM integra los derechos humanos en su discurso; supuestamente busca no sólo eliminar la pobreza, sino promover

la implementación de estos derechos, pero de hecho sigue con una política macroeconómica que implica más privatizaciones en los países en desarrollo, y privatización significa privatizar la salud, la educación y otro tipo de servicios fundamentales como las telecomunicaciones y la distribución del agua, hechos totalmente contradictorios con los derechos humanos (Toussaint, 2004).

Toussaint en su libro *Banco Mundial o golpe de Estado permanente* (2007) explica que contrariamente a lo que se suele creer, el BM no tiene como misión combatir la pobreza; en realidad, en lugar de combatirla, la reproduce. En la práctica, las instituciones que conforman el Grupo del Banco Mundial son instrumentos de subordinación utilizados por las potencias más industrializadas encabezadas por Estados Unidos para imponer sus intereses a los países del sur. Queda claro que el BM impone reglas y controles totalmente intervencionistas (Riquelme, 2000), y que estos principios son los que rigen los nuevos procesos globales de desarrollo. Aquí, la conservación del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales no son valores que verdaderamente pesen en las decisiones del banco.

## Organización de las Naciones Unidas

Al término de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, 51 países integraron la ONU, con el compromiso de mantener la paz y la seguridad internacionales, desarrollar relaciones amistosas entre las naciones, y promover el progreso social, mejores niveles de vida y los derechos humanos. Debido a su singular carácter internacional y a las competencias de su Carta Fundacional, la organización puede adoptar alguna decisión sobre una amplia gama de asuntos, y proporcionar un foro a sus actuales 192 Estados miembros para expresar sus opiniones, a través de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social y otros órganos y comisiones.

La labor de las Naciones Unidas llega a todos los rincones del mundo y consiste en el mantenimiento de la paz, en la consolidación de la paz, en la prevención de los conflictos y en la asistencia humanitaria. La organización también trabaja en problemas fundamentales, como el desarrollo sostenible, el medio ambiente y la protección de los

refugiados, el auxilio en casos de desastre, la lucha contra el terrorismo, el desarme y la no proliferación de armas nucleares, en la promoción de la democracia, los derechos humanos, la gobernanza, en el desarrollo económico y social y en la salud internacional, en la limpieza de las minas terrestres, la expansión de la producción de alimentos, y más, con el fin de alcanzar sus objetivos y coordinar los esfuerzos para un mundo más seguro para ésta y futuras generaciones.

La ONU es tanto partícipe como testigo de una sociedad civil mundial en aumento. Los organismos de la sociedad civil colaboran de manera creciente con el sistema de las Naciones Unidas y funcionan como enlaces de importancia entre la organización y la sociedad civil, además tienen un papel importante en las principales conferencias del órgano internacional y son indispensables para los esfuerzos del mismo a nivel internacional, pues se les consulta sobre asuntos relativos a políticas y programas de las Naciones Unidas. La ONU organiza y es sede de sesiones informativas, reuniones y conferencias para los representantes de las organizaciones de la sociedad civil acreditados en oficinas, programas y agencias de la ONU.

En 1972, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, llevada a cabo en Estocolmo, se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (UNEP, por sus siglas en inglés) y fueron firmados acuerdos regionales e internacionales con el propósito de proteger el medio ambiente mundial en temas específicos.

Río de Janeiro fue la sede de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Río-92, realizada del 3 al 14 de junio de 1992, en la cual participaron delegaciones nacionales de 175 países; y fue la primera reunión internacional de esa magnitud después de la Guerra Fría.

Los compromisos específicos adoptados en la Conferencia Río-92 incluyeron dos convenciones, una, sobre cambios climáticos; y otra, sobre la biodiversidad; también una Declaración de Principios sobre Bosques. La conferencia aprobó, igualmente, documentos de objetivos más amplios y de naturaleza más política: la Declaración de Río y la Agenda 21. Ambos incluyen el concepto fundamental de desarrollo sostenible, que combina las aspiraciones compartidas de todos los países por el progreso económico y material, con la necesidad de una

conciencia ecológica. Además, introducen un objetivo global de paz y de desarrollo social duraderos; no obstante Río-92 constituyó una respuesta tardía a las gestiones de los países del sur hechas desde la reunión de Estocolmo.

El término desarrollo sostenible se puso de moda en una época en la que la crisis ecológica, social y económica se manifestó cada vez de manera más exacerbada en todos los niveles; desde el global planetario, hasta el regional o local. El discurso del desarrollo sostenible se enfoca, en su propuesta teórica, hacia la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos de la Tierra, sin aumentar el uso de los recursos naturales más allá de la capacidad del ambiente para proporcionarlos indefinidamente, tratando de cambiar políticas y prácticas desde el ámbito individual hasta el internacional.

Los 175 Estados de Río-92 aprobaron impulsar políticas de desarrollo de los planes de acción local a favor de la sostenibilidad adoptando así la Agenda 21 o Programa 21 como plan de acción global hacia el desarrollo sostenible.

En cuanto al surgimiento del concepto desarrollo sostenible, Naredo (2000) señala que, tras la aparición del Informe sobre Nuestro Futuro Común:

A la vez que se extendía la preocupación por la “sostenibilidad” se subrayaba implícitamente, con ello, la insostenibilidad del modelo económico hacia el que nos ha conducido la civilización industrial. Sin embargo, tal preocupación no se ha traducido en la reconsideración y reconversión operativa de este modelo hacia el nuevo propósito. Ello no es ajeno al hecho de que el éxito de la nueva terminología se debió en buena medida al halo de ambigüedad que la acompaña: se trata de enunciar un deseo tan general como el antes indicado sin precisar mucho su contenido ni el modo de llevarlo a la práctica.

Más adelante apunta:

El extendido uso del epíteto “sostenible” en la literatura económico-ambiental se inscribe en la inflación que acusan las ciencias sociales de términos de moda cuya ambigüedad induce a utilizarlos más como

conjuros que como conceptos útiles para comprender y solucionar los problemas del mundo real [...] La mayor parte de la indefinición vigente procede del empeño de conciliar el crecimiento (o desarrollo) económico con la idea de sostenibilidad, cuando cada uno de estos dos conceptos se refieren a niveles de abstracción y sistemas de razonamientos diferentes: las nociones de crecimiento (y de desarrollo) económico encuentran su definición en los agregados monetarios homogéneos de producción y sus derivados que segrega la idea usual de sistema económico, mientras que la preocupación por la sostenibilidad recae sobre procesos físicos singulares y heterogéneos.

En el fondo, el concepto implica un replanteamiento del actual modelo de desarrollo, tradicionalmente basado en parámetros cuantitativos de crecimiento económico puro y duro, que no ha tenido en cuenta los efectos negativos (las llamadas externalidades negativas en el discurso economicista) que nuestras actividades socioeconómicas tienen sobre el entorno natural, sobre las sociedades contemporáneas, que se encuentran en cualquier parte del planeta, y sobre las sociedades del futuro, las cuales tienen el derecho a recibir un medio ambiente en condiciones tales que puedan ejercer sus propias opciones de vida. Se trata de un esfuerzo conceptual para integrar las esferas de lo ambiental, lo económico y lo social, tradicionalmente separadas e incluso entendidas como incompatibles.

En la Declaración de Río el desarrollo sostenible se percibe en una base tridimensional. Se pretende alcanzar un nuevo modelo de desarrollo que incluye una dimensión económica, una social y una ambiental. Estos pilares constituyen la base ineludible del modelo de desarrollo futuro que se debería impulsar, aunque habría que asumir que un replanteamiento del actual modelo de desarrollo debería pasar por la necesidad de analizar críticamente el término desarrollo, demasiado contaminado por la racionalidad capitalista. La sostenida voluntad de desarrollo que se expresa en el discurso empresarial y gubernamental, y que ha contaminado a las ciencias sociales y a las propias organizaciones de la sociedad civil, es un elemento consustancial del sistema imperante y debiera ser seriamente cuestionado.

Meade (2006) menciona que

El concepto de desarrollo sustentable conserva, desde luego, la idea de desarrollo, que connota indefectiblemente la perniciosa visión capitalista de que todo debe estar en continuo crecimiento, sin lo cual los procesos de acumulación, plusvalía y utilidad se detendrían. De hecho, el modelo que impulsa el desarrollo sustentable desde hace casi tres décadas sólo ha contribuido a perpetuar el subdesarrollo en el que vive la mayoría de la población mundial.

### **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

El PNUD es el organismo miembro de la ONU que desde 1965 trabaja “para reducir la pobreza en el mundo y los problemas asociados con ésta, a través de prácticas que apoyan al desarrollo humano y el progreso económico y social” de los países en los que el PNUD tiene presencia. Como organización basada en el conocimiento, en México, colabora con los gobiernos federales, estatales y municipales, con el sector privado y la sociedad civil, brindándoles información técnica, asesorías, recomendaciones y recursos para diseñar políticas públicas y proyectos orientados al desarrollo ([www.undp.org.mx](http://www.undp.org.mx)).

El PNUD enfoca su trabajo en las áreas que, a nivel internacional, se consideran prioritarias para el desarrollo humano. Con todo, sus oficinas en los países en los que tiene presencia orientan y ajustan su agenda de trabajo conforme a las necesidades específicas del lugar.

En México, la representación del PNUD implementa un programa de trabajo centrado en el combate a la pobreza y a las desigualdades, en la integración productiva, el fomento de la cultura democrática, la preservación del medio ambiente y en el fortalecimiento de la cooperación técnica mexicana hacia terceros países; todo esto, a partir de cinco ejes temáticos definidos como: 1) desarrollo humano; 2) gobernabilidad democrática; 3) medio ambiente y energía; 4) sector privado y desarrollo, y 5) equidad de género.

Algunos de los trabajos de investigación que produce el PNUD y que han servido para la orientación y creación de políticas públicas son los informes sobre desarrollo humano (IDH). A nivel mundial, dichos

informes se han publicado anualmente desde 1990; en México se elaboró el primero en 2002, y en 2004, el segundo.

Para el PNUD, la reducción de la pobreza y la expansión del desarrollo de las personas son las claves para avanzar en el logro de mayor libertad para los individuos del mundo. Según este enfoque, el concepto de desarrollo está vinculado con el de libertad. El desarrollo humano de las personas es visto como la condición para que éstas amplíen sus posibilidades de elegir entre distintos tipos de vida. La libertad de los individuos y, por lo tanto, sus posibilidades de elegir, requieren del desarrollo de un conjunto de capacidades que permitan el ejercicio de esa libertad, y que incluyen principalmente la salud, la educación y las oportunidades de ingreso.

Otros temas ligados al desarrollo humano y en los que el PNUD presta atención son la libertad política, económica y social; las oportunidades para tener una vida creativa y productiva y disfrutar del respeto por sí mismo y de la garantía de los derechos humanos; la participación, la sustentabilidad del medio ambiente, la equidad de género, entre otros.

Un ejemplo del tipo de programas implementados por las Naciones Unidas en Quintana Roo es el Programa de Participación Comunitaria en la Conservación de Sian Ka'an (Community Management of Protected Areas Conservation [COMPACT, por sus siglas en inglés]).

Empezó en 2000, en seis sitios del mundo asociados con reservas de la biosfera nombrados como Patrimonio de la Humanidad y en algunas áreas con arrecifes de importancia mundial. En México, los primeros proyectos fueron financiados en 2001 en el área que afecta la reserva de la biosfera Sian Ka'an, Quintana Roo, la cual incluye gran parte del Sistema Arrecifal Mesoamericano.

Esta reserva había tenido experiencia previa con el Programa de Pequeños Subsidios a Organizaciones no Gubernamentales, administrado por el PNUD con apoyo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environmental Facility) y de la Fundación de las Naciones Unidas.

Un requisito de COMPACT fue que solamente podían ser financiadas dos tipos de organizaciones: grupos de base organizados (de comunidades) y organizaciones no gubernamentales (ONG, de profesionales). De estas últimas hubo once que participaron del financiamiento

de los proyectos; algunas fueron Amigos de Sian Ka'an A. C., Tropica Rural Latinoamericana A. C., U'yo'olche A. C. y Econciencia.

Los objetivos de COMPACT-Sian Ka'an son:

- Conocer, valorar y proteger la reserva de Sian Ka'an y la biodiversidad regional.
- Conocer, valorar y divulgar la cultura maya, especialmente en lo que se refiere al conocimiento y manejo de la biodiversidad: lengua, conocimientos, tradiciones, cosmovisión y situación ante él.
- Mejorar la calidad de vida de las comunidades, con proyectos que usen de forma sustentable los recursos de los que disponen.
- Apoyar a las organizaciones, especialmente a las de base comunitaria, mediante la planeación participativa, la capacitación y el acompañamiento técnico para que puedan cumplir los puntos anteriores.

En el área de Sian Ka'an fueron financiados 45 proyectos a partir de las convocatorias 2001, 2002 y 2003 (cuadro 1).

En una evaluación realizada por expertos sobre los resultados del COMPACT se resaltaron algunos problemas que hubo en este programa; uno de ellos fue la feroz competencia que se propició entre las organizaciones no gubernamentales de la región por los recursos. El impacto que causó el requerimiento de que participaran mujeres y el de que los grupos estuvieran legalmente constituidos suscitaban cambios en la organización comunitaria tradicional de los pobladores de algunos lugares. Sin embargo, lo más desalentador de este programa es que ha sido incapaz de revertir las inercias del desarrollo dominante o de incidir sustancialmente en las políticas públicas que se aplican en el desarrollo regional.

### **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente**

Tiene como misión dirigir y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente, inspirando, informando y dando a las naciones y a los pueblos los medios para mejorar la calidad de vida, sin poner en riesgo la de las futuras generaciones; su función consiste en ser la principal

CUADRO 1  
 PROYECTOS FINANCIADOS POR EL PROGRAMA COMPACT DEL PNUD  
 ENTRE 2001 Y 2003

<i>Proyecto</i>	<i>Número de proyectos</i>
Comercialización internacional a base del concepto de desarrollo sostenible	3
Uso sustentable de la biodiversidad de la tierra	9
Ecoturismo comunitario	10
Rescate de la cultura y lengua maya	7
Plantas medicinales	5
Educación ambiental	4
Asesoría técnica a grupos financiados	5
Divulgación, evaluación y seguimiento del programa	3

Fuente: elaborado por los autores.

autoridad ambiental mundial que establezca las actividades en pro del medio ambiente, que promueva la aplicación coherente de los aspectos ambientales del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y actúe como defensor autorizado del medio ambiente a nivel mundial; sus elementos básicos revitalizados son los siguientes:

- Analizar el estado del medio ambiente mundial y evaluar las tendencias ambientales mundiales y regionales, prestar asesoramiento normativo, facilitar pronta información sobre amenazas ambientales y catalizar y promover la cooperación y las actividades internacionales, basándose en los conocimientos científicos y técnicos más avanzados.
- Fomentar el desarrollo del régimen jurídico ambiental internacional con miras al desarrollo sostenible, incluido el desarrollo de vínculos coherentes entre los convenios internacionales relativos al medio ambiente.
- Promover la aplicación de normas y políticas internacionales acordadas, controlar y fomentar el cumplimiento de los acuerdos

internacionales y de los principios ambientales y alentar la cooperación para hacer frente a los nuevos problemas ambientales.

- Fortalecer su función de coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente, así como ser un organismo de ejecución del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, basándose en sus ventajas comparativas y en su competencia científica y técnica.
- Promover el aumento de la conciencia pública y facilitar la cooperación eficaz entre todos los sectores de la sociedad y las entidades que participen en la aplicación de las actividades internacionales en pro del medio ambiente, y actuar como vínculo eficaz entre los círculos científicos y los encargados de decidir en los planos nacional e internacional.
- Prestar servicios de asesoramiento y para la elaboración de políticas generales a los gobiernos y a las instituciones pertinentes en áreas clave del desarrollo de las instituciones.

En relación con la elaboración de políticas ambientales y derecho, el PNUMA se enfoca en:

- Analizar, examinar y elaborar políticas relacionadas con el medio ambiente y formular posiciones de política en respuesta a las nuevas cuestiones y acontecimientos ambientales.
- Elaborar nuevos instrumentos jurídicos, económicos y otros instrumentos de políticas y creación de marcos institucionales, y en el fortalecimiento de los instrumentos y marcos existentes, para hacer más efectivas las políticas ambientales.
- Mejorar la coordinación de las políticas y del intercambio de información en materia de medio ambiente, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas.
- Fomentar la participación del sector privado, de las ONG y de los principales grupos de interés en el diálogo y la elaboración de políticas ambientales.
- Movilizar recursos.

CUADRO 2  
REUNIONES INTERNACIONALES DE LA ONU SOBRE MEDIO AMBIENTE

<i>Año</i>	<i>Acuerdo</i>
1972	Informe del Club de Roma y el MIT “Los límites del crecimiento”
1972	Declaración sobre medio ambiente humano (presencia de 113 países), aprobada en la conferencia de Estocolmo de la ONU (Resolución 2398 - XXIII)
1972	Creación del PNUMA con sede en Gigiri, Kenia (Resolución 2997 - XXVIII)
1982	Primer programa de la ONU sobre el ambiente - Carta mundial de la naturaleza (Resolución 37/7), proclamada el 28 de octubre de 1982 como instrumento ambiental jurídicamente no obligatorio.
1987	Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo: Nuestro Futuro Común (Informe Bruntland)
1988	Se establece el Panel Intergubernamental en Cambio Climático (IPCC)
1989	Convocatoria a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo a realizarse en Río de Janeiro (Resolución ONU 44/228)
1992	Declaración de Río (presencia de 178 países) Declaración de Principios de los Bosques Convenio Marco sobre Cambio Climático (UNFCCC) Convenio sobre Biodiversidad Agenda 21
1995	Cumbre de Copenhague
1997	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible conocida como RÍO+5. Considerada un fracaso por la ausencia de los principales países en desarrollo.
2001	Plataforma de acción - Río de Janeiro. Elaborada por la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe, preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)  
REUNIONES INTERNACIONALES DE LA ONU SOBRE MEDIO AMBIENTE

<i>Año</i>	<i>Acuerdo</i>
2002	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible Johannesburgo, conocida como RÍO+10
2010	COP 16. Cancún, México

Fuente: elaborado por los autores.

El cuadro 2 presenta un listado de las principales reuniones que se han llevado a cabo desde los años setenta en relación con el discurso del desarrollo sustentable, y en las que se han llegado a acuerdos internacionales.

Una vez descrito el discurso ambiental de las instituciones internacionales, en la siguiente sección veremos cómo éste ha permeado el discurso y cómo se ha concretado en las políticas sobre el medio ambiente de las instituciones gubernamentales nacionales y estatales.

## DESARROLLO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO

Para abordar el estudio de la gestión ambiental en México nos enfocaremos a las instituciones que han tenido a su cargo la protección del medio ambiente y haremos una revisión de la legislación ambiental vigente considerando además otros sectores que han incidido en temas ambientales, como lo es el académico.

Podemos remontar los orígenes de las actuales políticas ambientales al año 1901, cuando se realizó el Segundo Congreso de Clima y Meteorología, en el cual el ingeniero Miguel Ángel de Quevedo planteó la necesidad de establecer leyes enérgicas para la conservación de los bosques, aduciendo que los problemas de desertificación se derivan de la deforestación. Para impulsar esta propuesta se creó la Junta Central de Bosques, con la cual el ingeniero Quevedo emprendió una lucha en defensa de los bosques mexicanos (Simonian, 1999).

En 1917 estableció el primer Parque Nacional en el Desierto de los Leones y, en ese mismo año, introdujo el concepto de conservación

en el artículo 27 de la Constitución: “La Nación siempre tendrá el derecho de imponer, sobre la propiedad privada, las reglas que dicte el interés público, y de reglamentar el uso de los elementos naturales susceptibles de apropiación, de modo de distribuir equitativamente la riqueza pública y salvaguardar su conservación”.

Otro antecedente importante de la política ambiental en México lo encontramos en los años cuarenta, con la promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y Agua. Hay que tomar en cuenta que, como menciona Simonian (1999), a lo largo de cuatro décadas (1940-1980), la estrategia de desarrollo nacional se centró en el impulso a la industrialización a través de la sustitución de las importaciones. El medio fundamental fue la intervención directa del Estado en la economía, que incluía la protección de un mercado interno. La industrialización subordinó el desarrollo de las demás actividades económicas, particularmente las del sector primario, promovió un modelo de explotación intensiva y extensiva de los recursos naturales, así como un desarrollo urbano industrial que no previó sus efectos ambientales, ni reguló adecuadamente sus resultados en lo que se refiere al manejo de residuos, a la emisión de contaminantes a la atmósfera o a las descargas en los cuerpos de agua. Esto ocasionó, en muchas regiones del país, el deterioro ambiental ante el cual tenía que responder la legislación mexicana (Simonian, 1999); a partir de los años setenta, se empiezan a establecer leyes para la protección del medio ambiente.

### **Legislación ambiental de México**

Un aspecto prioritario de nuestro estudio es la revisión de las acciones gubernamentales relacionadas con el desarrollo económico y con la protección del medio ambiente en el estado de Quintana Roo hacia el final de la década de los setenta. Damos una breve cronología de la evolución del marco jurídico ambiental en México:

*1971.* Se promulgó la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, que fue la primera ley en la materia.

*1972.* Primera respuesta directa de la organización administrativa del gobierno federal para enfrentar los problemas ambientales del desarrollo desde un enfoque eminentemente sanitario, al instituirse la

Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Esta fue la primera instancia de gobierno encargada expresamente de la gestión ambiental.

*1976.* Ley General de Asentamientos Humanos, en la cual se integran aspectos ambientales en la planeación del territorio.

*1978.* Se creó la Dirección General de Ecología Urbana, de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, donde comenzaron a elaborarse los ecoplanes.

*1982.* La política ambiental mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral y la Constitución fue reformada para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ambiental. En este año fue creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para garantizar el cumplimiento de las leyes y reorientar la política ambiental del país.

*1984.* Se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente, que incluye por primera vez el ordenamiento ecológico como un instrumento básico de la planeación.

*1988.* Fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), misma que hasta la fecha ha sido la base de la política ambiental del país. En su momento, la expedición de esta ley significó un importante desarrollo de la legislación ambiental del país, además de que marca un desarrollo conceptual del significado de la conservación y del aprovechamiento de los recursos naturales.

Asimismo, otros instrumentos legales que inciden en la regulación de los recursos naturales son las leyes de Pesca, la Federal del Mar, la Forestal, la de Vida Silvestre. Éstas contemplan distintos reglamentos, como los de impacto ambiental, residuos peligrosos, prevención y control de la contaminación de la atmósfera, auditoría ambiental, áreas naturales protegidas, prevención y control de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo-terrestre y terrenos ganados al mar, entre otros.

Específicamente, la LGEEPA establece ocho elementos de gestión ambiental: la planeación ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio, instrumentos económicos, regulación ambiental de los

asentamientos humanos, evaluación del impacto ambiental, las normas oficiales mexicanas, la autorregulación y auditorías ambientales y la investigación y educación ecológicas.

1989. Se creó la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) como autoridad federal en materia de administración del agua, protección de cuencas hidrológicas y vigilancia del cumplimiento de las normas sobre descargas y tratamientos del agua.

1992. Transformación de la SEDUE en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y creación del Instituto Nacional de Ecología (INE) y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

1994. Fue instituida la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), que nació de la necesidad de planear el manejo de los recursos naturales y de las políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales. Esta idea se originó desde 1992, con el concepto de desarrollo sustentable; con este cambio, desapareció la Secretaría de Pesca (SEPESCA) y la SEMARNAP se integró de la siguiente forma:

- Subsecretaría de Recursos Naturales. Sus funciones anteriormente estaban en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), y en la SEDESOL.
- Subsecretaría de Pesca
- Instituto Nacional de Ecología
- Instituto Nacional de la Pesca
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
- Comisión Nacional del Agua
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
- Comisión Nacional para el Conocimiento de la Biodiversidad

1990. Varias agencias internacionales ejercieron una gran influencia en las políticas de manejo de los recursos naturales. Entre otras acciones tomadas, cerca de 150 áreas naturales protegidas fueron establecidas; de este total, veintinueve se encuentran en la Península de Yucatán, diecinueve son de jurisdicción federal, y diez de responsabilidad estatal (Fraga *et al.*, 2008).

*2000.* La Ley de la Administración Pública Federal fue modificada y dio origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). El cambio de nombre fue más allá de trasladar el subsector pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) pues se hizo una gestión funcional que permitiera impulsar una política nacional de protección ambiental para responder a la creciente expectativa nacional de proteger los recursos naturales e incidir en el combate a las causas de la contaminación y de la pérdida de los ecosistemas y de la biodiversidad.

*2001.* Creación de la Comisión Nacional Forestal como un organismo descentralizado dependiente de la SEMARNAT.

*2003.* Aparición del Reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico, en el que se establecen las bases de la actuación del gobierno federal en los procesos de ordenamiento ecológico, de sus atribuciones, así como de su participación en los procesos regionales y locales.

*2004.* Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

Se constituyen los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable como una vía para lograr la descentralización generando espacios de consensos locales. El propósito es lograr un desarrollo rural sólido con la participación de los municipios, toda vez que es en estos espacios territoriales donde es posible promover la participación social como elemento sustantivo en la toma de decisiones. Con esta acción, en el medio rural se abre la oportunidad de los acuerdos y decisiones locales como premisas básicas para la pertinencia de las inversiones y las acciones orientadas al desarrollo rural sustentable.

Los lineamientos generales de planeación ambiental están plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; postula que el desarrollo debe fortalecer la cultura de cuidado al medio ambiente, para no comprometer el futuro de las nuevas generaciones; también establece que el Estado debe crear las condiciones para un desarrollo sustentable que asegure la calidad del medio ambiente y la disponibilidad de los recursos naturales en el largo plazo. Plantea como instrumentos de planeación y de gestión ambiental el ordenamiento ecológico del territorio, las áreas naturales protegidas, la evaluación del impacto ambiental y las unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre.

Contempla metas para lograr el apego a la legalidad y el combate a la impunidad ambiental, incrementando la vigilancia e inspección en las áreas nacionales protegidas, el porcentaje de verificaciones a las actividades de los prestadores de servicios turísticos en las áreas naturales protegidas marinas y litorales, y el porcentaje de visitas de inspección que detectan proyectos que no cumplen con las condicionantes autorizadas en materia de impacto ambiental.

En Quintana Roo, las políticas gubernamentales orientadas a hacer frente a la problemática ambiental se apoyan precisamente en los tres instrumentos de gestión ya señalados: las áreas naturales protegidas, el ordenamiento ecológico del territorio y las manifestaciones de impacto ambiental.

Desde la perspectiva gubernamental, uno de los instrumentos más importantes para la conservación de la biodiversidad y de la promoción de nuevos esquemas de desarrollo regional son las áreas naturales protegidas. Para esto fue creada la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), que agrupa todas las áreas naturales que protegen ecosistemas con un alto grado de conservación. Estas áreas se clasifican, según sus características y usos, en reservas de la biosfera, parques nacionales, monumentos naturales, áreas de protección de recursos naturales, áreas de protección de flora y fauna, santuarios, parques y reservas estatales y zonas sujetas a conservación ecológica (PROFEPA, 1997).

### **Áreas naturales protegidas y programas de ordenamiento ecológico territorial en Quintana Roo**

Las áreas naturales protegidas constituyen porciones del planeta, terrestres o acuáticas, donde supuestamente el ambiente original no ha sido esencialmente alterado por el hombre, y que están sujetas a regímenes especiales de protección, con el propósito de mantener la estructura y los procesos ecológicos, así como de salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres, particularmente las endémicas, amenazadas o en peligro de extinción (PROFEPA, 1997).

De acuerdo con las autoridades federales y estatales, Quintana Roo es punta de lanza en la gestión ambiental del país, por el número e

importancia de sus áreas protegidas (mapa 2), de sus planes de manejo y por los primeros ordenamientos ecológicos elaborados en México ([www.semarnat.gob.mx/leyesnormas/Pages/inicio.aspx](http://www.semarnat.gob.mx/leyesnormas/Pages/inicio.aspx)).

El cuadro 3 consigna la importante cantidad de especies y ecosistemas protegidos legalmente en Quintana Roo, aunque es importante señalar que estas áreas se circunscriben a una problemática general que sufren todas las áreas naturales protegidas del país; asunto que será retomado más adelante.

Algunos de los problemas que enfrentan las áreas naturales protegidas en Quintana Roo y en general en México son que no cuentan con un presupuesto adecuado para implementar los planes de manejo, en especial la vigilancia.

Si bien las figuras jurídicas establecidas desde el ámbito internacional, como las áreas naturales protegidas, son de los pocos mecanismos que el gobierno mexicano ha adoptado a través de sus leyes internas, para su funcionamiento es importante advertir las dificultades que enfrentan de origen. Estas áreas están inmersas en lugares donde los habitantes se ven afectados por los reglamentos de uso y protección de recursos, condición que precisa la necesidad de readecuar dichas figuras de protección de acuerdo con las necesidades concretas de los pobladores locales.

### *Áreas voluntarias de conservación*

Las acciones de conservación no pueden quedar reducidas a la sola creación de reservas y parques. Víctor Toledo menciona que “el establecimiento de reservas, que hacia 2005 alcanzaba ya la impresionante cifra global de 109,000, 11.5% de la superficie terrestre del planeta, es una acción necesaria pero no suficiente” (Toledo, 2009: 7).

La CONANP promulga una nueva categoría de conservación, las áreas voluntarias de conservación, que se integran al sistema nacional sin que sus propietarios pierdan dominio, manejo y gobernanza sobre los territorios reservados. Ésta fue una respuesta al creciente número de áreas voluntarias creadas en el país, especialmente de las comunidades de Oaxaca y de otras entidades como Quintana Roo (PROFEPA, 1997). Este proceso se hizo efectivo con la modificación de la LGEEPA de 2008.

CUADRO 3  
QUINTANA ROO: ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (FEDERALES Y ESTATALES)

<i>Nombre</i>	<i>Fecha de decreto</i>	<i>Categoría</i>	<i>Área total (ha)</i>	<i>Importancia</i>
Parque Nacional Isla Contoy	8/feb/61	parque nacional	5,126	hábitat de aves marinas; sus playas son lugar de reproducción de especies amenazadas de extinción
Parque Nacional de Tulum	23/abr/81	parque nacional	664	sitio de importantes vestigios arqueológicos
San Felipe Bacalar	7/jul/83	unidad de evaluación y monitoreo de la biodiversidad	1,064	manejo y protección de recursos forestales y fauna silvestre
Chankanaab	26/sep/83	parque natural municipal	14	
Reserva de la Biosfera Sian Ka'an	20/ene/86	reserva de la biosfera	528,147	ecosistemas en buen estado de conservación y representativos de provincias biogeográficas, alta diversidad natural, presencia de especies de flora y fauna y asociaciones vegetales amenazadas de extinción; presencia de vestigios arqueológicos
Uaymil	17/nov/94	área de protección de flora y fauna	84,088	protección de la cuenca hidrológica de la Bahía del Espíritu Santo y su alta biodiversidad; mantos acuíferos; protección de ecosistemas poco alterados; sitio de especies de flora y fauna en peligro de extinción, rara y endémica

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)  
 QUINTANA ROO: ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (FEDERALES Y ESTATALES)

<i>Nombre</i>	<i>Fecha de decreto</i>	<i>Categoría</i>	<i>Área total (ha)</i>	<i>Importancia</i>
Yúm Balam	6/jun/94	área de protección de flora y fauna	154,052	protección de los ecosistemas de selva y la cuenca hidrológica que drena hacia la laguna Uaymil
Parque Urbano Kabah	8/nov/95	parque urbano	41.48	conservación de áreas verdes
Refugio Estatal de Flora y Fauna Laguna Colombia	12/jul/96	zona sujeta a conservación ecológica	1,113.54	contiene un 56.4% del total de especies registradas para la isla; ruinas prehispánicas
Santuario del Manatí Bahía de Chetumal	24/oct/96	zona sujeta a conservación ecológica	281,320	hábitat de especies; vegetación y animales bajo estatus de amenaza o en peligro de extinción
Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc	19/jul/96	parque marino nacional	8,673.06	formaciones arrecifales de importancia ecológica y en buen estado de conservación; protección contra la presión turística
Arrecifes de Cozumel	19/jul/96	parque marino nacional	11,987	formaciones arrecifales en buen estado de conservación y protección contra la presión turística
Banco Chinchorro	19/jul/96	reserva de la biosfera	144,360	protección de las formaciones arrecifales más grandes de su tipo en México y la cuenca del Caribe; forma parte del Sistema Arrecifal Mesoamericano

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)  
 QUINTANA ROO: ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (FEDERALES Y ESTATALES)

Nombre	Fecha de decreto	Categoría	Área total (ha)	Importancia
Arrecifes de Puerto Morelos	2/feb/98	parque nacional	9,066	protección de las formaciones arrecifales contra la presión turística
Santuario de la tortuga marina X'Caclit-X'Caclit	21/feb/98	zona sujeta a conservación ecológica	362.1	principal sitio de anidación de las tortugas marinas Blanca ( <i>Chelonia mydas</i> ) y Caguama ( <i>Caretta caretta</i> ); hábitat de la palma Kuka ( <i>pseudophoenix sargentii</i> ) especie amenazada
Arrecifes de Sian Ka'an	2/feb/98	reserva de la biosfera	34,927	proteger las formaciones arrecifales de la reserva, que se encuentra en buen estado de conservación, y forman parte del segundo complejo arrecifal más grande del mundo
Refugio de Flora y Fauna Laguna Manatí	9/ago/99	zona sujeta a conservación ecológica	202.99	hábitat de <i>rivulus marmoratus</i> , nuevo registro para el país y del <i>Dormitator latifrons</i> nuevo registro para la Península de Yucatán
Refugio Estatal de Flora y Fauna Sistema Lagunar Chacmochuch	9/ago/99	zona sujeta a conservación ecológica	1,914.52	hábitat de <i>rivulus marmoratus</i> nuevo registro para el país, y del <i>Dormitator latifrons</i> , nuevo registro para la Península de Yucatán
Arrecifes de Xcalak	27/nov/2000	parque nacional	13,340	protección de la Poza, formación arrecifal única en el mundo; protección de los arrecifes; diversificación de las actividades productivas para los pobladores

Fuente: elaborado por los autores.

### *Programas de ordenamiento ecológico territorial*

Otro de los instrumentos de gestión ambiental utilizados en Quintana Roo es el ordenamiento ecológico del territorio, que es fundamental para planear y programar el uso del suelo y las actividades productivas, así como para ordenar los asentamientos humanos y el desarrollo de la sociedad en congruencia con la vocación natural del suelo, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la protección de la calidad del ambiente de la zona (Gobierno del Estado, 2000).

En 1991 fue publicado, en el *Diario Oficial de la Federación*, el Acuerdo Presidencial que ordenó a la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y a la Secretaría de Turismo planear el ordenamiento ecológico para el desarrollo turístico de la región denominada Corredor Cancún-Tulum, con la participación correspondiente del Gobierno del Estado de Quintana Roo y de los municipios de Benito Juárez y Cozumel, a efecto de que los usos y destinos del suelo fueran congruentes con el ordenamiento ecológico.

El 28 de julio de 1993 fue creado el municipio de Solidaridad. Hacia 1994, los titulares de las secretarías de Desarrollo Social y de Turismo, el Gobierno del Estado de Quintana Roo y los presidentes de los municipios de Benito Juárez, Cozumel y Solidaridad celebraron el acuerdo de coordinación para el ordenamiento ecológico de la región denominado Corredor Cancún-Tulum; sin embargo no se implementó en ese momento ya que una defectuosa arquitectura jurídica hizo inviable la aplicación del instrumento.

El Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 estableció que el ordenamiento ecológico del territorio del estado es un instrumento eficaz para la protección del ambiente, la conservación y utilización adecuada de los recursos naturales, al fomentarse el desarrollo de las acciones de manejo y aprovechamiento de los ecosistemas.

Posteriormente, en 2001 las autoridades acordaron apoyar la modificación, expedición y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región, denominada Corredor Cancún-Tulum debido —dicen— “a que los modelos de desarrollo turístico de masas que se desarrollan actualmente y las tendencias de los mercados de capital asentados en la región han limitado su cumplimiento, por lo que es ne-

cesario encausarlos al desarrollo sustentable de modo que se propicien alternativas de turismo compatibles con el medio ambiente, acordes con la gran diversidad, fragilidad y unicidad de los ecosistemas en la zona”.

Así, el 15 de noviembre de 2001, finalmente se decretó el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región Cancún-Tulum, con el objetivo de alentar un desarrollo turístico y la infraestructura de servicios “congruente a políticas ambientales que permitan la permanencia de sus recursos naturales sin llegar al conservacionismo extremo o a un desarrollo sin límites que provoque deterioro, y pueda conducir a la destrucción de una de las regiones del Caribe Mexicano que aún conserva su belleza y valor ecológico” (Gobierno del Estado, 2001b). De acuerdo con el documento, el Gobierno del Estado promovería la actualización e implantación de los planes, programas y esquemas de desarrollo urbano y turístico que se realizaran en la zona, a efecto de lograr el desarrollo sustentable de la región.

