

# **Análisis de los mecanismos de concertación y participación social: el caso de la región Costa Maya (Mahahual, Quintana Roo, México)**

*Bonnie Campos y Ana Pricila Sosa Ferreira*

## **Introducción**

El crecimiento turístico en Quintana Roo, vinculado a la dinámica de desarrollo urbano, demográfico y socioeconómico de los centros de población, se encuentra claramente relacionado con la evolución de los procesos de descentralización y con el impulso social para participar en los procesos de toma de decisiones. Cancún constituye un antecedente como proyecto federal de desarrollo regional que, debido al contexto económico y político en el que se desenvuelve, dispara su crecimiento turístico y por ende el demográfico, generando impactos socioambientales diversos. Ese es el inicio de la expansión de la actividad -y de los problemas- hacia lo que ahora se conoce como Riviera Maya y, como un proceso actual, Costa Maya. En esta evolución resultan visibles la negociación entre inversionistas, gobierno federal, gobiernos estatales y locales y el desarrollo de diversas fases de participación social (Hiernaux, 1999 y Jiménez, 1998; SEMARNAT. Universidad del Caribe, 2004)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Resulta ilustrativa la discusión actual (abril de 2007) por la construcción de un complejo de 18 edificios en la zona hotelera de Cancún, que el ayuntamiento aprueba y respalda, ante una postura crítica de FONATUR y una ambigua por parte de SEMARNAT (quien ha expedido ya la autorización al estudio de impacto ambiental), ante la crítica de un sector empresarial y organizaciones de la sociedad civil organizada. Adriana Varillas, “Pararía FONATUR Grand Island” El Periódico 21 de abril de 2007. Primera.

Mahahual es una pequeña población al sur de Quintana Roo, en Costa Maya, en la que se han empezado a reproducir las mismas problemáticas derivadas del acelerado crecimiento turístico, agravadas por ciertas especificidades del modelo turístico y del contexto actual. Por ello, resulta interesante y oportuno analizar las condiciones de este proceso, su relación con la competencia de los diferentes niveles de gobierno en el proyecto, así como la participación de la comunidad, en formación, en esta evolución.

Existen estudios -investigaciones terminadas o en proceso<sup>2</sup>- sobre los impactos del turismo en Cancún (Hiernaux, 1999 y Jiménez, 1998), sobre la problemática urbana en Solidaridad (Campos, 2006; Sánchez-Crispín y Propin (1999) y sobre algunos aspectos de las condiciones de la población y el uso de recursos en Mahahual (Cinner, 2001, Amigos de Sian Kaan, 2003). No obstante, es necesario examinar particularmente el caso de Mahahual que se encuentra en pleno desarrollo, e indagar sobre sus condiciones específicas relacionadas con los procesos de gestión y participación social frente a los proyectos desarrollados; se requiere examinarlo como nuevo centro de población en plena expansión y con condiciones especiales en ese encuentro entre los diferentes niveles de gobierno, los inversionistas nacionales y extranjeros y la organización ciudadana.

El contexto regional de estos procesos conforma un panorama de expansión sostenida del turismo en los países del Caribe (OMT, 1998, 2006), con predominio del modelo de sol y playa en esa misma región, la concentración de las economías en el turismo (Hiernaux, 1999 y 2001), la dinámica del flujo internacional de inversiones y de intensa migración interna e internacional derivada de tal actividad, pero también

impulsada por tendencias socioeconómicas y culturales internacionales. En este sentido, el análisis del caso del sur de Quintana Roo no puede considerarse aislado de tal contexto, dado que contiene elementos y expresiones de él.

Este trabajo tiene el propósito de examinar, a partir de la problemática de su población, las experiencias de Mahahual dentro del proceso de gestión y participación social; el grado de coordinación entre los programas de los diferentes niveles de gobierno; y los mecanismos de concertación y participación social de los pobladores en el manejo de sus recursos naturales y en la toma de decisiones.

<sup>2</sup> La Universidad de Quintana Roo desarrolla varias investigaciones sobre los procesos migratorios, urbanos y en general geográficos en Costa Maya, cuyos resultados serán presentados en el corto plazo, como los de las investigadoras Bonnie Lucía Campos Cámara, Xóchitl Ballesteros y otros. También cuenta con resultados del trabajo en campo de estudiantes y tesis, como el de la estudiante Tania Lol-Be Casamadrid.

Para ello, se resumen algunos antecedentes marcados precisamente por la experiencia en el norte del estado, Cancún y la Riviera Maya. Posteriormente se describen brevemente las características de Mahahual y las condiciones de su desarrollo. Y finalmente se apuntan algunas características del grado de coordinación de los programas de gobierno y las formas de participación comunitaria. Para este trabajo se ha realizado una investigación bibliográfica y documental, además de entrevistas a profundidad con informantes calificados y pobladores del lugar.

## Antecedentes

A partir del desarrollo del proyecto Cancún, el turismo se ha definido como la principal actividad económica de Quintana Roo<sup>3</sup>. El predominio de esta actividad ha ido extendiéndose hacia el sur del estado; en una primera fase, en la franja costera Cancún-Tulum, en lo que se ha denominado con fines de promoción Riviera Maya; y posteriormente, en una fase más reciente impulsada por las políticas públicas, en el sur, en la denominada Costa Maya. El proyecto Cancún inicia en 1973, y en 35 años conforma el centro turístico más importante de México, tanto por el número de cuartos de hotel, como por el volumen de turistas recibidos y la suma de divisas generadas. En 2005 la población de Cancún es ya de 572,973 habitantes. La actividad turística se proyecta hacia el sur en un primer momento como resultado de la demanda de actividades complementarias que estimula la creación de una amplia oferta de servicios, principalmente acuáticos y de hospedaje en el corredor Cancún-Tulum. Esto va conformando un destino complementario o paralelo, cuya dimensión se dispara sobre todo a partir de 1995. A esto se suma la expansión de la actividad de cruceros, que se había concentrado hasta este periodo principalmente en Cozumel, pero para el 2006 registra la recepción de más de tres millones de visitantes en tres muelles de toda el área. De tal suerte que el municipio de Solidaridad registra en este periodo reciente el crecimiento más acelerado de la población a nivel nacional (INEGI,

<sup>3</sup> Aunque el turismo, como objeto de estudio está aún en proceso de definición, la forma más común de referirlo es la de “actividad económica”. Para la Organización Mundial del Turismo ésta es solamente una de las perspectivas desde la que es estudiado. Desde otros puntos de vista no es una actividad económica puesto que los turistas consumen bienes y servicios producidos desde otras actividades económicas (OMT, 2000; Hiernaux, D. 2002). Para los objetivos de este trabajo el turismo se reconoce como un hecho que involucra lo económico, social, cultural, ambiental, antropológico, psicológico, geográfico, etc. Este primer párrafo solamente alude al señalamiento más común de la perspectiva económica (Gobierno de Quintana Roo, 1999).

### Evolución de la población en Cancún, Acapulco y Los Cabos: 1970-2005.

	1970	1980	1990	2000	2005
Cancún (Mpio. Benito Juárez)	2,663	33,273	167,730	419,815	572,973
Riviera Maya (Mpio. Solidaridad) *				63,752	135,589
Cancún y RM (Mpios. BJ y Solidaridad)				483,567	708,562
Los Cabos (Mpio. de los Cabos)	2,571	4,369	14,892	61,299	164,162
Acapulco (Acapulco de Juárez)	174,378	301,902	515,374	606,751	717,766
Toluca			327,865	666,596	747,512
Aguascalientes			440,425	643,419	723,043
Distrito Federal			8,235,744	8,605,239	8,720,916

\* El Municipio de Solidaridad se conformó en 1993. Anteriormente ese territorio se encontraba en el Mpio de Cozumel

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda (2000). INEGI Censo de Población y Vivienda 2005 por localidades

Página electrónica en Internet; Jiménez (1998: 165)

2005). En el año 2000 la población de este municipio era de 63,752 habitantes, y en el Censo de Población y Vivienda de 2005 la cifra se eleva a 135,589 habitantes. La dimensión del fenómeno conlleva importantes impactos socio-geográficos (Campos, 2006; Hiernaux, 1999; Jiménez, 1998; García de Fuentes, 1979; IIT-Universidad La Salle Cancún, 2005).