Antes, en octubre de 2000, fue decretado el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región Costa Maya, con el objetivo de regular el aprovechamiento racional de los recursos naturales y programar los usos del suelo en dicha región. Los objetivos particulares señalados en el decreto son: 1) delimitar y describir los componentes legales, naturales, sociales y económicos que caracterizan a la región; 2) identificar la problemática ambiental y social del área de estudio, así como el potencial de desarrollo sostenible de la región; 3) evaluar y estimar las tendencias del deterioro ambiental en el área; 4) definir las políticas ecológicas y los criterios de ordenamiento del territorio, junto con una estrategia general; 5) definir los instrumentos jurídicos para implementar el ordenamiento, y 6) llevar a cabo sesiones de concertación entre los diferentes actores sociales involucrados en el área para consensar una propuesta de ordenamiento territorial.

El decreto establece una propuesta que delinea las características de protección ambiental de la región Costa Maya, y establece que la zona tiene un gran potencial para el desarrollo del turismo pero, dada la fragilidad del área, el turismo debe ser de bajo impacto.

En los dos ordenamientos mencionados se establecen las unidades territoriales, mismas que fueron definidas tomando en cuenta la estructura y la función de los ecosistemas, asignándoles una políti-

ca ecológica de las cuatro que define la legislación: aprovechamiento, conservación, protección y restauración. A estas unidades territoriales se les asignó una política y un uso del suelo; este último se define como predominante, para designar la orientación principal; compatible, para referir la actividad alternativa; y un uso condicionado, para aquella con restricciones. Las actividades o el uso del suelo en cada una de las unidades de gestión ambiental son regulados por una serie de criterios ecológicos que definen y orientan las actividades pretendidas.

También en 2001 fue expedido el Programa de Ordenamiento Ecológico, que regula y reglamenta el desarrollo de la Zona Costera de la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an, ubicada en los actuales municipios de Felipe Carrillo Puerto y Tulum, del estado de Quintana Roo. Este programa es el instrumento de política ambiental cuyo objetivo es alentar un desarrollo turístico e infraestructura de servicios, congruente con políticas ambientales que permitan la permanencia de sus recursos naturales, sin llegar al conservacionismo extremo o a un desarrollo sin límites que provoque deterioro, y pueda conducir a la destrucción de una de las regiones del Caribe mexicano que aún conserva su belleza y valor ecológico.

Otro tipo de ordenamientos fueron establecidos, los Programas de Ordenamiento Ecológico Local (POEL) en los municipios de Cozumel, de Benito Juárez y en el de Isla Mujeres; se están elaborando los de Solidaridad, Tulum y de Lázaro Cárdenas.

En todos los procesos de elaboración de los programas, las organizaciones de la sociedad civil han tenido un papel muy relevante, ya que su participación ha obligado a la realización de diagnósticos más profesionales, a la discusión y el diálogo entre visiones con intereses encontrados, incidiendo así en el mejoramiento de estos instrumentos de planeación, tanto en su elaboración, como en su aplicación.

Hasta la fecha, han sido decretados los siguientes ordenamientos ecológicos de diversas modalidades en el estado de Quintana Roo (cuadro 4):

La manifestación de impacto ambiental (MIA) es un instrumento de la política ambiental cuyo objetivo es prevenir, mitigar y restaurar los daños al ambiente, así como regular las obras o actividades para evitar o reducir sus efectos negativos en el ambiente y en la salud hu-

CUADRO 4  
ORDENAMIENTOS ECOLÓGICOS TERRITORIALES  
DE QUINTANA ROO

<i>Ordenamiento ecológico</i>	<i>Modalidad</i>	<i>Superficie (ha)</i>	<i>Fecha del decreto</i>
Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe	marino	por definir	30/oct/2006
Corredor Cancún-Tulum	regional	181,831	03/ago/2001
Sian Ka'an	regional	1,653	31/may/2001
Costa Maya	regional	117,614	06/oct/2000
Isla Cozumel	local	48,219	21/may/2002
Isla Mujeres	local	84,179	14/may/2001
Laguna Bacalar	local	216,386	15/mar/2005
Municipio Benito Juárez	local	166,372	21/jul/2005
Municipio Lázaro Cárdenas	local	327,103	en elaboración
Municipio de Solidaridad	local	330,657	en elaboración
Municipio Tulum	local		en elaboración

Fuente: elaborado por los autores

mana. A través de este instrumento se plantean opciones de desarrollo que sean compatibles con la preservación del ambiente y con el manejo de los recursos naturales. Se trata de un documento con base en estudios técnicos para que las personas (físicas o morales) que deseen realizar alguna de las obras o actividades previstas en el artículo 28 de la LGEEPA, analicen y describan las condiciones ambientales anteriores a la realización del proyecto, con la finalidad de evaluar los impactos potenciales que la construcción y operación de dichas obras podría causar al ambiente y entonces definir y proponer las medidas necesarias para prevenir, mitigar o compensar tales alteraciones. El objetivo de la evaluación del impacto ambiental es la sustentabilidad; pero, para que un proyecto sea sustentable, debe considerar, además de la factibilidad económica y del beneficio social, el aprovechamiento razonable de los recursos naturales ([www.semarnat.gob.mx/impactoambiental/evaluacion.aspx](http://www.semarnat.gob.mx/impactoambiental/evaluacion.aspx)).

Hasta el momento, lo que ha resultado con todos estos instrumentos de protección ambiental es una gran dificultad para hacerlos operativos. La inercia burocrática, con su alto componente de corrupción, con el débil andamiaje jurídico, con la falta de voluntad política, con la fuerte presión de los inversionistas y con la debilidad de la sociedad civil comprometida y organizada, ha sido un factor negativo; sin embargo, como veremos en los estudios de caso, algunas causas con gran valor simbólico han sido exitosas, lo cual otorga funcionalidad y sentido a los programas de ordenamiento.

En síntesis, entre las leyes que tienen relación con el desarrollo sustentable se encuentran:

- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley Orgánica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
- Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos
- Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables
- Ley de Seguridad de Organismos Genéticamente Modificados
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
- Ley de Energía para el Campo
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Ley de Productos Orgánicos
- Ley Federal del Mar
- Ley General de Asentamientos Humanos
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
- Ley General de Desarrollo Social
- Ley General de Vida Silvestre
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear
- Ley General de Bienes Nacionales y Ley de Suelos
- Ley de Planeación Democrática

Paralelo a estas políticas gubernamentales de protección ambiental es importante mencionar otros esfuerzos que se reflejan en la formulación de programas específicos de regulación, como son los “Lineamientos ambientales para proyectos turísticos en la zona costera mexicana del Caribe”, diseñados por las autoridades federales y estatales, con la finalidad de: 1) orientar a todos aquellos involucrados en los procesos de planeación, construcción y operación de proyectos turísticos hoteleros, de servicios turísticos e inmobiliarios de uso turístico en el Caribe mexicano, mediante lineamientos ambientales que contemplan medidas estandarizadas de prevención y mitigación de impactos ambientales para las diferentes etapas del proceso del desarrollo del proyecto, y 2) proporcionar a los inversionistas lineamientos ambientales de carácter voluntario que apoyen en la realización de la manifestación de impacto ambiental ([www.semarnat.gob.mx/leyesynormas/Pages/inicio.aspx](http://www.semarnat.gob.mx/leyesynormas/Pages/inicio.aspx)).

Por otra parte, el gobierno de México, a través de la CONABIO, instrumentó el Programa de Regiones Marinas Prioritarias de México, con la finalidad de ampliar el conocimiento e información sobre el estado de los ecosistemas marinos del país. Este programa se llevó a cabo con un grupo de expertos de los sectores académico, gubernamental, privado, social y de organizaciones no gubernamentales de conservación, quienes identificaron, delimitaron y caracterizaron setenta áreas costeras y oceánicas consideradas prioritarias por su alta diversidad biológica, por el uso de sus recursos y por su falta de conocimiento sobre su biodiversidad. Asimismo, se identificaron las amenazas al medio marino, de acuerdo con las cuales se hicieron recomendaciones para su prevención, mitigación, control o cancelación.

En Quintana Roo fueron identificadas las siguientes regiones marinas prioritarias: Xcalak-Majahual, Banco Chinchorro, Cozumel, Bahía Chetumal, Sian Ka’an, Tulum-Xpuha, Punta Maroma-Nizuc y Dzilam-Contoy.

En el ámbito internacional, México ha signado distintos acuerdos internacionales sobre conservación de recursos costeros y oceánicos, entre los que destacan los siguientes:

- Convención RAMSAR, que abarca todos los aspectos de la conservación y uso racional de los humedales, reconociendo que los

humedales son ecosistemas extremadamente importantes para la conservación de la diversidad biológica en general, y para el bienestar de las comunidades humanas. México cuenta con 112 sitios RAMSAR en una superficie de 8 millones de hectáreas (1986);

- Convenio sobre Diversidad Biológica (1992);
- programa “Mandato de Yakarta sobre diversidad biológica marina y costera”, acordado por dicho convenio;
- Convención de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar;
- Agenda 21;
- Convenio de Cartagena para la protección y desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe.

Adicionalmente, 1997 fue considerado el Año Internacional de los Arrecifes y 1998 fue declarado como el Año Internacional de los Océanos (CONABIO, 2002).

El Arrecife Mesoamericano y del Caribe es el mayor sistema arrecifal en el Atlántico; se extiende aproximadamente 700 km desde el extremo norte de la península de Yucatán, en México, hasta las Islas de la Bahía, adyacentes a la costa de Honduras. Reconociendo su importancia, el 5 de junio de 1997, los presidentes de Honduras, Guatemala, México y el Primer Ministro de Belice firmaron la Declaración de Tulum, en la que se convoca la adopción de una Iniciativa del Sistema de Arrecife Coralino Mesoamericano y del Caribe, para promover y lograr la conservación y el uso sustentable del arrecife coralino que es compartido por estos cuatro países (WWF, 1999).

Es importante considerar también la protección al patrimonio cultural que el gobierno de México da a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), organismo del gobierno federal fundado en 1939 para garantizar la investigación, conservación, protección y difusión del patrimonio prehistórico, arqueológico, antropológico, histórico y paleontológico de México. Su creación ha sido fundamental para preservar nuestro patrimonio cultural.

El INAH es responsable de más de 110 mil monumentos históricos construidos entre los siglos XVI y XIX, y de 29 mil zonas arqueológicas registradas en todo el país, aunque se calcula que debe haber

200 mil sitios con vestigios arqueológicos, de los cuales 150 están abiertos al público.

Asimismo, el INAH tiene a su cargo más de un centenar de museos en el territorio nacional, que se dividen en diferentes categorías, obedeciendo a la amplitud y calidad de sus colecciones, a su situación geográfica y al número de sus visitantes.

En esta tarea fundamental de la investigación científica colaboran más de cuatrocientos académicos en las áreas de historia, antropología social, antropología física, arqueología, lingüística, etnohistoria, etnología, arquitectura, conservación del patrimonio, conservación y restauración; así como la excavación y apertura al público de las zonas arqueológicas, o el rescate y la restauración de monumentos históricos.

## INSTITUCIONES ACADÉMICAS DE QUINTANA ROO

Otros actores principales que han influido en los vínculos discursivos del movimiento ambientalista han sido las instituciones académicas que han sido fundadas en Quintana Roo desde finales de los años setenta. Estas instituciones de educación superior han contribuido a resolver las necesidades de la sociedad quintanarroense en la formación de profesionales y en la aportación de nuevos conocimientos mediante programas de investigación científica, humanística, social, cultural y de desarrollo tecnológico. Estas instituciones también siembran ideas, propician acciones y aportan personas que son las que inician y/o conforman actualmente varios de los grupos ecologistas del estado. Entre estas instituciones destaca el Centro de Investigaciones de Quintana Roo (CIQRO), creado el 21 de julio de 1979 como asociación civil de participación mayoritaria del gobierno federal. El conocimiento del recién creado estado de Quintana Roo se planteaba como un objetivo central de este centro, con un énfasis particular en el aprovechamiento racional de los recursos naturales como base para su desarrollo económico.

Destacan como resultado sus aportes institucionales para la formación de la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an, decretada en 1986;

la producción de importantes publicaciones, entre las que destacan las recopilaciones sobre la biodiversidad biológica en la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an, la biodiversidad marina y costera de México y el estudio de la frontera México-Belice.

En septiembre de 1995, el gobierno del estado de Quintana Roo decretó la disolución del CIQRO y transfirió sus bienes y programas a El Colegio de la Frontera Sur, con la finalidad de establecer una unidad de investigación en el estado.

Su trabajo de investigación de estos años fue de fundamental importancia para esta entidad, ya que se han hecho aportes científicos directamente ligados a la conservación de los recursos naturales y a la biodiversidad en el estado, como la creación de la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an .

La Universidad de Quintana Roo (UQROO) fue fundada en 1991 y es el centro académico en su tipo más joven del país. Su creación responde a la necesidad de los quintanarroenses de contar con un centro de educación superior para formar profesionales en las áreas sociales, en las humanidades, en las ciencias básicas y en las áreas tecnológicas de mayor demanda y consumo en esta época de alta competitividad.

Con una misión social enfocada a atender las demandas del estado y del sureste mexicano, la UQROO ha contribuido con la política ambiental del estado con estudios científicos para diseñar programas de ordenamiento ecológico territorial del estado, como en el caso de la Costa Maya.

La Unidad Académica Puerto Morelos del Instituto de Ciencias del Mar y Limnología de la UNAM fue establecida en 1981; está situada frente al Sistema Arrecifal Mesoamericano (SAM), reúne un importante grupo de especialistas en diferentes disciplinas que realizan estudios sobre la estructura y la función del ecosistema coralino, así como de varias especies marinas; sus investigaciones incluyen enfoques en diferentes escalas, desde la fisiología de diversos organismos, hasta el nivel de ecosistema; abarcando temas sobre especies de importancia comercial y acerca del fenómeno de blanqueamiento de los corales, que inciden en la conservación y en el aprovechamiento de estos notables recursos naturales.

Desde su fundación, realizada en el año 2000, la Universidad del Caribe ha mantenido un crecimiento constante. Su misión, “formar integralmente profesionales con conocimientos, habilidades, competencias y valores socialmente significativos, que los posicionen competitivamente en su entorno; capaces de aplicar el conocimiento y la cultura para el desarrollo humano; realizar investigación institucional y extensión universitaria relevantes, para contribuir al progreso social, económico y cultural del Estado y del país”.

Desde su fundación en 2007, la Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo tiene como misión contribuir al desarrollo socioeconómico del estado y de la región, mediante la formación de profesionistas (profesional asociado, licenciatura y posgrado) y la aportación y aplicación de conocimiento innovador, a través de un modelo educativo intercultural, multilingüe y con una fuerte vinculación con los diferentes sectores a nivel local, estatal, nacional e internacional; asimismo, reconocer e impulsar todas aquellas actividades que promuevan el estudio, el desarrollo y el fortalecimiento de la lengua y cultura mayas de la península de Yucatán ([www.uimqroo.edu.mx/](http://www.uimqroo.edu.mx/)).

## INDUSTRIA TURÍSTICA

El desarrollo económico es otro nivel de análisis importante en nuestro estudio. Vemos que hasta antes de la década de los setenta, la economía de Quintana Roo se sustentaba en el sector primario, a partir de la explotación forestal, pesquera y agrícola. Este sector se venía transformando desde dos décadas atrás, cuando la explotación chiclera comenzó a disminuir debido a los problemas del mercado mundial; la economía coprera de las costas casi desapareció con un ciclón de 1955 que devastó la zona, y más tarde por el amarillamiento letal del cocotero; estas condiciones favorecieron el fortalecimiento de la pesca como una actividad alternativa para la exportación, principalmente de langosta y de caracol. La actividad forestal, por otra parte, continuó a través de abusivas concesiones otorgadas a particulares y a empresas paraestatales, dedicadas a la extracción selectiva de maderas preciosas, en los ejidos recientemente establecidos.

Esta estructura económica se vio transformada en los años setenta, luego del impulso gubernamental y de organismos financieros internacionales para la construcción de uno de los complejos turísticos más importantes del país y del mundo: Cancún. Se inició el proceso de desarrollo turístico planificado a gran escala, bajo el concepto de enclave para turismo receptivo. Los objetivos que el gobierno mexicano trazó en el Plan Maestro Cancún 1970-1995 fueron la captación de divisas, la creación de empleo y la promoción del desarrollo de la región del Caribe mexicano, hasta entonces inexistente en el mercado turístico regional (Parra, 2000). Si bien desde los años cincuenta ya fluía el turismo al mar Caribe, no fue sino hasta la creación de Cancún cuando la actividad se desarrolló en forma creciente y ubicó al sector terciario de la economía de Quintana Roo en el principal motor de desarrollo. Al finalizar la década de los ochenta, el sector turismo era ya la actividad económica más dinámica de la entidad con una aportación de más de 70% al PIB estatal (Daltabuit *et al.*, 2006).

Un indicador del crecimiento del turismo en el estado se refleja en la afluencia de visitantes, que en 2009 fue de 6 855 385 y de 2 593 723 pasajeros de crucero. La oferta hotelera es de 855 establecimientos de hospedaje que cuentan con 80 855 cuartos (INEGI, 2010).

De esta manera, para Quintana Roo el turismo se ha convertido en la principal fuente de riqueza; este sector representa el eje rector de las actividades económicas. Asimismo, el turismo ha impactado en la estructura social del estado; es el motor del crecimiento poblacional que ha aumentado de manera acelerada, al colocarse entre las tasas de crecimiento más altas a nivel nacional (9.5% entre 1970-1980). El turismo también ha dado lugar para que se ubique históricamente como una entidad receptora de migrantes, con altas tasas de inmigración, que a la fecha caracterizan el perfil de la entidad con un mayor número de población nacida fuera de la misma (55.5%) (Daltabuit *et al.*, 2006).

Además, el desarrollo de los complejos turísticos ha determinado la distribución de los habitantes del estado, concentrándose casi la mitad de su población total en el municipio Benito Juárez, lo cual plantea retos importantes en materia de planeación urbana y territorial, en la dotación de los servicios básicos; y en el impacto ambiental de tan alta concentración de la población en el litoral.

## Problemática del desarrollo turístico en Quintana Roo

En la actualidad los indicadores muestran el importante desarrollo que el turismo ha tenido en el estado, al dotar de empleo a un gran segmento de su población rural y de otras regiones, así como al generar divisas para el país; sin embargo, también existen indicadores sociales y ecológicos que alertan sobre la crisis que se está gestando por el rápido crecimiento del sector y que en un mediano y largo plazo puede poner en riesgo la actividad misma.

En la evolución del turismo, se ubica el periodo que va de 1974 a 1986 como la culminación del modelo de enclave; cuando la economía mexicana registró una severa crisis, dando fin a la política del Estado benefactor e iniciando la política neoliberal, con el consecuente adelgazamiento del Estado, situación que repercutió en las inversiones y en los apoyos públicos sobre el sector. Hoy por hoy, es el capital privado nacional y externo el propietario y principal inversionista de esta actividad.

Aparte, desde entonces se empiezan a reconocer los impactos sociales y ambientales del turismo dentro de las esferas gubernamentales y de la sociedad civil. En principio, diversos países reconocieron la necesidad de observar dichos impactos tras el surgimiento de turistas más experimentados y exigentes, así como la participación de las organizaciones de la sociedad civil, que ejercen una importante presión para el desarrollo de políticas y estrategias de conservación y cuidado de los recursos naturales (SECTUR, 2000).

A partir de 1990, se ponen sobre la mesa de discusión de los funcionarios y de representantes de las asociaciones de turismo a nivel institucional, dos temas de fundamental importancia: la sustentabilidad y la cultura local. Se estableció la conexión indisoluble turismo/medio ambiente, al considerar que el crecimiento turístico puede llevar a la depredación de la naturaleza y la cultura locales, con lo que se destruye la razón por la cual generalmente se desarrolla el turismo. Por otra parte, respecto a la relación entre la comunidad local y los turistas, se critica la dicotomía que distingue la zona turística de la zona donde habita la población local, al llegar a planteamientos como la búsqueda de la identidad, tanto de los anfitriones como de los huéspedes, entre otros aspectos.

Concentrándonos en Quintana Roo, observamos que el hecho de que 93% de su economía dependa del turismo y de sus servicios asociados, y que no genera cadenas productivas o comerciales al interior de la entidad, lleva implícitas las inconveniencias de depender de las fluctuaciones del mercado turístico, del abasto externo de insumos, así como de los fenómenos naturales o sociales que determinan el comportamiento de la actividad. Esto ha quedado muy claro actualmente debido a la baja en el turismo ocasionada por la alarma sanitaria de la epidemia de la influenza humana. Otros fenómenos que también han incidido en la actividad han sido la guerra de Irak, el atentado contra las torres gemelas, los huracanes y la violencia derivada de la guerra contra el narcotráfico.

Al mismo tiempo, el turismo está dando lugar a asimetrías en el desarrollo de las localidades, derivado de una concentración de dicha actividad en la zona costera del norte, concentrando la generación de empleos, así como el desarrollo de una infraestructura y de servicios urbanos para las localidades que albergan la actividad. La zona rural es el área marginada, dominada por una economía de subsistencia, por una escasez y ausencia de servicios básicos e infraestructura, ubicándose dentro de esta dinámica económica como proveedor de mano de obra.

El turismo ha generado una alta concentración de la población, ya que 70% de los habitantes vive en el litoral del Caribe, Cozumel e Isla Mujeres, donde se ocupa y alberga a la mano de obra, que atrae a la población del interior y exterior de la entidad, lo que conlleva hacia una problemática en el abastecimiento de servicios para la densa población que habita localidades como Cancún y Playa del Carmen, además de la escasez de vivienda y de los problemas relativos a la tenencia de la tierra. En años recientes, Playa del Carmen presenta una tasa de crecimiento de 25% anual, de las más altas a nivel nacional, cifra que repercute en el desarrollo urbano y en el medio ambiente, en especial por la presión en el uso de recursos como el agua y la tierra, así como por la contaminación de los ecosistemas costeros.

Otro dato importante es que, desde hace diez años, en el Corredor Cancún-Tulum el crecimiento de la inversión en infraestructura urbana es cinco veces menor que la de la población, y siete veces menor que el de la oferta turística. La cobertura de agua potable, drenaje y

energía eléctrica es 40% inferior a la media nacional. Los asentamientos irregulares existen en todo el Corredor; tan sólo en Playa del Carmen éstos abarcaban 40% de su población hacia esos años (Daltabuit *et al.*, 2006; Gobierno del Estado, 1999).

Si bien gobierno y los empresarios tienen clara la necesidad de revertir los problemas generados por la actividad turística a nivel ambiental, es también un asunto complejo el desarrollo de las alternativas que permitan la sustentabilidad del proyecto turístico. Aunado a esta complejidad, están por supuesto los intereses políticos y económicos de corto plazo, que permiten el desarrollo de proyectos con los mismos modelos que a la fecha están deteriorando los recursos naturales de los que se sirven.

La planificación del desarrollo turístico sin duda es la herramienta clave para dar sustentabilidad a esta actividad, sin embargo, la historia en Quintana Roo muestra que los planes y programas puestos en marcha han sido nulificados por la falta de supervisión y obligatoriedad en su cumplimiento. Así, por ejemplo, en Cancún, la falta de seguimiento del Plan Maestro creado como marco de desarrollo ha llevado al desbordamiento de la actividad no planeada, al rebasar los límites planteados originalmente. En los setenta y ochenta la cantidad de visitantes era de más de 70% y el número de cuartos rebasaba en 60% lo contemplado; durante los noventa, la población residente rebasaba más de 40% de lo planeado, y actualmente esa cantidad se va por arriba de 100% (Gobierno del Estado, 1999).

A su vez, la planificación en el estado se ha dado tardíamente; es decir que se busca a través de los planes poner en marcha acciones de contención y corrección, más que preventivas. De esta manera, los problemas de desarrollo urbano y ambiental son de tal magnitud que es difícil que un plan corrija problemas que serán visibles en el largo plazo.

Ya en años recientes, Quintana Roo se ha destacado por ser pionero en la creación de instrumentos de gestión ambiental como las áreas naturales protegidas y los ordenamientos ecológicos territoriales, que disponen de medidas claras de uso del territorio y de los recursos naturales que alberga. Hoy en día, la apuesta gubernamental para la planificación turística está en estos instrumentos, y en los programas de desarrollo urbano. La planeación turística del Corredor Cancún-

Tulum y de la Costa Maya está delineada por los ordenamientos ecológicos del territorio, que dan la pauta del desarrollo turístico costero y que buscan evitar repetir los errores del pasado; aunque la principal tarea gubernamental será la observancia estricta de las disposiciones de estos planes, pues como hemos visto en el caso del Plan Maestro Cancún, la existencia de un instrumento de planeación en sí no asegura un rumbo más controlado del desarrollo del turismo en la zona.

Recientemente (2009) fue emitida una nueva Ley General de Turismo de observancia general en toda la república en materia turística, ya que los procesos que se generan son una actividad de prioridad nacional y en especial para Quintana Roo, porque bajo el enfoque social y económico, el turismo ha sido el principal motor del desarrollo regional.

Esta ley tiene por objeto:

- I. Establecer las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre el Ejecutivo Federal, los estados, los municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado;
- II. Establecer las bases para la política, planeación y programación en todo el territorio nacional de la actividad turística, bajo criterios de beneficio social, sustentabilidad, competitividad y desarrollo equilibrado de los estados, municipios y el Distrito Federal, a corto, mediano y largo plazo;
- III. Determinar los mecanismos para la conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el patrimonio natural, cultural, y el equilibrio ecológico, con base en los criterios determinados por las leyes en la materia, así como contribuir en la creación y desarrollo de nuevos atractivos turísticos;
- IV. Formular las reglas y procedimientos para establecer el ordenamiento turístico del territorio nacional;
- v. Promover y vigilar el desarrollo del turismo social, propiciando el acceso de todos los mexicanos al descanso y a la recreación mediante esta actividad.

Podemos ver que esta ley hace énfasis en la sustentabilidad y en el ordenamiento del desarrollo turístico para que el equilibrio ecológico sea preservado. Sería de esperarse que esta nueva ley de turismo tuviera un impacto positivo en Quintana Roo, aunque podemos observar que se inscribe en el proceso neoliberal desregulador que, bajo el discurso del desarrollo sustentable, establece condiciones más favorables para la inversión.

### **SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO, EN LA PENÍNSULA DE YUCATÁN Y EN QUINTANA ROO**

Las organizaciones de la sociedad civil han adquirido un protagonismo importante en México desde al menos hace veinte años. Según Collin y Molina (2008: 2-3) aparecieron a la luz pública en el contexto del terremoto de 1985,

cuando ante el pasmo gubernamental, se hizo evidente que la ayuda internacional se canalizaba a las organizaciones sociales en vez de al gobierno. La catástrofe y la posterior reconstrucción visibilizaron a un movimiento hasta entonces desapercibido, que brincó a la arena pública como un actor social alternativo a los tradicionales del espectro corporativo, movimientos gremiales-sindicales y políticos-partidos. Ante la ausencia de un concepto que permitiera catalogarlos o nominarlos, se optó por la negativa con el término Organización No Gubernamental (ONG).

La noción de organización no gubernamental ha estado siempre llena de problemas. Desde finales de los cuarenta, el Banco Mundial asignó este nombre definido por la negatividad a un conjunto de asociaciones y organizaciones de cooperación al desarrollo, llamándolas Organizaciones no Gubernamentales o Non-Governmental Organizations (NGO). El nombre implicó una cierta subordinación, puesto que no recuperaba la identidad ni la historia específica de un conjunto de actores (Reygadas, 2006). Actualmente, luego de una recategoriza-

ción impulsada por las propias organizaciones, se ha optado por denominarlas como organizaciones de la sociedad civil (osc).

Charry y Calvillo (2000) estudiaron los cambios en el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil particularmente visibles en México, a partir de los años ochenta y mencionan que éstos perfilan transformaciones profundas de la sociedad, generados no sólo como respuesta a la crisis, a la aplicación de políticas de ajuste, al adelgazamiento del Estado y a la contracción del gasto social, a la crisis de los partidos y de los sistemas de partidos, a la incapacidad de los gobiernos para responder eficientemente a la compleja gama de funciones que le corresponde, así como a la amplia franja de necesidades sociales, sino que también son una respuesta al surgimiento de una amplia transición social.

La diversidad de organizaciones, movimientos, formas de acción, gestión y participación muestra la reactivación y consolidación de la sociedad civil como un espacio amplio, diverso y en expansión, que inaugura un horizonte de posibilidades para la acción ciudadana, la acción social y la acción política. Esta etapa bien podría designarse como la ciudadanización activa de la sociedad, aquella en la cual los intereses de ésta son representados a través de identidades afines y donde las formas participativas y de representación se dan desde la base misma de la sociedad (Charry y Calvillo, 2000). También habría que decir que, como veremos más adelante, los espacios abiertos por el empuje de la sociedad civil facilitan la integración de organismos que representan, aunque veladamente, intereses políticos y empresariales diversos. Particularmente en México, el extendido fenómeno de la corrupción ha acompañado, también, el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil de orientación ambiental, fue a principios de 1980 cuando se comenzó a destacar su trabajo; organizaciones como Xochicalli, Pronatura y Biocenosis promovían tecnología, trabajaban con grupos comunitarios y trataban de incidir en las políticas públicas.

La aparición de las organizaciones de la sociedad civil en México se vio influida por los foros internacionales convocados por la ONU. Para las organizaciones de carácter ambiental fue particularmente importante la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992;

un reflejo de ésta fue el nacimiento, en 1993, de la primera red de organizaciones ambientalistas, la Unión de Grupos Ambientalistas.

La Cumbre de la Tierra reunió un total de 108 jefes de Estado y de gobierno, mientras que en forma paralela se celebraba en la misma ciudad el Foro Global de las ONG, al que asistió un gran número de representantes para “explicar su propia visión del futuro estado medio ambiental y del desarrollo socio-económico del mundo”. Unos 30 000 activistas locales y extranjeros, numerosos representantes de organizaciones de la sociedad civil y periodistas participaron y recibieron toda la atención de la ONU, hecho que se reflejó en los instrumentos que surgieron de la cumbre: la Declaración de Río, el Programa 21, la Convención sobre Biodiversidad, la Convención Marco sobre el Cambio Climático y la Convención de Lucha contra la Desertización, sobre todo de la Agenda 21, a cuyo cumplimiento se comprometió la mayoría de los países participantes (Collin y Molina, 2008).

Prácticamente cada uno de los capítulos en los que se divide la Agenda, con sus respectivas bases para la acción y actividades, incorporó la participación de la sociedad civil, como coadyuvante en el cumplimiento de los compromisos: la Agenda 21, por tanto, oficializó la participación de la sociedad civil organizada. Este escenario fue importante pues la relación establecida en Río, en un foro internacional convocado por las Naciones Unidas, estableció como interlocutor permanente de la sociedad civil organizada a los organismos internacionales, fundamentalmente al PNUD de la ONU (PNUD, 1992).

A partir de entonces, los Estados nacionales comenzaron a incluir estas organizaciones como copartícipes casi obligadas, si se pretendía acceder a préstamos o financiamientos de programas. En la medida en que debían figurar en el diseño de los proyectos oficiales, también se convertían en sujetos de la evaluación de los proyectos; entonces los organismos internacionales empezaron a solicitar informes sobre el avance de las relaciones entre estas instituciones y los gobiernos.

En esta dinámica, las organizaciones de la sociedad civil del norte se convirtieron en donadoras de las organizaciones del Tercer Mundo, por lo que hay que entender cómo funcionan y qué tan efectivas son. Después de la reunión de Río de Janeiro, Dewar (1995) hizo un análisis de las organizaciones de la sociedad civil del primer mundo,

y menciona que tienen conflictos de interés, que enfrentan situaciones contradictorias, de falta de representación, nepotismo, favoritismo, manipulación, colusión y conspiración. Una de sus conclusiones es que algunas organizaciones de la sociedad civil ambientalistas usan “un manto verde” para promover políticas que favorecen los intereses de corporaciones transnacionales en la globalización económica.

Varios autores han descrito cómo muchas de las organizaciones de la sociedad civil de los países del Tercer Mundo se guían por las demandas de los donadores, más que por las del beneficiario local; es decir que estas organizaciones financiadas externamente sirven, en muchos casos, a los intereses de las poderosas agencias donadoras (Banco Mundial, United States Agency for International Development, Canadian International Development Agency) en sus planes de desarrollo y además por razones políticas y financieras (Mawdsley *et al.*, 2002).

En México, una participación más sustancial de las organizaciones de la sociedad civil se concreta en el hecho de que se convirtieron en sujetos de financiamiento público de diversos programas gubernamentales, como los fondos de coinversión social, lo cual ha permitido que éstas interactúen en muy diversos ámbitos de la problemática social de una manera directa, aunque las reglas de operación y los esquemas burocráticos para el manejo de los fondos representan un rígido marco regulatorio que limita los alcances de sus acciones. El acceso a recursos internacionales, ya sea provenientes de las agencias de desarrollo de la ONU, de fundaciones o de organizaciones de la sociedad civil internacionales, presenta las mismas limitaciones al condicionar el ejercicio de los recursos al cumplimiento de agendas y perspectivas que corresponden a la visión que los propios donadores imponen. Pese a todo, algunos autores consideran que ante el retiro del Estado en la atención del bienestar social, las organizaciones de la sociedad civil pueden cumplir una función suplementaria en la atención a los programas sociales (Collin y Molina, 2008).

El estudio de las organizaciones civiles es complejo, pues hay que considerar que presentan una pluralidad de formas organizativas, de modalidades de acción, intereses e ideologías. Se puede afirmar que lo que caracteriza a las organizaciones civiles es la diversidad y complejidad que presentan, que además son cambiantes no sólo por

el sostenido surgimiento de nuevas organizaciones o por la desaparición o disolución de otras, sino que el cambiante panorama se ve influido por las prioridades que establecen las agencias financiadoras, las necesidades del desarrollo social de una región o del país, así como por las coyunturas nacionales suscitadas por la economía, la política, las elecciones, la situación de los derechos humanos, e incluso, por las catástrofes naturales.

Para Collin y Molina (2008), las organizaciones de la sociedad civil van, desde las que tienen un sentido asistencial-caritativo y que operan proyectos específicos como orfanatos, asilos y otras casas de asistencia, que recurren al financiamiento privado, en la forma de donaciones, hasta las organizaciones, por lo general pequeñas, y siempre con problemas de financiamiento, que se diferencian de las anteriores pues, en vez de dedicarse a la asistencia social, promueven acciones de desarrollo, apoyando las llamadas causas ciudadanas. Entre éstas destacan las dedicadas al apoyo a las mujeres impulsadas por feministas; las ecologistas; las que brindan atención a los problemas de pobreza y vulnerabilidad, incluso el trabajo con indígenas, y las de atención a la población discapacitada, entre otras. El abordaje puede ser desde la perspectiva educativa o del desarrollo de proyectos productivos y de mejora de la calidad de vida.

En materia organizativa, en las organizaciones de la sociedad civil han predominado los modelos jerárquicos más apegados a criterios administrativos que a criterios de homogeneidad o de equidad entre los integrantes, aun cuando se pregona desde una perspectiva teórica la igualdad entre los participantes. Los esquemas jerárquicos están impuestos por el marco jurídico que prevé la integración de las figuras institucionales como asociaciones civiles, sociedades civiles y otras, siempre estructuradas a partir de criterios administrativo-empresariales: un consejo directivo formado por un presidente, un secretario, un tesorero y vocales. Aunque la asamblea de socios es la máxima autoridad, en los hechos pocas veces dicha asamblea ejerce su potencial democrático. Las grandes organizaciones de la sociedad civil incluso pueden llegar a tener una planta permanente de trabajadores que no son parte de los socios y que, aunque se les llama colaboradores, no tienen ninguna injerencia en las decisiones de la organización.

Con los nuevos esquemas de gobernanza, estas organizaciones adquirieron un protagonismo inusual, pero también se vieron tentadas por la existencia de recursos públicos y por las formas de participación, en y con el gobierno, que les limitan la autonomía. Al mismo tiempo han surgido nuevas organizaciones interesadas tanto en el acceso a los recursos, como las que encuentran en este tipo de organizaciones nuevas formas de liderazgo y de participación política. En el primer caso, de no gubernamentales parecen transitar a paragubernamentales; en el segundo, hacia la esfera política (Collin y Molina, 2008).