Como consecuencia de este proceso, los asentamientos humanos enfrentan una compleja situación derivada de determinadas circunstancias: a) su carácter inmigrante, limitada integración como comunidad y de su identidad (Ayuntamiento Benito Juárez, 1990, Jiménez y Sosa, 2006); b) el rezago urbano, la falta de servicios y de atención (Campos, 2006) y escasos mecanismos de participación social. Todo este conjunto conlleva condiciones sociales e impactos importantes (OMT, 1997, Jiménez y Sosa, 2006, IIT-Universidad La Salle Cancún, 2005).

### Mahahual ¿Diferente?

Ante las señales de expansión de la actividad turística hacia el sur del estado de Quintana Roo y con la determinación de promover su incorporación como opción de desarrollo, los sucesivos gobiernos estatal y federal han realizado acciones, bien para dar cierta dirección al crecimiento que ha sido posible prever en esa zona, o bien, para impulsarlo. Algunas de ellas fueron la elaboración del programa de ordenamiento territorial por parte del gobierno estatal, y el inicio y desarrollo acelerado de las comunicaciones de la zona a través de una carretera -en proceso- de cuatro carriles y de la proyección de un nuevo aeropuerto cercano a Tulum. La determinación más influyente en este sentido es la construcción en 1999 de un muelle de cruceros en Mahahual<sup>4</sup>. Con esta obra se pretendía incorporar más decididamente al Caribe mexicano en el mercado de cruceros, de gran importancia en la región del Gran Caribe. En el norte, Cozumel es el destino especializado en esta modalidad y el sur ofrecía una alternativa.

Paralelamente, la federación, a través de FONATUR, diseñó un plan de desarrollo que ha sido anunciado pero aún no inicia su implementación (FONATUR, 2003). Es decir, tenemos un programa estatal de desarrollo y uno federal. El crecimiento de la actividad ya es un hecho, y con el inicio del arribo de cruceros, el incremento de la oferta hotelera y de servicios y, en consecuencia, de la población, encontramos un acelerado proceso de expansión turística que examinamos a continuación.

Mahahual es la localidad costera central del proyecto Costa Maya. Ocupa un área de 98,042 has en la costa sur del estado de Quintana Roo y pertenece al Municipio de Othón P Blanco<sup>5</sup>. Se encuentra delimitada al este por el Mar Caribe, constituyendo la franja costera desde el sur de Xcalak hasta el límite de la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an; al oeste colinda con la zona de Conservación Ecológica Santuario del Manatí, con el área de protección de Flora y Fauna de Uaymil, y con la parte sur de la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an; y al sur con Belice. Por una carretera asfaltada de 50 km está comunicada con la carretera federal 307 Cancún-Chetumal.

<sup>4</sup> INEGI registra el nombre oficial de Mahahual. No obstante, otros estudios suponen que ese nombre deriva de majada –paraje que sirve de refugio nocturno al ganado y a los vaqueros o pastores que lo cuidan- que referiría al origen del nombre de este sitio y que por lo tanto es Majahual (Reyes, G, 2006).

<sup>5</sup> De acuerdo al POET, la delimitación de Costa Maya, que tiene como centro el poblado de Mahahual es 19°05'881"N; 87°34'24.8"W, 18°9'40.82"N y 87°33'0.15"W.

En esta región han predominado tres actividades económicas: la explotación de la copra, la pesca y el turismo. Siendo originalmente un sitio de producción de copra, la destrucción provocada por el huracán Janet en 1955 (Rosengaus *et al.*, 2003) devastó las palmas copreras. En la década de los ochenta la comunidad de Xcalak solicita al gobierno un terreno para construir un campamento pesquero, el cual quedó establecido en Mahahual. Esta comunidad se convirtió, entonces, en un pequeño poblado de pescadores, relativamente aislado, sin servicios públicos (luz, agua, drenaje, mucho menos teléfono), hasta 1999 cuando se inicia la construcción del Muelle de Cruceros y convierte al turismo en la principal actividad.

Hoy enfrenta una crisis ambiental y social: crecimiento urbano desordenado, deterioro del entorno ecológico y pérdida de identidad cultural. Actualmente es una Delegación Municipal.

El gobierno estatal, con el interés de incorporar el sur de la entidad, rural y pobre, en el desarrollo turístico, promueve una serie de estudios que llevan a la definición del área como propicia para un modelo de turismo alternativo, de baja densidad. De esta forma,

en el año 2000 publica el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET) de Costa Maya, encargado a la Universidad de Quintana Roo, el cual define al área como una zona de desarrollo turístico de baja densidad, con un tope de 15,000 cuartos para toda el área; incluye desde luego el muelle de cruceros y determina claramente las áreas para desarrollo urbano.

En 1999 se inició la construcción del muelle de cruceros que empieza a operar en 2002. Automáticamente implicó el arribo de visitantes en número creciente, así como la inmigración, también intensa, para atender los requerimientos de las actividades que empiezan a ofertarse. Este crecimiento que sigue al inicio de la operación del muelle, la pulverización de la propiedad, el modelo de baja densidad y la afluencia primordialmente de visitantes cruceristas por horas, tiene como consecuencia que el tipo de inversiones sea diferente al del modelo masivo de grandes instalaciones y fuertes grupos de inversionistas o cadenas hoteleras. El interés del gobierno estatal y del federal por promover un crecimiento más cercano al de Solidaridad después de 1995 o al de Cancún y su modelo masivo, derivó entonces en la “revisión” del POET. Bajo el argumento de que la densidad aprobada no era suficientemente atractiva para los inversionistas, se publica una nueva versión del POET. Este nueva versión se concluyó en el 2006 con la publicación del decreto que redefine un horizonte de 20 mil cuartos y admite diversas formas de actividades. Esto guarda relación con una fuerte inversión para la ampliación de la carretera Chetumal-Tulum y el anuncio del proyecto de construcción de un aeropuerto cercano a Tulum. Bajo esta lógica, el gobierno del estado ha preparado toda la infraestructura (muelle, carreteras y aeropuerto) para el arribo de turistas, así como para el desplazamiento de los visitantes cruceristas, no solamente como una prolongación de las actividades del norte, sino bajo su propia lógica de desarrollo.

Por otro lado, el federal Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) anuncia su participación en la zona. En el 2004 presenta su plan Grand Costa Maya, que repite el esquema del norte en Cancún, para desarrollar la infraestructura para 3,800 cuartos y campo de golf, así como un ingrediente de inversión turística inmobiliaria. En el mismo 2004 le es negado el estudio de impacto ambiental por no cumplir con la protección al manglar y otras condiciones. Presenta nuevamente el estudio corregido y logra la autorización en agosto de 2005. No obstante, las reformas a la Ley General de Vida Silvestre, aprobadas en 2006, vuelven a poner en evidencia la necesidad de revisar el proyecto debido a que se ubica en las amplias zonas de manglar de la zona norte-noreste de Mahahual. Con todo, el Director de FONATUR ha anunciado la confirmación del inicio del proyecto (FONATUR, 2004, Gobierno de Q. Roo, 2004).

El muelle y su operación, desarrollados a partir de una fuerte inversión y amplia infraestructura, fueron diseñados para mantenerse aislados de la población, tratando de mantener un control monopólico de los servicios turísticos, principalmente la venta de tours. Dentro de las instalaciones se encuentran tiendas y restaurantes, además de que los tours son vendidos en el interior del mismo crucero, antes del desembarco de los visitantes a Mahahual. No obstante lo anterior, el pueblo experimenta un crecimiento de servicios turísticos dirigidos a los visitantes cruceristas, quienes llegan en pequeños grupos a la población y son consumidores de artesanías, recuerdos, masajes y alimentos y bebidas, impulsando la oferta respectiva.