En cuanto a las organizaciones paragubernamentales habría que decir que, dado el protagonismo que adquirieron las organizaciones de la sociedad civil, su acceso a recursos y su movilidad social e influencia, empresarios, políticos y funcionarios alentaron la integración de organizaciones para servirse de ellas con propósitos económicos y/o políticos. De esta manera, algunas organizaciones no han sido ajenas a las prácticas corruptas cobijadas por la impunidad que permea en las altas esferas gubernamentales. Son bien conocidos, por ejemplo, los escándalos de Vamos México y de Provida.

En el campo de las organizaciones civiles, encontramos un panorama en el cual lo característico es la diversidad; aunque, por encima de la diversidad se observan elementos comunes. Charry y Calvillo (2000), para estudiar las organizaciones civiles, inician por caracterizarlas y después proponen ámbitos desde los cuales se les puede clasificar.

Según estas autoras, las características más relevantes de las organizaciones civiles son, por una parte la heterogeneidad y por otra la identidad colectiva. Sobre la primera, el universo de las organizaciones civiles presenta una gran cantidad de organizaciones que responde a una amplia gama de causas, motivos, demandas, misiones, objetivos y razones para la acción, agrupando cada una de ellas en uno o varios sectores sociales, con gran diversidad de resultados, de eficacia e impacto, de campos de trabajo, de cobertura, de gestión y representación, de posiciones frente al Estado y la política.

Se puede decir en general que son múltiples, diversas, cambiantes y desconectadas.

Y sobre la segunda, cabe citar a Cherry y Calvillo

Los nuevos sujetos sociales presentan una diversidad de aspectos novedosos y rasgos comunes, que nos permiten hablar de una identidad particular a la mayoría de ellos.

Entre las características identitarias de las organizaciones civiles, según Sergio Aguayo, una es la de

ser sujetos de su propia historia. En efecto, las organizaciones civiles, en la mayoría de los casos, son la conjunción de voluntades individuales las cuales, en torno a un objetivo común, articulan una acción colectiva que genera un cambio en los sujetos y en la sociedad; es así una toma de decisión, un posicionamiento frente a necesidades concretas o simbólico-culturales; es una toma de conciencia respecto a la posibilidad de constituirse en sujeto impulsor de un proyecto alternativo al de las clases y sectores hegemónicos a partir del desarrollo de la organización social. Para él, los actores agrupados en las organizaciones generalmente cuentan con un alto grado de autonomía, de capacidad propositiva y crítica respecto a la sociedad, así como la idea de que es posible impulsar el cambio a través de la participación activa de los sectores sociales en la construcción de alternativas en todos los órdenes de la vida social (Charry y Calvillo, 2000).

Otra característica común a la mayoría de las organizaciones civiles es una orientación basada en un valor fuertemente ético, dirigido a la búsqueda de la democracia y su consolidación. Al lado de la reivindicación ética de la democracia se practican otros valores y principios, tales como la solidaridad, el comunitarismo, la reciprocidad, la cooperación, la aceptación y la valoración de la diversidad social en la que los diferentes actores en proceso de formación empiezan a reconocerse a sí mismos y tienden a interactuar (Charry y Calvillo).

Algunos aspectos relevantes de las organizaciones civiles, según Charry y Calvillo, a partir de los cuales pueden ser agrupadas o clasificadas, son los siguientes:

*La composición social: policlasistas o transclasistas.* Las organizaciones sociales se articulaban por intereses amplios de sectores de clases, como en el caso de las organizaciones sindicales, campesinas y empresariales;

aunque esta situación se mantiene, ha surgido también una gran cantidad de organizaciones que agrupan a actores sociales a partir de otras formas de relación, formas que son esenciales para entender la acción y la conciencia de los grupos sociales. Tales actores provienen de todos los sectores de la población, en torno a nuevas y viejas causas, con metas de corto, mediano y largo alcance, y con demandas concretas o simbólicas.

*Los tipos de acción.* Las organizaciones sociales pueden ser agrupadas a partir del tipo de acción que realizan, la cual tiene que ver con el logro que se proponen alcanzar o defender. Se trata de organizaciones ciudadanas de dos tipos: asistenciales (aquellas fundaciones y organizaciones dedicadas a la caridad y a la filantropía) y progresistas (son organizaciones que creen más en la acción social participativa, en la educación, que dan capacitación informal para que la gente se organice y sea sujeto de su propia historia). En los dos tipos descritos existe una gran gama de organizaciones no gubernamentales con diversos grados de complejidad en su estructura, acción, impacto, especialización y cobertura.

*El tiempo y el espacio de la acción.* La temporalidad de la acción de las organizaciones civiles guarda una estrecha relación con el tipo de acción que se desarrolle y puede ser de corto, mediano y largo plazo, o acotada y amplia.

En relación con el espacio de la acción también encontramos todas las opciones posibles; existen organizaciones civiles que actúan en un acotado espacio de la sociedad, así como organizaciones civiles cuya influencia abarca la comunidad internacional, como sería el caso de Green Peace (simbólico-cultural) y de la Cruz Roja Internacional (filantrópico-asistencial). Así pues, existen organizaciones con influencia local, regional, nacional e internacional.

*Los ámbitos de trabajo,* o áreas de especialización de las organizaciones civiles abarcan una gran diversidad de actividades, las cuales se pueden agrupar en los siguientes rubros: bienestar, salud, educación, desarrollo, derechos humanos, ecología, comunicación e información, ciencia y tecnología, género, vivienda y hábitat, arte, cultura y financiamiento.

En otros casos se trata de organizaciones para la movilización y la protesta, como las organizaciones constituidas en contra de la globalización. Un sector de éstas ha optado por la denuncia y la movilización

para llamar la atención sobre esferas problemáticas de la realidad, como las concernientes al respeto de los derechos humanos o a las denuncias por violaciones, la depredación de recursos naturales, o se organiza procurando el consenso a favor o en contra de políticas específicas. Estas organizaciones suelen moverse en el plano del cabildeo, en la esfera pública de la denuncia y en el intento de influencia sobre las políticas públicas, y han logrado incluir en la agenda temas no considerados como prioritarios o siquiera existentes, desde la óptica gubernamental. Entre las causas ciudadanas que han alcanzado notoriedad, e inclusive han logrado espacios públicos se pueden mencionar a los movimientos feminista, ecologista y de la población con discapacidad (Collin y Molina, 2008).

Aquí habría que decir también que la gran capacidad de movilidad y acción permite a las organizaciones de la sociedad civil establecerse en redes para enfrentar asuntos coyunturales o problemas sociales de gran calado. Por ello, la caracterización no estaría completa sin mencionar esta plasticidad sustancial de las organizaciones, que les permite transitar entre la acción individual sobre una esfera social particular, y la movilización, la denuncia y la protesta colectivas. El desarrollo de la Internet ha incidido, también, en el crecimiento y en la proliferación de intercomunicación de las organizaciones de la sociedad civil, instrumento básico de la comunicación actual que ha sido aprovechado creativa, intensa y estratégicamente.

Vemos así que la complejidad del fenómeno de las organizaciones civiles es muy amplia, lo que se ha hecho particularmente manifiesto en las últimas décadas.

El enfoque de este trabajo en particular es el ámbito socioambiental, que agrupa a las organizaciones que trabajan en la defensa del medio ambiente y en el impulso al desarrollo sostenible. La totalidad de organizaciones ubicadas en este rubro es de reciente creación, ya que la conciencia ecológica surge, en el ámbito del pensamiento occidental dominante, a partir de 1960. En México, la mayoría de ellas surge a partir de 1980.

Sus acciones están dirigidas a la preservación, al uso responsable y a la rehabilitación de recursos naturales en general: aire, agua, suelo, flora y fauna; trabajan con sectores campesinos medios y pobres, con grupos indígenas y con el público en general, particularmente infantil.

Las áreas de trabajo son la conservación, el manejo de recursos, la capacitación, la educación, el mejoramiento, la organización, la planeación, la protección, el control, el manejo de desechos, la energía, la reforestación, los bosques, la tecnología apropiada y alternativa, la flora y la fauna.

Resaltamos que la conciencia ecológica contemporánea ha evolucionado desde las posturas conservacionistas iniciales hacia una visión más integral que se centra en la responsabilidad en el uso de los recursos naturales.

Como sus contrapartes en los Estados Unidos, un número cada vez mayor de mexicanos se ha preocupado por cómo la contaminación y la destrucción de los recursos naturales están afectando su calidad de vida. Como en ese país, las preocupaciones por la salud humana y por la del mundo natural han conducido a la formación de un movimiento ambiental en México. Sin embargo, este último todavía está en ciernes. Nuestra nación tiene más de mil organizaciones de orientación ecológica, pero ninguna de ellas con una membresía masiva; de hecho, no existe mucho apoyo popular para las causas ambientales; empero, el movimiento ambiental se ha convertido en un defensor, con cierto éxito, de la protección del medio ambiente, en parte porque los dirigentes políticos están empezando a compartir su convicción de que el país está enfrentando una crisis ecológica.

La creación del movimiento ambiental mexicano fue activada por la insatisfacción que sentía la gente al vivir en un ambiente cada vez más contaminado y por la atención que los medios de comunicación estaban dando a estos temas; ambos factores están ahora dando como resultado la expansión del movimiento.

Los conservacionistas mexicanos también elevaron el nivel de conciencia ecológica en México. Entre principios de los setenta y los ochenta, el número de grupos de conservación en México ha proliferado. Entre las más importantes organizaciones formadas en este periodo están el Centro de Ecodesarrollo (1972), Pro Mariposa Monarca (1980), Pronatura (1981) y Biocenosis (1982). Muchos de los grupos diseñaron programas educativos para enseñar a los jóvenes el valor de la naturaleza; elevando la conciencia ecológica tanto de éstos como de los adultos; los conservacionistas ayudaron a construir los cimientos para el movimiento ambientalista.

No era sorprendente que existieran divisiones dentro del mismo movimiento ambientalista. Cuando se le define ampliamente, el movimiento consiste de un extenso espectro de grupos, incluso comunidades de paracaidistas, pescadores, indígenas, colectivos libertarios y “jipis”, así como asociaciones de vecinos, grupos de presión política y partidos políticos.

### **Las organizaciones de la sociedad civil en la península de Yucatán**

El crecimiento de estas organizaciones en la península de Yucatán, especialmente desde 1980, se debe al creciente flujo de dinero, tecnología e información que supuestamente el primer mundo ha dado para ayudar a los pobladores locales de países en desarrollo y para proteger su ambiente. Dada la forma en la que la ayuda del exterior normalmente funciona, es decir con los donadores manejando las agendas de los países receptores, no es sorprendente que las organizaciones en el sureste de México sigan las formas de la estructura y función de las poderosas organizaciones de la sociedad civil norteamericanas que en muchas ocasiones son autocráticas y que están enfocadas a la ganancia política y financiera.

Las alianzas entre donadores y organizaciones receptoras ha resultado en la concentración de poder de unas cuantas organizaciones locales, suscitando una intensa competencia y la no cooperación entre las organizaciones locales. Nos dice Frazier (2006: 327), quien hace un análisis crítico de las organizaciones de la sociedad civil, que la ideología no puede cegarnos de las realidades que existen en las luchas ambientalistas. Hay que tener en cuenta que, debido a su poder y a sus ideologías políticas, las agencias internacionales donadoras pueden tener consecuencias insospechadas en los países o comunidades receptoras.

Según sea el organismo que provea de fondos financieros a las organizaciones, será su peso, su fuerza y su influencia dentro de las comunidades de la península. Muchas de éstas son desconocidas en las comunidades; otras son conocidas por su oportunismo, por su falta de continuidad con los proyectos o de ética o por su improvisación (Fraga *et al.*, 2008).

Muchas de las organizaciones de la sociedad civil de la península de Yucatán fueron creadas por ex empleados del gobierno y de sectores productivos, como una nueva fuente de trabajo, y también por académicos que todavía trabajan dentro de varias instituciones de educación. Alrededor del contexto de las organizaciones, se encuentran muchos investigadores empleados o egresados de instituciones de educación que hemos mencionado y que ofrecen sus servicios como consultores (Fraga *et al.*, 2008).

Se puede concluir que numerosos estudios han explicado con detalle cómo los donadores dirigen las agendas, las prioridades y el desarrollo institucional de las organizaciones que reciben recursos. En muchos casos éstas han propiciado alianzas políticas y financieras de agencias gubernamentales o de corporaciones privadas, a pesar de que estos donadores pueden tener antecedentes negativos tanto sociales como ambientales (Frazier, 2006: 319).

El caso de la integración de la Red de Organizaciones para el Desarrollo Sustentable, A. C. (ROSDSAC) en la península de Yucatán es ilustrativo al respecto de la forma como el discurso del desarrollo sustentable se convierte en acciones que inciden en el quehacer de las organizaciones locales.

La ROSDESAC fue integrada en 1994 con el apoyo del Programa de Pequeños Subsidios (PPS) del PNUD. Fueron seis las organizaciones fundadoras pero dos años después la red había crecido a quince organizaciones asociadas.

El PPS-PNUD es un programa financiado por el Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés), que busca impulsar prioridades ambientales en ámbitos locales a través de organizaciones sociales. En el caso de la península de Yucatán se buscó que estos fondos no fueran acaparados por las grandes organizaciones de la sociedad civil y se decidió apoyar a pequeñas organizaciones civiles integradas en red, que funcionaran como pivotes del desarrollo comunitario en las microregiones donde desarrollaban su actividad. Las prioridades del GEF en el PPS son tres: biodiversidad, aguas internacionales y cambio climático. De esta manera, las organizaciones pivote tienen el encargo de elaborar y de ejecutar proyectos con grupos comunitarios, teniendo como un objetivo central al menos una de las prioridades del fondo global.

La aplicación de este esquema pronto mostró las incongruencias inherentes a la imposición de modelos diseñados por la élite ambiental global. La problemática derivada de la aplicación del programa es muy compleja y su descripción desborda el objetivo de este estudio. Señalaremos solamente algunos de las situaciones más ríspidas que se han presentado.

Uno de los primeros conflictos se suscitó cuando las organizaciones de la ROSDESAC reaccionaron contra el programa debido a que los fondos del mismo estaban únicamente destinados a grupos comunitarios, mientras que las organizaciones hacían la labor de gestión y asesoría, asumiendo compromisos con el programa, pero sin tener acceso a los recursos.

El PNUD decidió elaborar contratos para que las organizaciones, a cambio de un pago, se comprometieran a elaborar, asesorar y acompañar la ejecución de un número determinado de proyectos a favor de grupos comunitarios. Esto provocó un nuevo conflicto, ya que el contrato exigía la utilización del pago de acuerdo con un proyecto de fortalecimiento institucional elaborado por cada una de las organizaciones contratadas. Para algunas de las organizaciones resultaba incongruente que un pago por un servicio al programa tuviera que sujetarse a las condiciones de un proyecto, como si el recurso fuera, al mismo tiempo, un pago y un subsidio. Esto provocó fricciones al interior de la red y el rompimiento de algunas de las organizaciones con el PPS.

La exigencia de que los grupos comunitarios apoyados estuvieran legalmente constituidos es otro aspecto que fue muy cuestionado. Este requisito, de acuerdo con algunas de las organizaciones pivote, causaría una alteración en las estructuras organizativas tradicionales. Los vínculos comunitarios, la organización productiva de la familia extensa e incluso el ejido eran figuras organizativas funcionales que, sin embargo, para el programa no tenían validez.

Después de los primeros años, entre 1995 y 1998, en que la ROSDESAC tuvo un intenso trabajo de intercambio, capacitación y discusión, el proceso de desintegración se presentó de forma paulatina hasta llegar a una virtual desaparición. Lo que queda, sin embargo, son los vínculos naturales que las organizaciones ya tenían entre ellas, dadas sus afinidades temáticas o metodológicas, o por compartir regiones de trabajo.

Por su parte, el PPS se sigue aplicando, pero ya no con el esquema de las organizaciones pivote sino a través de coordinadores regionales.

Hay que enfatizar que, a pesar de lo anterior, las contribuciones que las organizaciones de la sociedad civil han dado a la conservación ambiental y al desarrollo comunitario son muchas y variadas. Principalmente ejercen una importante presión para el desarrollo de políticas y estrategias de conservación y cuidado de los recursos naturales (SECTUR, 2000). Considérese que han contribuido a cambiar la forma en la que las multinacionales hacen negocios en los países en desarrollo, al fortalecer la participación de la sociedad civil para hacerse oír, por lo que, aquéllas han tenido que escuchar y aprender de las voces de los ciudadanos.

Se considera a las organizaciones de la sociedad civil como protagonistas de una nueva forma de gobierno, *la gobernanza*. Es importante enfatizar que el estudio de la sociedad civil organizada adquiere mayor relevancia cuando se reconoce el papel que tiene dentro del modelo de gobernanza, impulsado por los teóricos del neoliberalismo. Hay autores que proponen que “la gobernanza funciona como un instrumento con un objetivo concreto que es el de transformar al poder político, presentando al mercado como una instancia de regulación económica y social, y con un papel determinante de actores no estatales en la toma de decisiones” o que la gobernanza “tiene un objetivo definido que es debilitar a las instituciones con el fin de fortalecer el poder de los intereses privados” (Collin y Molina, 2008).

En específico, Lemos y Agrawal (2006) hablan de gobernanza ambiental en referencia a una serie de procesos regulatorios, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos influyen en las acciones ambientales y en sus resultados. A diferencia del gobierno, la gobernanza incluye las acciones del Estado, pero además incluye a actores tales como comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil. Los acuerdos internacionales, la legislación y las políticas nacionales, las instituciones transnacionales y las organizaciones de la sociedad civil ambientales, a las que nos hemos referido en este trabajo, son ejemplos de las formas a través de las cuales la gobernanza tiene lugar.

La propuesta de la gobernanza como nuevo modelo en México se ha concretado en la constitución de consejos consultivos, en la mayoría de las dependencias y programas de gobierno y en foros de consulta. Actualmente, las organizaciones de la sociedad civil son convocadas a integrar consejos consultivos en las dependencias gubernamentales, en los que supuestamente se definen las políticas públicas y los programas; entre otros, se pueden mencionar los consejos consultivos: Desarrollo Sustentable, Educación, Salud, para el Desarrollo Social, Políticas de Población, Transporte, además de los diversos consejos consultivos estatales y los municipales para el Desarrollo Rural Sustentable. Sin embargo, la capacidad de incidencia de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil incorporados en consejos consultivos no parece muy sustantiva; se encuentra limitada a la opinión y la sugerencia; en el fondo parecieran circunscribirse a la necesidad de legitimidad por parte del gobierno (Collin y Molina, 2008).

Quizá un aspecto fundamental de las organizaciones de la sociedad civil en México y en general en el tercer mundo es que se basan en el discurso hegemónico actual del neoliberalismo formulado por organizaciones internacionales (BM, FMI, ONU). Al introducir nuevas formas de organización, de interrelación entre distintos actores sociales y al influir en los procesos gubernamentales, estas agencias internacionales han moldeado la gobernanza ambiental a través de la acción de los grupos ambientalistas internacionales que pueden producir cambios sociales a través de las fronteras nacionales, en lugar de estar limitadas sólo a la negociación con los gobiernos de los Estados nacionales (Lemos y Agrawal, 2006).

Cada vez más mecanismos de gobernanza son formulados por actores no gubernamentales, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones ambientales transnacionales, actores asociados al mercado, como compañías transnacionales o multinacionales. Estos nuevos actores introducen herramientas y mecanismos innovadores que norman las políticas ambientales (Lemos y Agrawal, 2006).

Las estrategias de gobernanza ambiental propuestas por las agencias internacionales requieren de la cooperación entre los dife-

rentes actores de los ámbitos político, económico, social y cultural para lograr introducir cambios manejables en los ecosistemas.

No deja de haber preocupación entre algunos observadores sobre el grado cada vez mayor en el que los recursos se destinan a los procesos y actores del mercado, bajo estos nuevos esquemas de gobernanza, en detrimento de las metas sociales relacionadas con niveles más altos de participación democrática y que han exacerbando los problemas de acceso desigual a los recursos.

## Discurso y conflictos ambientales en Quintana Roo desde la óptica de las organizaciones de la sociedad civil

Anteriormente hemos tratado de plantear un contexto que permita ubicar el sentido y la motivación del surgimiento de las organizaciones ambientalistas en Quintana Roo. Hemos mostrado que la gestión ambiental asumida e instrumentada por los gobiernos en el mundo, e impulsada desde organismos internacionales, surge como una demanda ciudadana y se mediatiza en un discurso que intenta conciliar el modelo de desarrollo neocapitalista con la preservación de los recursos naturales en los que el propio modelo se sustenta. El ángulo desde el que las contradicciones inherentes al discurso del desarrollo sustentable y las políticas ambientales emanadas de ese discurso serán tratadas ahora parte de la óptica de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, representativas de lo que hemos caracterizado como movimiento ambientalista de Quintana Roo. La parte medular de este estudio es la descripción y el análisis de la forma concreta en que se asume la praxis socioambiental desde la sociedad civil, en respuesta a problemas causados por el propio modelo de desarrollo.

También hemos mencionado que los hábitats y los abundantes recursos naturales de este estado se ven amenazados por el avance del desarrollo del turismo costero. El agresivo desarrollo económico pone incluso en riesgo el futuro del destino turístico debido a la destrucción de los recursos naturales en los que se basa. Es por este motivo que consideramos importante analizar las acciones que la sociedad civil ha tomado frente al deterioro ambiental.

El movimiento ambientalista surge al principio de los años ochenta, cuando se empiezan a hacer evidentes los problemas ambien-

tales asociados a un modelo de desarrollo turístico acelerado y desordenado. El proceso de eutroficación de la laguna Nichupté fue el primer síntoma detectado y denunciado por los grupos de ciudadanos. A partir de entonces, estos grupos comenzaron a organizarse y a desarrollarse. En la actualidad hay un gran número de organizaciones de la sociedad civil que, desde diversos enfoques, trata de incidir en el desarrollo del turismo para darle una orientación sustentable.

Con base en su relevancia en el estado, se ha seleccionado para este estudio un conjunto de organizaciones de la sociedad civil de corte ambientalista. Para conocer su forma de trabajar, sus alcances, su visión sobre la problemática de la región y el discurso desde donde articulan su accionar, entrevistamos a sus dirigentes (Anexo 1).

En este capítulo se presenta el análisis que se realizó sobre estas organizaciones, apoyándonos, básicamente, en el discurso plasmado en las entrevistas. Para conocer el perfil de cada una de estas organizaciones ofrecemos, en el Anexo 2, una semblanza de cada una de ellas, siguiendo un esquema más o menos común que incluye: información general, plan estratégico, objetivos, programas y/o proyectos, de acuerdo con los documentos que nos proporcionaron.

Las organizaciones entrevistadas son:

- Amigos de Sian Ka'an, A. C. (ASK)
- Movimiento Ciudadano Ecologista Yax Cuxtal, A. C. (MOCE)
- Grupo Ecologista del Mayab, A. C. (GEMA)
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A. C. (CEMDA)
- Centro Ecológico Akumal, A. C. (CEA)
- Flora, Fauna y Cultura de México, A. C. (FFYC)
- Yaxché, Árbol de la Vida, A. C. (YAX)
- Colectividad Razonatura, A. C. (RAZ)

## TIPOLOGÍA DE LAS ORGANIZACIONES

De acuerdo con la diversidad de enfoques de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas desagregamos diez temas para poder plantear una tipología de las organizaciones y encontrar sus

CUADRO 5  
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL  
SEGÚN LOS TEMAS QUE ABORDAN

<i>OSC temas</i>	ASK	MOCE	GEMA	CEMDA	CEA	FFYC	YAX	RAZ
denuncia		x	xx	x				
procesos jurídicos				xx				
conservación	xx				xx	xx		xx
educación ambiental	x	xx	x	x	x	x	x	
investigación	x				x		x	x
divulgación	x	x		x	x			x
políticas públicas	x	x	x	x	x	x	x	x
desarrollo comunitario	x						xx	
cultura						x	x	
contaminación					x		x	

Fuente: elaborado por los autores

puntos de confluencia y divergencia. El cuadro 5 nos muestra cómo se distribuyen las organizaciones en función de estos temas.

Obsérvese que una gran mayoría de las organizaciones coincide en realizar acciones tendientes a incidir en las políticas públicas, y que todas, con excepción de una, incluyen la educación ambiental como parte de sus acciones. La doble “x” resalta aquellos temas que, en cada caso, son prioritarios para las organizaciones. Según el cuadro 5, se distinguen los siguientes tipos de organizaciones, independientemente de que la mayoría trabaje en los temas de políticas públicas y de educación ambiental: 1) las de denuncia y procesos jurídicos (CEMDA, GEMA y MOCE); 2) las de investigación, divulgación y conservación (ASK, CEA y RAZ); 3) una de conservación y cultura (FFYC), y 4) una de desarrollo comunitario (YAX).

#### ANÁLISIS DE LA IDENTIFICACIÓN Y ABORDAJE DE PROBLEMAS

En el cuadro 6 se muestra cuáles son los principales problemas identificados y abordados por las organizaciones; algunas trabajan en va-

rios problemas simultáneamente; se marca con doble “x” el problema prioritario.

Como puede observarse, existen tres problemas de carácter muy disímbolo, pero que se identifican de forma recurrente: contaminación del agua, incumplimiento de las leyes y mala planeación, lo cual nos remite a la amplia gama de temas y enfoques que abordan las organizaciones en su trabajo. En el análisis de las estrategias que instrumentan las organizaciones para abordar estos grandes temas de la problemática regional, planteamos tres apartados: agua, marco jurídico y modelo de desarrollo, y cuatro interrogantes: cuál fue el principal problema ambiental identificado, su causa inmediata y sus causas de fondo, así como las estrategias empleadas para enfrentarlo.

CUADRO 6  
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL  
SEGÚN LOS PRINCIPALES PROBLEMAS IDENTIFICADOS

<i>OSC problemas</i>	ASK	MOCE	GEMA	CEMDA	CEA	FFYC	YAX	RAZ
contaminación del agua	xx				x		x	xx
deterioro del arrecife	x				xx			x
destrucción de manglar								x
corrupción		x						
incumplimiento de leyes	x	x	x	xx		x		
ignorancia	x							
desarraigo		x						
mala planeación	x			x		x	x	
modelo de desarrollo				x		x	xx	

Fuente: elaborado por los autores

## Agua

Un primer grupo de organizaciones centra su trabajo en torno al tema de la calidad del agua: Amigos de Sian Ka’an, el Centro Ecológico Akumal y Colectividad Razonatura. Las tres tienen un perfil conservacionista y académico.

Para Amigos de Sian Ka'an este tema es el principal problema ambiental identificado:

- Causa inmediata: la falta de sistemas de tratamiento para las aguas residuales.
- Causas de fondo: planeación tardía, incumplimiento del marco jurídico y ausencia generalizada de cultura ambiental.
- Estrategia: consiste, básicamente, en incidir en las políticas públicas para establecer y manejar áreas de conservación, y para la aplicación de programas de ordenamiento ecológico territorial. Así, la respuesta que se propone aplica una visión conservacionista que se complementa con el impulso de herramientas de planeación y regulación del territorio y sus recursos.

El Centro Ecológico Akumal se ha propuesto como tarea prioritaria la conservación del sistema arrecifal. Desde esta perspectiva, coincide con Amigos de Sian Ka'an en destacar la importancia del acuífero, ya que la contaminación del agua tiene efectos negativos sobre el arrecife.

- Principal problema ambiental identificado: deterioro del sistema arrecifal, el más importante atractivo de la zona.
- Causa inmediata: contaminación del acuífero, actividad turística intensiva (buceo y snorkel), sobrepesca, sedimentación por alta densidad de embarcaciones en la laguna arrecifal.
- Causas de fondo: falta de tratamiento o tratamiento insuficiente de las aguas residuales (se retiran patógenos pero no nutrientes), falta de vigilancia en el arrecife, descarga clandestina de lodos de fosas sépticas, impunidad y prepotencia de las autoridades que deberían custodiar el cumplimiento de la ley, inyección de aguas tratadas en el subsuelo, falta de adecuación de las normas sobre el manejo del agua para las características particulares de la geohidrología de la península de Yucatán, falta de estudios de flujo del acuífero para identificar fuentes de contaminación que afectan al arrecife. Hacia el futuro es preocupante la propuesta del programa de desarrollo urbano de una ciudad de 200

mil habitantes, cuando con los 1 500 actuales no se ha podido asegurar que el arrecife no se esté contaminando; no existe sustento científico para el planteamiento de esa ciudad; mucho del crecimiento de la infraestructura turística en el estado es derivado del lavado de dinero, lo que distorsiona el desarrollo económico e impacta al medio ambiente.

- Estrategias que se proponen: propiciar o facilitar investigaciones relacionadas con la salud del arrecife o con la calidad del agua, y usar los resultados para la gestión de las acciones y los acuerdos con los inversionistas y el gobierno; dar a conocer estos resultados y las acciones que se deriven de ellos para que la gente cuente con información, incremente su entendimiento y se convierta en aliada; buscar que las investigaciones se apliquen en el manejo y no se queden en publicaciones especializadas; ser el vínculo entre los centros de investigación y quienes toman decisiones; tratar de crear un ambiente sano para el arrecife, cuidando la calidad del agua, para que pueda resistir el impacto del calentamiento global; establecer un programa de manejo de las Bahías de Akumal que regularice las actividades turísticas costeras y marinas, dando vigencia a las leyes aplicables; establecer la vinculación con el sector académico nacional y extranjero para investigaciones, servicio social, becarios.

La Colectividad Razonatura también identifica la problemática del acuífero como prioritaria, pero desde un enfoque diferente, porque surgen otras causales.

- Principal problema ambiental identificado: la situación del poco entendimiento sobre el acuífero en la región denominada Riviera Maya, si se considera que el agua del subsuelo es un tema transversal a la problemática de todos los ecosistemas y que, a la vez, permite tener una perspectiva integral de la propia región.
- Causa inmediata: ausencia de investigaciones sistemáticas, de definición de indicadores y de un programa de monitoreo del acuífero.
- Causas de fondo: incipiente vinculación de la academia con quienes toman decisiones; escasos recursos para la investiga-

ción; planteamiento demasiado amplio del concepto de cuenca que, en este caso, abarca toda la península de Yucatán y hace inmanejable la problemática.

- Estrategias: ya hay ideas básicas de cómo funciona el acuífero y a partir de ello se pueden establecer algunas líneas iniciales de investigación; para avanzar en el entendimiento de cómo funciona el acuífero y de cómo se debe monitorear su estado de salud es importante definir las prioridades y necesidades de investigación actuales; con la definición de estas prioridades, se pueden encontrar los recursos para realizar los estudios que se requieren. En una segunda fase, es importante asegurar que la información obtenida en las investigaciones sea difundida ampliamente, conocida y entendida por quienes toman decisiones; finalmente, los resultados de las investigaciones deberían servir de base para el establecimiento de políticas públicas.

En este primer grupo es importante diferenciar el nivel de análisis que se aplica en la problemática del agua. En dos casos se identifican, básicamente, problemas ambientales (contaminación del agua y deterioro del arrecife) mientras que en el tercer caso, la problemática se ubica en el conocimiento sobre el sistema ambiental regional (el acuífero de la Riviera Maya).

Al ahondar sobre las causas de la problemática, en el tercer caso citado, Razonatura señala la ausencia de investigaciones y la incipiente vinculación entre la academia y quienes deciden.

Para Amigos de Sian Ka'an, la identificación de la causa inmediata de la contaminación del agua es muy concreta: la insuficiencia de los sistemas de tratamiento de aguas residuales; esta insuficiencia, a la vez, deriva de tres factores bien caracterizados: la planeación tardía, el incumplimiento del marco jurídico y la ausencia de cultura ambiental.

El Centro Ecológico Akumal ubica la contaminación del acuífero como la causa principal del deterioro del sistema arrecifal y coincide con Amigos de Sian Ka'an en que la causa de la contaminación del agua es el insuficiente tratamiento de las aguas residuales. Hay dos aspectos que se destacan en esos análisis. Primero, cuando se menciona que los sistemas de tratamiento convencionales retiran patógenos pero

no nutrientes, lo cual tiene un efecto nocivo sobre el arrecife; segundo, cuando enfatiza que la inyección de aguas tratadas al subsuelo de forma incompleta tiene el mismo efecto nocivo sobre el arrecife, a pesar de que la inyección es una práctica legalmente válida. Aquí se hace ver que las cualidades geohidrológicas de la península de Yucatán hacen inviable esta disposición legal. Por otra parte, se reconoce el incumplimiento del marco jurídico, pero se señalan la impunidad y la prepotencia de las autoridades como responsables de dicho incumplimiento. En cuanto a la planeación, el Centro Ecológico Akumal pone en duda los elementos científicos del programa de desarrollo urbano de la ciudad de Akumal, y manifiesta su preocupación por el crecimiento de la infraestructura turística derivada del lavado de dinero.

En cuanto a las estrategias que las organizaciones instrumentan encontramos coincidencia en el reconocimiento de la necesidad de impulsar las investigaciones y de divulgar los resultados, buscando, particularmente, incidir en las políticas públicas y en las herramientas de planeación.

### Marco jurídico

Otro grupo de organizaciones ubica la problemática ambiental como derivada del incumplimiento y de la violación de las leyes ambientales, tanto por prácticas corruptas, cobijadas por un sistema de impunidad, como por quedar rebasada la normatividad debido a la dinámica propia de un crecimiento frenético, en el cual la inversión tiene prioridad sobre todas las cosas.

El CEMDA es una organización de cobertura nacional que, habiendo reconocido la grave problemática de Quintana Roo, ha establecido una oficina permanente en la ciudad de Cancún. Desde su fundación se planteó como misión “contribuir al desarrollo, aplicación y cumplimiento del derecho en materia ambiental, a fin de conservar y proteger el ambiente, en pro de la sustentabilidad”. Las otras dos organizaciones de este conjunto son GEMA y MOCE. Ambas se iniciaron, por un lado, trabajando en educación ambiental y, por otro, denunciando los problemas más graves que el acelerado desarrollo turístico venía causando y que, aparentemente, no se reconocía, no se asumía o, en el mejor de los casos,

simplemente se minimizaba. Las posturas del GEMA, que fue la primera organización en plantear denuncias, se fueron radicalizando, pero también se hicieron más consistentes al incorporar elementos jurídicos que daban mayor fuerza a las denuncias. En este proceso, los vínculos entre el GEMA y el CEMDA fueron determinantes, lo que desencadenó, poco después, una mayor integración entre las organizaciones ambientalistas, de forma que las denuncias contaban no sólo con sustento jurídico, sino con mayor sustento social.

Para entender mejor la perspectiva de análisis y las estrategias desarrolladas por estas organizaciones, presentamos la visión que cada una plantea sobre la problemática ambiental en Quintana Roo.

El CEMDA observa lo siguiente:

- Principal problema ambiental identificado: los instrumentos jurídicos de la planeación son rebasados por los intereses particulares.
- Causa inmediata: la presión del desarrollo es grande y los instrumentos jurídicos carecen del sustento técnico y sociopolítico que los haga viables.
- Causas de fondo: el modelo de desarrollo privilegia las inversiones sobre cualquier otro criterio; el crecimiento es acelerado, mientras que el marco jurídico es endeble, y la estructura gubernamental para darle vigencia es precaria.

El GEMA toma en cuenta:

- Principal problema ambiental identificado: inicialmente, en 1986, fue la falta de tratamiento de aguas residuales en la zona hotelera; otro problema detectado fue el mal manejo de los residuos sólidos; posteriormente fueron identificados otros; todos, relacionados con el modelo de desarrollo impulsado en el estado: el relleno de la laguna Nichupté, el crecimiento de las ciudades perdidas en las zonas de manglar, la afectación del arrecife, la erosión de la costa.

- Causa inmediata: los hoteles y los restaurantes no estaban conectados al drenaje y descargaban sus aguas negras a la laguna Nichupté.
- Causas de fondo: las plantas del Fondo Nacional de Fomento al Turismo eran muy deficientes y causaban más problemas de los que resolvían; no hubo una planeación adecuada en este tema ni en lo relacionado con los residuos sólidos, eran temas que se ignoraban y que no se consideraban importantes, tanto por los funcionarios públicos responsables como por los inversionistas. Al avanzar en la gestión de la problemática detectada se hacen evidentes las constantes violaciones al marco jurídico y la corrupción que impera en las relaciones entre gobierno e inversionistas, lo cual propicia una dinámica de impunidad difícil de combatir.

El MoCE considera lo siguiente:

- Principal problema ambiental identificado: la destrucción de manglares, la tala inmoderada por crecimiento urbano, el mal manejo de los residuos sólidos, el cambio climático (micro).
- Causa inmediata: aplicación poco firme, injusta e inadecuada del marco legal.
- Causas de fondo: incumplimiento de las leyes ambientales por el contubernio corrupto entre el gobierno y los inversionistas; falta de arraigo de la población.

En los tres casos se reconoce que la problemática ambiental deriva del incumplimiento del marco jurídico. Las razones de la violación sistemática de las leyes ambientales se adjudican a dos factores: la corrupción que impera entre inversionistas y funcionarios de gobierno (GEMA y MoCE) y la debilidad de la estructura gubernamental y del marco jurídico frente a la agresiva presión del crecimiento y de las inversiones (CEMDA).

Las estrategias que estas organizaciones despliegan para enfrentar la problemática identificada coinciden con las acciones de denuncia de violaciones al marco jurídico; las organizaciones complementan sus roles pues CEMDA funge como despacho jurídico que orienta, asesora

y lleva los litigios, mientras que GEMA y MOCE se desempeñan como las figuras ciudadanas demandantes, a las que en muchas ocasiones se suman otras organizaciones, no sólo del estado, sino de México y del extranjero. Esta forma de trabajo ha permitido obtener algunos resultados, como se verá en el apartado sobre los estudios de caso.

En el proceso de los litigios muchas veces se ha promovido como primera acción la solicitud de una consulta pública, que es una figura prevista por la ley, pero poco conocida y poco promovida. Por medio de una consulta de esta naturaleza, el que promueve un proyecto (que puede ser gubernamental o privado) expone de manera pública el proyecto y la ciudadanía tiene la posibilidad de conocer a fondo la propuesta así como de cuestionar, rechazar o presentar soluciones u opciones diferentes, frente a lo cual la autoridad competente tiene que pronunciarse de manera obligada. Así, los argumentos presentados por la sociedad civil se tienen que considerar en el análisis del proyecto y su dictamen.

El cabildeo es otra estrategia, que se realiza en el Congreso federal, tanto para presionar a las autoridades ambientales del poder ejecutivo (tanto federal como estatal) por parte de la Comisión de Medio Ambiente, como para promover iniciativas de ley que favorezcan el desarrollo sustentable; esto último normalmente es en coordinación con otras organizaciones de diferentes rumbos del país.

Por otra parte, las tres organizaciones citadas también coinciden en trabajar en el tema de la educación ambiental y de difusión de la información.

### **Modelo de desarrollo**

En un tercer grupo, identificamos dos organizaciones que ubican la problemática ambiental a un nivel estructural: YAX y FFYC de Quintana Roo. En este caso, se reconoce como la causa de dicha problemática el modelo de desarrollo que se impulsa en la región, basado en la promoción de la industria turística, con énfasis en el segmento de sol y playa, en un entorno ambiental de gran belleza paisajística, pero también de gran fragilidad.

## YAX

- Principal problema ambiental identificado: el modelo de desarrollo impulsado en el estado, basado en el turismo masivo.
- Causa inmediata: la urgencia del gobierno por establecer polos de desarrollo a costa de lo que sea, para generar empleos y aliviar las presiones sociales que la pobreza y la ausencia de opciones propician en todo el sureste mexicano. La velocidad con que se está desarrollando el turismo, así como la corrupción que se da en el gobierno y entre los inversionistas son factores agravantes de la problemática; en el sector gubernamental y en el sector empresarial privan la ambición y la ignorancia.
- Causas de fondo: la ausencia de un proyecto de país, de una visión de Estado con perspectiva a largo plazo, con un planteamiento para resolver las causas de fondo de los problemas de desigualdad e injusticia que acompañan al incierto desarrollo social y económico de México.

## FFYC de Quintana Roo

- Principal problema ambiental identificado: los problemas ambientales se derivan, en gran parte, del impresionante, gigantesco y acelerado desarrollo turístico de la zona; “un desarrollo sin llenadero” en un ambiente de gran vulnerabilidad. En el caso de las tortugas marinas esta situación se refleja muy claramente pues el desarrollo de los grandes complejos turísticos ha afectado las playas de anidación y está convirtiendo un paraíso tropical en planchas de cemento; la pérdida de cobertura vegetal y la necesidad de áreas verdes no están en la agenda de los gobiernos ni de las empresas.
- Causa inmediata: la forma como se está construyendo; el crecimiento se basa en un modelo de desarrollo que no es adecuado para las características ambientales de la zona.
- Causas de fondo: no existe una regulación apropiada para un desarrollo sustentable en la zona, y las leyes que hay no se respetan; la autoridad que debe garantizar la vigencia de la ley no

tiene la capacidad ni el interés de hacerlo; tampoco hay valores ni cultura ambiental en el gobierno ni en los desarrolladores.

Aunque el problema identificado es similar en ambas organizaciones, el análisis discurre en causales diversas. Para Yaxché, la apuesta gubernamental representa una solución cortoplacista y monotemática que en la evaluación de daños no duda en sacrificar al medio ambiente a cambio de disminuir la presión social de una amplia región del país, donde las opciones de desarrollo son escasas. La desigualdad y la injusticia se señalan como los problemas de fondo a resolver mientras, en esta perspectiva, el desarrollo turístico es un simple paliativo con alcances limitados y un sesgo que, a la larga, puede causar más problemas de los que supuestamente está resolviendo.

Flora, Fauna y Cultura ubica la problemática del modelo de desarrollo más en las consecuencias relacionadas con la infraestructura urbana que en un asunto estructural. Se enfatiza que los criterios de construcción no son los adecuados para las características ambientales de la zona, lo que deriva de un marco jurídico que, además de no tener vigencia plena, resulta insuficiente. Aquí el enfoque se encuentra más cercano al grupo analizado antes, ya que las causas de fondo de la problemática se ubican en aspectos jurídicos; sin embargo, en contraste con la estrategia de los grupos de denuncia ambiental, Flora, Fauna y Cultura plantea la vinculación, la concertación y la negociación, evitando la confrontación.

Yaxché, por su parte, se define como un grupo que impulsa la autogestión comunitaria, que incide de forma modesta en el desarrollo de las comunidades mayas del estado y que no se plantea dar solución a la problemática que ha identificado, aunque sí la considera como marco de referencia de sus actividades. En sus relaciones con las organizaciones ambientales, busca la complementariedad e impulsa acciones de coordinación, aportando el enfoque social, que no es lo prioritario en la mayoría de las organizaciones ambientalistas.

Finalmente, destacamos que, en los tres grupos analizados, es una constante el señalamiento de la corrupción que impera en la gestión del desarrollo, entre autoridades e inversionistas.

## EVALUACIONES Y VISIONES

Presentamos la evaluación que las organizaciones hacen sobre sí mismas y sobre el desempeño gubernamental; la autoevaluación que cada una tiene sobre el sector social del que forma parte, y la visión que propone sobre las condiciones de sostenibilidad para la región.

### Evaluación de la gestión gubernamental

*Amigos de Sian Ka'an.* Falta cultura ambiental en el gobierno en general, pero hay avances, sobre todo en el sector ambiental y especialmente en la CONANP

*Centro Ecológico Akumal.* Los funcionarios ni siquiera entienden el marco legal ambiental y menos entienden qué significa a su nivel de gobernanza. Si el propio gobierno incumple las leyes ambientales, menos las hará cumplir. Los funcionarios no se conciben a sí mismos como servidores públicos, sino que asumen que su posición sirve para sacar provecho personal; actúan como si no se dieran cuenta o no les importara que el principal producto turístico que se ofrece (la naturaleza) se esté degradando y que no están tomando medidas para conservarlo.

El crecimiento desmedido es la fuente de casi todos los problemas ambientales, y se puede controlar a través de los permisos que se requieren para los nuevos desarrollos, pero la actitud del gobierno es facilitar los permisos a pesar de lo que significan en términos de deterioro ambiental; no acepta que el crecimiento tiene límites; es la misma visión de la mayoría de los inversionistas.

Los espacios de participación han resultado, en buena medida, mecanismos de simulación porque las decisiones se siguen tomando de forma cupular. El único espacio donde se están considerando las aportaciones y opiniones de las organizaciones ambientalistas y de los académicos es en el Consejo de Cuenca. Hay, en general, más apertura para la participación ciudadana en el tema del agua; en Akumal se ha establecido una mesa de discusión.

*Colectividad Razonatura.* La concepción de la cuenca desde la burocracia de CONAGUA es poco práctica y complica los trabajos de investigación y las acciones que se pudieran emprender. Se requiere hacer cosas a nivel más regional. Por otra parte, la prioridad del gobierno es la inversión en turismo, por encima de los criterios ambientales; éstos son letra muerta, aunque se utilizan en el discurso.

Aparentemente hay buena fe y buena disposición de las autoridades, pero en el fondo prevalece el interés económico. El propio gobernador encabeza una propuesta que busca quitar la protección legal con que cuentan los manglares; aunque formalmente existe una política ambiental, en los hechos no opera; “hay discursos, pero no políticas”, a pesar de que el estado vive de los recursos naturales que oferta al turismo.

*Centro Mexicano de Derecho Ambiental.* La gestión gubernamental ha mejorado debido a la presión que ha ejercido la sociedad civil, pero la presión de los inversionistas sigue teniendo mucho peso en las decisiones.

*Movimiento Ciudadano Ecologista Yax Cuxtal.* Lejos de contribuir a resolver los problemas ambientales, la actuación de las autoridades del gobierno contribuye a su agravamiento.

*Grupo Ecologista del Mayab.* En el municipio, ha sido muy difícil incidir debido a los intereses creados y a la limitada visión de los presidentes municipales. A nivel federal, se ha podido avanzar un poco en cuestiones legislativas, tanto en la promulgación de leyes, como en presionar al gobierno estatal y al municipal en el cumplimiento del marco jurídico ambiental. También se ha trabajado a nivel internacional para presionar al gobierno federal a cumplir con los compromisos ambientales que ha firmado, y que deben reflejarse, tanto en nuevas leyes, como en la vigilancia de su aplicación.

Se considera que el discurso oficial ambientalista es “solamente palabras”.

*Flora, Fauna y Cultura de México.* El gobierno, en general, tiene “parámetros muy laxos para el desarrollo y muy cortos para la conservación”.

El gobierno, en ninguno de sus niveles, realiza acciones importantes en relación con la conservación ambiental; “de hecho se diría que todo lo contrario”.

Con el gobierno federal hay buena relación tramitológica pero no se brinda ningún apoyo a la labor de los campamentos tortugueros.

La CONANP es la única dependencia gubernamental que tiene una visión sustentable; con el gobierno municipal se buscan buenas relaciones, siempre es difícil. “Nos conformamos con que no se metan y nos dejen hacer”; el gobierno del estado no tiene una política ambiental.

No se ha tenido la visión (ni gobierno ni empresas) de usar el programa de tortugas como un elemento de prestigio para el destino.

El marco jurídico es inoperante; la PROFEPA no le puede dar vigencia; quizá le faltan recursos e inspectores. Existe una distancia enorme entre el discurso ambiental y su aplicación; Calderón tiene un buen discurso pero no se corresponde con acciones, como el nombramiento de una delegada sin el perfil adecuado.

*Yaché, Árbol de la Vida.* Los políticos parecen no estar muy interesados en que las cosas cambien; jurídicamente hay muchas reglas y normas ambientales, pero los mismos encargados de hacer cumplir esas leyes no lo hacen; a veces ni siquiera conocen las leyes; su visión del desarrollo sustentable, que ahora está de moda, se queda en pura demagogia.

## AUTOEVALUACIÓN

*Amigos de Sian Ka'an.* Se han tenido resultados en proyectos puntuales, como el establecimiento de áreas naturales protegidas, sus planes de manejo, y los programas de ordenamiento ecológico territorial. Para una evaluación más a fondo se necesita desarrollar un conjunto de indicadores que apenas se están diseñando.

*Centro Ecológico Akumal.* En cuanto al arrecife, el problema es muy complejo por los diversos factores que lo afectan y por la enorme área que representa; la tendencia hacia deterioro no se ha detenido; en

Akumal actualmente está a 7% de lo que era hace cincuenta años; lo que se requiere es restaurarlo, pero con dificultad se lucha por detener su deterioro.

- En el programa de protección de las tortugas marinas sí se han obtenido buenos resultados, al lograr la participación de los propietarios de la costa y conservando las condiciones de anidación de las playas.
- En cuanto al manejo de los residuos sólidos, también se ha avanzado y se ha establecido un programa de separación.
- La labor de difusión es aún incipiente.
- En el tema del agua se ha logrado incidir a nivel local con el establecimiento de sistemas de tratamiento domésticos eficientes. También se ha avanzado un poco en la gestión municipal al participar en una mesa de discusión con CAPA, CONAGUA y el Consejo de Desarrollo de Akumal.

*Colectividad Razonatura.* La difusión amplia de los trabajos de investigación ha permitido que el conocimiento y las ideas basadas en métodos científicos vayan permeando en diferentes audiencias; incluso los parques temáticos han usado esa información para capacitar a sus guías. Por otra parte, a la organización le hace falta desarrollar estrategias para la consecución de recursos y para la administración eficiente de los mismos, lo que le permitiría avanzar en la investigación y ampliar sus alcances de difusión.

*Centro Mexicano de Derecho Ambiental.* Se han ganado casos y se llevan muchos litigios actualmente. Las consultas públicas han traído buenos resultados.

*Movimiento Ciudadano Ecologista Yax Cuxtal.* Se ha logrado crear grupos ambientalistas juveniles y crear una red de solidaridad ambiental entre pequeños empresarios y profesionistas.

*Grupo Ecologista del Mayab.* Se han obtenido algunos logros que han contribuido a mejorar la gestión ambiental en el estado:

- Crear el Comité de Protección y Vigilancia del Sistema Lagunar de Nichupté (Covc).
- Subir de estatus la zona arrecifal de Cancún, de Zona de Refugio de Flora y Fauna, a Parque Nacional Marino, con un reglamento para su manejo.
- Defender Xcacel-Xcacelito, la principal playa de anidación de tortugas marinas, al evitar que allí se construyan hoteles.
- Desarrollar y aplicar diversas ecotecnologías.

*Flora, Fauna y Cultura de México.* Entre los resultados más relevantes tenemos:

- Parque La Ceiba, construido con una amplia colaboración de empresas y personas.
- Vivero de especies de manglar, que ya está apoyando la reforestación de la laguna Nichupté, con resultados de 90% de supervivencia.
- Programa de tortugas marinas en trece playas, sostenido primero por Xcaret y luego por la fundación, a partir de su creación.
- Difusión de los temas ambientales hacia todos los sectores sociales sin usar un lenguaje demagógico ni chantajista.
- Las propuestas de áreas verdes urbanas han sido adoptadas por la administración municipal.

*Yaxché, Árbol de la Vida.* En cuanto al trabajo comunitario ha sido baja la respuesta porque la mayoría de la gente está preocupada por los problemas del día a día, en cambio los temas de la planeación comunitaria y los problemas ambientales no tienen gran prioridad.

A pesar de ello, se han tenido algunos resultados en el trabajo de la planeación y de la organización comunitarias, al impulsar algunos procesos de grupos comunitarios que ahora manejan proyectos de turismo y de aprovechamiento de recursos naturales.

En cuanto al trabajo en coordinación con grupos ambientales, se ha logrado tener incidencia en algunas decisiones del gobierno y presencia en los medios de comunicación, lo que le ha dado ya un peso político específico al movimiento ambientalista en Quintana Roo.

## Visión hacia el sector organizaciones de la sociedad civil

*Amigos de Sian Ka'an.* Falta estrategia y coordinación en las acciones.

*Centro Ecológico Akumal.* Es necesario hacer alianzas para sumar esfuerzos y para bajar recursos; es parte de la visión estratégica, y se han venido estableciendo y fortaleciendo relaciones orgánicas con instituciones locales, regionales e internacionales.

*Colectividad Razonatura.* Las alianzas de colaboración entre las organizaciones son muy necesarias ya que la difícil problemática plantea grandes retos y exige grandes esfuerzos.

Razonatura ha podido trabajar con un conjunto de organizaciones en el tema del acuífero; sin embargo es importante distinguir entre las organizaciones que tienen intereses legítimos, de aquellas que tienen objetivos oscuros o que son parapeto de intereses privados.

*Centro Mexicano de Derecho Ambiental.* El sector de las organizaciones de la sociedad civil es muy incipiente, considerando la problemática que debe enfrentar; aquellas que logran consolidarse y crecer luego tienen problemas para sostener su estructura sin burocratizarse; a veces hay competencia por acceder a los recursos.

*Movimiento Ciudadano Ecologista Yax Cuxtal.* Se reconoce la labor de muchas organizaciones no gubernamentales, de las que se ha recibido apoyo y orientación. Se ha trabajado en coordinación con algunas organizaciones para enfrentar problemas. Se hace una distinción con las fundaciones creadas por las empresas para limpiar su imagen y evadir impuestos.

*Grupo Ecologista del Mayab.* Se han logrado establecer vínculos operativos con las organizaciones ambientalistas del estado. El trabajo en red posibilita trabajar de forma estratégica con otras organizaciones y hacer frente común ante problemas concretos.

*Flora, Fauna y Cultura de México.* Ha faltado unidad para enfrentar los problemas; las diferencias de visión causan confrontaciones.

*Yaxché, Árbol de la Vida.* A nivel ambiental se ha integrado una red de organizaciones que comparten visiones y valores básicos y que ha logrado incidir, venciendo muchos obstáculos, en las políticas públicas y en la gestión del desarrollo en el estado. Aunque se reconocen diferencias en la concepción de los problemas, en las estrategias para abordarlos, en las dinámicas de trabajo, se han establecido acuerdos básicos que han permitido presentar una oposición compacta, cuya fuerza es reconocida por los poderes gubernamentales y empresariales.

### Visión sobre condiciones para la sostenibilidad

*Amigos de Sian Ka'an.* Se reconocen tres elementos básicos para alcanzar la sustentabilidad a nivel regional: planeación oportuna del territorio con alcance regional, aplicación rigurosa de las leyes ambientales, y fortalecimiento de la educación ambiental.

*Centro Ecológico Akumal.* Hay consenso sobre los beneficios de la sustentabilidad, pero escaso conocimiento sobre lo que realmente significa e implica; por ello es fundamental definir los criterios e indicadores de sustentabilidad, crear lineamientos para cada sector, y establecer a detalle, para cada caso, qué significa desarrollo sustentable. Y algo muy importante: aceptar que hay límites para el crecimiento.

*Colectividad Razonatura.* Tres elementos se proponen como condiciones para la sostenibilidad: redimensionar los centros urbanos, que están concebidos a una escala gigante que no considera la alta fragilidad de los ecosistemas regionales; establecer unidades de manejo ambiental que permitan diversificar la producción, ya que actualmente todo gira alrededor de la actividad turística; redistribuir la riqueza que se genera y mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de la industria turística, para hacer menos incierta la situación del empleo, para acercar la brecha de la desigualdad de un modelo de desarrollo inequitativo.

*Centro Mexicano de Derecho Ambiental.* Se requiere modificar dos factores del desarrollo: regular el crecimiento demográfico (inhibiendo el proceso migratorio al limitar el crecimiento de la infraestructura turística) y rescatar el desarrollo turístico orientado a mercados exclusivos de alto nivel económico, aprovechando las nuevas tendencias de segmentos que buscan destinos sustentables.

*Movimiento Ciudadano Ecologista Yax Cuxtal.* La participación ciudadana activa y propositiva es de gran relevancia para alcanzar la sustentabilidad. “Una población consciente de sus derechos y obligaciones contribuye a un desarrollo responsable, equitativo, justo, armónico...”

*Grupo Ecologista del Mayab.* Se requiere verdadera voluntad política por parte de las autoridades para hacer cumplir las leyes ambientales a cabalidad, que sólo se alcanzará cuando la conciencia ciudadana adopte los valores ambientales, y éstos logren permear en las esferas gubernamentales.

*Flora, Fauna y Cultura de México.* Se debería contar con una Secretaría de Medio Ambiente poderosa, que tenga la capacidad de hacer vigentes las leyes, y que tenga una visión de sustentabilidad adecuada para las características ambientales de la zona. Se debería ser selectivo con las inversiones para el desarrollo, recibiendo sólo aquellas que se puedan incorporar a planes de desarrollo sustentable y con visión de país.

*Yaxché, Árbol de la Vida.* Yaxché ha desarrollado un cuestionamiento sobre el concepto de desarrollo sostenible en el contexto de su trabajo comunitario. En esta reflexión ha planteado con claridad la génesis del concepto y los intereses a que responde, sus contradicciones semánticas y su ambigüedad, así como la visión indígena que enfatiza el equilibrio en las relaciones sociedad-naturaleza, en contraste con la visión occidental, orientada al crecimiento del capital como valor fundamental. Asumiendo que el concepto actualmente tiene vigencia en el discurso científico, económico, ambiental y político, ha planteado los elementos para su uso responsable, proponiendo considerar el término como un principio ético-normativo más que como un concepto técnico, recono-

ciendo que, de hecho, el modelo que impulsa el desarrollo sustentable desde hace casi tres décadas sólo ha contribuido a perpetuar el subdesarrollo en el que vive la mayoría de la población mundial. Entre los elementos de la sustentabilidad se señalan los siguientes:

- autodeterminación
- conservación ambiental
- autonomía política
- equidad social
- autodesarrollo sociocultural
- autosuficiencia alimentaria y energética
- democracia de base
- calidad de vida (autodefinida)

Con base en las entrevistas se puede concluir que los logros de las organizaciones de la sociedad civil de Quintana Roo en las que nos hemos enfocado son principalmente las mejoras en la gestión ambiental del estado a través del apoyo del establecimiento de áreas naturales protegidas, de la elaboración de ordenamientos territoriales, y de la presión para el cumplimiento del marco jurídico. Se menciona en especial la contribución en los programas de protección de las tortugas marinas (Xcabel y Akumal). Asimismo, el establecimiento de la figura de la consulta pública como un mecanismo para incidir en las decisiones concernientes con el desarrollo de proyectos turísticos, planes gubernamentales y obras de infraestructura.

## LA ECOLOGÍA POLÍTICA DEL SECTOR SOCIAL EN QUINTANA ROO

Quizá resulta evidente cómo las organizaciones de la sociedad civil enfocadas en la denuncia y en los procesos jurídicos asumen una postura política que afecta los intereses de otros actores en disputa, pero es tal vez menos palpable la forma como el resto de las organizaciones se insertan en el juego de las fuerzas económicas y políticas. Para tratar de dibujar el mapa de estas relaciones de poder, de acuerdo con los principios de la ecología política, presentamos un breve análisis par-

tiendo de la tipología que hemos establecido entre las organizaciones entrevistadas.

### Denuncia y procesos jurídicos

Empezamos con el grupo de organizaciones de la sociedad civil cuya actividad es más claramente política, al enfocar su trabajo en la denuncia y en los procesos jurídicos.

En este grupo de organizaciones vigilantes del marco jurídico, identificamos una estrategia política muy clara al usar las herramientas jurídicas para encauzar el desarrollo turístico de acuerdo con los principios de la sustentabilidad, mismos que, de manera implícita y explícita, inspiran las leyes ambientales mexicanas. De esta manera, confrontan los intereses de inversionistas que, acomodados en la vía rápida del cohecho y de la mordida, pretenden ignorar la legalidad bajo el cobijo de quienes deberían defenderla.

Una problemática recurrente y generalizada en México es que la distancia entre la letra de las leyes y su vigencia plena está marcada por un abismo difícil de franquear. La discrecionalidad, las deficiencias de la burocracia judicial y las interpretaciones retorcidas cuando no directamente la opacidad, la corrupción y la impunidad, son factores que hacen de las leyes, más que normas aplicables, simples enunciaciones de buenos deseos (Basave, 2010). Esta dislocación entre marco legal y procedimientos que realmente aplican es el terreno precario desde donde la sociedad civil militante ha cuestionado el proceder de los tres ámbitos del poder institucionalizado. Recorrer los caminos que el propio marco jurídico establece, seguir los protocolos al pie de la letra, interpretar las leyes de acuerdo con su espíritu, identificar y documentar las pifias, abusos, y/o distorsiones de los servidores públicos, aportar pruebas, integrar expedientes sólidos, deslindar competencias y contar con el respaldo ciudadano local han sido prácticas de las organizaciones de la sociedad civil que han ayudado a conciliar la disociación sistémica de nuestro estrambótico e inoperante aparato jurídico. Como veremos, estos elementos, sustentados en buena técnica jurídica, han alcanzado algunos logros y están ayudando a dar vigencia al marco legal. Esto ha provocado que algunas disputas se diriman ahora en el

poder legislativo, como acaba de ocurrir, por ejemplo, con la normativa que protege los manglares (NOM-022-Semarnat-2006 y NOM-059-Semarnat-2010).

El sector hotelero y los gobernadores de los estados costeros están tratando, por todos los medios, de que esas normas se deroguen o modifiquen; hasta el momento, sólo han conseguido la suspensión provisional de la NOM-022, mientras que el CEMDA y un nutrido grupo de organizaciones apoyadas por el sector académico luchan por dar vigencia plena a dichas normas, mismas que son consecuentes con los acuerdos internacionales con los que México se ha comprometido.

Se observa entonces que, mientras el poder del Estado se alinea mayoritariamente con los intereses de la industria turística, las organizaciones de la sociedad civil, apoyadas en una base social y, sobre todo, sustentadas en el conocimiento y en el manejo del marco legal, pueden convertirse en contrapesos muy importantes y en factores de impulso a una racionalidad jurídica realista y operativa, que acote el autoritarismo coaligado de los poderes gubernamentales y de los poderes fácticos.

No es un mal menor el hecho de que las leyes ambientales mexicanas respondan a políticas dictadas desde las metrópolis dominantes y de que dichas políticas se encuadren en la visión del capitalismo mundial integrado (Guattari, 2004), que no responde a cabalidad con los principios de la sostenibilidad, pero en el mediano plazo pudiera contribuir a incorporar, de forma efectiva, las variables ambientales en las políticas del desarrollo nacional, aunque quizá esto no sea suficiente para revertir la grave degradación de los ecosistemas en México.

### **Investigación y conservación (ASK, CEA y RAZ)**

Resulta curioso observar que las tres organizaciones identificadas como conservacionistas, con un enfoque hacia la investigación y un perfil académico, establecen como su prioridad la problemática del agua; aunque esto no parece casual, porque sin duda se desprende de la preocupación que existe por la fragilidad del acuífero, aunada a la forma brutal como se está impactando por el acelerado crecimiento de la industria turística y por la concomitante explosión demográfica. Ra-

zonatura ha puntualizado algo que es obvio, pero que buena parte del sector empresarial parece no advertir: el agua del subsuelo es un tema transversal a la problemática de todos los ecosistemas. Más aun, a estas alturas de la información disponible y de las afectaciones palpables, sería una necedad no aceptar que de la conservación de la calidad del acuífero depende el futuro de la industria turística del estado.

En el análisis de las organizaciones, una de las causas de fondo señaladas está relacionada con el marco jurídico. Se reconoce, por una parte, que las leyes y las normas vigentes que regulan la gestión del agua no se cumplen. Los propios gobiernos municipales no son capaces de dar cobertura a la distribución y tratamiento del agua, como establece la ley. Tampoco han sido capaces, con la excepción del municipio Benito Juárez, de establecer sistemas apropiados de manejo y confinamiento de residuos sólidos, que garanticen la protección del acuífero, aunque esto también es una disposición legal. Por otra parte, se señala que la normativa vigente es insuficiente, ya que las características geohidrológicas de la región hacen inoperables algunas de las medidas técnicas establecidas, las cuales sí resultan aplicables en el resto del país. Recientemente, en un artículo científico, un grupo de investigadores especializados ha hecho una llamada de alerta, puntualizando las amenazas y proponiendo un conjunto de medidas, tanto técnicas como jurídicas, que fortalecen la postura de las organizaciones de la sociedad civil (Metcalf *et al.*, 2010).

Otro señalamiento importante es al respecto de la deficiente, tardía y siempre desfasada planeación del desarrollo; en este caso, como en el punto anterior, la responsabilidad recae en las autoridades gubernamentales, de manera que, aunque las organizaciones no busquen la confrontación, las fricciones son inevitables. Un atenuante es la actitud conciliadora y negociadora de las organizaciones de la sociedad civil que buscan impulsar políticas públicas, planes de manejo, áreas de conservación. El peso que han alcanzado, debido al respaldo científico con que cuentan, ha dado fuerza a sus propuestas, las cuales se ven reflejadas en el establecimiento de áreas naturales protegidas y en los criterios conservacionistas con que cuentan los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de la región. Asunto aparte es saber si estas disposiciones se vigilan y cumplen cabalmente, lo cual

es tema de trabajo para el bloque de organizaciones que analizamos al principio de este apartado.

Algo insistente en la visión de las organizaciones conservacionistas es su señalamiento de que el crecimiento urbano que se proyecta para el futuro inmediato, en los programas de ordenamiento ecológico y territorial y programas de desarrollo urbano, y que se deriva del desarrollo turístico, no tiene ningún fundamento científico. No existen, en efecto, elementos que permitan afirmar que el crecimiento proyectado para los próximos veinte años será posible sin que los ecosistemas se colapsen, sobre todo considerando el índice de deterioro que ya presentan, y dados los agravantes de su fragilidad y de un marco jurídico que es insuficiente y que no se puede hacer cumplir. Dichos elementos científicos no existen porque, afirman, se requieren investigaciones que permitan conocer mejor el funcionamiento de los ecosistemas para que, con base en ellos, se puedan tomar las decisiones adecuadas.

En este terreno se plantea un claro conflicto de intereses. Para la mayoría de los desarrolladores, el papel del gobierno debe ser el de facilitar la autorización de sus proyectos, ya que éstos representan crecimiento económico y creación de empleos. Entonces, entre las expectativas de los inversionistas y los señalamientos de los conservacionistas, las autoridades de las diferentes instancias de gobierno se ven en problemas cada vez más complejos para emitir sus dictámenes y autorizaciones. Ante esto, y dados los compromisos adquiridos con los dueños del dinero, acuden a un discurso recurrente: los ambientalistas se oponen al desarrollo; sin embargo, en las mesas de trabajo, en las discusiones técnicas y científicas, en las controversias legales que se dan durante los procesos de elaboración y durante la aplicación de programas de ordenamiento territorial, las organizaciones de la sociedad civil y sus asesores académicos están presionando cada vez más, obligando al sector privado y a las autoridades competentes a considerar en serio la información científica y a apegarse al marco jurídico. Es necesario decir aquí que el gobierno no es un bloque y que en su interior también se dan visiones contrapuestas, que van desde el desarrollismo más silvestre, hasta el conservacionismo beligerante. Aunque, también hay que decirlo, muchas veces los representantes gubernamentales que participan en los comités multisectoriales actúan bajo consigna dictada

desde las altas esferas del poder (puede ser municipal, estatal o federal) y en defensa de intereses que pueden ser muy válidos, pero que no se hacen manifiestos.

Por último, hay un elemento de la ecuación que el CEA ha puesto sobre la mesa de manera muy precisa: si las expectativas de crecimiento demográfico se dan en función del número de cuartos que los programas de ordenamiento han considerado, la clave para evitar que las ciudades de la costa sigan creciendo a un ritmo enloquecido y alcancen dimensiones inmanejables está en la pluma que firma las autorizaciones de nuevas obras, de nueva infraestructura turística. Esta misma pluma, se ha dicho, puede regular el crecimiento a una escala que sea manejable, empezando por superar primero el rezago en servicios urbanos, antes de seguir emitiendo autorizaciones a proyectos que provocarán mayor rezago y mayor presión sobre los ecosistemas, sustento de la propia actividad turística.

### **Modelo de desarrollo (YAX, FFYC)**

El cuestionamiento de fondo del modelo de desarrollo puede parecer una postura radical y en cierto sentido lo es. Quizá también resulte ambiguo, y en cierto sentido lo es tener esta postura radical y aun así participar en los espacios multisectoriales y buscar consensos con el gobierno y la iniciativa privada, para la definición de las herramientas de planeación que se proponen para moldear el futuro de la región. Una visión crítica y aguda a veces puede inmovilizar o propiciar posturas radicales que se desgastan en la confrontación. En el caso de las organizaciones que estamos analizando, encontramos que el cuestionamiento se da en diferentes niveles y que de allí se desprenden estrategias muy disímboles.

En el caso de Flora, Fauna y Cultura se reconoce que el modelo de desarrollo urbano, el incumplimiento de la ley y la ambición desmedida de los inversionistas son la combinación letal que está destruyendo el capital natural, que es la oferta principal de la industria turística. La estrategia que se propone contrasta con la agudeza crítica, ya que evita la confrontación y busca la concertación, el diálogo, la negociación. Como es difícil no confrontarse cuando se asume una postura crítica,

esta organización de la sociedad civil ha mantenido una neutralidad que la aleja del resto de las organizaciones y se puede decir que, debido a ello, no forma parte orgánica del movimiento ambientalista. Hay que considerar que esta organización surge en el seno de la iniciativa privada; que su financiamiento proviene básicamente del Parque Xcaret e, inicialmente, su labor estaba enfocada en la atención de los campamentos tortugueros que Xcaret opera en acuerdo con la SEMARNAT.

El Grupo Xcaret se vende como una empresa verde, y aunque es innegable que desarrolla e impulsa programas de conservación e investigación, también es cierto que, en su desarrollo, violenta el marco jurídico y afecta al medio ambiente. Para el diseño del nuevo Parque Xplor, por ejemplo, se alteró un sistema de cavernas haciendo uso de la dinamita con el propósito de que circularan por allí aparatosos vehículos anfibios en una aventura que no tiene ningún elemento ambiental rescatable. Estas decisiones no son imputables a Flora, Fauna y Cultura, pero es evidente que le restan credibilidad, sobre todo frente al resto de las organizaciones. De esta manera, la organización se ha enfocado en la educación ambiental y en tratar de incidir, usando su posición de poder, en los criterios del desarrollo urbano, insistiendo en la incongruencia que representa arrasar con la selva, para luego tener que hacer áreas verdes que difícilmente prosperarán, debido a la falta de atención y de recursos. Una lucha que la propia organización considera desgastante, ya que el entendimiento con el gobierno municipal es lento y poco productivo, además de que cada tres años recomienza a partir de cero.

Desde otra mirada crítica, Yaxché, *Árbol de la Vida*, como hemos visto, enfoca su trabajo en el acompañamiento de procesos de autogestión en las comunidades mayas del centro de Quintana Roo. Desde la perspectiva de la sustentabilidad comunitaria participa en los temas de la agenda ambiental, asumiendo posturas que le han acercado a las organizaciones ambientalistas.

En su discurso, Yaxché define el modelo de desarrollo inspirado en el capitalismo neoliberal como la causa de fondo de la problemática ambiental, con lo que pareciera que será necesario modificar el modelo de desarrollo para encontrar verdadero remedio a la problemática ambiental. De alguna manera esto es así, lo que no significa que la lu-

cha en pequeños frentes no tenga sentido ya que, como han mostrado Foucault (1978) y Deleuze y Guattari (1988), es a partir de las fuerzas micropolíticas que se desencadenan los grandes cambios sociales.

La ubicación de las causas de la problemática ambiental en el nivel del modelo de desarrollo también permite vincular la problemática local con los procesos globales e identificar la procedencia de la batería de conceptos que integran el discurso ambiental impulsado desde los organismos internacionales. La distancia crítica que esta visión favorece permite no engañarse con los alcances de una propuesta que centra la sustentabilidad en una conceptualización ambigua y en un conjunto de tecnologías amigables con el medio ambiente, pero que dejan intacta la premisa básica del capitalismo, de que es legítima la búsqueda del beneficio personal por encima de cualquier otra consideración.

## Crónica de tres conflictos ambientales

Aquí presentamos unas breves descripciones de tres de los conflictos ambientales más importantes de Quintana Roo (mapa 3) en los que han interactuado, dentro del marco de la legislación ambiental a partir de los años ochenta, autoridades locales, estatales y nacionales, inversionistas, compañías privadas, instituciones académicas y organizaciones internacionales. Estos recuentos nos permiten entender los intereses contrapuestos que defienden cada uno de estos actores respecto a la protección del medio ambiente. También nos permiten ejemplificar los distintos momentos por los que ha pasado el movimiento ambientalista de Quintana Roo a lo largo del tiempo.

Las técnicas metodológicas empleadas para la elaboración de estas crónicas fueron tanto las entrevistas con algunos de los actores sociales, la revisión hemerográfica y bibliográfica, así como la documentación de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil.

El caso de CALICA está basado principalmente en una entrevista con una de las participantes de la principal organización de la sociedad civil del conflicto, y no fue posible entrevistar a los responsables de la empresa para conocer su posición.

### CALICA

Fue en 1986 cuando la sociedad civil de Quintana Roo empezó a preocuparse por la ecología, a raíz de algunos proyectos que comenzaban a impactar el medio ambiente. Uno de los eventos que propició el inicio del movimiento ambientalista fue el de la entrada en operación de la empresa Calizas Industriales del Carmen S. A. de C. V. (CALICA), consistente en la explotación de yacimientos de materiales pétreos de

tipo calcáreo, a fin de producir piedra caliza triturada para la exportación vía marítima, en una superficie aproximada de 1 200 ha del sitio conocido como Punta Iñan y rancho “La Rosita”, localizado en el km 283, de la carretera Chetumal-Cancún.