Mahahual puerto y sus instalaciones complementarias son resultado de un proyecto gubernamental, desarrollado y operado de manera privada por una empresa que actúa monopólicamente. Mahahual pueblo, por el contrario, se ubica en el marco de una inexistente organización urbana, a pesar del antecedente del ordenamiento territorial del

2000 y de su actualización en el 2005<sup>6</sup>, del Programa de Desarrollo Urbano de 2005 — que no está en aplicación— y del programa estatal para la promoción de inversiones. La zona federal de playa está invadida por todo tipo de comercios (tiendas de artesanías, venta de alimentos y bebidas, venta de masajes, “alquiler” del área para tiendas de campaña e incluso viviendas precarias). Actualmente el puerto recibe, dependiendo de la temporada, de cinco a siete o de tres a cuatro cruceros a la semana, lo que implica aproximadamente seis mil y catorce mil visitantes cruceristas

<sup>6</sup> Debido a que no se había detonado la inversión turística, o mejor dicho, no se había detonado la inversión, el gobierno del Estado de Quintana Roo procedió a la actualización del POET con el objetivo explícito de incrementar las densidades y crear condiciones de mayor atractividad para las inversiones. Decreto de actualización del Programa de Ordenamiento Territorial de Costa Maya.

en uno y otro caso a la semana. De acuerdo a las estadísticas de SEDETUR (2006), arribaron 811,287 cruceristas durante el 2006 al muelle Costa Maya de Mahahual.

Paralelamente, se encuentra en desarrollo una oferta hotelera de baja densidad a todo lo largo de la costa, que recibe a turistas nacionales y extranjeros que conforman un grupo diferenciado de los cruceristas (quienes no pernoctan y permanecen en tierra un promedio de apenas siete horas), caracterizados por buscar sitios de baja densidad y “autenticidad”, cercanos a algunas nuevas tendencias de viaje (Beith, M., 2004, Shaw y Williams, 2002). En el anuario estadístico de Quintana Roo (INEGI, 2003), Mahahual no aparece entre las localidades con oferta de hospedaje dentro del Municipio Othón P. Blanco, mientras que según las estadísticas publicadas por la Secretaría de Turismo de Quintana Roo (SEDETUR, 2006), ahora es una de las localidades con un rápido crecimiento en esa oferta, con 47 establecimientos de hospedaje y 267 habitaciones. No obstante, de acuerdo a las declaraciones de la Presidenta de la Asociación de Hoteles de Mahahual, los cuartos suman actualmente (mayo de 2007) 524 en el área<sup>7</sup>. Existe una oferta de otros servicios como restaurantes, bares y tiendas de buceo, cuya clientela la integran turistas (diferentes a los cruceristas) y los propios residentes. Igualmente hay una oferta creciente de establecimientos que tiene como objetivo a los habitantes locales. La apertura de nuevos establecimientos es cotidiana.

Puede afirmarse, entonces, que el modelo turístico predominante hasta este momento es el de cruceros y que el modelo de turismo de baja densidad es complementario. La perspectiva, sin embargo, anuncia el desarrollo hacia el norte del pueblo y el muelle de un turismo masivo convencional, de sol y playa, derivado del tipo de infraestructura planteada por FONATUR y del tipo de inversiones promovidas bajo ese esquema por el gobierno del estado<sup>8</sup>. Ambos tipos de esquemas resultan incompatibles con el modelo de baja densidad, por lo que podría esperarse un panorama de extensión gradual del modelo masivo del norte del estado (y de sus impactos) hacia el sur, sumado a las condiciones específicas del modelo de cruceros, con visitas masivas y cortas de los cruceristas. De hecho ya existen dificultades derivadas de la incompatibilidad de los dos modelos, por ejemplo, entre los hoteles pequeños que

<sup>7</sup> Declaraciones de la Presidenta de la Asociación de Hoteles de Mahahual, Sra. Violeta González, durante la última presentación del proyecto de Malecón por parte de SEDETUR, el 3 de mayo de 2007.

<sup>8</sup> El gobernador, en una visita al área acompañado por inversionistas españoles, representantes de las grandes cadenas hoteleras, se refirió al horizonte de 20,000 cuartos, a la infraestructura y facilidades disponibles. Noticaribe, 29 de marzo de 2007.

venden ambientes de playa tranquilos y exclusivos y las actividades masivas para cruceristas (motos acuáticas o cuatrimotos, por ejemplo)<sup>9</sup>.

En este panorama, cabe señalar la débil participación de la administración local. El ayuntamiento de Othón P. Blanco, del que depende Mahahual, aunque tramita diversos permisos, está muy lejos de ser una instancia planificadora o de dirección. De tal suerte que son las directrices estatales en primera instancia y las federales en segunda las que prevalecen.

Las actividades turísticas se concentran en tres niveles. El primero lo constituye el muelle con su infraestructura y venta de servicios. Los cruceristas descienden del barco habiendo comprado la mayoría uno de los *tours* o actividades que desarrollarán y se distribuyen en los vehículos que los transportarán y que los retornarán ocho horas después aproximadamente. Solamente un pequeño segmento recorre las tiendas y restaurantes del muelle.

El segundo nivel se ubica en el centro del pueblo, que alberga tiendas de artesanías, venta de masajes, establecimientos de alimentos y bebidas (diversos en su tipo, imagen y calidad), tiendas de buceo y pequeños hoteles. Una parte importante de estos negocios permanecen abiertos solamente los días y horas de estancia de los cruceros, esperando el paso de los grupos que realizarán actividades acuáticas o en el centro del pueblo, o de aquellos que, sin haber contratado ningún tour, se atreven a ir por su cuenta a recorrer la zona. Otra parte de los negocios se mantienen abiertos sin la presencia de los cruceros para atender también a los turistas que sí pernoctan e incluso a la población local. Una extensión de esa área la constituye la carretera a Xcalac, a lo largo de la cual se ubican hoteles con un esquema de baja densidad, lo mismo que hacia el Ubero. La mayoría de estos hoteles, fuera del centro del pueblo, no tienen servicio de luz eléctrica ni agua potable, por lo que cuentan con celdas solares o generadores eólicos y sistemas de pozos y captación de agua de lluvia.

El tercer nivel del consumo turístico se distribuye en las distintas áreas de visita de los *tours* organizados: zonas arqueológicas, comunidades mayas, zonas de playa y recorridos en cuatrimotor.

<sup>9</sup> Así lo señala el oficio presentado a autoridades ambientales y turísticas por los hoteles de la costa en marzo del 2007, para evitar el paso de cuatrimotos y de motos acuáticas rechazadas por sus huéspedes.

## La población de Mahahual

Mahahual ha sido un sitio tradicional de paseo de los vecinos cercanos (por ejemplo, de Chetumal) por sus playas y la cercanía del arrecife. A partir del inicio de las operaciones del muelle, se dispara la oferta de actividades turísticas y de empleos y, con ello, se acelera la inmigración. De acuerdo al conteo de población del INEGI de 2005, Mahahual tenía 283 habitantes (cifra muy cercana a los 228 registrados en 2000). No obstante, de acuerdo al número de votantes en el proceso electoral de 2006 y a estudios previos realizados en el área<sup>10</sup>, es posible estimar la cifra alrededor de 600 residentes a finales del 2006. De acuerdo a los resultados electorales del 2006, la Sección 410 (Mahahual) tiene un padrón electoral de 676 personas y votaron 240<sup>11</sup>. Las estimaciones de la Delegación Municipal coinciden con el dato de 600 habitantes en el 2006.

La población de Mahahual la integran los antiguos habitantes, principalmente pescadores, y los inmigrantes nacionales y extranjeros que han elegido el sitio para vivir, son empleados de alguna empresa u operan un negocio propio.

Aun tomando como base los 283 habitantes del conteo, encontramos datos que muestran la problemática del crecimiento acelerado y la inmigración, como son el alto índice de masculinidad derivado del 56% de hombres en el total de población mayor de edad de acuerdo al INEGI, o el 65% que reporta el Atlas de Costa Maya (UQROO, 2003); y la alta concentración de la población en edad productiva, puesto que apenas un 2% de la población es mayor de 65 años, frente al 6% a nivel nacional (INEGI, 2006).

Resulta notoria la integración a la población de un porcentaje importante de extranjeros (cuyo número no se registra oficialmente en el Censo de Población 2005, ni en otros estudios). No obstante, se estiman entre el 20 y el 25% de la población.

<sup>10</sup> La Asociación Amigos de Sian Kaan, reporta una población de 360 habitantes para el 2003 en un estudio realizado entre el 2002 y 2003 (Amigos de Sian Kaan, 2003). La Universidad de Quintana Roo también desarrolla algunas investigaciones que coinciden con el cálculo de 600 habitantes para finales del 2006 (véase supra nota 4).

<sup>11</sup> Estos datos son claramente ilustrativos. Solamente considerando a los 240 votantes, puede inferirse que el número de habitantes es mayor a éste considerando que un sector de la población no cuenta con la credencial, no ha realizado el cambio de domicilio en la misma, acudió a sus lugares de origen para votar, no votó porque no quiso hacerlo, o no votó porque la casilla extraordinaria no tuvo el número de votos suficientes; al mismo tiempo, debe restarse el número de personas que dejaron de ser residentes de Mahahual. Finalmente, debe agregarse el número de extranjeros que viven en el área.

Su procedencia es muy diversa: italianos, alemanes, holandeses, sudamericanos, norteamericanos y canadienses. Una parte son residentes solamente, mientras que la mayoría trabaja en el turismo como prestador de servicios, empleado o propietario y administrador de sus empresas. Este es un proceso que se presentó también en Playa del Carmen, sin embargo, la menor dimensión de Mahahual y su mayor proporción de extranjeros hace más visible esta característica.

Otro sector se integra por quienes acuden desde otros centros turísticos solamente los días que hay cruceros y por las horas que permanecen, como gran parte de los vendedores de artesanías, tomando a Mahahual prácticamente como un campamento. La falta de compromiso con el lugar y con el resto de la comunidad está implicada en un esquema de esta naturaleza.

Parte de la población se ubica atrás de la línea costera (algunos, habitantes originarios), aldeaña a una zona ya sujeta a un movimiento inmobiliario que ha disparado los precios de la tierra. Otra gran parte de los inmigrantes habita en la nueva zona residencial, a unos kilómetros del pueblo y la costa, desarrollada por el mismo proyecto y propietario del muelle, llamado “Las casitas”, fraccionamiento en venta con casas construidas bajo el esquema “de interés social”, o en los terrenos aldeaños con casas construidas por los propios propietarios.

Existe una tercera zona de viviendas, alejada un kilómetro más que, a diferencia de la anterior, no corresponde a un fraccionamiento, no tiene servicios y se ha venido poblando a partir de la venta pulverizada de terrenos con ciertas irregularidades. Los compradores son, ya sea quienes no tienen capacidad de compra o de alquiler en el fraccionamiento mencionado y construyen palapas rústicas o casas de material, o bien, quienes desean “invertir” en una propiedad que no ocuparán por ahora, algunos de los cuales no viven en Mahahual.



De acuerdo a las opiniones expresadas en las entrevistas realizadas, una de las problemáticas más visibles de la población es el alto consumo de bebidas alcohólicas e incluso de drogas, ante la falta de opciones de esparcimiento o recreación, la condición de aislamiento lejos de las familias y la ausencia de una estructura comunitaria que establezca límites sociales.

Es decir, el acelerado poblamiento de Mahahual derivado del crecimiento de la actividad turística, no sólo debido al movimiento generado por los cruceros, sino también por el turismo de estadía, conforma una “comunidad” de características peculiares. Estas características no facilitan la participación de la población en los procesos de toma de decisiones: están en proceso de integración; deben resolver sus necesidades cotidianas ante la inestabilidad de la actividad derivada de cruceros (y por tanto de sus ingresos); y desconocen la legislación y reglamentación que permitan la participación y las instancias adecuadas. A pesar de todo, se han registrado algunas iniciativas interesantes.

## **Mecanismos de concertación y participación social: el Proyecto Costa Maya**

En este apartado se busca relacionar los aspectos relevantes de las modalidades que debe adoptar la articulación de las acciones de los tres niveles de gobierno y sus dependencias vinculadas a uso del suelo y las actividades económicas propuestas para su desarrollo en la zona, a partir del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial (OET) que consiste en lograr que las actividades productivas cumplan con ciertas normas de acuerdo a las condiciones ecológicas y sociales imperantes en la zona.

Hacerlo implica coordinar y concertar las propias normas, así como su ejecución y cumplimiento, habiéndolas identificado previamente y habiéndose también establecido un canal o contraparte de coordinación al interior de cada nivel de gobierno.

Es importante destacar que para llevar a cabo el OET de la Región Costa Maya fue necesario, desde el inicio de los trabajos, establecer mecanismos que garantizaran la participación social, mediante acciones de concertación entre los pobladores de la zona (pescadores, dueños de lotes costeros, inversionistas y prestadores de servicios turísticos), así como la participación de instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y las distintas instancias gubernamentales en sus tres niveles: federal, estatal y municipal.

Cabe destacar que uno de los trabajos en este proceso fue promover la participación de los diferentes actores involucrados dentro de la Región Costa Maya, tanto del sector gubernamental, como del ámbito social, buscando ante todo activar los mecanismos de interacción entre ellos a fin de colaborar con las propuestas y soluciones emanadas del OET.

En el caso particular de la comunidad de Mahahual, la estrategia para la participación, difusión y concertación con los pobladores y las organizaciones sociales y educativas, se implementó mediante entrevistas directas con los informantes claves de la región costera, como son los presidentes de las sociedades cooperativas pesqueras, maestros, delegados, propietarios, pescadores libres, comerciantes, restauranteros, etc. La finalidad de concertar reuniones es dar a conocer de qué trata el OET, así como realizar actividades encaminadas a la educación ambiental y los talleres de autodiagnóstico.

Es importante señalar que en Mahahual se realizaron algunas actividades para difundir el proyecto Costa Maya: el diseño e implementación de cursos para fomentar la planeación ambiental con base en el OET; y la distribución y presentación de carteles, trípticos, folletos, videos, boletines informativos, artículos, etc. Estas actividades dieron la pauta para llevar a efecto la estrategia de gestión a través de talleres de diagnósticos intersectoriales sobre temáticas específicas como infraestructura y servicios, agua, transporte, migración, actividad pesquera y turismo, entre otros; sin embargo, es un hecho que dichas actividades sólo se llevaron a cabo en el proceso de autorización del proyecto, y no se mantuvieron como parte de un proceso de seguimiento.

El OET de Costa Maya identifica ya los espacios regionales de coordinación operativa, como la propia Universidad de Quintana Roo que fue la parte ejecutara del estudio técnico del OET; el Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAP), instancia federal cuya función es evaluar bajo sus términos de referencia el OET; la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), Delegación Federal de Quintana Roo, de cobertura y representación estatal, cuya función es participar en la evaluación y validación del proyecto del OET.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), a través de su delegación federal de cobertura y representación estatal, tiene la función de vigilar que se cumpla con la normatividad que se desprende de la Ley General de Equilibrio Ecológico (LGEEPA) y con las normas oficiales mexicanas relacionadas con cuestiones ambientales. Por su parte, la representación estatal de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SEDUMA) coordinó el proceso de elaboración del OET.

En este apartado cabe destacar que después de haber realizado acciones de concertación con los diferentes actores sociales que de una u otra forma se involucran en el proyecto de Costa Maya, especialmente con los pobladores de Mahahual, el resultado ha sido conocer de manera directa sus planteamientos que resumimos a continuación.

- a) De la entrevistas personales con el subdelegado de Mahahual, se desprendieron problemáticas en cuanto a carencia de infraestructura y servicios en el poblado, falta de opciones educativas que ha originado la emigración de las familias hacia a la ciudad de Chetumal, deficiencias en las vías de comunicación, incertidumbre en la tenencia de la tierra, deforestación de los ecosistemas costeros, pesca ilegal de especies en veda (caracol) y narcotráfico.
- b) En las entrevistas personales con los directivos y miembros de las sociedades cooperativas de producción pesquera, se pudieron detectar problemas internos entre los cooperativistas que han dado origen a divisiones de cooperativas o han llevado a la desaparición de algunas de ellas. El consumo de alcohol entre los pescadores es otro problema detectado, el cual origina la desintegración familiar.
- c) Al aplicar la encuesta socioeconómica, se sostuvieron entrevistas con los habitantes de Mahahual en las que se detectaron sus temores e inquietudes con respecto al OET y al desarrollo turístico.

Es importante señalar que en 1996 se realizó una consulta con la participación de las diferentes instituciones académicas y de investigación, así como con los representantes de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales. Se determinaron criterios ecológicos a fin de definir áreas vulnerables en el Corredor Costa Maya. Los organismos que participaron fueron: Reserva de la Biosfera de Sian Kaán, Amigos de Sian Kaán, Armada de México, Ecosur, Reserva U-yumil Ce, ITCH, Cet del Mar, CNA y la UQROO.