En abril de 1987, el gobierno federal, a través de las secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología (actualmente Secretaría de Desarrollo Social), y de Comunicaciones y Transportes (SCT), así como el Gobierno del Estado de Quintana Roo, firmaron un acuerdo con CALICA, propiedad de Ingenieros Civiles Asociados (ICA), y le otorgó por veinte años la concesión para construir y usar una terminal privada marítima en el lugar denominado Punta Venado, para maniobras de carga de materiales pétreos de tipo calcáreo. A la concesionaria se le obligó a realizar los trabajos necesarios para la formación de una dársena y terminal de transbordadores que manejaría la SCT; asimismo, se le sujetó a donar seis hectáreas de terreno para la construcción de instalaciones terrestres complementarias de la terminal de transbordadores.

Cuando se dio la concesión a esta empresa, un grupo de quintanarroenses se preocupó pues se percató de que las obras de infraestructura y la extracción del material pétreo ocasionarían una severa afectación al medio ambiente. Las preocupaciones ciudadanas habían surgido principalmente en Cancún, a raíz de la acelerada contaminación de la laguna Nichupté. Los deficientes servicios de tratamiento de aguas residuales establecidos por FONATUR y las descargas directas de aguas negras que muchos hoteles practicaban fueron identificados y denunciados. También se trabajó en hacer visible el problema del inadecuado tratamiento de los residuos sólidos. De forma muy lenta fueron surgiendo, por parte de las autoridades, algunas respuestas a estos problemas, al tiempo que crecían, a la par del desarrollo hotelero, los volúmenes de aguas servidas y de residuos sólidos, en una espiral que hasta la fecha persiste. También fue creciendo la conciencia ambiental y, de la simple declaración ante los medios, se fue pasando a la organización y a las acciones más enfocadas. En este contexto nació la primera organización de la sociedad civil ambientalista: el Grupo Ecologista del Mayab (GEMA). Poco después surgió también Amigos de Sian Ka’an, pero esta asociación no la creó un grupo de ciudadanos preocupados por el medio

ambiente, sino por la iniciativa de las autoridades y de las agencias internacionales que habían impulsado la creación de la Reserva de Sian Ka'an. Incluso para los integrantes de GEMA la creación de Sian Ka'an y la concesión a CALICA eran dos hechos surgidos de una política ambiental contradictoria que parecía justificar la depredación con decretos conservacionistas.

Una de las personas más involucradas en el inicio del movimiento ambientalista en Quintana Roo es Araceli Domínguez, quien narra las acciones que emprendió GEMA con el fin de detener el proyecto de CALICA:

Originalmente CALICA iba a estar en Tulum, en un terreno, propiedad de parientes de Pedro Joaquín Codwell, que era gobernador en ese momento. Empezó la explotación en ese lugar junto a la zona arqueológica, pero mucha gente, y en particular GEMA, protestaron pues se empezó a dañar la zona, así que pararon el proyecto y buscaron otro lugar para hacerlo. El presidente De la Madrid acordó vender a ICA el terreno donde se ubica CALICA actualmente, debido a que había una deuda del gobierno federal con esta empresa. ICA se asoció con la empresa norteamericana Vulcan Materials Company de Alabama.

Cuando empezó el proyecto de CALICA, GEMA tuvo varias reuniones con ICA pues

había una serie de requisitos que deberían haberse cumplido; así por ejemplo, no hubo manifestación de impacto ambiental. Sí tenían una autorización para hacer el proyecto, pero no había condicionantes. Se había autorizado la extracción de 6 millones de toneladas de *sascab* al año.

Es interesante hacer notar que en ese entonces no existían las instancias gubernamentales para que la sociedad civil pudiera hacer denuncias o intervenir en eventos que dañaban el medio ambiente. Como se puede observar, en los antecedentes que hemos presentado, cuando inicia la operación de CALICA, aún no se habían decretado leyes para la protección ambiental, como la Ley Federal de Protección al Ambiente y la LGEEPA. Cuenta Araceli que "sólo estaba SEDUE y no existía una

PROFEPA tan bien establecida, pero levantaron una denuncia como si fuera el ministerio público. No sabían ni cómo levantar una denuncia. No estaban acostumbrados a que se presentaran denuncias”.

La siguiente narración de Araceli Domínguez sobre la deprecación y el daño ambiental ocasionado por CALICA nos permite ver los esfuerzos de la sociedad civil para la defensa del ambiente.

GEMA buscó ayuda del doctor Peter Wiese, asesor de la UNESCO, y del doctor John Clarke, de la Universidad de Florida en Miami. Con ellos y una asociación de abogados de Estados Unidos que les dio asesoría legal lograron contactar al Banco Mundial que le estaba prestando dinero a ICA para la empresa. En ese tiempo había un acuerdo del Banco Mundial de que no se le prestara dinero a proyectos que pudieran depreder en países en desarrollo, dañar la ecología. Finalmente se le pudieron poner condicionantes a CALICA, a través de ese acuerdo con el Banco Mundial. El doctor Clarke, especialista en dinámica costera, recomendó condicionantes al gobierno de México para que se impusieran a la empresa, en particular sobre la construcción de la dársena. Una de ellas era que no se podía dinamitar en el agua. GEMA pudo detenerlo de 1986 hasta 1988. Empezaron a trabajar la dársena en 1988. Trajeron una draga, la más grande del mundo, la Leonardo da Vinci, y logramos que tomaran en cuenta las condicionantes para la dársena, y cómo tenían que hacer la excavación para sacar el *sascab* tierra adentro y no cerca del mar.

Al explotar el *sascab* descubrieron una zona arqueológica y le avisaron al INAH, así que empezaron los trabajos de los arqueólogos Luis Leyra y Enrique Terrones. Estaban dinamitando y destruyendo la zona. Había un gran enojo por parte de la comunidad.

Empezó la extracción con la draga, se reventó por primera vez el tubo y hubo una corriente con derrama de sedimentos de 20 km que llegó casi hasta Puerto Morelos.

GEMA, con el apoyo de los abogados y de otras personas, consiguió aviones y lo necesario para tomar fotos aéreas donde se veía una mancha de *sascab* que iba de CALICA a Puerto Morelos. Las fotografías fueron enviadas al Banco Mundial y al mundo entero; entonces los del Banco Mundial mandan a John Clark, lo que obligó a CALICA

a tomar algunas medidas de previsión y mitigación que no habían considerado, como poner mallas de contención.

En 1988 azotó el huracán Gilberto; CALICA no quiso llevarse la draga; el capitán de la draga decía que no iba a servir el puerto, pues estaba de frente al mar, sin protección, sin resguardo. El huracán desbarató la draga, así que eso detuvo más tiempo el proyecto. GEMA seguía haciendo cosas para detenerlo. El INAH determinó que se tenía que liberar metro cuadrado por metro cuadrado y así se hizo, pero finalmente el proyecto continuó. Luego los trabajadores encontraron unas cavernas enormes con pinturas rupestres y con evidencias de ofrendas mayas, un lago petrificado; en fin, tenían gran importancia las cavernas, ya que la zona geológica de CALICA y la de Xcaret es la misma. El caso es que continuó el proyecto, con todo y las cavernas. GEMA y otros grupos mandaron fotos a todo el mundo; vuelve a intervenir el INAH; en ese entonces la SEDESOL decidió parar el proyecto por las cavernas; sí se logró salvaguardar las cavernas.

La narración de Araceli continúa y dice que una zona de selva mediana magnífica fue destruida, lo que implicó pérdida de animales, pérdida de cavernas y objetos arqueológicos.

Cuando llegaron los primeros barcos, se impusieron algunas condiciones más, como que el producto tenía que ir mojado; para proteger a la gente que vivía por allí se logró que la extracción se hiciera por bandas por debajo de la carretera, que no se triturara mucho para que no hiciera polvo, y que fuera mojado. El *sascab* sigue siendo un recurso no renovable, y además la empresa no deja nada, pues no pagan impuestos porque lo venden en Estados Unidos muy caro y es propiedad privada. Están registrados en Cozumel, pues CALICA, Xel-ha y Xcaret pertenecen a Cozumel. Entre las condiciones de la SEMARNAT estaba que restauraran la zona convirtiéndola en un desarrollo turístico con lagos y campo de golf. Así se quedó.

GEMA se opuso al comienzo del proyecto; sin embargo, a cinco años de operación se pretende procurar una minimización de los im-

pactos ambientales y el compromiso para la compensación biológica y para la restauración posterior del entorno.

En 1992 GEMA expuso el caso en Río de Janeiro, y dio una conferencia de prensa en la que se presentó una promesa de convenio con CALICA para la protección ambiental, en el cual se considera que es conveniente establecer una zona de amortiguamiento, tener acceso a la información de CALICA y a su programa de monitoreo, evaluación y control ecológico (GEMA, 1992). GEMA intentó negociar y llegó al acuerdo de que se donaría, para cuestiones medio ambientales, un centavo de dólar por cada metro cúbico que sacaran; lo firmaron las autoridades, pero no lo firmó CALICA, y el acuerdo no se cumplió.

Araceli menciona: “eso fue un arreglo en el que perdimos mucho ya que el acuerdo no sirvió para nada”. Esto hizo que GEMA se desintegrara, después de que Araceli dejara la organización pues no cree en la negociación. Nos dice: “no se logró nada, fue un mal negocio. Ahora sabemos que no se puede negociar. En las cuestiones ambientales hay que ser radical”.

A pesar de todo esto y de las acciones llevadas a cabo por GEMA, en 1993 se amplió la concesión a treinta años, asimismo se incluyó en el propósito de la concesión la construcción de una terminal portuaria pública con dos plataformas de servicio, un edificio terminal, estacionamiento y un camino de acceso a la carretera federal para transbordadores, cruceros turísticos y embarcaciones de pasajeros, mediante el uso de la dársena construida y seis hectáreas de zona federal terrestre. Se adicionaron los servicios de muellaje, atraque, embarque, desembarque, amarre de cabos, lanchaje, suministro de combustible, agua potable, recolección de basura, desechos, aceite quemado y eliminación de aguas residuales.

En años recientes, CALICA ha facilitado el trabajo del INAH dentro de su terreno, al dar acceso a arqueólogos para la restauración de los vestigios encontrados.

El año 2000, ICA, Sociedad Controladora S. A. de C. V. vendió 50% de su participación de CALICA a su socio en esa empresa, el consorcio norteamericano denominado Vulcan Materials Company, de Alabama, el cual se quedó con el control de la empresa.

Actualmente CALICA es en su totalidad propiedad de Vulcan Materials Company. Además de producir agregados para la construcción, en los Estados Unidos provee de servicios portuarios para el turismo y para las industrias establecidas en la región, en su terminal marítima cercana a Playa del Carmen. En 2006 realizó una importante expansión y modernización de la planta de producción, aumentó un tercer barco para transportar las exportaciones adicionales de agregados, que respondieron al fuerte crecimiento del mercado y demanda a lo largo de la costa del Golfo de México en Estados Unidos, así como la reconstrucción de la Riviera Maya después del huracán Wilma (<http://www.noticaribe.com.mx/rivieramaya/2006/03/>).

Algo que resulta contradictorio si tomamos en cuenta el daño ambiental ocasionado por CALICA a lo largo de los más de treinta años de operación es que, en julio de 2003, PROFEPA le otorgó la certificación de industria limpia (<http://www.vulcanmaterials.com>).

Partiendo del marco teórico de la ecología política podemos ver claramente en este primer caso la confrontación entre la sociedad civil quintanarroense y la compañía privada CALICA por la afectación de los recursos naturales y culturales que estaba ocasionando. Otros participantes en este conflicto fueron las autoridades federales, en particular la SEDUE y la SCT, y las autoridades estatales que otorgaron la concesión. El apoyo de las autoridades gubernamentales a la iniciativa privada, sin ponderar el deterioro ambiental ocasionado por esta mina a cielo abierto es cuestionada por GEMA, y aunque no logró detener el proyecto sí llamó la atención, incluso a nivel de organizaciones internacionales para que se mitigaran los impactos negativos.

### **XCACEL-XCACELITO**

Las playas de Xcacel y Xcacelito, Quintana Roo, están localizadas a 115 km al sur de Cancún. El predio tiene 164 ha, dos pequeñas playas de 2.5 km de largo y la mayor densidad de nidos de tortuga por kilómetro de playa en toda la región: 160 nidadas por kilómetro, con una

sobrevivencia comprobada de 86%, el promedio más alto registrado en 1993, mismo que se ha incrementado con los años.

El conflicto por el territorio en el que se encuentra ubicado Xcacel ha propiciado la participación activa de varios grupos políticos y también, destacada y beligerantemente, de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la problemática del medio ambiente. La historia de los conflictos por Xcacel es muy larga y se ha convertido en un emblema de una lucha que va más allá de lo ambiental: Xcacel es el símbolo de la lucha ciudadana en Quintana Roo.

A continuación se presenta un breve resumen del proceso seguido en el caso de Xcacel, en él se incluyó tanto la información proporcionada por Araceli Domínguez, del grupo GEMA, uno de los principales protagonistas de esta lucha, como datos publicados en distintos periódicos.

En 1983 GEMA solicitó información al CIQRO, en particular al biólogo Roberto Aviña, para solicitar que Xcacel se convirtiera en un lugar protegido; se recopilaron los datos, y en 1986 las primeras cartas dirigidas a SEDUE fueron enviadas.

En 1993 se promulgó el Ordenamiento Cancún-Tulum, que fue el primer ordenamiento ecológico territorial en México. Con la participación de organizaciones ambientalistas sustentadas en estudios científicos, se logró que la zona de Xcacel quedara protegida, desde la carretera hasta la playa. Este ordenamiento fue realizado bajo el gobierno de Borge Martín, pero nunca entró en vigor debido a una defectuosa arquitectura jurídica. En 1994, siendo gobernador Mario Villanueva, se hizo un nuevo programa de ordenamiento ecológico territorial (POET) Cancún-Tulum donde se asignó a Xcacel un uso turístico con una densidad de 10 ctos/ha.

En reacción a esta imposición que no consideró los planteamientos de las organizaciones ambientalistas, el grupo GEMA hizo, de viva voz, una solicitud al presidente Salinas, y así, se logró que se decretara la protección para Xcacel, aunque solamente en la zona federal. Un año antes, las tierras federales del Fideicomiso Caleta Xel Ha y del Caribe (FIDECARIBE) habían pasado a ser propiedad del estado, y el gobernador Villanueva había empezado su venta. Fue en 1995 cuando la empresa española Bremex compró los terrenos de Xcacel.

Según la información de Araceli Domínguez, en 1996, por la presión de GEMA ante el INE, la empresa fue obligada a contratar una institución académica para los estudios de impacto ambiental. La empresa trató de sobornar a académicos de la Universidad de Campeche y esto derivó en que se les negara el permiso; la empresa devolvió el terreno a Villanueva.

Finalmente, el 21 de febrero de 1998, el gobierno del estado decretó Xcacel como el Santuario de la Tortuga Marina, tras la presión social que ejercieron diversas organizaciones de la sociedad civil enfocadas al medio ambiente. Ese mismo año, luego se sabría, el gobierno de Mario Villanueva Madrid había vendido los terrenos de Xcacel-Xcacelito a cinco empresas que pagaron la ridícula cantidad de cinco dólares por metro cuadrado en promedio. Estas empresas fueron Galapazul, Morgan Promociones, Corporación Hotelera Hispano Mexicana, Grupos G. A. Sol y Aldeas de la Costa Maya. Mientras el gobierno de Quintana Roo decretaba las playas de Xcacel y Xcacelito como área protegida para la tortugas, se supo de los planes de esas cinco empresas que habían adquirido los predios para detonar un desarrollo turístico que implicaría la construcción de cinco hoteles con un total de mil 440 habitaciones (Noticaribe, 2009).

Este grupo de inversionistas encabezados por la cadena española Sol Meliá pretendía construir un complejo turístico que amenazaba la conservación del Santuario de la Tortuga Marina, que se suponía se mantenía bajo un estatus de protección.

Los inversionistas entregaron una manifestación de impacto ambiental regional, y originalmente obtuvieron el permiso para hacer prácticamente todo, cuando fungía como secretaria del Medio Ambiente Julia Carabias, en el gobierno de Zedillo.

Entonces, las organizaciones de la sociedad civil iniciaron una campaña para rescatar Xcacel. Se llevaron a cabo protestas y plantones en los consulados y embajadas de Dallas, Houston y San Antonio, Texas; en Los Ángeles California; en la Ciudad de México; en Cancún, y en algunas ciudades de España y Colombia. Organizaciones internacionales como Friends of the Earth de Holanda, Global Response, Rainforest, Audubon Society, Sierra Club, wwf y el Texas Comitee of Natural Resource entregaron una misiva al Presidente Zedillo personalmente.

El 4 de mayo de 1998 se llevo a cabo una reunión en Cancún entre el INE, los desarrolladores, la Universidad de Quintana Roo (la cual se encargó de elaborar el programa de manejo para el Santuario de la Tortuga), FIDECARIBE y ECORED (la empresa consultora encargada de elaborar los estudios de impacto ambiental por parte de las empresas Fideicomisarias de Xcacel y Xcacelito). Allí se acordó que ECOSUR evaluaría el resultado de los estudios; fueron encontradas muchas deficiencias, pero se avaló la importancia de la protección de las tortugas.

Debido a la presión ciudadana, en 2000 se hizo una consulta pública para presentar las irregularidades; pese a ello, se aprobó el proyecto hotelero, y la responsabilidad de tal decisión recayó en la secretaria de Medio Ambiente, Julia Carabias.

En 2001, las organizaciones de la sociedad civil, integradas ya como La Red Socioambiental de Quintana Roo, apelaron la decisión y el nuevo secretario, Ligthinger, se comprometió a revisar el caso. Araceli Domínguez declaró en entrevista que

Cuando subió el nuevo secretario le pedimos que viniera a Xcacel y como él era biólogo entendió lo que los biólogos decían y sugirió que se presentara un recurso de revisión con el compromiso de que lo iba a revisar y de que si había errores legales los iba a respetar. Se hizo una nueva consulta pública, estando Ligthinger de Secretario y Regina Barba como encargada de Transparencia. Ésta era una de las primeras consultas públicas que se daba en la República Mexicana que podrían tener una resonancia, porque Xcacel ya era algo internacional, ya no era algo local.

Incluso el presidente municipal de Solidaridad presentó recurso de revisión.

En esta consulta pública se presentaron sesenta ponencias; la mayoría se oponía al proyecto; tanto ambientalistas como académicos presentaron argumentos de mucho peso para la defensa de Xcacel, mientras que las ponencias a favor del proyecto fueron escasas y carecían de argumentos convincentes. Finalmente, la MIA no fue autorizada; tenía muchos errores y deficiencias y las ponencias académicas fueron muy sólidas. La densidad estaba sobrepasada y el decreto de protección les impedía construir en la playa.

En 2006, cuando la polémica por los terrenos de Xcacel-Xcacelito parecía superada, fue presentado otro proyecto ante SEMARNAT, una nueva MIA para construir, en el predio denominado Chemuyilito, un complejo turístico residencial por la empresa Aldeas de la Costa Maya S. A., con el nombre de Bahía Secreta, pero ese mismo año fue sonoramente rechazado por la dependencia federal, luego de que se denunció que los desarrolladores trataban de obtener los permisos en materia de impacto ambiental con información falsa, además de que se ponía en riesgo la conservación del Santuario de la Tortuga Marina.

El proyecto pretendía dividir el predio en 28 lotes para villas turísticas; en 10 lotes para villas turísticas frente al mar; un lote condotelero (club de playa); 2 lotes comerciales mixtos; un lote para área de mantenimiento-servicios y un lote para donación (área de conservación, parque recreativo). En total se trataba de construir el equivalente a 780 cuartos hoteleros.

Fue durante una reunión del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la SEMARNAT, realizada los primeros días de junio de 2006, cuando por primera vez y de manera pública se ventiló la irregularidad que planteaba el proyecto de Bahía Secreta, ya que allí se aprobó un punto de acuerdo que pedía que la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental y las delegaciones federales se abstuvieran de emitir autorizaciones que contravinieran los instrumentos establecidos en el artículo 35 de la LGEEPA. Este caso debía ser tomado especialmente en cuenta ya que se encuentra dentro del polígono de un área natural protegida de carácter estatal en Xcacel, Quintana Roo.

Esta advertencia pasó casi desapercibida para los medios de comunicación del país hasta que mes y medio después, el 16 de julio de 2006, ya cuando el proceso de evaluación del complejo Bahía Secreta estaba avanzado, el Movimiento Ciudadano y Ecologista Yax Cuxtal lanzó una nueva voz de alarma y denunció que el proyecto se había presentado ante la SEMARNAT con información falsa, porque los inversionistas nunca declararon que el complejo residencial se encontraba en un predio que estaba dentro del polígono de protección de Xcacel-Xcacelito, entre otras anomalías (Noticaribe, 2009).

En 2008 fue presentado el proyecto Punta Carey, una nueva estrategia de los inversionistas para lograr sus objetivos; supuestamente

sería de tipo ecológico y de bajo impacto, y contaría con 104 habitaciones y una inversión de hasta 100 millones de pesos. En ese momento se aclaró que todavía se buscaba enriquecer la propuesta para presentar ante la SEMARNAT una MIA más robusta y completa.

En 2009 fue presentada la MIA de Punta Carey. Declararon el predio en Chemuyilito, que resultó ser Xcacel. Regina Barba trató de convencer a los ambientalistas de las bondades del proyecto, pero no lo logró. En la consulta pública fue cuestionado el proyecto; no obstante sus promotores regresaron y, ya sin esperar permiso alguno de la SEMARNAT, comenzaron a desmontar y a rellenar manglares, según una denuncia documentada con fotografías de la asociación ambientalista Salvamento Akumal de Vida Ecológica (SAVE), la misma que hace diez años participó activamente en la defensa de Xcacel-Xcacelito.

SAVE demandó la intervención de la PROFEPA para frenar la devastación e hizo un llamado a los grupos ecologistas aún interesados en cerrar filas para defender de nueva cuenta el Santuario de la Tortuga Marina, ya que después de tantos años en los que se logró echar abajo los planes para desarrollar turísticamente el predio, Xcacel-Xcacelito seguía amenazado y quizá ahora más que nunca (Noticaribe, 2009).

En 2010 fue aprobada la MIA de Punta Carey con muchas condicionantes. Los ambientalistas metieron recurso de revisión e hicieron una campaña de medios contra el proyecto. Se detectó afectación en el predio por deslindes. El municipio de Tulum canceló el proyecto y luego PROFEPA. A pesar de eso, la aprobación de la MIA no se ha revocado y, por tanto, la amenaza continúa.

## **PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE TULUM**

La ciudad de Tulum es actualmente una especie de laboratorio social donde el Caribe mexicano se juega su futuro como proyecto sustentable. La acelerada propagación del modelo de turismo masivo de sol y playa, a lo largo de la costa norte de Quintana Roo, amenaza con exterminar lo que Tulum ha significado en los últimos 25 años, y pone en peligro el resto de la biorregión cultural de la que Tulum es parte y frontera. De ser un exitoso destino de turismo cultural y ecológi-

co, de baja densidad (que aún así ya ha causado sensibles impactos ambientales y devastadores efectos culturales sobre la población maya originaria), Tulum podría ser incorporado al depredador modelo del turismo de masas.

### Breve historia de Tulum

No está de más recordar la importancia de Tulum-Tanká como ciudad portuaria y gran centro comercial del México prehispánico, que causó gran admiración en los primeros españoles que tocaron costas mexicanas. Poco más tarde, como se sabe, luego de las fracasadas guerras españolas de conquista de los mayas orientales, Tulum y toda la franja oriental de la península de Yucatán se convirtieron, para fortuna de los indomables pobladores, en un rincón olvidado de la mano de dios (del dios impuesto por los europeos), manteniéndose al margen de la colonia española y también, durante casi un siglo, del México independiente; aunque para lograrlo fue necesario, primero, sostener una guerra de resistencia y, más tarde, declarar formalmente la guerra al gobierno mexicano, sosteniendo una auténtica guerra de guerrillas, conocida en los libros de historia como la guerra de castas de Yucatán.

Es durante los primeros años del siglo xx, luego de que el ejército mexicano iniciara el lento sometimiento de los rebeldes mayas orientales (autodenominados masewales), cuando famosos aventureros y destacados arqueólogos comenzaron a visitar Tulum, a darlo a conocer al mundo y a incidir en la dinámica social de una pequeña comunidad maya, lo que inició un proceso colonizador tardío, pero irreversible.

El interés por las maderas preciosas y el chicle trajo al entonces “pacificado” y “despoblado” territorio de Quintana Roo a ambiciosos comerciantes y empresarios que iniciaron el saqueo de los recursos naturales usando la mano de obra de campesinos pobres de Yucatán y de otros estados del sureste y, en ocasiones, incluso de los rebeldes; sometiendo a todos, inmigrantes y nativos, a la esclavitud en un esquema que no cambió gran cosa con la Revolución de 1910. Habría que añadir que el negocio del chicle sirvió también para dividir y tratar de controlar la beligerancia de los mayas aún insumisos, en especial cuando el gobierno federal nombró general a Francisco May, un líder

espurio nunca reconocido por los jefes mayas masewales; ese nombramiento incluyó la concesión de 20 000 ha de tierra para la explotación del chicle; en cambio, a las compañías privadas se les concedieron territorios de más de 500 000 ha.

Poco a poco, la beligerancia remanente de una sociedad golpeada y dividida, el reconocimiento tácito de sus territorios ancestrales a través de la reforma agraria, y las demandas del mercado favorecieron una dinámica económica en la cual la expoliación de las riquezas naturales continuó favoreciendo a los agentes coloniales.

Cuando finalmente, hacia 1975, las comunidades mayas (ahora convertidas en ejidos por decreto) lograron la gestión directa de sus recursos, ya las maderas preciosas habían sido casi exterminadas, mientras que las normas para el aprovechamiento forestal se habían hecho muy estrictas.

Paralelamente a esos cambios, el proyecto Cancún iniciaba el proceso de un modelo de desarrollo regional sostenido en el turismo de sol y playa, aprovechando la belleza prístina de la costa quintanarroense y teniendo como antecedente el modesto éxito de Cozumel y de Isla Mujeres.

Para 1980, con su zona arqueológica parcialmente restaurada, Tulum comienza a ser punto de interés para el turismo de Cancún, pero también un lugar de visita del turismo joven europeo, y de los cada vez más numerosos viajeros de la ruta maya.

### **Gestión del desarrollo urbano**

Un programa de desarrollo urbano (PDU) es, en teoría, la herramienta para la planeación de un desarrollo ordenado. En ese sentido se puede decir que, en buena medida, el futuro de esta histórica y emblemática población dependería de las reglas que se establezcan para su crecimiento y de la capacidad gubernamental y ciudadana para darles vigencia. La primera propuesta de un PDU para Tulum surgió en 1998. Es un documento muy deficiente, que no tiene sustentos técnicos ni científicos. Era de esos documentos de trámite que se realizan en una computadora copiando y pegando textos redactados para otra ciudad. El capítulo de hidrología, fundamental por las características especia-

les y por la alta fragilidad del acuífero, se limitaba a un par de párrafos que parecían copiados de un libro de secundaria.

Las organizaciones ambientalistas que estaban en ese momento participando en los procesos de ordenamiento, principalmente en el POET del corredor Cancún-Tulum, llamaron la atención de las autoridades del municipio Solidaridad (al que pertenecía Tulum) para exigir la revisión del programa de desarrollo urbano.

No fue sino hasta 2005 cuando se presentó una nueva propuesta de PDU para Tulum. El documento, encargado a un despacho de consultoría, tiene una presentación más profesional y los temas relacionados con la geohidrología están desarrollados con más amplitud; sin embargo, cuando los análisis y datos allí asentados fueron revisados por expertos del Centro de Investigación Científica de Yucatán (CICY) y de la UNAM, se evidenciaron innumerables falacias derivadas de la aplicación de metodologías inapropiadas y de poco rigor científico.

Las organizaciones ambientalistas solicitaron una consulta pública para conocer la nueva propuesta; la presencia de académicos muy calificados hizo quedar en ridículo a los consultores, que no lograron sustentar los datos fundamentales sobre la dinámica del acuífero, esenciales para el diseño y para las condicionantes del proyecto.

Uno de los señalamientos más devastadores para la propuesta fue que el diseño urbano no había considerado la presencia de importantes sistemas de cavernas sumergidas, conocidos también como ríos subterráneos. Estos sistemas ya habían sido mapeados y, para el momento que el documento fue elaborado, la información sobre la exploración y georreferenciación estaba disponible incluso en Internet; fue evidenciada así otra gran deficiencia del proyecto. Las organizaciones Centro Investigador del Sistema Acuífero de Quintana Roo (CINDAQ) y Amigos de Sian Ka'an, que habían estado trabajando en colaboración, proporcionaron la información más actualizada de los sistemas de cavernas sumergidas para que su protección fuera considerada en el modelo urbano.

La urgencia de un instrumento regulatorio adecuado para las nuevas circunstancias y con un sustento serio se planteó desde la administración de Gabriel Mendicutti (2002-2005). La primera propuesta para el nuevo programa de desarrollo urbano no sólo adolecía de gra-

ves deficiencias y serias irregularidades, sino que pisoteaba los decretos presidenciales del Parque Nacional Tulum y violentaba los consensos del POET del Corredor Cancún-Tulum, logrados después de años de estudios y discusiones, por lo cual organizaciones de la sociedad civil y dependencias del gobierno federal manifestaron su desacuerdo. Se denunció también que las autoridades municipales estaban planteando una megaciudad que incorporaba nuevas zonas de desarrollo turístico intensivo, sin considerar con seriedad las fragilidades ambientales del área ni la vulnerabilidad de la sociedad maya tradicional. También se denunció que las autoridades municipales parecían más interesadas en favorecer los intereses de la familia Portilla (terratenientes) y de la transnacional Globalia, que en velar por el desarrollo sustentable a favor de la ciudadanía en general. Es del todo irregular y se presta a sospecha, se señaló, que la consultoría para la nueva propuesta del PDU haya sido financiada por la familia Portilla y que, en dicha propuesta, el Parque Nacional y Arqueológico Tulum quedara convertido en una zona de desarrollo de turismo de alta densidad, mientras la mencionada familia reclamaba derechos de desarrollo en la propiedad que le fue afectada en el decreto de creación del parque.

Con este planteamiento se hablaba de densidades urbanas y hoteleras que representaban una población que llegaría a 350 mil habitantes y un desarrollo hotelero de 30 mil habitaciones, adicionales a las 80 mil que se consideraban para la Riviera Maya.

Los cuestionamientos técnicos, científicos y jurídicos fueron de mucho peso e impidieron que el nuevo programa de desarrollo urbano fuera decretado al finalizar la administración de Mendicutti, como era la intención del gobierno municipal. Con el arribo de las nuevas autoridades, la propuesta fue retomada y se desarrolló un nuevo modelo, el cual representó un pequeño avance, pero dejando en pie las principales deficiencias e irregularidades señaladas. Esto reactivó las inconformidades; las autoridades tuvieron que aceptar una revisión a fondo y trabajar en mesas temáticas con la ciudadanía y con algunas dependencias del gobierno federal. De estas mesas surgieron propuestas concretas y las autoridades se comprometieron a considerarlas en una nueva propuesta de programa de desarrollo urbano, que representó

un importante avance, aunque en temas muy sensibles quedaron preocupantes indefiniciones.

El principal avance se dio en la protección de los sistemas de cavernas sumergidas, al ser declaradas, todas las superficies sobre dichos sistemas, áreas de conservación ecológica. Debe aclararse que los ríos subterráneos que se encuentran en la península de Yucatán en realidad forman una compleja red de cavernas sumergidas; es decir, estos ríos fluyen a lo largo de sistemas de cavernas que se formaron durante millones de años y que, al subir el nivel del mar, hace unos 10 mil años, quedaron inundadas, formando un sistema hidrológico sin paralelo en el mundo. Lo más destacado para el caso de Tulum es que bajo su suelo corren seis de estos sistemas, con más de 600 kilómetros de cavernas explorados. Uno de estos sistemas es el más extenso del mundo (mapas 4, 5 y 6).

Por otra parte, y en cierta medida gracias a las zonas de reserva consideradas, pero también a nuevas asignaciones en las densidades, la población estimada se redujo de 350 mil a 150 mil habitantes, y los cuartos de hotel se redujeron de un horizonte de 30 mil a alrededor de 16 mil.

Un aspecto interesante que se consideró respecto de algunas prácticas culturales mayas está relacionado con un área de transición entre la ciudad y la selva, en la cual la densidad sería muy baja y los lotes habitacionales amplios, de forma que la tradición de los solares mayas se conservara. En esa misma área se podrían establecer pequeños desarrollos turísticos de baja densidad, y las familias mayas podrán ser receptores de turismo en sus propias casas, levantando una palapa adicional en sus solares, donde el visitante interesado en la convivencia cultural tendría la oportunidad de una experiencia directa y genuina.

Con todo ello, al parecer, se estaría respetando el carácter singular de Tulum como destino de turismo alternativo, diferente al del resto de la costa del estado. Esta decisión habría sido además congruente con la propuesta de multideestino para el Caribe mexicano, que las autoridades del sector impulsaban.

Quedaba por definir la situación del Parque Nacional. De acuerdo con la demanda ciudadana y con los contundentes argumentos jurídicos interpuestos por la CONANP y por el INAH, esa área debía quedar como

zona de protección ecológica y conservación arqueológica con densidad cero. Para que el programa de desarrollo urbano pudiera decretarse se acordó que el parque apareciera como unidad de gestión ambiental pendiente de definir, ya que el gobierno federal, a través de la CONANP y del INAH, y el gobierno estatal y municipal llevaron a juicio sus intereses y posturas contrapuestos, con el resultado que adelante veremos.

Otro cuestionamiento importante era en relación con los campos de golf. En la propuesta no está claramente definido si éstos serían permitidos, pero el diseño y la densidad otorgados a una unidad de gestión ambiental, además de la defensa que la empresa consultora hizo de los campos de golf ecológicos (como si pudiera considerarse ecológico tumar selva para sembrar pasto) hacen pensar que se pretende abrir la puerta a este tipo de proyectos (mapa 7).

A pesar de que la mayoría de los cuestionamientos al modelo del programa de desarrollo urbano para Tulum son del tema ambiental, las organizaciones de la sociedad civil también hicieron algunos cuestionamientos relacionados con la cultura local. Resalta, por ejemplo, que en el marco jurídico, a pesar de ser Tulum una comunidad originalmente indígena, no sea considerado el artículo 2º de la Constitución. También resalta la ausencia, en ese mismo sentido, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, firmado y ratificado por México.

De hecho, en el documento del programa de desarrollo urbano la comunidad maya originaria de Tulum prácticamente no existe. El único patrimonio cultural a proteger es, si acaso, el patrimonio arqueológico. Las referencias a una supuesta identidad cultural (en los objetivos) son vagas y demagógicas, pues no se recogen en el planteamiento urbano de ninguna manera.

En esta visión de la planeación urbana, una comunidad campesina e indígena que fue invadida y arrinconada no tiene otra alternativa que integrarse al desarrollo y desaparecer. Aquí sólo podemos leer la ausencia de respeto por el patrimonio cultural y la diversidad que, de acuerdo con nuestra Constitución, forma la esencia de nuestro país. En este contexto, el planteamiento de una propuesta sustentable suena falsa desde el punto de vista de la catástrofe etnográfica que el programa contribuye a incrementar.

Una de las características de este PDU es la amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil en todo el proceso. Además de dos consultas públicas, se realizaron múltiples mesas de trabajo derivadas de temas polémicos que surgieron en dichas consultas. Un elemento fundamental en este proceso fue la organización del Taller de Expertos para Analizar la Propuesta de Actualización del PDU de Tulum, convocado por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental en marzo de 2006.

Las conclusiones del taller fueron las siguientes:

Se coincidió en que, como estaba planteado, el programa de desarrollo urbano adolecía de inconsistencias técnicas y jurídicas siendo la principal en el terreno jurídico el hecho de que se permitiera el establecimiento de nuevos asentamientos humanos en un polígono protegido por tres decretos distintos (Parque Nacional, Monumentos de Zonas Arqueológicas y POET) [...]

También se concluyó que la existencia de un programa de desarrollo urbano para ordenar la zona es absolutamente necesaria, pero la aprobación de la actualización debe contar con la participación de la comunidad y con estudios técnicos bien fundamentados [...].