Es un hecho que existe un vacío en lo relativo a la participación social en las decisiones económicas y sociales para el área. Por un lado, la comunidad carece de cohesión debido a las características mencionadas de integración incipiente en un proceso migratorio acelerado. Por otro lado, no existen canales administrativos y legales en el plano estatal que faciliten esa participación. Al mismo tiempo, las vías que ofrece la legislación federal no son conocidas, ni facilitadas, ni mucho menos promovidas por las instancias estatal y local. Lo que se observa es que los pocos ejemplos de iniciativas de participación son en todo caso desalentados por los resultados prácticamente nulos de dichos esfuerzos.

## **El caso del Proyecto de FONATUR**

Siendo un proyecto federal, no ha habido la intención de someterlo a algún tipo de consulta pública. Cabe señalar que la pulverización de la propiedad de la tierra ha sido un problema que FONATUR logró sortear para llegar a la confirmación del desarrollo de su proyecto a través de la compra directa de tierra. Los cuestionamientos que ha recibido solamente han sido indirectos, referidos a la protección de los manglares de acuerdo a la reforma a la Ley General de la Vida Silvestre. No obstante, el actual director confirmó el desarrollo próximo del proyecto<sup>12</sup>. Como se comentó líneas arriba, el proyecto cuenta con estudio de impacto ambiental aprobado que no recibió objeciones por la vía que contempla la Ley General de Equilibrio Ecológico.

<sup>12</sup> Las declaraciones fueron expuestas por el Lic. Rodríguez Mont durante el Congreso MIT (Mercado Inmobiliario Turístico), Centro de Convenciones, Cancún, 18 de abril de 2007.

## **El diseño urbano, la comunidad y el turismo**

La zona federal se encuentra invadida de comercios de diverso tipo e incluso de viviendas precarias. Con el fin de resolver el problema de imagen de la zona de playa en el pueblo, la Secretaría de Turismo del gobierno del estado (sedetur), diseñó un proyecto de malecón. Este proyecto fue presentado al conjunto de empresas que operan precisamente en la primera línea de playa en abril de 2006. No fue presentado como una consulta ciudadana sino como una reunión de información. La respuesta de una parte de los participantes fue crítica, señalando que una obra de ese tipo concentraría toda la actividad turística y comercial en la primera línea de playa, y propusieron considerar llevar el proyecto una calle atrás a fin de que funcionara para la distribución de las actividades en un mayor espacio (de manera similar a la Quinta Avenida de Playa del Carmen). SEDETUR no consideró la propuesta y anunció el proyecto el pasado 3 de mayo en una reunión pública.

Por otro lado, la expansión de actividades turísticas ha creado algunas incompatibilidades. Los pequeños hoteles de baja densidad a lo largo de la costa en el camino hacia Xcalak, así como algunos comercios y tiendas de buceo, presentaron una petición a la delegación de la SEMARNAT, con copia a la PROFEPA, SEDUMA y SEDETUR, para que fueran desplazadas de la zona actividades impactantes como las motos acuáticas y las cuatrimotos que en tours organizados utilizan ese camino costero a gran velocidad, generando tanto ruido que parece incompatible con el turista que busca aislamiento y tranquilidad. Las opciones que propusieron fueron que las motocicletas hicieran sus recorridos por la carretera asfaltada. Sin embargo, el tour es vendido como un recorrido de aventura por la selva y la playa.

Se trata entonces de dos actividades incompatibles, una correspondiente a un turismo de bajo impacto y baja densidad, y la otra a un turismo masivo de sol y playa. Las autoridades no resolvieron la queja y se optó solamente por poner avisos de baja velocidad en algunos puntos. Esto revela, por un lado, la ausencia de vías claras para que la comunidad participe en las decisiones que la afectan y, por el otro, las dificultades e incompatibilidades que genera la mezcla de turismo masivo vinculado a los cruceros y la inversión inicial orientada a la baja densidad.

## **Consideraciones finales**

El crecimiento de Mahahual se acelera a partir de la construcción del muelle y el inicio del arribo de cruceros en el 2002. Este muelle está diseñado y opera con la finalidad de controlar todas las operaciones derivadas del turismo, movilizándolo intensamente personas y recursos en horas y días definidos.

A pesar de existir instrumentos de planeación como son el ordenamiento y los programas de desarrollo urbano, persiste un desorden en el acelerado crecimiento de los asentamientos urbanos y las áreas turísticas, sobre todo en la zona costera del pueblo.

La población de Mahahual es diversa respecto a las nacionalidades, la forma de vinculación con el lugar, su relación económica con el turismo y sus expectativas de permanencia. Presenta datos sociodemográficos que expresan su condición de inmigrantes, como son la alta masculinidad y la concentración en la edad productiva. El uso de los espacios está en proceso de definición, así como la articulación de los espacios turísticos con los sociales.

Existe un vacío en lo relativo a la participación social en las decisiones económicas y sociales para el área. Por un lado, la comunidad carece de cohesión debido a sus características de integración incipiente en un proceso migratorio acelerado. Por otro lado, no existen canales administrativos y legales en el plano estatal que faciliten esa participación. Al mismo tiempo, las vías que ofrece la legislación federal no son conocidas, ni facilitadas, ni mucho menos promovidas por las instancias estatal y local. Lo que se observa es que los pocos ejemplos de iniciativas de participación son en todo caso desalentados por los resultados prácticamente nulos de dichos esfuerzos. A continuación se mencionan algunos ejemplos.

Es evidente que se deben retomar los acuerdos de coordinación, y reactivar una serie de reuniones donde se discuta cómo debe quedar la propuesta técnica del POET con los diferentes sectores de la población e instituciones públicas y educativas para hacer efectiva la participación social.

Los mecanismos y condiciones para la participación social en la toma de decisiones no tienen la difusión suficiente ni son conocidos. La población, por su parte, está en proceso de integración a la comunidad y desconoce los mecanismos de participación que facilita la legislación, sobre todo si tomamos como claros ejemplos el POET; pero los proyectos que emanan actualmente de la federación, como es el caso de FONATUR, y el Plan Director de Desarrollo Urbano de Mahahual, deben estar sujetos a un proceso de gestión y participación social. No sólo de manera virtual convocando a la población a las consultas en Internet, sino instrumentando verdaderos mecanismos de concertación y participación social.

Es un hecho que Costa Maya y, por ende, Mahahual, gozan de condiciones y atractivos naturales sobresalientes para detonar una nueva zona turística que permita

apoyar el desarrollo regional equilibrado del sur de Quintana Roo, y ser parte complementaria de la gama de productos turísticos que se ofrecen en el Corredor Cancún-Riviera Maya en el norte de la entidad.

De mantenerse este proceso de crecimiento en Mahahual es necesario vislumbrar un desarrollo sostenible, conjugando la expansión económica, las oportunidades de empleo, el desarrollo social y la protección al ambiente.

Para ello, se debe partir de un proceso socialmente incluyente que, mediante la construcción de infraestructura de servicios, redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de la población de Mahahual.

## **Bibliografía**

- Amigos de Sian Kaan, 2003. Manejo integrado de recursos costeros en Majahual. Reporte final. Documento.
- Arellano, A., 2005. Manglares y arrecifes en la protección de la costa de Quintana Roo. Conferencia en el V Seminario de Turismo y Sustentabilidad, Universidad del Caribe, octubre de 2005.
- Augé, M., 1998. Los “no lugares”, espacios del anonimato. Barcelona. España, Gedisa.
- Ayuntamiento Benito Juárez, 1990. Foro: La migración hacia Cancún, conformación de una identidad. Ayuntamiento Benito Juárez
- Beith, M., 2004. Viajar como nativos. Newsweek, 26 de abril del 2004.
- Bruner, M E., 1991. Transformation of self in tourism. *Annals of Tourism Research*, 18: 238-250.
- Carrascal I., 1975. El turismo y el subdesarrollo en México. Boletín del Instituto de Geografía. 7. Instituto de Geografía, UNAM, México pp39-44.1 Vol 2 Oct 1997. Mar del Plata, Argentina.
- Castillo N., M. y Marcelino y Lozano Cortés, 2006. Apuntes para la investigación turística. México, UQROO
- Cazés, G., 1997. Tourisme et development; du modele integer au modelo soutenable. *In: Aportes y transferencias. Tiempo libre: turismo y recreación. Memorias del II Simposio Internacional de Turismo.*
- César Dachary, A., 2006. Un viaje al pasado por las costas del Caribe Mexicano. México, Universidad de Guadalajara.
- Clarke, J., 1991. Geografía de la Población. México. UNAM.
- Carrascal I., y G. Pérez, 1998. Ocupación territorial y deterioro ambiental ocasionado por la expansión urbano-turística de Acapulco. *Investigaciones Geográficas*, 37. Boletín del Instituto de Geografía. Instituto de Geografía, UNAM. México.
- Cinner, J., 2000. Socioeconomic influence in coastal resource use in Majahual, México. Thesis submitted for the degree of Master of Arts in Marine Affairs. University of Rhode Island.
- Dunn Ross E., y S LIso-Ahola, 1991. “Sightseeing tourists’ motivation and satisfaction. *Annals of Tourism Research*, 18: 226-237.
- FONATUR, 2004. Grand Costa Maya.
- Forster, J., 1964. Sociological consequences of tourism. *Internacional Journal of Comparative Sociology*. 5(2): 217-227.
- García de Fuentes, A., 1979. Cancún: turismo y subdesarrollo regional, Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- García Romero, A., y J. Muñoz Jiménez, 2002. El paisaje en el ámbito de la geografía. UNAM-Intituto de Geografía, colección Temas Selectos de Geografía de México.
- Shaw G., y A. Williams, 2002. *Critical Issues in Tourism. A Geographical Perspective.* Great Britain, Blackwell Publishers.
- Geva, A., y A. Goldman, 1991. Satisfaction measurement in guided tours. *Annals of Tourism Research*, 18: 226-237.
- Graham D., 1996. The language of tourism. A sociolinguistic perspective. United Kingdom. CAB International. 298 p.
- Gosgrove, I., 1972. *The Geography of recreation and Leisure*, Longman Group Limited, Londres.
- Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1999. Plan Gran Visión, 2025.
- Hiernaux-Nicolas D., 1999. "Cancun Bliss". *In: D. Judd and S. Fainstein (eds). The tourist City.* New Haven. CT. Yale University Press. p 124:139.
- Hiernaux-Nicolas D., 1999. Los senderos del cambio. Tecnología, sociedad y territorio en los albores del siglo XXI. Centro de Investigaciones científicas Jorge L. Tamayo-Plaza Valdés, México.
- Hiernaux-Nicolas D., 1999a, Fondements territoriaux du libéralisme contemporaine. *Revue Tires Monde.* Tome XL, Presses Univesitaires de France.
- Hiernaux-Nicolas D., 2000. La fuerza de lo efímero (apuntes sobre la construcción de la vida cotidiana en el turismo). *In: A. Lindón (coord.). La vida cotidiana y su espacio - temporalidad.* Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias y Anthropos Editorial. p. 95-122.
- Hiernaux-Nicolas D., 2001. Du pacifique aux caribes. *Tourisme, modes de vie aux litoraux au Mexique.* Téoros. L'Université de Québec a Montreal. Printemps.
- Hiernaux-Nicolas D., 2002. Modos de vida y utopías urbanas. *Ciudades 53(enero-marzo): 26-32.*
- Hiernaux-Nicolas D., 2002. ¿Cómo definir al turismo? Un repaso disciplinario. *Tiempo Libre y Recreación.* Año 6, vol 2, 2002 CIT, FCEYS. Universidad de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.
- Hiernaux-Nicolas D., 2003. Cosmopolitanismo y exclusión en las ciudades globales. *In: Pobreza Urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales.* México. CEMAPEN / Gobierno del Estado de México / Miguel Ángel Porrúa / p. 59-70.
- Hiernaux-Nicolas D., 2004. Miradas egocéntricas y exocéntricas sobre la periferia de las ciudades. *Revista de la Universidad de Guadalajara*, No 32, Verano.
- Hiernaux-Nicolas D., 2006. Geografía del turismo. *In: D. Hiernaux y A. Lindon, (Directores), Tratado de Geografía Humana, México, Anthropos-UAM.*
- Rosengaus, M., M. Jiménez, y M. Conde, 2003. Atlas climatológico de ciclones tropicales en México. México, CENAPRED y CNA.
- Instituto de Investigaciones Turísticas de la Universidad La Salle Cancún, 2005. Análisis de los flujos migratorios y evaluación de los impactos económicos y sociales de la migración en la zona norte del Estado. Enero de 2005.
- INEGI, 2000a. Censo General de Población y Vivienda 2000.
- INEGI, 2000b. Censo Económico del 2000.
- INEGI, 2002. Anuario Estadístico de Quintana Roo.
- INEGI, 2004 Anuario Estadístico de Quintana Roo.
- INEGI, (2006. II Censo de Población y Vivienda 2005. 13 de febrero del 2006. Sitio del INEGI en Internet:

[www.winegi.gob.mx/est/ontenidos/espanol/proyectos/conteos/conteo2005/default.as?c=6224](http://www.winegi.gob.mx/est/ontenidos/espanol/proyectos/conteos/conteo2005/default.as?c=6224)

- Jiménez Martínez, A. J., 1992. Turismo: Estructura y Desarrollo. México. Mac Graw Hill.
- Jiménez Martínez, A. J., 1998. Desarrollo Turístico y sustentabilidad. El caso de México. México. Ed. Miguel Ángel Porrúa / Universidad Intercontinental.
- Jiménez Martínez, A. J., 2005. Una Aproximación a la conceptualización del turismo a partir de la Teoría General de Sistemas. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa / Universidad del Caribe.
- Jiménez Martínez, A., y P. C. Sosa, 2006. Cancún: Reflexiones sobre los impactos del turismo en una comunidad local. Ponencia presentada en VI Congreso Nacional y II Internacional de Investigación Turística, Monterrey, 21 junio de 2006.
- Lozato-Giotart, J.P., 1990. Geografía del turismo. Colección Geografía, España.
- Marcherena, M., 1998. La reconversión del turismo de litoral en el espacio mediterráneo. *In: Turismo, territorio y estrategias de desarrollo. Actas de la Jornada de Turismo. Universidad de Girona, 2 de marzo-1 de abril de 1998.*
- Mesplier, A., 2000. Geografía del Turismo en el Mundo. España, Ed. Síntesis.
- Olivares, Miguel Ángel. (2006). La administración en las empresas transnacionales: industria hotelera de Cancún. Trabajo de investigación del Prof. Olivares en el Cuerpo Académico de Economía y Negocios de la Universidad del Caribe. Abril del 2006.
- OMT, 1997. Reunión de Líderes del turismo sobre los efectos sociales del turismo. Informe Final.
- OMT, 1998. Introducción al Turismo. España. .
- Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de Costa Maya (POET), 1996.
- Pearce, D., 1987. Tourism today: a geographical analysis, Harlow, Longman.
- Pearce, D., 1988) Desarrollo Turístico. Su planificación y ubicación geográfica. Trillas, México.
- Pearce, P.L., 1994. Tourist-resident impacts: examples, explanation and emerging solutions. En Editor William Theobald. Global Tourism. The next decade. London, Butterworth-Heinemann Ltd.
- Pearce, P.L., G. Moscardo, y R. Glen, 1996. Tourism community relationships. UK-USA-Japan, Pergamon.
- Propin, A., 2000. Metodología ... México, UNAM-Instituto de Geografía. Colección Temas Selectos de Geografía de México.
- Riley W., R., 1995. Prestige worthy tourism behavior. *Annals of Tourism Research*, 22(3): 630-649.
- Robinson, M., 2004. Cultural conflict in tourism: inevitability and inequality. *In: Robinson, Mike and Boniface, Priscilla, Editores Tourism and Cultural Conflict, London, CABI Publishing.*
- Salinas Chávez, E., 2003. Geografía y turismo. Ed. Si-Mar. Bogotá, Colombia.
- Sanchez-Crispin, A y E. Propin, 2000. Valoración medioambiental de los niveles de asimilación económica de la Riviera Mexicana: homogeneidad geográfica y heterogeneidad económica” Observatorio Medioambiental 2, Universidad Complutense. Madrid, España.
- Sanchez-Crispín, A., 2005. Principales rasgos geográficos del turismo en México. *In: Geografía(s) de América Latina. Buenos Aires, Red Latinoamericana de la Unión*