En el terreno técnico puede concluirse que aunque el programa de desarrollo urbano presenta información geohidrológica de base, está incompleta; un estudio serio permitiría determinar la capacidad de carga respecto al agua y constituirse en herramienta para diseñar y justificar un programa de desarrollo urbano congruente y bien fundamentado. La riqueza y fragilidad de los ecosistemas de la zona (los ríos subterráneos más largos del mundo y humedales de importancia mundial) exigen que la planeación en este sentido sea extremadamente cuidadosa, identificando de antemano las zonas a proteger. Los estudios geofísicos, geohidrológicos, hidrológicos y agroclimatológicos deben realizarse antes de aprobar la actualización al programa de desarrollo urbano; partiendo de éstos se garantizará la viabilidad de dichos ecosistemas y de Tulum como ciudad [...].

En el aspecto social se concluyó que el programa de desarrollo urbano debe tomar en cuenta a la población local en el diseño, e incorporar elementos de la cultura maya, hasta ahora ausentes, y que Tulum

pueblo debe constituirse en parte de la oferta turística y en un lugar que ofrezca calidad de vida a sus habitantes [...].

Por último, podemos concluir que este taller ha iniciado un proceso de participación pública; el municipio mostró su disposición a trabajar con la ciudadanía, acordando realizar una serie de reuniones y estableciendo mesas de trabajo para colaborar conjuntamente en el proceso de modificación del programa de desarrollo urbano (CEMDA, 2006).

### Visión oficial del desarrollo para Tulum

En 2008, al terminar el gobierno de transición de un concejo municipal, los integrantes del cabildo publicaron un libro que plasma su visión sobre el futuro de Tulum. La obra presenta un diagnóstico muy general sobre la problemática social, económica y ambiental del municipio, a partir del cual se plantean los lineamientos para el desarrollo de Tulum. Una de las premisas más cuestionables en esta visión del desarrollo es la consideración de que el desarrollo turístico de Quintana Roo es todo un éxito. Esta visión se sustenta en dos falacias:

1. Que Quintana Roo ha sido una fuente de empleo para desocupados de todo el sureste mexicano (y más allá) —sin considerar los costos ambientales— y la realidad de esos empleos que, en su mayoría, son inciertos, mal pagados y no ofrecen a sus beneficiarios los servicios urbanos básicos, y menos el de una vivienda digna.
2. Que Quintana Roo atrae divisas que alivian la economía nacional, sin considerar que el gran volumen de la industria turística del estado corresponde a los modelos *all inclusive* y cruceros, que favorecen a las grandes agencias mayoristas extranjeras y que evita que los beneficios de ese negocio toquen siquiera tierras mexicanas.

Ambas falacias están contempladas, sin la más mínima sospecha crítica, como argumentos a favor del desarrollo de Tulum:

el fenómeno del crecimiento de las zonas turísticas de Quintana Roo representa un alivio para la débil economía mexicana; por un lado,

porque atiende las necesidades de empleo de muchos mexicanos de otros estados que llegan en busca de patrimonio, o para establecerse y plantear aquí su proyecto de vida; y por otro lado, porque la actividad económica ligada al ingreso de divisas fortalece las finanzas públicas por la vía de ingresos fiscales (Concejo Municipal de Tulum, 2009).

El recuento de daños que se describe en el propio libro pone en duda el inobjetable beneficio económico, pero no plantea las causas de fondo del desastre ambiental y social generado por el modelo de desarrollo; menos plantea propuestas para orientar el desarrollo con otros criterios.

El análisis termina, luego de enumerar algunos de los inconvenientes del modelo de crecimiento, con una enunciación demagógica: “Evitar estas manifestaciones es el reto de las autoridades locales, es transformar el crecimiento en desarrollo, para que en lo social, en lo ambiental y en lo regional (*sic*), toda la gente viva mejor” (Concejo Municipal de Tulum, 2009).

O sea que los municipios deben de vérselas con una política federal y estatal que les impone un crecimiento ambientalmente depredador y socialmente inequitativo, pero deben asumir el reto de convertirlo en desarrollo, aunque no tengan los recursos económicos, humanos y técnicos para hacerlo.

### **Visión del desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil**

En contraste con esta visión ambigua y demagógica, las organizaciones de la sociedad civil discutieron sobre la problemática y emitieron un documento que contiene las 21 prioridades para el desarrollo sostenible de Tulum; destaca la situación crítica del agua, y la necesidad de que los servicios urbanos crezcan en la misma proporción que los asentamientos.

Recientemente, una nueva organización, Por Tulum, Contraloría Ciudadana, A. C., ha hecho un pronunciamiento que se promovería durante la Cumbre Climática en Cancún (COP 16), que plantea la necesidad de orientar el desarrollo de Tulum de forma diferente al resto de la Riviera Maya:

Tulum se ha diferenciado, en cuanto a su —hasta hace poco— paulatino desarrollo turístico, por un modelo de pequeña hotelería enfocado a un mercado de turismo joven y de ecoturismo. Este modelo está siendo desplazado por el turismo masivo de sol y playa que, bajo el esquema de *all inclusive*, produce grandes beneficios a las cadenas transnacionales y deja migajas en la zona, causando un fuerte impacto ambiental sobre los frágiles ecosistemas de la costa del Caribe mexicano, y alentando un desarrollo social desigual, en el que las grandes mayorías viven en condiciones precarias y con insuficientes servicios urbanos. Los efectos del impacto ambiental y los riesgos para la población se incrementan debido a las condiciones ambientales que se presentan con la crisis climática global.

Este modelo ya ha mostrado fehacientemente su capacidad depredadora, y su inequidad económica y social en Cancún y en Playa del Carmen. Es un ejemplo evidente de lo que no es sostenible para Quintana Roo. ¡Cómo es posible que, una vez más, se quiera replicar!

Por todo ello, declaramos enfáticamente que un Tulum sustentable sólo se alcanzará revirtiendo la inercia desarrollista, fortaleciendo un modelo que no se sustente sólo en el turismo, que incorpore las actividades de sus zonas rurales (la apicultura orgánica, el manejo forestal sostenible, la agricultura diversificada tradicional) y que fortalezca un modelo turístico propio, diferente del que se ha venido impulsando en el estado, enfocado al ecoturismo, al turismo cultural y rural.

El pronunciamiento termina haciendo tres demandas concretas:

- ¡No más cuartos de hotel bajo el modelo masivo de sol y playa!
- ¡No más campos de golf!
- ¡No al aeropuerto de la Riviera Maya!

### **Resumen sobre el proceso de gestión del Decreto del Programa de Desarrollo Urbano de Tulum**

Para cerrar esta breve exposición sobre el proceso del PDU de Tulum nos ha parecido importante describir, en líneas muy generales, cómo se llegó a la publicación de un decreto impugnado por una controversia

constitucional, y cuál fue el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto.

En los primeros meses de 2005, el gobierno municipal de Solidaridad hizo varios intentos para someter a la aprobación del cabildo un proyecto de programa de desarrollo urbano que contenía muchas deficiencias y que violentaba los Decretos del Parque Nacional y del Parque Arqueológico Tulum, además de pasar por encima de los lineamientos del POET del corredor Cancún-Tulum. Los promotores de este intento aseguraban que mientras no se aprobara un PDU el crecimiento de Tulum sería caótico y no habría argumentos para regular o negar permisos de construcción. Obviamente este era un argumento absurdo. Existía un PDU que, aunque plagado de inconsistencias, estaba vigente. Además se contaba con los lineamientos del POET.

La acción de las organizaciones de la sociedad civil y la oposición del INAH y de la SEMARNAT a que el polígono del parque fuera incorporado al PDU impidieron que el ayuntamiento lograra dar trámite a la aprobación y a la publicación de esa propuesta de programa.

Al llegar la nueva administración municipal, se hizo patente que las nuevas autoridades tratarían, de nueva cuenta, de hacer pasar un PDU que estaba diseñado para favorecer a algunos inversionistas.

Entonces la impugnación continuó, y durante 2006, las organizaciones de la sociedad civil consiguieron una nueva consulta pública para la revisión del proyecto y organizaron también el Taller de Expertos que arrojó un conjunto muy sólido de cuestionamientos técnicos y científicos. Esto obligó a una nueva revisión y modificación del programa de desarrollo urbano, de forma que en junio de 2007 se presentó una nueva versión. Ésta incorporaba muchas de las aportaciones hechas en el proceso de consulta; sin embargo, aún mantenía al Parque Nacional Tulum como parte del PDU, asignándole densidades para el desarrollo urbano y turístico. Uno de los argumentos para invalidar la existencia del parque era su defectuoso trazo, por el cual resultaba que una parte del mismo estaba dentro del mar (mapas 8 y 9).

Con estos elementos, se solicitó la intervención del Congreso federal. La Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados atrajo y analizó el caso y planteó un punto de acuerdo que fue aprobado

en votación económica el 20 de junio de 2007. Luego de un texto de antecedentes y considerandos, el punto de acuerdo concluyó:

ÚNICO: La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, respetuosamente solicita al H. Ayuntamiento de Solidaridad en Quintana Roo, que detenga la publicación del Programa de Desarrollo Urbano de Tulum hasta en tanto no se excluyan del mismo las 691 hectáreas que comprenden la superficie del Parque Nacional de Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos de Tankáh, en virtud de que es un Área Natural Protegida y, por tanto, su regulación le compete a la Federación.

El punto de acuerdo fue determinante para que el gobierno del estado y la administración municipal convinieran en desistir de su empeño, por el momento, de desconocer los decretos federales sobre el parque.

Con esa postura y asegurando que el modelo de programa de desarrollo urbano se sometería a aprobación por parte del cabildo, el gobierno municipal dejó correr el tiempo hasta que, días antes de terminar su periodo, sometió sorpresivamente a aprobación el PDU, publicándolo en el *Diario Oficial* el 9 de abril de 2008, justo un día antes de entregar la administración municipal, y aprovechando la coyuntura de la reciente creación del municipio Tulum (decretada el 13 de marzo de ese mismo año). La sorpresa fue también que, a última hora, se hicieron cambios en las densidades de algunas unidades de gestión ambiental (UGA), justo en aquellas donde los intereses de algunas empresas quedaron convenientemente resguardados.

El Parque Nacional Tulum, por otra parte, quedó provisionalmente sin densidad y sujeto a un supuesto Plan Parcial para el caso que los decretos del parque fueran derogados. Afortunadamente esto no fue así; el 12 de mayo de 2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió su fallo, que fue unánime, en relación con la controversia constitucional, declarando inconstitucional la inclusión de la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah y el Parque Nacional Tulum, en el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030. La resolución establece:

Primero.- Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. Segundo.- Se declara la invalidez del acuerdo aprobado en la décima cuarta sesión extraordinaria de cabildo, de cinco de abril de dos mil ocho, que deja sin efecto legal alguno el diverso acuerdo aprobado en la quincuagésima quinta sesión ordinaria de cabildo, de cinco de junio de dos mil siete, por el que se aprueba el programa de desarrollo urbano del centro de la población de tulum 2006-2030; así como el anexo que acompaña a dicho acuerdo, y el programa de desarrollo urbano intitulado *actualización del programa de desarrollo urbano del centro de población de tulum 2006-2030*; sólo por cuanto hace a la incorporación en dicho programa del Parque Nacional Tulum y la zona de monumentos arqueológicos Tulum-Tancah; para los efectos precisados en el último, considerando de esta resolución. Tercero.- Publíquese esta resolución en el *Diario Oficial de la Federación*, en el periódico oficial del estado de quintana roo y en el semanario judicial de la federación y su gaceta (el subrayado es de los autores).

Derivado de esta resolución, falta ver si ahora sí se aplicará el decreto expropiatorio que originalmente fue establecido con la creación del Parque Nacional, y falta ver si los hoteles ilegalmente establecidos en el área del parque serán demolidos. Por ello, no dudamos que en los próximos meses y años se librarán nuevas batallas entre los actores en pugna.

## **BALANCE FINAL**

En un balance socioambiental y ecopolítico de este largo y tortuoso proceso es de destacarse la participación de las organizaciones de la sociedad civil que obligaron a que la gestión del PDU se diera de forma participativa, y a que se ciñera al marco legal aplicable. Este empuje de la ciudadanía organizada alcanzó importantes logros, que se reflejan en un modelo urbano que ahora las propias autoridades presentan como un verdadero ejemplo de planeación urbana sustentable. La acción coordinada de las organizaciones de la sociedad civil también dejó al descubierto la forma de trabajar de una burocracia acostumbra-

da al autoritarismo prepotente y a la opacidad encubridora. Cuando el proceso tuvo que hacerse de cara a la ciudadanía, dada la presión y los cuestionamientos de las organizaciones de la sociedad civil, muchas cosas brotaron a la luz pública. La consultora contratada a modo por el ayuntamiento fue bapuleada constantemente por sus graves deficiencias técnicas y por sus endebles sustentos científicos. Los intereses amafiados de terratenientes y funcionarios se hicieron tan obvios que no fue necesario desenmascararlos.

Una coyuntura fundamental fue que dos dependencias del gobierno federal (la CONANP y el INAH) se opusieron a la pretensión del gobierno municipal de incorporar el parque nacional al polígono urbano, oposición que también abanderaban las organizaciones ambientalistas y por la cual se dio una alianza entre ambos sectores, con el fin de defender al programa de desarrollo urbano de la burda maniobra del ayuntamiento, que contaba con respaldo del gobierno del estado.

La pugna llegó a la Suprema Corte y la deliberación final dio la razón a las dependencias federales y a las organizaciones de la sociedad civil, activando, como hemos señalado, nuevos temas de confrontación.

Otro asunto controvertido es el relacionado con los derechos indígenas. Tulum es, de origen, una comunidad maya. Aquí las propuestas de desarrollo no pueden plantearse como si fuera un territorio despoblado, como pasó en Cancún y en Playa del Carmen. Sin embargo, como no hay una fuerza social local en torno a este tema, los escasos cuestionamientos hechos al programa de desarrollo urbano por ignorar los derechos de los pueblos originarios (a cargo de Yaxché) pasaron inadvertidos. Las organizaciones ambientalistas de la sociedad civil no se han compenetrado en esta problemática, y por ello no han incorporado estas demandas en sus agendas.

La comunidad maya de Tulum, por su cuenta, se encuentra polarizada. Por una parte, están los líderes que lograron sacar raja del desarrollo, convirtiéndose en políticos serviles y funcionales al sistema, o en exitosos especuladores inmobiliarios; por otra parte, la mayoría de los ejidatarios y sus familias, que ven cómo el desarrollo los avasalla, los arrincona y los ignora, apostando a su pronta extinción social y cultural.

## Conclusiones

El enfoque interdisciplinario de la ecología política nos ha permitido aquilatar la fuerza de los diversos actores que confluyen en la definición y aplicación de las políticas ambientales en México y, particularmente, en el estado de Quintana Roo. Hemos podido identificar una amplia gama de fuerzas que actúan a diversas escalas entre el nivel local y el global. Tomando como referente principal el enfoque de las organizaciones de la sociedad civil, hemos podido analizar algunos de los efectos de esta interacción y del impacto de las políticas públicas en el desarrollo socioeconómico del estado.

Algunas de las categorías de actores sociales relevantes para este trabajo han sido: actores internacionales que incluyen agencias internacionales, como el BM y el FMI; actores nacionales, entre los que están los organismos gubernamentales nacionales, estatales y municipales (sobre todo aquellos relacionados con el medio ambiente); actores locales que abarcan en particular en este estudio a las organizaciones de la sociedad civil en Quintana Roo.

Partiendo de la perspectiva de la ecología política, hemos identificado a las agencias internacionales, organizaciones e inversionistas privados que promueven un determinado patrón en el uso de recursos en Quintana Roo, a través de la industria turística. Para entender la forma en que se comprende y se aborda la problemática ambiental que este patrón de desarrollo ha venido generando, hemos tratado de establecer las relaciones entre los conflictos locales y los procesos globalizadores promotores, tanto del modelo de desarrollo dominante, como del discurso del desarrollo sustentable.

También hemos determinado el papel que juega el Estado, particularmente en términos del establecimiento y en la implementación de políticas para la conservación ambiental a través de áreas naturales

protegidas y ordenamientos territoriales. Sin embargo, en una tendencia generalizada, la realidad en el estado refleja que las autoridades favorecen a ciertos actores sociales (inversionistas, empresarios), priorizando el desarrollo económico sobre la protección del medio ambiente. Ésta es una situación que identifican y en la que coinciden todas las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas.

En el caso del desarrollo turístico se debe entender cuáles son los costos y beneficios de éste, y de la conservación para las organizaciones y los residentes locales. Hay que considerar las relaciones de poder que existen entre los diversos sectores sociales; por ejemplo, entre los trabajadores de la industria turística y los empresarios, y los conflictos derivados de su acceso desigual a los recursos naturales y a la toma de decisiones sobre el desarrollo.

En una ponderación sobre los costos y beneficios del desarrollo turístico en el estado, las organizaciones de la sociedad civil coinciden en que el costo ambiental que se ha pagado ha sido muy alto, al grado de que los ecosistemas costeros han sido fuertemente impactados, poniendo en riesgo el futuro del propio destino turístico.

Bajo este modelo de desarrollo, por otra parte, las relaciones de poder han sido asimétricas, las decisiones quedan en manos de una pequeña élite formada por los altos mandos del gobierno federal y estatal y por los grandes consorcios empresariales nacionales y extranjeros, quienes imponen, interpretan a conveniencia o pasan por alto los lineamientos derivados de las políticas ambientales.

En este complejo proceso, las organizaciones de la sociedad civil en Quintana Roo han logrado convertirse en actores importantes que han podido incidir, de formas diversas y cada vez más consistentes, en la gestión ambiental y en las políticas públicas asociadas al desarrollo turístico. Considerando el manejo del marco jurídico y el sustento técnico-científico, las organizaciones de la sociedad civil han logrado, en muchas ocasiones, incidir de manera sustancial en las decisiones gubernamentales.

En los estudios de caso (Calica, Xcacel y programa de desarrollo urbano de Tulum) se muestra cómo la diversidad de actores presentes defiende intereses contrapuestos que, bajo ciertas condiciones, han llegado a polarizarse entre sectores que impulsan el crecimiento

económico a toda costa, y quienes se oponen al modelo de desarrollo imperante. Esto nos muestra que, como lo plantea Stonich (1998, 2000), la participación de los distintos actores en la dinámica desarrollo/conservación es un proceso político que incluye, necesariamente, la controversia y el conflicto.

Un problema que hemos identificado muy claramente en las organizaciones de la sociedad civil ambientalistas mexicanas (y que al parecer comparten con sus pares de otros países del tercer mundo) es que fundamentan su trabajo en el marco del discurso hegemónico del desarrollo sustentable, formulado y promovido por agencias internacionales como el BM y el FMI, agencias que, esencialmente, impulsan las políticas neoliberales y que están ligadas al gran capital transnacional. Encabezando este discurso, poderosas organizaciones de la sociedad civil internacionales (como WWF y The Nature Conservancy) introducen nuevas formas de organización, de interrelación entre distintos actores sociales, que les permiten tener influencia en los procesos gubernamentales de los países, y moldear la gobernanza ambiental para producir cambios sociales a través de las fronteras nacionales, sin estar limitadas a la negociación con los gobiernos de los Estados nacionales (Lemos y Agrawal, 2006).

Dado el sentido ambivalente del concepto desarrollo sustentable, su defensa también se ha convertido, en muchos casos —como lo ilustra la breve recopilación de casos que aportamos en el libro— en graves conflictos y confrontaciones en las que, bajo el mismo discurso, se defienden causas opuestas.

Las organizaciones de la sociedad civil a nivel mundial forman ya un sector de gran fuerza política y económica. Aunque no son una fuerza unificada ni representan visiones coincidentes de los muy diversos problemas que atienden, sí han logrado penetrar en la estructura de la ONU para ser reconocidas como interlocutoras, y convertirse en actores relevantes en los programas que impulsan organismos como el PNUD, el PNUMA o la OMS. Se han vuelto funcionales a los intereses dominantes dentro de la ONU aunque también han logrado introducir importantes temas y visiones sobre medio ambiente, derechos humanos y migración, entre otros. La exigencia de democratización al

interior de la propia ONU es, por ejemplo, una de las más importantes demandas que actualmente se impulsan desde este sector.

En cuanto a los resultados de las entrevistas realizadas a las organizaciones de la sociedad civil se han identificado dos grupos principales de enfoques para abordar la problemática ambiental. En el primer grupo, encontramos organizaciones que tienen como prioridad el impulso de las políticas de conservación ambiental y que, bajo esa visión, trabajan apoyando las áreas naturales protegidas, desarrollando programas de investigación, de educación ambiental y de divulgación de información, y tratando de incidir en las políticas públicas para que los criterios de conservación ambiental permeen en todos los ámbitos del desarrollo.

Un segundo grupo muy representativo de las organizaciones de la sociedad civil ambientalistas de Quintana Roo está integrado por instituciones cuya prioridad está enfocada a la vigilancia del cumplimiento del marco jurídico. La militancia en estos grupos se ocupa de señalar las violaciones a las leyes ambientales, de levantar y dar seguimiento a demandas en el ámbito jurídico, de proponer cambios en el marco jurídico, de desarrollar programas de difusión y capacitación sobre estos temas, así como de participar en los comités de planeación y ordenamiento, a nivel municipal, regional y estatal, con el fin de asegurar que estos procesos se desarrollen dentro de los lineamientos que marca la ley.

Fuera de estos dos grupos, sólo encontramos una organización cuyo trabajo está más relacionado con el desarrollo comunitario, y cuya visión no se encuadra en los esquemas señalados. Lo que es notorio es que, pese a la diversidad de enfoques, bajo ciertas circunstancias, las organizaciones han formado un bloque compacto para luchar por una causa común. Esto se hace evidente en el caso de Xcacel, donde no sólo las organizaciones de la sociedad civil sino los representantes del sector académico (de alguna manera convocados por las propias organizaciones) unieron sus voces y lograron detener un megaproyecto turístico planteado en un área protegida.

En cuanto a la priorización de la problemática, en el trabajo de las organizaciones resaltan tres temas, en apariencia muy disímiles pero fuertemente interrelacionados: el deterioro del recurso agua, el incumplimiento del marco jurídico y la no sustentabilidad del modelo

de desarrollo dominante. Acudiendo a las causas de fondo de estos problemas, tal como las identifican las propias organizaciones, es posible decir que el deterioro del acuífero se debe a la velocidad y a la forma desordenada como crece la infraestructura turística, la cual trae implícitamente un acelerado crecimiento demográfico que rebasa las capacidades gubernamentales para regularlo y atenderlo. Esta misma velocidad del crecimiento convierte en inviable el marco jurídico. Por ejemplo, el cumplimiento de la norma para los sitios de disposición final de residuos sólidos municipales es imposible bajo las condiciones actuales, ya que se generan enormes volúmenes y no existen los recursos humanos, técnicos ni financieros para crear la infraestructura de disposición adecuada. Como se propone muy puntualmente en uno de los análisis planteados por las organizaciones de la sociedad civil, el propio modelo de desarrollo que anima el crecimiento económico resulta insostenible, ya que los procesos de deterioro ambiental y de desigualdad social que genera, minan desde dentro la viabilidad del modelo en el largo plazo.

En relación con la problemática del agua, las organizaciones han logrado que en el seno del Consejo de Cuenca de la Península de Yucatán se reconozca como problema principal del acuífero la contaminación derivada de la carencia de sistemas de tratamiento de agua en el contexto de un acelerado crecimiento demográfico. También han logrado que, a través del Consejo de Cuenca, se promueva una modificación de la Norma Oficial Mexicana que regula las aguas residuales, atendiendo a las características geohidrológicas particulares de la península yucateca.

En su evaluación sobre el desempeño gubernamental en temas ambientales, las organizaciones de la sociedad civil coinciden en que la política ambiental es demagógica, en que las leyes no tienen vigencia por falta de voluntad política y en que impera la corrupción.

La visión sobre la sustentabilidad de las organizaciones de la sociedad civil contiene propuestas muy concretas pero, salvo en uno de los casos, el concepto de desarrollo sustentable no se cuestiona. Se reconoce, en un caso, que falta una definición clara y, a partir de ella, el establecimiento de indicadores. Por sustentabilidad se entiende una amplia diversidad de cosas, pero las organizaciones de la sociedad civil

coinciden en destacar cuatro elementos básicos: un desarrollo planificado (participativamente) y diversificado, la vigencia de la ley, la cultura ambiental ciudadana y la orientación de las políticas socioeconómicas hacia la equidad social.

Las organizaciones dimensionan de manera apropiada sus acciones al reconocer los limitados alcances de sus resultados, y coinciden en que la coordinación que se ha dado frente a causas comunes ha demostrado el potencial que el sector tiene para empujar cambios en la política ambiental, en la aplicación del marco legal y, en general, en la concepción del desarrollo regional.

Los logros de las organizaciones de la sociedad civil de Quintana Roo en las que nos hemos enfocado son, principalmente, su contribución para mejorar la gestión ambiental del estado a través del apoyo al establecimiento de las áreas naturales protegidas, de la elaboración de ordenamientos territoriales, y de la presión para el cumplimiento del marco jurídico. También se ha logrado establecer la figura de la consulta pública como un mecanismo para incidir en la toma de decisiones acerca del desarrollo de proyectos turísticos, planes gubernamentales y obras de infraestructura.

En este contexto, es interesante señalar que recientemente se ha promulgado un decreto de nivel estatal (Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2010) en el que se establecen los “Delitos contra el Desarrollo Urbano”, el cual recoge muchos de los planteamientos que las organizaciones venían haciendo desde tiempo atrás sobre el desorden imperante en el crecimiento urbano.

Podemos afirmar, en este contexto, que la acción persistente de las organizaciones de la sociedad civil comienza a tener un contrapeso real frente al frenesí desarrollista que promueve la política del gobierno y que impulsa la inversión privada.

Un fenómeno reciente en Tulum es la alianza que se está tejiendo entre algunas organizaciones ambientalistas y pequeños hoteleros que se sienten amenazados por el modelo de turismo masivo que favorece a las grandes cadenas extranjeras. El avance de este modelo sobre Tulum implicaría la transformación radical de este destino, actualmente más enfocado al turismo cultural y ecológico, para ser homogeneizado a la Riviera Maya, desplazando a las pequeñas empresas.

En un foro realizado en el mes de abril de 2011, un grupo de pequeños empresarios de Tulum promovió la integración del “Grupo Tulum” y emitió una declaración, la cual fue avalada por organizaciones civiles (como el CEA, Razonatura y Amigos de Sian Ka’an) y académicos de diferentes especialidades (Grupo Tulum, 2011). Actualmente se busca que se sumen a ella otros sectores: sindicatos, ejidos e instituciones académicas.

La declaración plantea la definición de un destino turístico que se distingue de Cancún y la Riviera Maya y que se enfoca al mercado del turismo cultural y ecológico. La declaratoria representa, sin duda, la expresión explícita de una pugna ya en curso entre dos visiones divergentes sobre el futuro de Tulum. En los próximos años se verá si las fuerzas locales fueron capaces de ponerle freno al aplastante avance del modelo hasta ahora dominante.

Finalmente, habría que decir que el ambiguo postulado del *desarrollo sustentable* ha inspirado políticas públicas que siguen marcadas por la lógica de las leyes del mercado, en las que esa racionalidad deriva en mercantilizar hasta el oxígeno (bajo los tan promocionados mecanismos REDD), con la idea economicista y reductivista de que sólo lo que tiene valor de mercado puede adquirir un valor social que garantice su buen manejo.

Por otro lado, la misma ambigüedad del postulado abre una *línea de fuga* (Deleuze y Guattari, 1988) por donde posturas críticas, más o menos radicales, desde la academia y desde la sociedad civil, confrontan los principios de la sustentabilidad con los efectos socio-ambientales de la aplicación de políticas públicas supuestamente inspiradas en ellos, mostrando las contradicciones inherentes a estas políticas y poniendo en entredicho el modelo capitalista en su conjunto.

## Fuentes consultadas

- Basave, Agustín (2010), *Mexicanidad y esquizofrenia. Los dos rostros del mexicano*, México, Océano.
- Brandon, Katrina (1995), *Ecotourism and Conservation: A Review of Key Issues*, Environment Department Papers, num. 033, Washington, The World Bank.
- \_\_\_\_\_ (1993), “Bellagio Conference on Ecotourism”, Rockefeller Foundation, Bellagio.
- Cámara de Diputados (2009), Ley General de Turismo, México, Comisiones Unidas de Turismo, Hacienda y Crédito Público.
- Centro de Investigaciones de Quintana Roo, A. C. [CIQRO] (1983), Sian Ka’an Estudios preliminares de una zona en Quintana Roo propuesta como Reserva de la Biosfera, CONACYT-Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Chetumal, CIQRO.
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental [CEMDA] (2006), “Conclusiones del Taller de expertos para analizar la propuesta de actualización del Plan Director de Desarrollo Urbano de Tulum”, Centro de Interpretación de la Cultura y la Naturaleza, Zona Arqueológica de Tulum, documento de trabajo.
- Charry, Clara Inés y Miriam Calvillo (2000), “Organizaciones civiles: nuevos sujetos sociales”, *Razón y Palabra, Primera Revista Electrónica especializada en Comunicación*, núm. 18, mayo-julio, México.
- Collin, Laura y Rafael Molina (2008), “Las organizaciones de la sociedad civil en México: de la invisibilidad al protagonismo”, ponencia presentada en *Los actores locales de la nación*, siglos XVII-XXI, BUAP-El Colegio de Tlaxcala, 2-3 de diciembre.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas [CONANP] (1981), Parque Nacional Tulum, Decreto del 23 de abril de 1981, México, <http://www.conanp.gob.mx>

- Concejo Municipal de Tulum, Quintana Roo (2009), *Municipio de Tulum. Génesis, realidad y visión de futuro, 2008-2009*, Tulum, Quintana Roo.
- Daltabuit, Magalí, L. M. Vázquez y H. Cisneros (2006), *Turismo costero en la ecoregión del Sistema Arrecifal Mesoamericano*, Cuernavaca, CRIM/UNAM.
- \_\_\_\_\_, H. Cisneros, L. M. Vázquez y E. Santillán (2000), *Eco-turismo y desarrollo sustentable: impacto en comunidades de la selva maya*, Cuernavaca, CRIM/UNAM.
- \_\_\_\_\_ y Thomas Leatherman (1998), "The Biocultural Impact of Tourism on Mayan Communities", en A. Goodman y T. Leatherman (eds.), *Building New Biocultural Synthesis. Political-Economic Perspective on Human Biology*, Michigan, The University of Michigan Press.
- \_\_\_\_\_ y Oriol Pi-Sunyer (1990), "Tourism Development in Quintana Roo, Mexico", *Cultural Survival*, vol. 14, núm.1, Cambridge, Massachussets.
- Deleuze, Gilles y Félix Guattari (1988), "Micropolítica y segmentaridad", *Mil Mesetas*, Valencia, Editorial Pre-Textos.
- Dewar, Elaine (1995), *Cloak of Green*, Toronto, James Lorimer and Company, Publishers.
- Elizondo, Cecilia y David López Merlín (2009), *Las áreas voluntarias de conservación en Quintana Roo*, Corredor Biológico Mesoamericano, SEMARNAT-CONABIO-Global Environmental Facility-ECOSUR (Serie Acciones, núm. 6).
- Escobar, Arturo (2005), *Más allá del tercer mundo. Globalización y diferencia*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- \_\_\_\_\_ (1997), "Antropología y desarrollo", <http://unesco.org/issij/rics154/escobarspa.html>
- \_\_\_\_\_ (1995), *Encountering Develpment. The Making and Un-making of the Third World*, Princeton Studies in Culture/Power/History, New Jersey, Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1992), "From Organism to Cyborg: Notes on the Political Economy of Biology, Nature and Sustainable Development", documento para el Symposium núm. 115 Wenner Gren Fund, *Political Economic Perspectives in Biological Anthropology*:

- Building a Biocultural synthesis*, 30 de octubre al 7 de noviembre, Baja California Sur.
- Foucault, Michel (1978), *Microfísica del poder*, Madrid, Ediciones de La Piqueta.
- Fraga, J., G. Villalobos, S. Doyon y A. García (coords.) (2008), *Descentralización y manejo ambiental. Gobernanza costera en México*, México, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CINVESTAV/IPN, Unidad Mérida, Universidad Autónoma de Campeche-Plaza y Valdés.
- Frazier, J. (2006), "Biosphere Reserves and the Yucatan Syndrome: Another Look at the Role of NGO's", *Landscape and Urban Planning*, núm. 74, pp. 313-333.
- Gobierno del Estado de Quintana Roo (2010), *Decreto 360*, publicado el 30 de noviembre de 2010. Decreto por el que se adiciona el título décimo primero del Código Penal, y se reforma el artículo 100 del Código de Procedimientos Penales, ambos para el estado libre y soberano de Quintana Roo.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Programa estatal de desarrollo urbano*, resumen ejecutivo, México, SEDESOL-Grupo de Ingeniería, Servicios y Proyectos.
- \_\_\_\_\_ (2001a), *Programa de desarrollo urbano-turístico Corredor Cancún-Riviera Maya*, México, FONATUR.
- \_\_\_\_\_ (2001b), "Decreto por el que se expide el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región Corredor Cancún-Tulum", Quintana Roo, disco compacto.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Decreto por el cual se establece el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región Costa Maya", *Periódico Oficial*, tomo III, núm. 15 extraordinario, 6 de octubre, Quintana Roo.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Plan estratégico de desarrollo integral del Estado de Quintana Roo 2000-2025*, México, Centro de Estudios Estratégicos.
- \_\_\_\_\_ (1991), "Decreto por el que se crea la Universidad de Quintana Roo, como un organismo descentralizado y de interés público y social del estado de Quintana Roo", *Periódico Oficial*, tomo VII, núm. extraordinario, 4ª Época, Chetumal, 31 de mayo.
- Grupo de Estudios Ambientales [GEA] (1998), "Orígenes y desarrollo de las ONGs en México", 1. *Las raíces*, México, GEA.

- Grupo Ecologista del Mayab [GEMA] (1992), “Puntos Generales de una promesa de convenio entre el Grupo Ecologista del Mayab A.C. y Calizas Industriales del Carmen S. A. de C. V. para la protección al ambiente”, Río de Janeiro, conferencia de prensa.
- Grupo Tulum (2011), *Declaración de Tulum*.
- Guattari, Félix (2004), *Plan sobre el planeta. Capitalismo mundial integrado y revoluciones moleculares*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- Instituto Nacional de Ecología [INE], *II. Marco jurídico e institucional de la regulación ambiental de la industria, 1. Breve Recuento de la legislación Ambiental Mexicana*, México, <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/259/marcojur.htm>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2010), *Perspectiva estadística de Quintana Roo*, <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/perspectiva.qr.pdf>
- Kramer, P.A. y P.R. Kramer (2002), *Ecoregional Conservation Planning for the Mesoamerican Caribbean Reef*, en M. McField (ed.), Washington, World Wildlife Fund.
- Leff, Enrique (1994), “¿De quién es la naturaleza? Sobre la reapropiación social de los recursos naturales”, *Gaceta Ecológica*, INE/SEMARNAP.
- \_\_\_\_\_ (1993), “La cultura y los recursos naturales en la perspectiva del desarrollo sustentable”, en E. Leff y J. Carabias (coords.), *Cultura y manejo sustentable de los recursos*, México, Miguel Ángel Porrúa, vol. 1.
- Lemos, María del Carmen y Arun Agrawal (2006), “Environmental Governance”, *Annual Review of Environmental Resources*, núm. 31, pp. 297-325.
- López, Arturo (1987), “Breve historia de Sian Ka’an”, *Amigos de Sian Ka’an*, boletín núm.1, julio.
- Maestro Yarza, Irene (2001), “El Banco Mundial: origen, funciones, mecanismos de funcionamiento y políticas de desarrollo”, ponencia presentada en Jornades “El sud enfront la política del Banc Mundial”, Barcelona, FCONGD, 25-26 de mayo.
- Mawdsley, Emma, Janet Townsend, Gina Porter y Peter Oakley (2002), *Knowledge, Power and Development Agendas. NGO's North and South*, Londres, INTRAC NGO Management and Policy Series, núm.14, Intrac. Pub. Oxrd.