- Geográfica Internacional, Unión Geográfica de América Latina, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y Centro de Estudios Humboldt.
- Sanchez, J., 1991. *Espacio, economía y sociedad*, Madrid, Siglo XXI.
- Santos, M., 1996. *De la totalidad al lugar*. Barcelona, Oikos-Tau
- Santos, M., 1999. *La naturaleza del espacio*, Barcelona, Ariel.
- Schluter, R., 2003. Turismo sustentable en áreas litorales. Consecuencias y retos del turismo de playa. Ponencia presentada en el Congreso Internacional sobre el desarrollo del turismo sustentable., 21 al 23 de mayo de 2003. Instituto Tecnológico de Cancún. Cancún, Quintana Roo.
- SECTUR, 2002. *Compendio Estadístico*.
- SEDETUR, 2006. *Estadísticas por mes*.
- SEMARNAT-Universidad del Caribe, 2004 *Una visión estatal de la educación ambiental, la capacitación para el desarrollo sustentable y la comunicación educativa 2002-2006*.
- Shaw, G., and A. Williams, 2002. *Critical issues in tourism. A geographical perspective*. Oxford, United Kingdom, Blackwell Publishers.
- Sierra Sosa, L., 2006. *Migración, trabajo y medio ambiente. Acercamientos teóricos de las ciencias sociales desde el caribe mexicano*. UQROO-Plaza y Valdés.
- Torres R., 2002. Cancun's tourism development from a fordist spectrum of analysis. *Tourist Studies*, 12(I): 87-116.
- Torres Torres, F., y J. Gasca Zamora, (Coord), 2006. *Los espacios de reserva en la expansión global del capital*. México, UNAM- Facultad de Economía-Instituto de Geografía-Plaza y Valdés.
- UQROO (1983). *Atlas de Costa Maya*.
- Villoro, L., 1996. Sobre la identidad de los pueblos. *In: Ruiz, Ramón Eduardo y Ruiz, Olivia Teresa (Coordinadores), Reflexiones sobre la identidad de los pueblos*. México, El Colegio de la Frontera Norte.
- Yiannakis, A., y H. Gibson, 1992. Roles tourist play. *Annals of Tourism Research*, 19: 287-303.

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

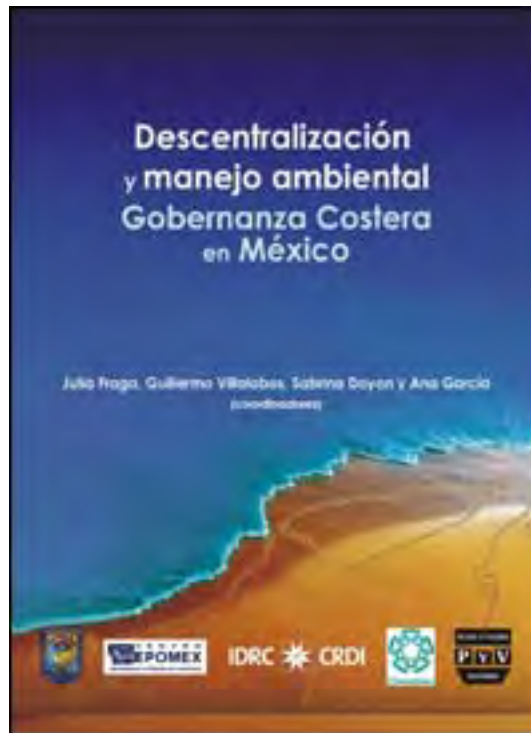
## **Organización social, modernización y utopías entre los pescadores ribereños de la Península de Atasta e Isla Aguada en Campeche**

*Javier Villegas Sierra y Ramón Martínez Beberaje*

### **Introducción**

Las costas han jugado un papel importante en la vida humana, ya sea porque en ellas se localizan recursos que son fuente de alimento, o bien, porque contribuyen a la comunicación de población y mercancías entre localidades, regiones, estados nacionales





**DESCENTRALIZACIÓN Y MANEJO AMBIENTAL  
Gobernanza costera en México**

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

**Descentralización  
y manejo ambiental  
Gobernanza Costera en México**

**Julia Fraga  
Guillermo J. Villalobos  
Sabrina Doyon  
Ana García  
(coordinadores)**



CENTRO  
**EPOMEX**  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CAMPECHE



**Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo**  
Ottawa • Dakar • El Cairo • Montevideo • Nairobi • Nueva Delhi • Singapur

Primera edición: 2008

© CINVESTAV-IPN, Unidad Mérida  
Km. 6 Antigua carretera a Progreso  
Apdo. Postal 73, Cordemex, 97310,  
Mérida, Yuc., México.

© Universidad Autónoma de Campeche  
Av. Agustín Melgar s/n Col Buenavista  
Campeche 24040 Campeche, México

© Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá  
PO Box 8500, Ottawa, ON, Canada K1G 3H9  
info@idrc.ca/www.idrc.ca

© Plaza y Valdés S.A. de C.V.  
Manuel María Contreras No. 73. Col San Rafael  
México DF 06470. Teléfono: 5097 20 70  
editorial@plazayvaldes.com  
[www.plazayvaldes.com](http://www.plazayvaldes.com)

Calle de Las Eras 30, B  
28670, Villaviciosa de Odón  
Madrid, España. Teléfono: 91 665 89 59  
madrid@plazayvaldes.com  
[www.plazayvaldes.es](http://www.plazayvaldes.es)

Derechos exclusivos de edición reservados  
para Plaza y Valdés, S.A. de C.V. Prohibida  
la reproducción total o parcial por cualquier  
medio sin autorización escrita de los editores.

ISBN 978-1-55250-429-1 (IDRC e-libro)  
ISBN 978-607-402-100-4 (Plaza y Valdés)

Impreso en México / *Printed in Mexico*

## Índice

preface	<a href="#">i</a>
Prólogo	<a href="#">iii</a>
Acrónimos, figuras y tablas	<a href="#">vii</a>
Directorio de autores	<a href="#">xiii</a>
<b>Introducción.</b> Descentralización y desarrollo sustentable: vinculación entre investigación y políticas públicas	
El contexto: los programas del CIID sobre la gestión comunitaria, pobreza rural y descentralización <i>Brian Davy e Yvan Breton</i>	<a href="#">1</a>
Objetivos, clientela y plan de publicación <i>Julia Fraga y Sabrina Doyon</i>	<a href="#">13</a>
<b>Parte 1.</b> Manejo ambiental y descentralización: un enfoque analítico, institucional y geográfico	
La descentralización a nivel mundial: tendencias y debates <i>Yvan Breton y Agnès Blais</i>	<a href="#">23</a>
Agenda 21 y la descentralización en México <i>Rafael Robles de Benito, Julia Carabias Lillo y Alfredo Arellano Guillermo</i>	<a href="#">35</a>
Descentralización, territorio y ambiente en la Península de Yucatán: una mirada geográfica desde el enfoque de la centralidad <i>Juan Córdoba y Ordoñez</i>	<a href="#">57</a>
La diversidad de estados y municipios en la Península de Yucatán <i>Sabrina Doyon, Andréanne Guindon y Agnès Blais</i>	<a href="#">79</a>
<b>Parte 2.</b> Agencias gubernamentales y participación pública en los municipios costeros	
Alianzas intermunicipales en México: alternativas y ejemplos para la descentralización <i>Cuauhtémoc León, José Sosa y Sergio Graf</i>	<a href="#">91</a>
Áreas naturales protegidas y descentralización en la Península de Yucatán <i>Alfredo Arrellano Guillermo, Julia Fraga y Rafael Robles de Benito</i>	<a href="#">121</a>