- Metcalfé, C. D. *et al.* (2010), "Contaminants in the Coastal Karst Aquifer System along the Caribbean Coast of the Yucatan Peninsula, Mexico", *Environmental Pollution*, doi:10.1016/j.envpol.2010.11.031.
- Municipio de Solidaridad (2007), Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población 2006-2030, Quintana Roo.
- \_\_\_\_\_ (2005a), Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población Tulum 2002-2026, Actualización 2005, documento de trabajo.
- \_\_\_\_\_ (2005b), Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población Tulum 2002-2026, Actualización 2006. Actualización del Programa PDU de Tulum. Mesas de Trabajo Ciudadanos-Autoridades. Documento de trabajo presentado el 3 de abril de 2006 en el Centro de Interpretación de la Naturaleza y la Cultura Maya, UQROO, Tulum.
- Naredo, José Manuel (2000), "Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible", en Bilbao, Bárcena, Ibarra y Zubiaga (eds.), *Desarrollo sostenible: un concepto polémico*, Servicio Editorial UPV-EHU, <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-36/sobre-el-origen-el-uso-y-el-contenido-del-termino-sostenible>
- Noticaribe (2009), "Devastan manglar en Xcacel-Xcacelito para construir hotel sin contar con permiso", [http://www.noticaribe.com.mx.riviera\\_maya/2009/01.html](http://www.noticaribe.com.mx.riviera_maya/2009/01.html)
- Parra, David (2000), "Análisis de situación y tendencias en el desarrollo del turismo costero en Quintana Roo", México, World Wild Life Fund, documento de trabajo.
- Pi-Sunyer, O., B. Thomas y M. Daltabuit (1999), "Tourism on the Maya Periphery", en V. Smith (ed.), *Hosts and Guests on the 21st Century*, Pennsylvania, University of Pennsylvania.
- \_\_\_\_\_ y R. B. Thomas (1997), "Tourism, Environmentalism and Cultural Survival in Quintana Roo, Mexico", en B. Johnston (ed.), *Life and Death Matters: Human Rights and the Environment at the End of the Millennium*, Walnut Creek, Altamira Press.
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente [PROFEPA] (1997), Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Am-

- biente. Delitos Ambientales, en *Diario Oficial de la Federación*, México, PROFEPA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (1992), *Nuestra propia agenda*, Nueva York, PNUD-Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe-Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pronk, Jan y Mahbubul Haq (1992), *Desarrollo sostenible: del concepto a la acción*, Informe de la Haya, Ámsterdam, Gobierno de los Países Bajos, PNUD y Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Reygadas Robles Gil, Rafael (2006), “Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y las organizaciones civiles de promoción del desarrollo (ocpds)”, en revista electrónica *Vinculando*, 16 de marzo de 2006, [http://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo\\_veredas/26\\_ong\\_ocpd.html](http://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/26_ong_ocpd.html)
- Riera, Miguel (2007), “Eric Toussaint: Banco Mundial o golpe de estado permanente”, entrevista en *El Viejo Topo*, junio, Barcelona.
- Riquelme, Graciela (2000), *El Banco Mundial, mujeres y educación. Aislamiento, crítica o negociación*, Montevideo, Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina y el Caribe.
- Secretaría de Turismo [SECTUR] (2000), *Estudio de gran visión del turismo en México: Perspectiva 2020*, México, Centro de Estudios Superiores en Turismo, reporte analítico.
- Simonian, Lane (1999), *La defensa de la tierra del jaguar. Una historia de la conservación en México*, México, CONABIO/SEMARNAT-INRENA.
- Stonich C., Susan (2000), *The Other Side of Paradise: Tourism, Conservation and Development in the Bay Islands*, Nueva York, Cognizant Communication Corporation (Tourism Dynamics Book Series).
- \_\_\_\_\_ (1998), “Political Ecology of Tourism”, en *Annals of Tourism Research*, vol. 25, núm. 1, pp. 25-54.
- Toledo, Víctor (2009), “Prólogo”, en Cecilia Elizondo y David López Merlín (eds.), *Las áreas voluntarias de conservación en Quintana Roo*, México, Corredor Biológico Mesoamericano, CONABIO/ SEMARNAT-Global Environmental Facility-ECOSUR (Serie Acciones, núm. 6).
- \_\_\_\_\_ y A. Castillo (1999), “La ecología en América Latina. Siete tesis para una ciencia pertinente a una región en crisis”,

- Interciencia*, vol. 24, núm. 3, mayo-junio.
- Torres Chávez, Ángel (2002), "X'cacel- X'cacelito. La defensa del Santuario de las Tortugas Marinas", documento, Playa del Carmen, Solidaridad.
- Toussaint, Eric (2007), *Banco Mundial o el golpe de Estado permanente. La agenda oculta del Consenso de Washington*, Barcelona, El Viejo Topo.
- \_\_\_\_\_ (2004), *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*, Buenos Aires, FLACSO.
- Wilshusen, Peter y Raúl E. Murguía (1998), "Working Toward Grassroots Democracy in a Corporativist Land: Initial Experiences of the Yucatán Peninsula Sustainable Development Program", conferencia presentada en el XXI International Congress of the Latin American Studies Association, 24 al 26 de septiembre, Chicago, The Palmer House Hilton Hotel.
- World Wildlife Fund [wwf] (1999), "Coastal Tourism Development in the Mesoamerican Caribbean Reef Ecoregion. A Test Case for Understanding the Population-Consumption Dynamic", Washington, documento de trabajo.

#### FUENTES ELECTRÓNICAS

- El Colegio de la Frontera Sur [ECOSUR], <http://www.ecosur.mx/historia/Perspectivas.html>
- \_\_\_\_\_, <http://www.ecosur.mx/historia/CIQROO.html>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU], <http://www.un.org/es/development>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], <http://www.undp.org>
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], <http://www.pnuma.org>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT], <http://www.semarnat.gob.mx/leyesynormas/Pages/inicio.aspx>
- \_\_\_\_\_, <http://www.semarnat.gob.mx/impactoambiental/evaluación.aspx>
- Vulcan Materials, <http://www.vulcanmaterials.com>

# Anexo 1

## Cuestionario para entrevistas con las organizaciones de la sociedad civil

1. ¿Cuáles han sido, en orden de importancia, los principales problemas ambientales detectados por la organización en el ámbito de su trabajo?
2. ¿Podría hacer una breve descripción de dichos problemas, ubicando sus causas y sus efectos?
3. ¿La organización ha identificado algunas oportunidades o coyunturas favorables para abordar los problemas detectados?
4. ¿Podría describir las oportunidades y/o coyunturas identificadas y la forma como la organización las ha incorporado en sus estrategias y acciones?
5. ¿Cuáles son las principales fuentes de información que utiliza su organización?
6. ¿Cuáles son los principales métodos utilizados por la organización para el análisis de la problemática?
7. ¿Podría hacer una breve descripción de los objetivos y líneas estratégicas centrales establecidas por la organización?
8. ¿Podría mencionar las principales acciones realizadas por la organización en respuesta a sus objetivos y estrategias?
9. ¿Cuál es la evaluación que la propia organización hace de la respuesta que ha dado a la problemática detectada?
10. ¿Cuál es la evaluación que hace la organización sobre la respuesta gubernamental a la problemática detectada?
11. ¿La organización se plantea estrategias de vinculación interinstitucional para afrontar la problemática detectada?

12. De ser así, describa qué modalidades de vinculación ha impulsado (alianzas, redes, comités, consejos, frentes) y en qué tipo de organismos interinstitucionales participa o ha participado.
13. ¿Qué evaluación hace la organización de su participación en estos espacios de interacción?
14. ¿Cómo considera la organización la relación entre el marco jurídico vigente y su aplicación real en los procesos de desarrollo?
15. ¿Cómo interpreta la organización la relación entre el discurso ambientalista oficial y la definición y aplicación de políticas públicas?
16. De acuerdo con la visión de la organización, ¿cuáles condiciones deberían darse para que el desarrollo regional esté orientado a la sustentabilidad?
17. ¿Cuáles son las similitudes y/o las diferencias que la organización identifica entre su propia visión del desarrollo y la visión impulsada desde las instancias gubernamentales?
18. ¿Cuáles son sus principales fuentes de financiamiento?
19. Entre la visión de la organización y la de sus financiadores ¿existen coincidencias y/o divergencias? Describirlas.
20. De tres casos emblemáticos de conflictos ambientales seleccionados (CALICA, Xcabel y programa de desarrollo urbano de Tulum), ¿cuál ha sido la participación de la organización?

## Anexo 2

### Perfil de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas

Se presenta cada una de las organizaciones de la sociedad civil estudiadas incluyendo información general, plan estratégico, objetivos, programas y/o proyectos.

#### AMIGOS DE SIAN KA'AN A. C.

##### Información general

##### *Origen*

Con catorce miembros, Amigos de Sian Ka'an (ASK) fue fundada el 5 de junio de 1986, con el objetivo principal de promover, impulsar y apoyar acciones dirigidas a conservar la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an y la región en que se localiza, incluyendo la participación del sector social para consolidar el proyecto.

La creación de ASK sentó un precedente en México pues por primera vez se formaba una asociación civil en donde se unían los esfuerzos de conservacionistas, propietarios de terrenos en la costa de la reserva, desarrolladores, público interesado e investigadores en el campo de los recursos naturales para apoyar la conservación del área natural protegida administrada por el gobierno federal.

El financiamiento inicial para la reserva y sus primeros estudios fue proporcionado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF-US), con el apoyo de la SEDUE y el gobierno estatal. Durante los seis meses previos

a la fundación de la asociación, el doctor Arturo López fue designado como consultor del gobernador, y con el apoyo de una beca de The Nature Conservancy, le fue encomendada la tarea de formar una asociación civil que permitiera mantener un apoyo continuo para la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an.

### **Misión**

La conservación de la biodiversidad para beneficio de las generaciones actuales y futuras.

### **Política de operación**

Basa sus acciones de conservación y manejo en información científica y técnica, en la planeación y el desarrollo de políticas ambientales así como en la gestión y proposición de soluciones viables para alcanzar un desarrollo sustentable.

No utiliza la denuncia ni la confrontación como herramientas de trabajo. No se encuentra afiliada a ningún partido político ni organización religiosa.

### **Objetivos**

- Identificar, proteger y conservar áreas con elevado valor de biodiversidad, así como aquellas esenciales para el mantenimiento de procesos ecológicos o críticas para el mantenimiento de los ciclos biológicos de especies migratorias, amenazadas y en peligro de extinción.
- Generar herramientas y modelos para implementar alternativas a favor de la conservación de sitios y del manejo de recursos compatibles con el desarrollo sustentable.
- Proporcionar capacitación y educación ambiental a los diferentes sectores de nuestra sociedad.
- Colaborar y apoyar a organizaciones internacionales, a los diferentes sectores del gobierno (federal, estatal y municipal), al sector privado, a las comunidades locales, a las organizaciones

no gubernamentales, a los centros de educación e investigación en acciones encaminadas a alcanzar los objetivos anteriores.

- Ser una organización ejemplar, eficiente y moderna, capaz de llevar de manera exitosa la misión y los objetivos para los que fue creada.

### Áreas integrales

- Iniciativa de Turismo del Arrecife Mesoamericano
- Sistema de Información Geográfica
- Educación ambiental. Ejecuta proyectos de difusión y educación ambiental continuamente. El resultado de la aplicación de los mismos ha sido el desarrollo, elaboración y publicación de una importante cantidad de material educativo, a través del cual la asociación ha cumplido con el compromiso de promover entre la población local una conciencia de conservación y respeto por el medio ambiente. Aunado a lo anterior, la información científica generada de los programas de investigación de ASK ha sido transformada y adaptada a un lenguaje sencillo y plasmada en boletines y series de documentos que se encuentran disponibles al público para su consulta.
- Además, ASK cuenta con un acervo bibliográfico ambiental extenso (más de 4 500 títulos) que constituye una herramienta de consulta única en su género, con títulos que versan sobre conservación de aguas, suelos y biodiversidad, ecología de la flora, fauna y ambientes de la península de Yucatán, planificación y manejo de áreas naturales protegidas, legislación, política y educación ambiental. Incluye una amplia colección de hemeroteca, videos y CD.

### Programas

#### *Agua*

Programa de Conservación de Agua Dulce. Realiza el estudio geohidrológico para el diagnóstico y evaluación del flujo del acuífero en la

zona el centro, sur y norte de Quintana Roo. Se tiene como objetivos planeados, llevar a cabo estudios de base de la calidad y disponibilidad del agua en el estado; describir la biodiversidad de los sistemas de agua dulce superficial y subterránea; realizar campañas de concientización de la contaminación del agua a nivel individual, comunitario, industrial y empresarial; establecer mecanismos de financiamiento para el desarrollo de tecnologías para el manejo adecuado de aguas residuales; y reforzar o reformar las normas oficiales mexicanas en materia de aguas residuales a nivel municipal, estatal y federal.

### *Arrecife*

Programa de Conservación Marina. Los proyectos en el ámbito marino y costero consisten en programas de manejo de recursos pesqueros; diagnóstico en zonas de pesquerías de diferentes áreas en el estado; caracterización, conservación y monitoreo del arrecife coralino; desarrollo de estrategias para la conservación de áreas marinas en México; desarrollo de modelos de manejo costero y políticas de operación, así como la implementación de prácticas de turismo y pesca de bajo impacto.

Amigos de Sian Ka'an le dará continuidad a los proyectos ya establecidos y buscará el desarrollo de nuevos, como la implementación de herramientas de caracterización mediante percepción remota para precisar distribución de hábitats marinos y composición de los mismos, además de promover programas de ordenamiento marino para regular actividades fuera de las áreas naturales protegidas, entre otros.

### *Geografía*

Sistema de Información Geográfica. El laboratorio contiene la más extensa y completa base de información geográfica en la península de Yucatán. Constituye la herramienta en la cual ASK se basa para la planificación de las acciones de conservación y desarrollo de la región.

Este sistema ha sido de gran valor para diversas instituciones que han utilizado la información generada por ASK para acciones concretas de manejo de reservas, definición de problemas de

tenencia de la tierra, combate y localización de incendios forestales, definición de polígonos de áreas naturales protegidas a decretarse, conocimientos de la distribución de los recursos naturales, entre otros más.

### *Selvas*

Programa de Conservación de Tierras. Los proyectos consisten en programas de manejo sustentable de flora y fauna silvestre; conservación de ecosistemas (selvas, humedales, dunas costeras); análisis del cambio de uso de suelo en la península de Yucatán (Campeche, Yucatán y Quintana Roo); protección y monitoreo de especies en peligro de extinción (flora y fauna).

Contempla la elaboración de instrumentos de política ambiental, como el desarrollo de programas de conservación y manejo, implementación de programas de uso público, generación de los estudios de base, elaboración de las propuestas técnicas, gestión para el establecimiento de áreas naturales protegidas, elaboración y participación en programas de ordenamiento ecológico local, territorial y estatal.

### *Turismo*

Iniciativa de Turismo del Arrecife Mesoamericano. Se encuentra trabajando con el sector hotelero, los desarrolladores de proyectos turísticos, las líneas de cruceros y los prestadores de servicios acuáticos y el gobierno del estado de Quintana Roo en la implementación de buenas prácticas y políticas ambientales que fomenten la conservación de ecosistemas frágiles en el Caribe mexicano. Está promoviendo, de una forma innovadora, estrategias para minimizar el posible impacto negativo que la industria turística pueda causar sobre los recursos naturales.

Actualmente, la aplicación de la iniciativa se ha enfocado a la Riviera Maya, donde en alianza con la Asociación de Hoteles de la Riviera Maya, se colabora con 126 miembros de la misma. A futuro se planea extender el proyecto a todo el Caribe mexicano.

### *Zona maya*

Dentro del Programa de Conservación de Tierras se realiza una serie de proyectos comunitarios dirigidos a preservar la identidad cultural y recursos naturales así como la capacitación en el desarrollo de ecoturismo comunitario y salud ambiental, principalmente en la zona maya.

### **MOVIMIENTO CIUDADANO ECOLOGISTA YAX CUXTAL, A.C.**

Fundada en septiembre de 2000, es una asociación de la sociedad civil organizada, no gubernamental, sin fines de lucro, sin filiación partidista ni religiosa, con perfil ambientalista y social; formada por ciudadanos y jóvenes comprometidos activamente que buscan fomentar un desarrollo y progreso integral, en armonía con el medio ambiente.

Surgió para la defensa del Santuario de la Tortuga Marina Xcacel-Xcacelito. Al inicio, sus actividades eran propiamente de denuncia, ya que empezaron a darse cuenta de muchas irregularidades que existían en las autorizaciones de ciertos proyectos, y que ponían en riesgo los recursos naturales; de ahí surgió la imperiosa necesidad de educar y enfocarse a la educación ambiental. Solamente educando se pueden generar los cambios de conciencia que la humanidad requiere para afrontar los tiempos por venir.

En 2001 fue el primer grupo que logró hacer en Playa del Carmen la primera consulta pública por el caso Xcacel-Xcacelito, donde todos los sectores, inclusive al propio presidente municipal en turno, fueron convocados; en dicha consulta se logró que el mismo alcalde firmara a favor de la conservación del Santuario de la Tortuga Marina Xcacel Xcacelito, haciendo de éste un caso histórico para México, por la unión de toda la comunidad.

En 2001, fue la primera que realizó un estudio preliminar en calidad de agua de las playas frente a la mancha urbana de Playa del Carmen, con especialistas en el tema del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados Yucatán.

En 2004, fue la primera asociación en implementar el programa de separación de desechos sólidos en escuelas secundarias de gobierno de Playa del Carmen.

Junto con diferentes sectores empresariales y sociales, participó en el caso del muelle de Ultramar, realizó varias denuncias por devastación de manglar y destrucción de dunas costeras.

También ha participado en diferentes comités de Ecología, Ordenamientos Ecológicos. Ha realizado campañas, foros, conferencias, talleres, pláticas, teatro ecológico, concursos de carta a la naturaleza, últimamente el Festival Eco Musical, en el día del medio ambiente. Impulsa a grupos ecologistas escolares, pues sabe que los jóvenes son el presente y el futuro.

### **Misión**

Fomentar la responsabilidad ambiental en las diferentes actividades cotidianas, por medio de la concientización, educación, información y difusión del uso inteligente, racional y sostenible de los recursos naturales.

### **Valor**

Reconoce la responsabilidad manifestada al ser y al hacer, como protagonista de la historia de vida en la tierra, y busca crear la inspiración a otros de respeto y educación al medio ambiente.

### **Meta**

Desarrollar e implementar programas y proyectos de información, difusión, educación del uso inteligente, así como sostenible de los recursos naturales.

### **GRUPO ECOLOGISTA DEL MAYAB, A. C.**

Organización de voluntarios que trabajan para la conservación del medio ambiente, la preservación de la naturaleza, pero sobre todo para lograr un desarrollo ordenado.

En Quintana Roo, este grupo ha luchado por detener el daño ecológico causado por el crecimiento desordenado de la región. Sus gestiones han dado como resultado una mayor atención oficial a la

preservación del medio ambiente en la planeación de nuevos proyectos. Sus miembros han participado en cursos o reuniones nacionales e internacionales y están coordinando sus esfuerzos con el movimiento ecologista mundial.

### Organización

- Concibe y ejecuta proyectos específicos como la campaña de protección a la tortuga marina o la promoción del composteo de los desechos de jardinería y cocina.
- Comunica con campañas permanentes de protección ambiental en la prensa, radio y TV; con pláticas en las escuelas; conferencias ante grupos de la comunidad.
- Ofrece su extensa biblioteca sobre temas ambientales, que está abierta al público.
- Estudia, ya que sus miembros asisten a cursos y conferencias nacionales e internacionales para mantenerse al día en las acciones de conservación ambiental actual.
- Propone a las autoridades y a la comunidad alternativas y en algunos casos la solución de ciertas problemáticas ambientales que aquejan a la comunidad.
- Vigila y denuncia abusos contra nuestro ambiente y contra nuestra calidad de vida.
- Mantiene su independencia agradeciendo las ideas y el apoyo de todos los sectores, sin aceptar compromisos políticos ni económicos.

### Proyectos

- Educación ambiental
- Campaña de protección de la tortuga marina y de otros animales en peligro de extinción
- Programa de reforestación
- Programa de manejo de desechos sólidos
- Protección del sistema lagunar
- Protección de los arrecifes coralinos
- Manejo de aguas negras

## **CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL, A. C.**

### **Información general**

Organización no gubernamental, apolítica y sin fines de lucro que busca contribuir a la coordinación y unión de esfuerzos nacionales para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales, a través del fortalecimiento, consolidación, armonización, aplicación y cumplimiento efectivo del sistema jurídico-ambiental vigente.

### **Historia**

Fue fundado en agosto de 1993 a iniciativa de un grupo de abogados mexicanos interesados en el desarrollo, aplicación efectiva y mejoramiento del derecho ambiental como medio efectivo para la protección del medio ambiente y los recursos naturales de México. Se compone de un Consejo Directivo y un Consejo Asesor; este último, integrado por asesores externos con experiencia en distintas áreas relacionadas con la gestión ambiental.

### **Misión**

Contribuir al desarrollo, aplicación y cumplimiento del derecho en materia ambiental, a fin de conservar y proteger el ambiente, en pro de la sustentabilidad.

### **Visión**

Lograr un mundo justo y en armonía con la naturaleza.

### **Objetivo**

Generar influencia, impacto e incidencia con efectividad en la gestión ambiental y con un enfoque participativo.

El ámbito de su labor ha sido tanto rural como urbano y de alcance local, municipal, estatal, regional, nacional e incluso internacional; a lo largo de doce años ha demostrado:

- Compromiso con el medio ambiente, los recursos naturales y el Estado de derecho en materia ambiental.
- Constancia, al ser la organización más importante de derecho ambiental en México.
- Modelo ejemplar de cómo, desde la perspectiva jurídico-ambiental, se puede trabajar a favor de los demás, del medio ambiente y de los recursos naturales amenazados actualmente.
- Modelo inspirador para jóvenes abogados que cada vez tienen un mayor interés en la perspectiva legal-ambiental.
- Modelo repetible, puesto que los problemas ambientales existentes en México requieren de una organización similar al CEMDA, por lo menos en cada estado.
- Un compromiso de mejorar la calidad de vida y la salud de las personas.

## Programas

### *Aire y energía*

Busca promover la creación de una política integral de transporte sostenible y transformar el espacio público y el medio ambiente urbano; promueve las energías renovables y los combustibles alternativos para el transporte público y privado; trabaja con comunidades indígenas para introducir las al mercado de pago por servicios ambientales, y en el análisis y difusión de la problemática del cambio climático.

### *Biodiversidad*

Pretende la aplicación de los instrumentos de la política ambiental en la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales y la protección al medio ambiente, con especial énfasis en las áreas naturales protegidas y las especies prioritarias para la conservación. Cuenta

con los subprogramas de Agua y Derechos Humanos y Medio Ambiente, Investigación y Desarrollo del Derecho y Políticas Ambientales y Manejo Sustentable de los Recursos Naturales.

### *Comercio y medio ambiente*

Estudia la relación entre las políticas ambientales y las políticas comerciales para la identificación y reconocimiento tanto de las tendencias internacionales de liberalización comercial, como de la falta de análisis en torno a los impactos potenciales sobre el desarrollo nacional.

### *Comunicación*

Fomenta la creación de un periodismo ambiental comprometido y congruente con la realidad de nuestro país, provee y difunde información útil a los medios y al público en general a través del Centro de Prensa y el Centro de Información. Transmite todos los jueves por la 660 am de IMER “La Radio de los Ciudadanos”.

### *Litigio ambiental*

Coadyuva en el desarrollo y aplicación de la normatividad ambiental, trabajando con los distintos sectores de la sociedad mediante los procesos y procedimientos previstos en la legislación aplicable.

### *Proyectos estratégicos*

Trabaja en los temas de transparencia y acceso a la información, y acceso y gobernabilidad ambiental; participa en la Alianza Estratégica por el Principio 10 para acelerar su implementación; y coordina la impartición de cursos y talleres de capacitación en materia de legislación ambiental.

Desde 2001 cuenta con una sede en Cancún, Quintana Roo, con el objetivo de asegurar que el desarrollo en la península de Yucatán sea sustentable y cumpla con la legislación ambiental, además de proteger al arrecife mesoamericano.

## FLORA, FAUNA Y CULTURA DE MÉXICO, A. C.

### Información general

Organización de la sociedad civil sin fines de lucro que trabaja por la conservación del patrimonio natural y cultural.

Alternativa que surge como respuesta a las problemáticas ambientales y culturales generadas como consecuencia del acelerado desarrollo urbano y turístico registrado en el estado de Quintana Roo en las últimas décadas y un vínculo entre los diferentes actores sociales, cuyo fin es sumar esfuerzos para conseguir beneficios colectivos.

### Misión

Contribuir a mejorar la calidad de vida de nuestra sociedad a través del fomento a la revalorización, el respeto y la conservación del patrimonio natural y cultural de México.

### Visión

Contribuir en la construcción de un mundo sustentable que asegure una vida digna para las futuras generaciones.

### Principales objetivos

- Desarrollar programas de conservación, protección, rescate e investigación de nuestros ecosistemas, especies amenazadas y en peligro de extinción.
- Desarrollar programas para rescatar, investigar, conservar, fomentar y difundir nuestra tradición artística y cultural.
- Promover un desarrollo urbano integral como una estrategia de conservación y bienestar social, a través de la creación y conservación de parques y espacios verdes para la comunidad.
- Vincularse y trabajar conjuntamente con profesionistas, sector privado, dependencias gubernamentales, organismos no gubernamentales, instituciones educativas, individuos y comunidades

que comparten estas metas, para el logro de los objetivos comunes. Convertirse en un organismo puente que promueva y vincule los esfuerzos de diversos organismos que busquen los mismos fines.

### Área de influencia

Estado de Quintana Roo, con especial énfasis en la zona norte y centro.

### Programas

#### *Tortugas marinas*

Se dice que México es el país de las tortugas marinas, pues la diversidad de ambientes costeros y la riqueza de nuestros litorales ofrecen condiciones ideales para su alimentación, descanso y reproducción. De las ocho especies de tortugas marinas que existen en el mundo, siete anidan en playas mexicanas y cuatro de ellas en Quintana Roo. Para la tortuga blanca (*Chelonia mydas*) y la tortuga caguama (*Caretta caretta*) particularmente, las playas del Caribe mexicano se cuentan entre sus principales sitios de anidación a nivel mundial, y los más importantes a nivel nacional.

Sin embargo, la pesca irracional, el saqueo de nidos y la destrucción de sus hábitats por la actividad humana han llevado a las tortugas marinas a ser consideradas actualmente como especies en peligro de extinción.

Los primeros esfuerzos en Quintana Roo para la conservación de este valioso recurso de nuestros mares surgieron hace 26 años en el Centro de Investigaciones de Quintana Roo. Al desaparecer éste y tras un breve paso por El Colegio de la Frontera Sur, el “Programa de Protección de Tortugas Marinas en el Litoral Central de Quintana Roo” fue rescatado por el Parque Xcaret, el cual lo operó de 1996 a 2002, ampliando sus horizontes.

En 2002, Xcaret transfirió la operación de los Campamentos Tortugueros a Flora, Fauna y Cultura de México, A. C., conservando sin embargo los programas de marcado por autoinjerto, iniciación, re-

habilitación y educación ambiental, todos los cuales conforman actualmente, junto con el trabajo en campamentos tortugueros, el Programa de Conservación de Tortugas Marinas en la Riviera Maya.

### *Áreas verdes*

Reforestación: ¡una solución para preservar la biodiversidad de la región!

En Quintana Roo, el acelerado desarrollo urbano y turístico de las últimas décadas ha significado el sacrificio de grandes extensiones de áreas verdes. La tala de bosques y manglares para la construcción de modernas ciudades y espectaculares desarrollos turísticos ha provocado una considerable reducción de la cobertura vegetal del estado, mermando su biodiversidad y alterando los ciclos climáticos (una de cuyas consecuencias son los devastadores huracanes), todo lo cual contribuye al calentamiento global del planeta.

Por eso se hace cada día más urgente trabajar por revertir esta tendencia y disminuir sus desastrosas consecuencias. Una solución es desarrollar campañas exitosas de reforestación tanto en zonas rurales y forestales como urbanas.

Es por ello que en Flora, Fauna y Cultura de México fue creado el Programa de Áreas Verdes y el Vivero Forestal Riviera Maya.

### *Cultura y tradiciones*

Quintana Roo sigue siendo hoy cuna de mestizajes. Sus grandes ciudades turísticas, como Cancún, Playa del Carmen y Tulum, han registrado en los últimos años las tasas de migración y crecimiento poblacional más elevadas del país.

Por ello, aquí comparten un mismo espacio personas provenientes de todo México e incluso de todo el mundo, con creencias, tradiciones y modos de vida muy diversos. Entre todos se construye así, día a día, la identidad regional a la vez que se reconstruye la propia, para lo cual es imprescindible contar con referentes de identidad cultural que contribuyan de manera positiva a la formación de valores culturales de la comunidad.

### *Vinculación comunitaria*

En la búsqueda de tender puentes entre el México urbano y turístico y el México rural e indígena a fin de promover un desarrollo más equilibrado que nos permita un crecimiento más sano y sustentable como sociedad, se ha encontrado a través de este programa una oportunidad de colaboración, al trazar los siguientes objetivos:

- Generar estrategias, alianzas y redes que sienten las bases de una relación comercial equilibrada, de mutuo beneficio y por tanto permanente entre las comunidades indígenas y los centros turísticos de la región.
- Fortalecer así los proyectos agropecuarios, forestales, artesanales y ecoturísticos de las comunidades, evitando la emigración y el abandono de sus tierras, familias y poblados y promoviendo la conservación de los recursos naturales y culturales de la región.

### *Parque La Ceiba*

Pulmones para las ciudades, una necesidad apremiante...

Son los parques parte esencial del bienestar de la comunidad porque procuran la conservación del medio ambiente, y promueven la sana recreación, esparcimiento y descanso de la población en medio de la vorágine que viven las ciudades modernas.

Al respecto, la Organización Mundial de la Salud recomienda que las ciudades dispongan como mínimo de 9 m<sup>2</sup> de áreas verdes, bajo manejo por habitante.

Actualmente la población de Playa del Carmen rebasa los 100 mil habitantes, lo cual indica que para llegar al índice recomendado por la oms se requiere un mínimo de 90 ha de áreas verdes. Ante semejante realidad esta organización se ha dado a la tarea de crear el programa Parques para la Comunidad, con lo cual se podrá avanzar hacia esa meta, y a la vez vincularse con la comunidad para participar conjuntamente en el mejoramiento de su calidad de vida.

En esta sección, se puede conocer Parque La Ceiba, sus actividades, su oferta y su propuesta como una forma de frenar la problemática que provoca la creciente mancha urbana.

### *Flora, Fauna y Cultura de México y Parque Xcaret*

FFYC nace de la inquietud de un grupo de colaboradores del Parque Xcaret, quienes con todo el apoyo de los directivos del Parque dan vida a la organización, que hasta entonces sólo existía en un papel.

En 2002, Parque Xcaret transfirió la operación del Programa de Tortugas Marinas a Flora, Fauna y Cultura de México, conservando los programas de marcado de auto-injerto, iniciación de crías, rehabilitación y educación ambiental.

A partir de esta fecha se recibe el apoyo del Parque Xcaret para sustentar toda la parte administrativa, lo cual permite destinar los recursos de donativos 100% a la operación de los programas.

Por todo ello, es el brazo social y ambiental de Xcaret y de muchos otros que comparten nuestros sueños y están decididos a hacerlos realidad.

### **YAXCHÉ, ÁRBOL DE LA VIDA, A. C.**

La Asociación Civil Yaxché, Árbol de la Vida, constituida en 1995, es un pequeño equipo que trabaja en el impulso de planes de vida comunitarios orientados con criterios de conservación ambiental, identidad cultural y autosuficiencia financiera.

Realiza un trabajo multidisciplinario con el fin de generar, promover, operar y asesorar proyectos en vinculación con diversos grupos y organizaciones locales y con el apoyo de grupos civiles, organismos e instituciones regionales, nacionales e internacionales. Sus actividades, que iniciaron de manera informal desde 1987, han permitido participar en importantes experiencias de organización y planeación comunitarias, aprovechamiento de recursos, producción agro silvícola, saneamiento ambiental, ecoturismo comunitario, educación, capacitación y comunicación.

## Visión estratégica

### *Misión*

Promover e impulsar la autogestión comunitaria, la generación y aplicación participativa de planes de vida con identidad, el mejoramiento de la calidad de vida y el intercambio de conocimientos en la Biorregión Maya Maasewal de Quintana Roo y su zona de influencia.

### Visión 2015

La biorregión maya masewal se destaca a nivel mundial por su modelo de autodesarrollo con identidad, basado en los valores culturales mayas, en el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales, en el desarrollo diversificado de productos silvícolas y agroforestales rentables, en el establecimiento de un destino de turismo ecológico y cultural, y en la integración social incluyente, respetuosa de la diversidad, abierta y democrática.

### *Principios*

- Equidad social, generacional y de género
- Compromiso y responsabilidad social y ambiental
- Tolerancia
- Respeto a la diversidad cultural
- Trabajo planificado
- Autocrítica
- Estudio y aprendizaje permanentes
- Búsqueda de alianzas, consensos y acuerdos
- Trabajo en redes

### *Estrategias*

- Impulso a la autogestión comunitaria a través del acompañamiento de iniciativas y proyectos comunitarios relacionadas con:

1. Procesos de planeación y ordenamiento territorial (talleres)
  2. Creación y fortalecimiento de capacidades locales (talleres)
  3. Manejo y aprovechamiento de recursos naturales (estudios, talleres, gestiones)
  4. Producción agrícola orgánica (talleres, gestiones)
  5. Fortalecimiento de los valores culturales (talleres, encuentros, gestiones)
  6. Ecoturismo comunitario (procesos organizativos, talleres, gestiones)
  7. Saneamiento ambiental (estudios, talleres, desarrollo tecnológico en manejo de desechos sólidos y aguas residuales)
- Incidencia en temas de la agenda regional a través de proyectos, alianzas, redes y participación en consejos consultivos ciudadanos:
    1. Corredor biológico y áreas naturales protegidas (proyectos y consejos)
    2. Ordenamiento ecológico (comités técnicos)
    3. Problemática forestal (proyectos)
    4. Saneamiento ambiental (comité técnico, proyectos)
    5. Cultura maya (estudios, publicaciones, conferencias y cursos)
    6. Turismo sustentable (estudios, consejos, proyectos)

### *Objetivos*

- Acompañar a las comunidades en el diseño y desarrollo de planes de vida comunitarios.
- Contribuir en el fortalecimiento, difusión y rescate de saberes, prácticas y tecnologías tradicionales que favorecen la conservación ambiental y el fortalecimiento de la identidad.
- Integrar el ecoturismo como un elemento de apoyo a la conservación del patrimonio natural y cultural de las comunidades.
- Promover la educación ambiental y la innovación tecnológica y adecuar e introducir eco tecnologías en el modelo tradicional.

- Promover la integración de grupos y redes de base y participar en espacios de diálogo, consulta, negociación y planeación a nivel regional y local.

Actualmente sus proyectos se enfocan en tres temas: la planeación participativa, el ecoturismo comunitario y el manejo de desechos sólidos y aguas residuales.

En el tema de la planeación participativa su labor se enfoca en:

- Impulsar procesos de planeación comunitaria y ordenamiento ecológico territorial
- Acompañar programas de autodesarrollo comunitario
- Participar en espacios locales y regionales de planeación y ordenamiento territorial

Sus proyectos en el tema del ecoturismo son:

- Construcción de capacidades locales para el impulso del ecoturismo
- Diseño y operación de un circuito de ecoturismo comunitario maya
- Integración de la red de ecoturismo comunitario maya

En el tema de residuos sólidos y líquidos se desarrolla las siguientes acciones:

- Promoción de los sanitarios secos aboneros
- Promoción de sistemas domésticos de tratamiento de aguas residuales
- Talleres de manejo integral de residuos sólidos municipales

Participa en diversas redes, comités y consejos consultivos con el fin de potenciar sus objetivos y proyectos y de incidir en los procesos del desarrollo regional y local.

## COLECTIVIDAD RAZONATURA, A. C.

### Misión

La conservación de la biodiversidad, así como la identidad cultural de las comunidades asociadas. Propone alternativas de desarrollo sustentable y equitativo con criterios de justicia social, mediante la integración de sistemas de prácticas responsables en el manejo de los recursos naturales, considerando las necesidades de los actores sociales.

### Objetivos

- Promover el desarrollo sustentable y el manejo responsable de los ecosistemas y su biodiversidad, mediante la generación de proyectos productivos, estudios, y la implementación física de los mismos.
- Fomentar en la sociedad la valoración de los beneficios ambientales y económicos que conlleva la conservación de los recursos naturales mediante la implementación de diversas acciones.
- Fortalecer a diversos actores sociales en la capacitación y coordinación de temas ambientales.
- Apoyar la aplicación y apropiación colectiva de conocimientos, tecnologías alternativas y prácticas tradicionales útiles para la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales y la energía.

### Proyectos

#### *Centro Integral de Educación Ambiental Teoca 2007*

Con el apoyo del PEC 2007, la Comunidad de Santa Cecilia Tepetlapa y Colectividad Razonatura unen esfuerzos para la implementación del Centro Integral de Educación Ambiental Teoca con el fin de establecer una sólida conciencia ambiental y educativa a través de cursos, talleres y actividades didácticas.

### *Cenotes y ríos subterráneos Reserva del Acuífero de la Riviera Maya*

En la Riviera Maya se encuentran los ríos subterráneos más grandes, complejos, decorados y biodiversos del mundo. No obstante su importancia intrínseca —única fuente de agua dulce en la región y la fuente de ingreso por turismo que representan—, poca gente los conoce y cuida. Ni políticos ni habitantes ni turistas ni empresarios están conscientes de lo que representan. Los cenotes y las cuevas son parte del acuífero que, vale la pena decirlo otra vez, es la única fuente de agua dulce en la península de Yucatán. El acuífero, por su naturaleza geológica, es extremadamente vulnerable a la contaminación. Contaminarlo es terminar con la fuente de vida y poner en riesgo la estabilidad social. Razonatura ha comenzado el diseño, cabildeo e implementación de reservas del acuífero fundamentadas en una visión de desarrollo regional ambiental, social y económicamente sustentable.

### *Biorregión Muuchximbaal unidad de manejo ambiental, Ejido Jacinto Pat, Riviera Maya*

Conceptualización y creación de la Biorregión Muuchximbaal, y el área natural protegida como unidad de manejo ambiental dentro del Ejido Jacinto Pat, municipio de Solidaridad, Quintana Roo.

### *Coordinación de la práctica del 1<sup>er</sup> curso nacional de buceo científico Federación Mexicana de Actividades Subacuáticas*

Colectividad Razonatura, en coordinación con la Dirección de la Reserva de la Biosfera de Banco Chinchorro y la Federación Mexicana de Actividades Subacuáticas, capacitó en un curso intensivo a más de 17 buzos de diferentes niveles (instructor-técnico) para desarrollar la metodología del monitoreo de la densidad de la población de langosta *Panulirus argus* del 24 al 29 de julio de 2007.

En coordinación con el Programa de Recursos Biológicos Colectivos de CONABIO y la CONANP se ha propuesto la creación de la marca colectiva: Langosta de las Reservas de la Biosfera de Banco Chinchorro y Sian Ka'an-Quintana Roo, como estrategia comercial

con derechos de propiedad intelectual de las cooperativas pesqueras, para fines de un manejo responsable y conservación de la población silvestre de la langosta espinosa del Caribe *Panulirus argus*.

### *¿Quiénes somos?*

Durante las últimas décadas México ha sufrido profundos cambios económicos y sociales que han venido acompañados de un reciente deterioro de su medio ambiente y de una reducción en sus recursos naturales.

Colectividad Razonatura surge como una organización, sin fines de lucro, formada debido a la creciente necesidad de apoyar e incidir sobre el desarrollo sustentable y la conservación de los recursos naturales en México. El proyecto fue concebido y desarrollado a la vuelta del milenio por profesionistas en áreas de las ciencias naturales, sociales e ingeniería, con el fin de plantear alternativas para el desarrollo y el uso racional de los recursos natural, es así como la equidad social entra en armonía con la naturaleza.

## Anexo 3

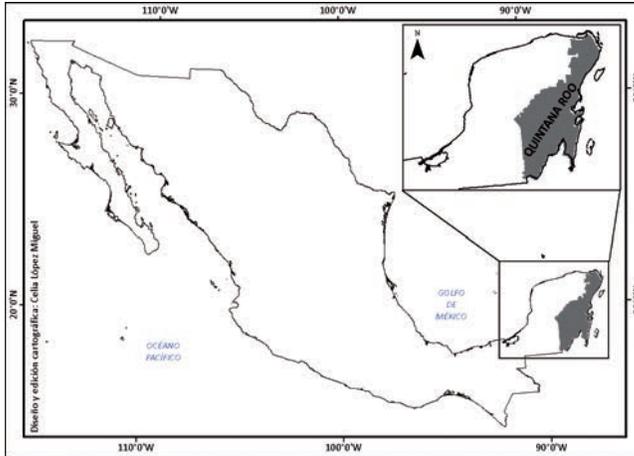
### Índice de cuadros y mapas

Cuadro 1. Proyectos financiados por el Programa COMPACT del PNUD entre 2001 y 2003	28
Cuadro 2. Reuniones internacionales de la ONU sobre medio ambiente	30-31
Cuadro 3. Quintana Roo: áreas naturales protegidas federales y estatales	38-40
Cuadro 4. Ordenamientos ecológicos territoriales de Quintana Roo	44
Cuadro 5. Organizaciones de la sociedad civil según los temas que abordan	74
Cuadro 6. Organizaciones de la sociedad civil según los principales problemas identificados	75
Mapa 1. Costa de Quintana Roo	167
Mapa 2. Áreas naturales protegidas de Quintana Roo	167
Mapa 3. Estudios de caso: Calica, Xcabel-Xcabelito y Programa de Desarrollo Urbano de Tulum	168
Mapa 4. El primer planteamiento de hidrología sólo mostraba la dirección obvia del flujo	169
Mapa 5. Con la información aportada por las organizaciones de la sociedad civil se incorporan los sistemas de cavernas sumergidas en el planteamiento urbano	170
Mapa 6. Se establecen zonas de protección sobre los ríos subterráneos	171
Mapa 7. Las unidades de gestión ambiental TR2 y TR3 parecen diseñadas en función del proyecto inmobiliario Aldea Zama que incluye un campo de golf.	

El trazo irregular de vialidades prefigura el establecimiento de dicho campo	172
Mapa 8. Polígono del Parque Nacional Tulum	173
Mapa 9. Zonificación del Parque Nacional Tulum con asignación de densidades	174

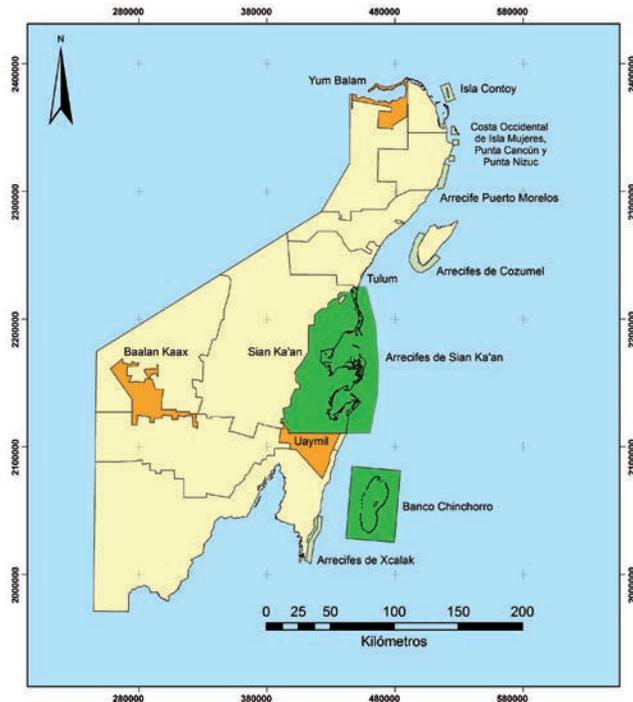
# Mapas

Mapa 1. Costa de Quintana Roo



Fuente: conjunto de datos vectoriales, INEGI, 2000.

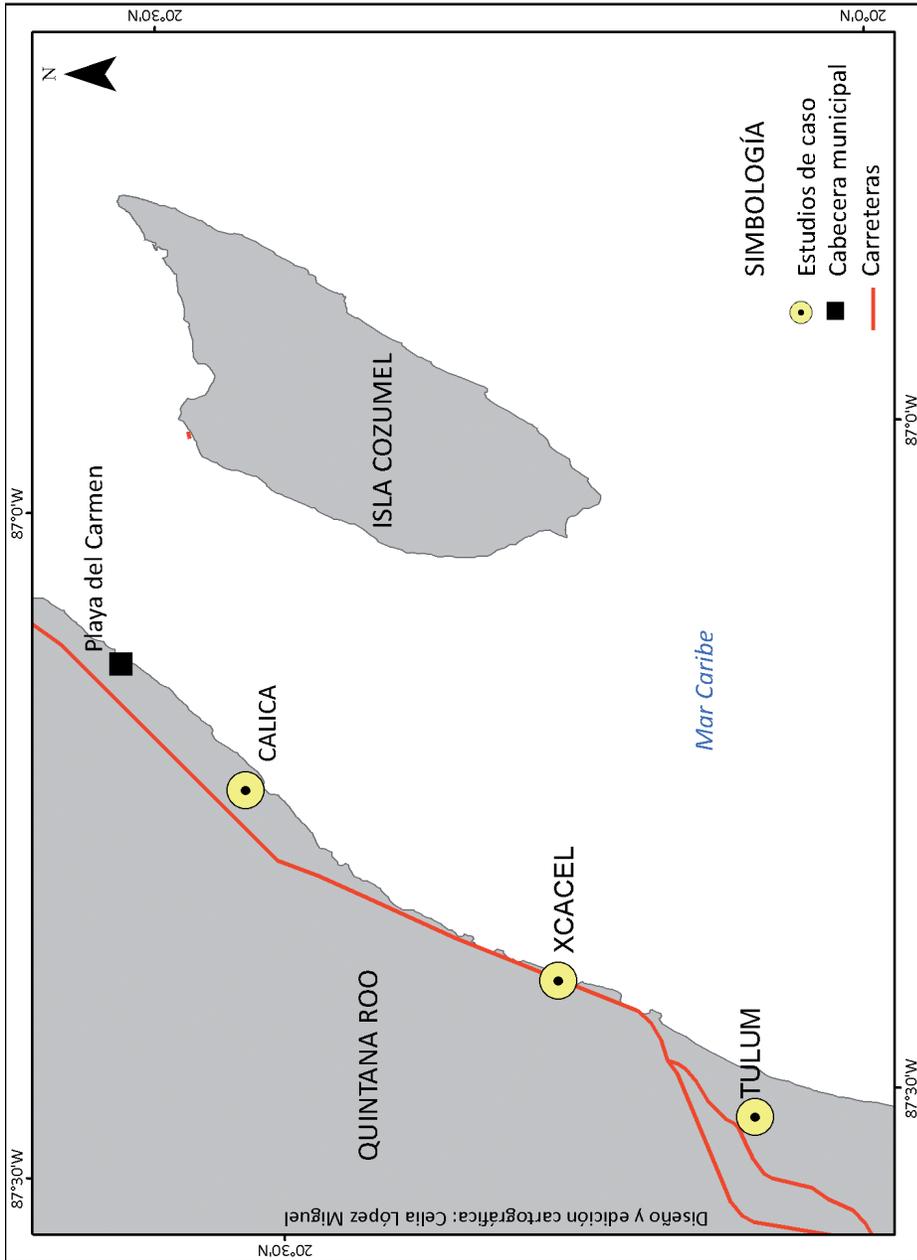
Mapa 2. Áreas naturales protegidas de Quintana Roo



**Áreas Naturales Protegidas del Estado de Quintana Roo**

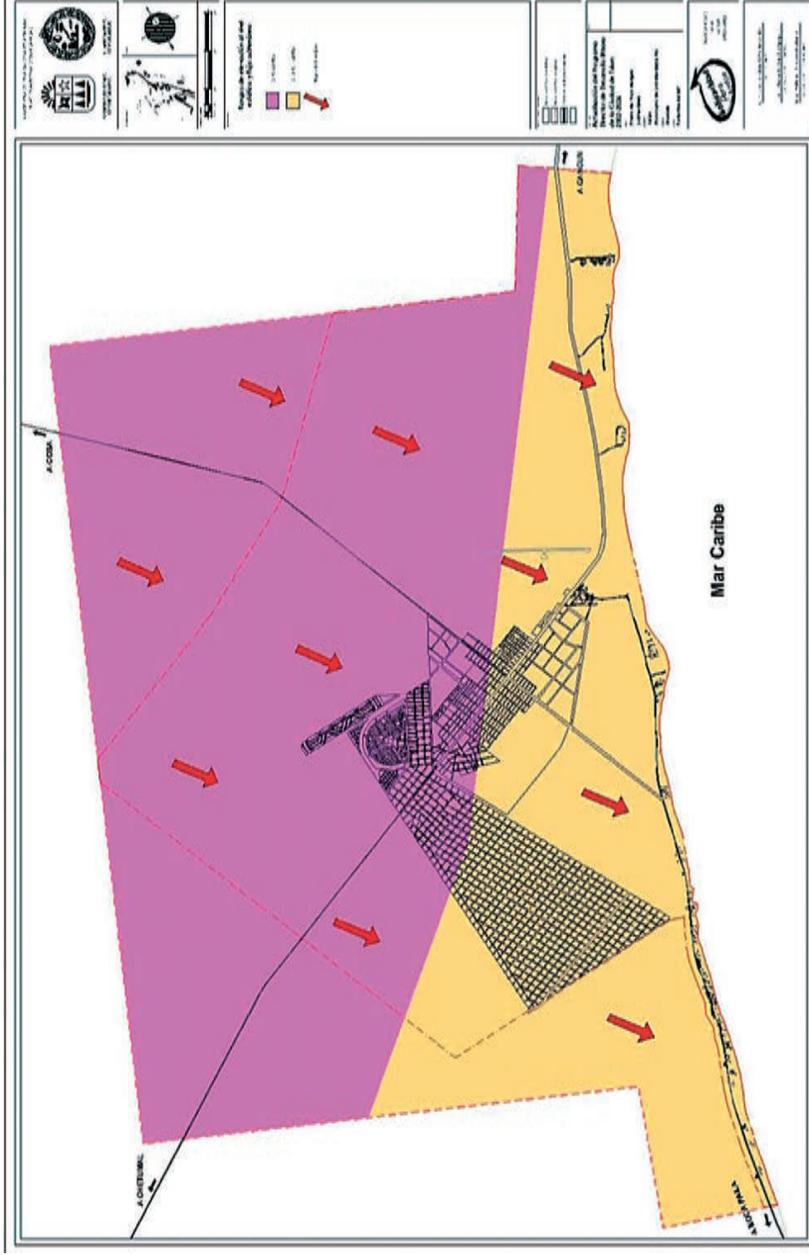
Simbología		Especificaciones Cartográficas	
<span style="color: green;">■</span>	Reserva de la Biosfera	Sistema de Coordenadas: WGS 1984	
<span style="color: lightgreen;">■</span>	Parque Nacional	Proyección: UTM Zona 16 Norte	
<span style="color: orange;">■</span>	Área de Protección de Flora y Fauna	Datum: WGS 1984	
		Escala: 1:2,500,000	
		Fuentes: SEMARNAT, CONANP, INE, INEGI	
		Elaboró: Ekab Meade	

Mapa 3. Estudios de caso: Calica, Xcacel-Xcacelito y Programa de desarrollo urbano de Tulum



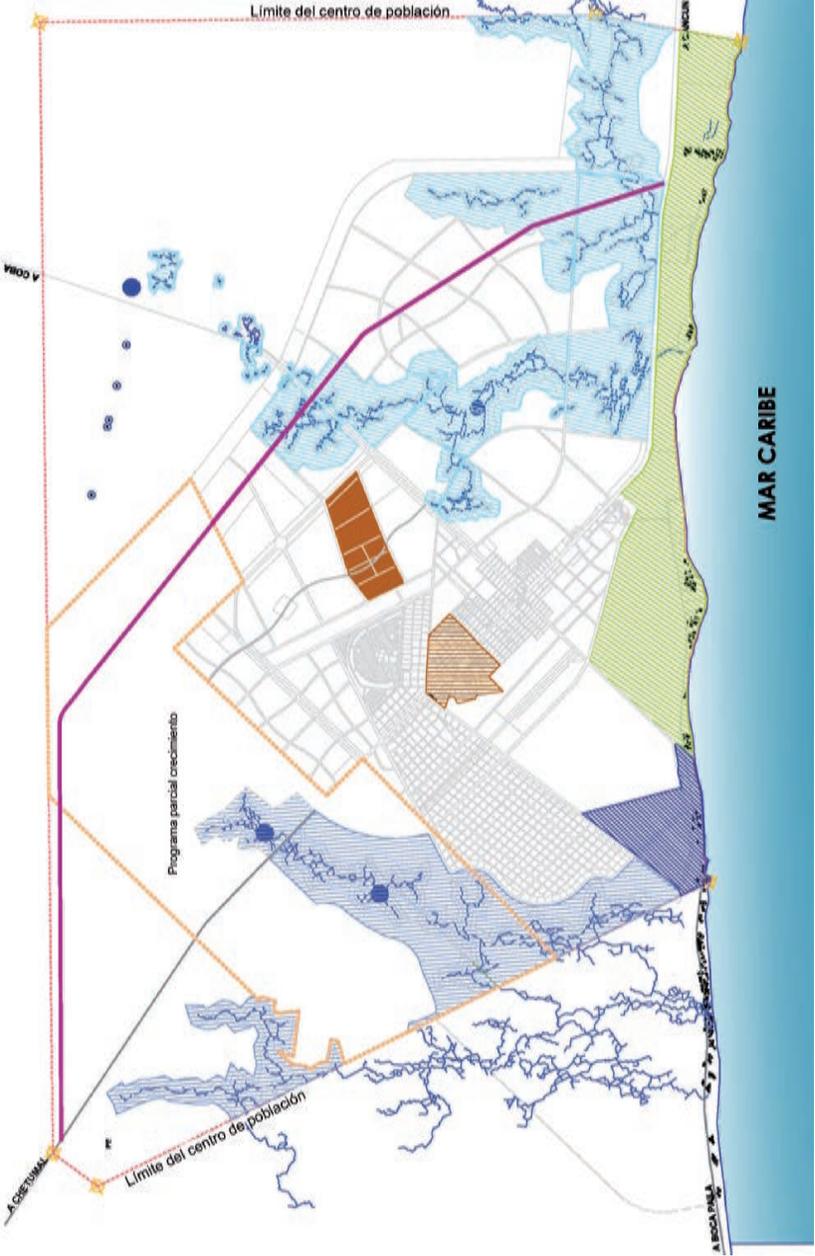
Fuente: INEGI, 2000 y 2002.

Mapa 4. El primer planteamiento de hidrología sólo mostraba la dirección obvia del flujo



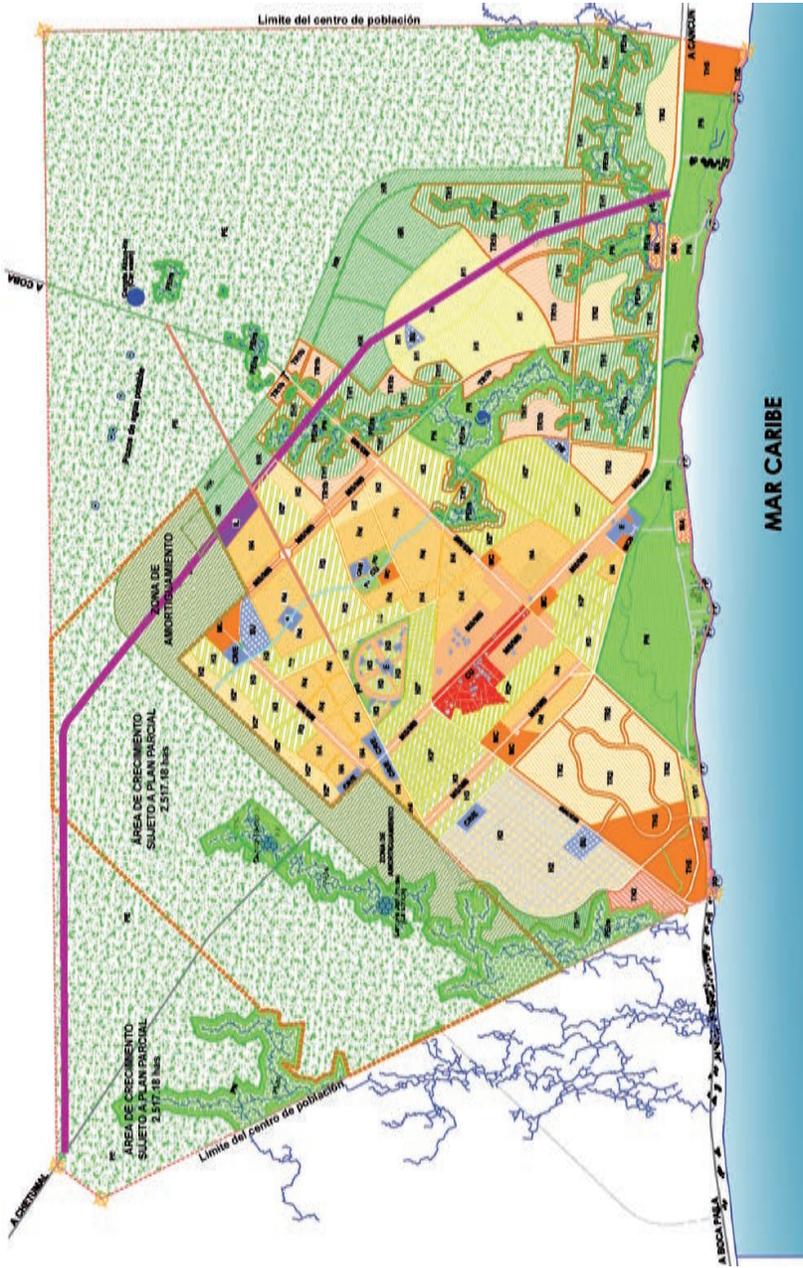
Fuente: Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población 2006-2030, Quintana Roo, municipio de Solidaridad, 2007.

Mapa 5. Con la información aportada por las organizaciones de la sociedad civil se incorporan los sistemas de cavernas sumergidas en el planteamiento urbano



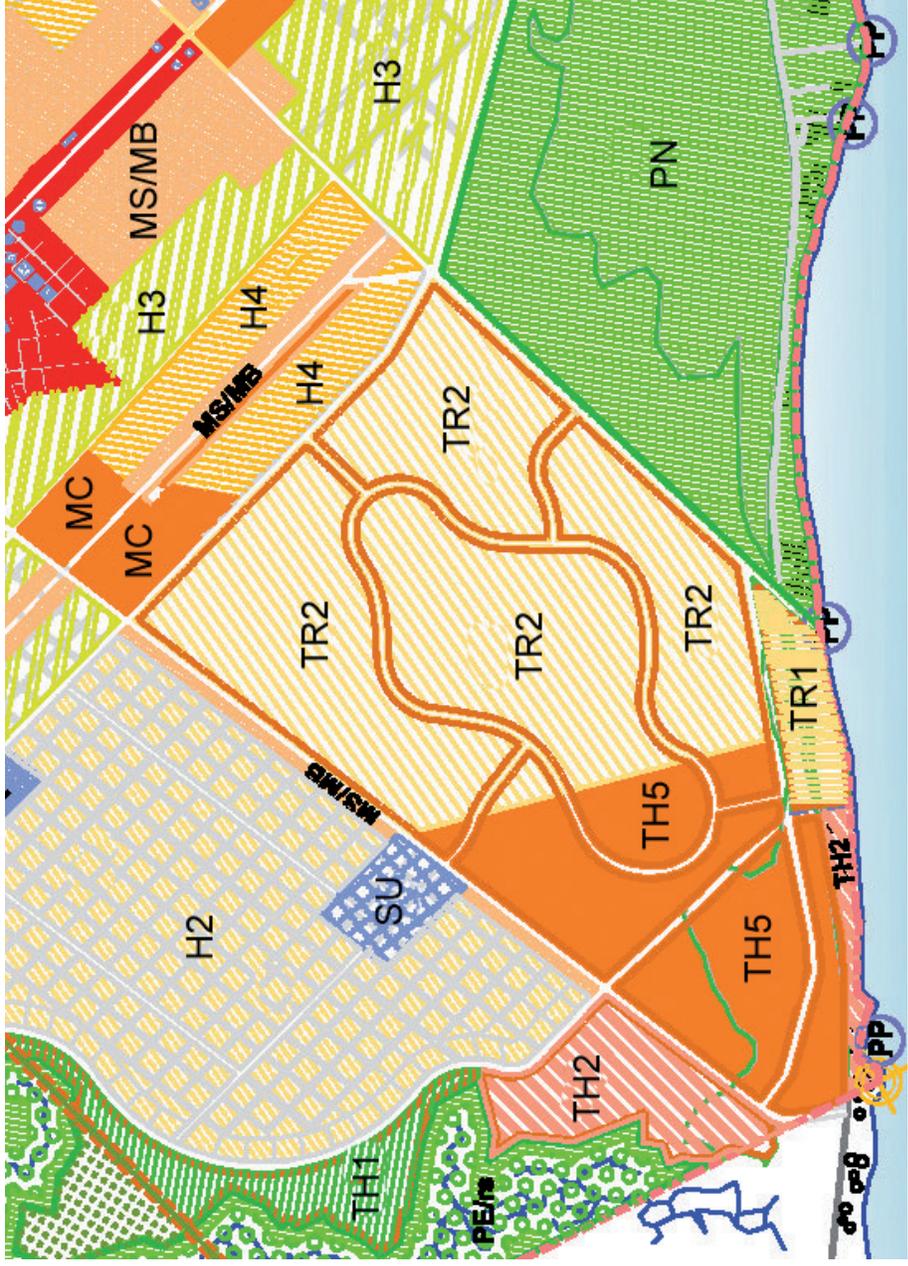
Fuente: Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población 2006-2030, Quintana Roo, municipio de Solidaridad, 2007.

Mapa 6. Se establecen zonas de protección sobre los ríos subterráneos



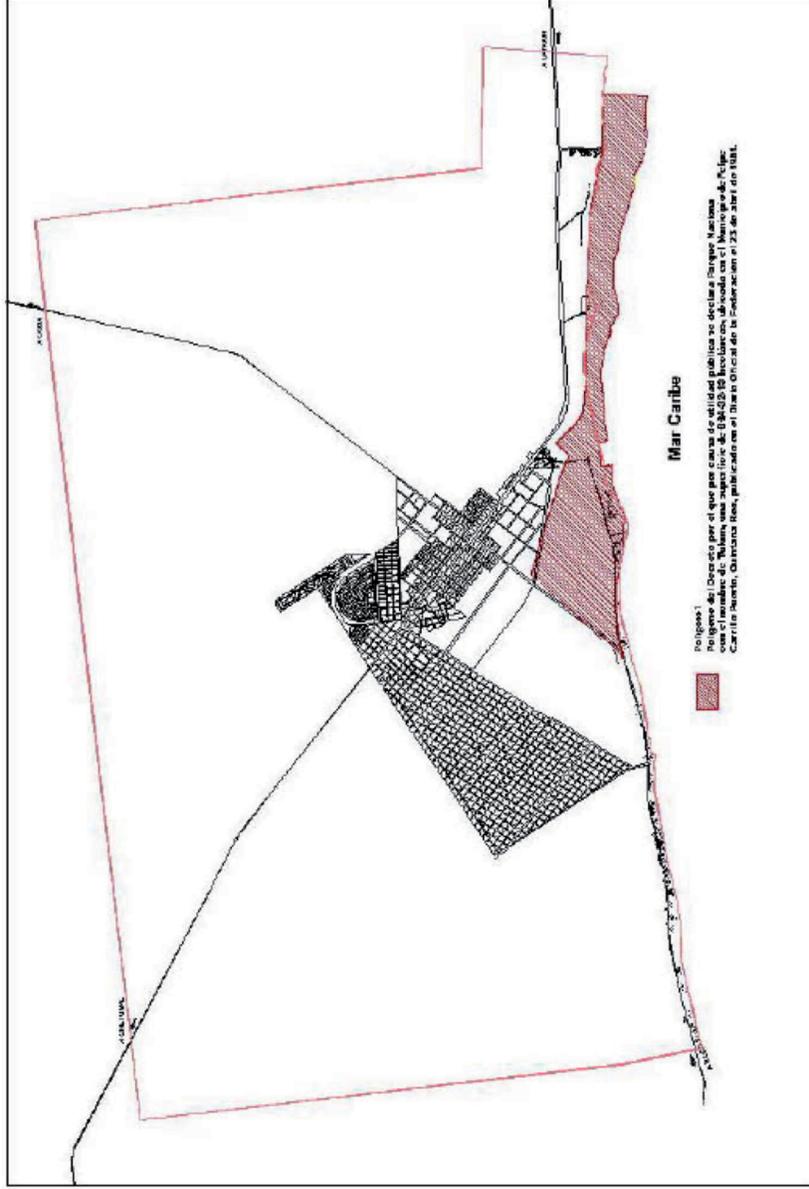
Fuente: Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población 2006-2030, Quintana Roo, municipio de Solidaridad, 2007.

Mapa 7. Las unidades de gestión ambiental tr2 y tr3 parecen diseñadas en función del proyecto inmobiliario Aldea Zama que incluye un campo de golf. El trazo irregular de vialidades prefigura el establecimiento del campo de golf



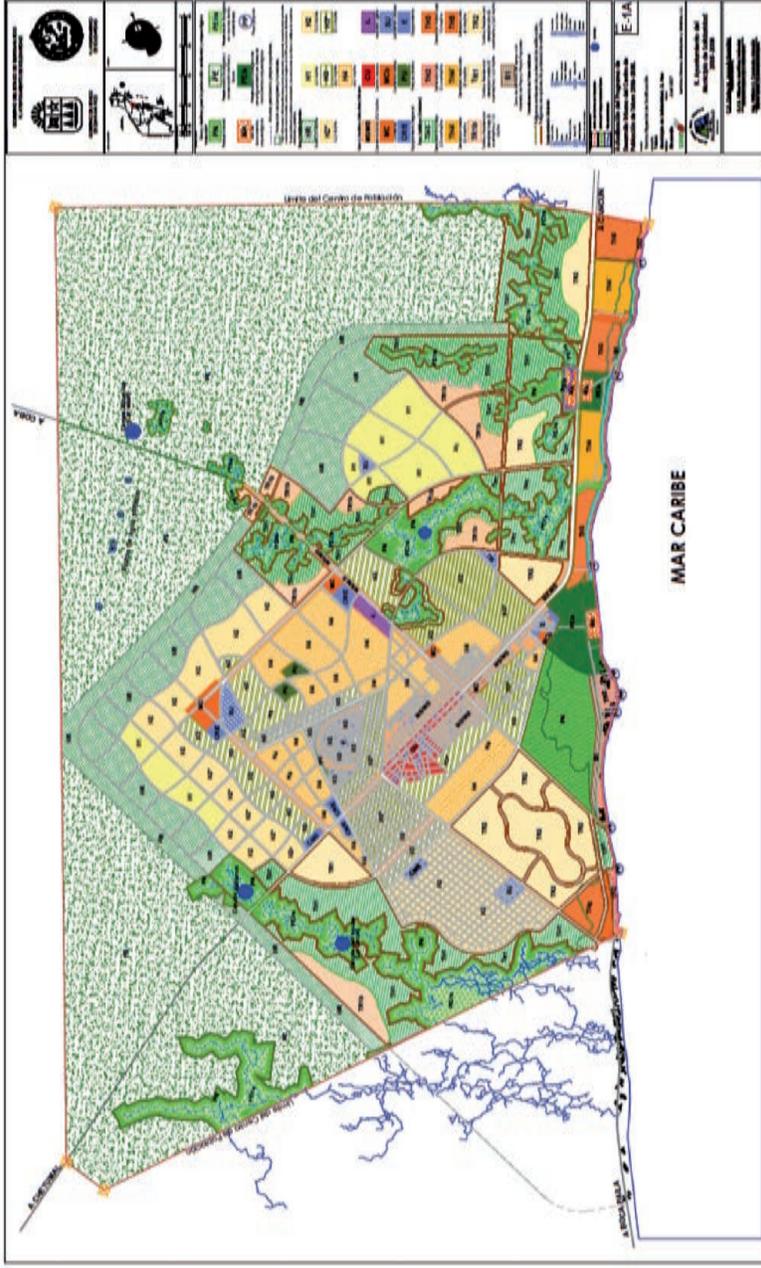
Fuente: Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población 2006-2030, Quintana Roo, municipio de Solidaridad, 2007.

Mapa 8. Polígono del Parque Nacional Tulum



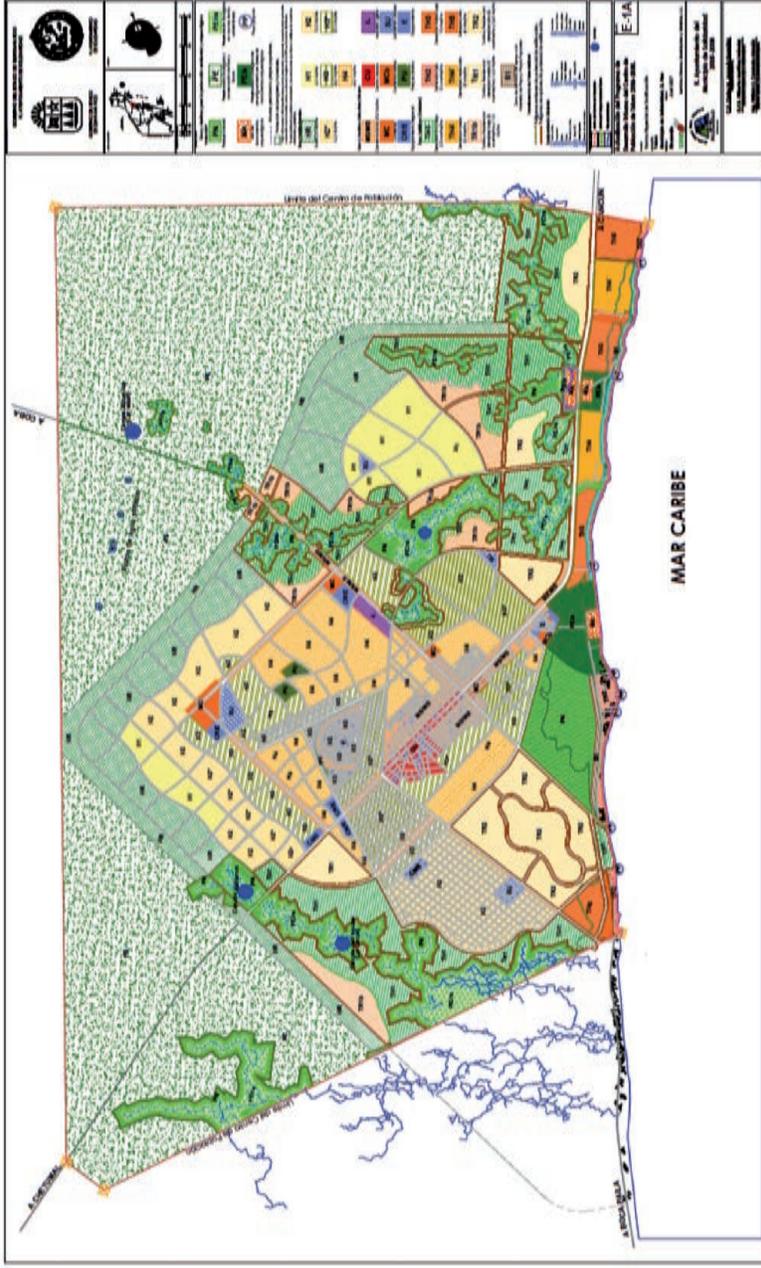
Fuente: Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población 2006-2030, Quintana Roo, municipio de Solidaridad, 2007.

Mapa 9. Zonificación del Parque Nacional Tulum con asignación de densidades



Fuente: Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población 2006-2030, Quintana Roo, municipio de Solidaridad, 2007.

Mapa 9. Zonificación del Parque Nacional Tulum con asignación de densidades



Fuente: Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población 2006-2030, Quintana Roo, municipio de Solidaridad, 2007.

*El movimiento ambientalista de Quintana Roo*  
se terminó de imprimir el 08 de junio de 2012  
en los talleres de Formación Gráfica, S.A. de C.V.,  
Matamoros 12, Col. Raúl Romero,  
57630 Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México.

Se tiraron 500 ejemplares  
en papel cultural ahuesado de 90 gramos los interiores,  
y en cartulina couché de 300 gramos los forros;  
tipo de impresión: offset con salida directa a placas,  
encuadernación rústica, cosida y pegada.

La tipografía se realizó en fuente  
Adobe Caslon Pro de 9, 10, 11 y 15 pts.  
La corrección de estilo y las lecturas estuvieron  
a cargo de Yunuen Gómez;  
la formación, de Irma G. González Béjar.  
La coordinación editorial fue responsabilidad  
de Víctor Manuel Martínez López.

En las últimas décadas, las interacciones entre los procesos económicos y ambientales han generado un deterioro ecológico acelerado y una preocupante pérdida de la biodiversidad a escala global. Sin embargo -y afortunadamente-, la conciencia sobre las afectaciones al medio ambiente generadas por los modelos económicos predominantes también se ha incrementado. Esta investigación da cuenta de las acciones que la sociedad civil de Quintana Roo ha realizado frente al deterioro ambiental de la entidad, ocasionado por un desarrollo turístico depredador que no toma en consideración los daños al entorno y, derivados de éstos, los daños sociales que acarrearán sus actividades. Asimismo, se apunta la crónica de tres conflictos ambientales emblemáticos en el estado: el caso de Calica, el de Xcacel-Xcacelito, y la controversia del Programa de Desarrollo Urbano de Tulum, a partir de un marco teórico crítico en el ámbito de la ecología política del turismo y la conservación.