La descentralización en el sector pesquero y acuícola y en la investigación: un reto para el Estado <i>Patricia Guzmán-Amaya, Gabriela Morales-García, Carmen Monroy-García y Verónica Ríos-Lara</i>	<a href="#"><u>141</u></a>
<b>Parte 3. Centros de investigación: sectores económicos, comunidades costeras y transversalidad</b>	
La actividad petrolera en Campeche: situación, retos y oportunidades <i>Guillermo J. Villalobos y Evelia Rivera Arriaga</i>	<a href="#"><u>161</u></a>
La pesca en Yucatán: De la abundancia a la escasez, a la fragilidad de las estructuras institucionales <i>Julia Fraga, Silvia Salas y Guadalupe Mexicano-Cíntora</i>	<a href="#"><u>179</u></a>
La actividad turística internacional y su repercusión en la población de Quintana Roo <i>Bonnie Campos, Ligia Sierra y Yuri Balam</i>	<a href="#"><u>203</u></a>
La Transversalidad en el ordenamiento ecológico territorial: experiencias de Campeche y Yucatán <i>Jorge I Euán Avila, Evelia Rivera Arriaga, Ma. de los A. Liceaga Correa, Ana García de Fuentes, Gerardo Palacio Aponte y Guillermo J. Villalobos</i>	<a href="#"><u>219</u></a>
<b>Parte 4. Municipios costeros: desafío de la implementación de políticas públicas en una realidad cambiante</b>	
Descentralización, regionalización y atomización en Río Lagartos, las Coloradas y el Cuyo: prácticas y políticas de las comunidades del oriente de Yucatán <i>Sabrina Doyon, Andréanne Guindon y Catherine Leblanc</i>	<a href="#"><u>239</u></a>
Organizaciones municipales, participación comunal y descentralización de políticas públicas en áreas costeras del Estado de Yucatán. El caso de la micro cuenca costera de Chabihau <i>Eduardo Batllori, Teresa Munguía, Teresa Castillo y Federico Dickinson</i>	<a href="#"><u>259</u></a>
Análisis de los mecanismos de concertación y participación social: el caso de la región Costa Maya (Mahahual, Quintana Roo, México) <i>Bonnie Campos y Ana Pricila Sosa Ferreira</i>	<a href="#"><u>283</u></a>
La organización social, modernización y utopías entre los pescadores riberños de la Península de Atasta e Isla Aguada en Campeche <i>Javier Villegas Sierra y Ramón Martínez Beberaje</i>	<a href="#"><u>305</u></a>
Estrategias locales de planeación: Instituto Municipal de Planeación del Carmen ante los retos de la descentralización en Campeche <i>Guillermo J. Villalobos y Cristina Jaber Monges</i>	<a href="#"><u>325</u></a>
<b>Conclusión Final</b>	
De panaceas a esfuerzos reflexivos sobre	<a href="#"><u>341</u></a>

*Este espacio en blanco intencionalmente dejado de la página*

## **Prefacio**

Si bien esta publicación trata de la descentralización en una región particular de México, la península de Yucatán, se inscribe dentro de las intervenciones a una escala mucho más amplia que siguieron a la Conferencia de Río de Janeiro en 1992. Para el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) la investigación orientada hacia la resolución práctica de problemas de manejo y gobernanza constituye un eje central que ha sido aplicado en varios países de América Latina, África y Asia, y continúa siendo parte integral de sus esfuerzos a futuro. Este enfoque internacional y comparativo indica que desde su inicio la presente publicación, además de profundizar un tema importante en el contexto ambiental y político mexicano, busca atraer lectores provenientes de horizontes más amplios.

De hecho, sin negar la especificidad del caso yucateco, el proceso de descentralización que está tomando forma en su gestión ambiental tiene un gran valor ilustrativo tanto desde un punto de vista analítico como práctico. El primer punto a destacar es que con una población que sobrepasa los 100 millones de habitantes, repartidos en sub-regiones caracterizadas por fuertes desigualdades, México ha sido un país fuertemente centralizado durante muchas décadas. La llegada relativamente reciente de un pluralismo político y de nuevas alianzas con la sociedad civil ha generado dentro del aparato administrativo varias iniciativas de descentralización, cuyos estudios y análisis, ya numerosos por parte de autores nacionales, subrayan con eficiencia la necesidad de tomar en cuenta las particularidades regionales y locales. Se encuentran en este nivel general muchas lecciones que podrían ser aplicadas en otros contextos económicos y políticos, y en las cuales el tema de la descentralización sigue siendo un proceso experimental.

Por otra parte, esta publicación busca llamar la atención sobre una dimensión sumamente importante cuando se trata de descentralización: los vínculos e intercambios entre administradores e investigadores y con las poblaciones locales, sea a nivel de municipios o de comunidades. Si los primeros, por definición, tienen un mandato de planeación a nivel nacional, los demás pueden entrar con más detalles en temáticas regionales o sectoriales, muchos de ellos trabajando a niveles locales dentro de las ONGS. Esta publicación advierte a la vez las dificultades y las ventajas de promover una colaboración más fuerte entre estas personas que laboran en instituciones y a escalas diferentes. En otras palabras, si la descentralización presupone, a nivel político, una cierta delegación de poder y de recursos financieros del centro hacia la periferia con acuerdos o compromisos legales, debería prevalecer una orientación similar entre los encargados de su factibilidad y aplicación en contextos o sectores dados. Reuniendo

investigadores de instituciones federales y estatales y de centros universitarios, esta publicación representa una ocasión ideal para profundizar en las redes de comunicación que presupone un proceso de descentralización y sobre todo evaluar sus costos de transacción.

No podemos terminar este prefacio sin mencionar el apoyo financiero y logístico de la Rectora de la Universidad Autónoma de Campeche Mtra. Adriana del Pilar Ortiz Lanz, y especialmente la contribución de Jorge Gutiérrez del Centro EPOMEX-UAC por su trabajo de edición. Al Dr. Ivan Ortega, Director del CINVESTAV-Mérida. Agradecemos también al CIID-Canadá y a su representante, Dr. Brian Davy, por haber iniciado varios proyectos de manejo costero en la Península de Yucatán en los últimos años. Agradecemos la importante contribución de Leila Khafash en la coordinación y comunicación con los autores de esta publicación. A Isela Rodríguez por la corrección de estilo a los capítulos. A Nidia Echeverría por su apoyo logístico y a la maestra Julia Carabias por su contribución para el prólogo y contraportada de este libro

*Yvan Breton*

## **Prólogo**

La creciente complejidad de las agendas nacionales ambientales, cada vez más vinculadas con los temas del desarrollo económico y social, ha ido paulatinamente dificultando su gestión y las formas convencionales de administración están quedando rebasadas. La falla de los gobiernos para atender las demandas de la población, la falta de credibilidad por la distancia entre gobernantes y gobernados, la ineficiencia e incapacidad, la escasez de recursos humanos y económicos, la falta de transparencia e incluso la corrupción, así como los excesos de intervencionismo político, entre otros factores, han ido debilitando a los gobiernos centrales y obligado a transitar hacia nuevos esquemas más incluyentes.

Por otro lado, crece la presión de una sociedad plural, cada vez más organizada, que demanda formas más participativas de gobernar, así como espacios y mecanismos para influir en la planeación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas y en la toma de decisiones.

La gobernanza ambiental reconoce que el gobierno no es el único agente que debe responsabilizarse de la gestión de los problemas ambientales sino que la solución está en hacerlo junto con la sociedad. Este reconocimiento ha generado la aparición de diversos mecanismos de participación privada y social para involucrarse en los temas de la agenda pública ambiental. Gobernar consiste hoy en crear interdependencia entre los actores públicos y privados, políticos y civiles de una sociedad.

Estos enfoques más incluyentes, que acercan a gobernantes y gobernados en la toma de decisiones, requieren forzosamente trasladar parte del proceso de toma de decisiones a los niveles locales, pero siempre regido bajo los preceptos de las normas y políticas nacionales que garanticen que los intereses de la nación deben anteponerse a los intereses locales.

Este proceso implica el fortalecimiento de las capacidades regionales para definir sus propias modalidades de desarrollo, reflejando la diversidad biológica, social, política y

económica de cada región. Es mucho más que la delegación de poder o la transferencia de funciones. Se trata de consolidar la gestión de las autoridades locales para que cuenten con las facultades y atribuciones necesarias para conducir el desarrollo regional sustentable, en concordancia con las políticas nacionales de desarrollo sustentable.

La descentralización implica una mejor distribución de competencias y por ello la transferencia a las instancias locales de responsabilidades que antes estaban asignadas a la Federación, sin que la autoridad nacional pierda su carácter rector de la política nacional. Esta simple definición genera complejos y tensos equilibrios, y tiene límites que reflejan los riesgos de distribución de funciones y capacidad de decisión.

La legislación mexicana ha avanzado mucho en la última década sobre este tema. De hecho fue uno de los ejes centrales de la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1996. Sin embargo, la descentralización en materia ambiental está aún en proceso y ha sido un tránsito lento y difícil por muchos factores, entre ellos, por la necesidad de incrementar las capacidades locales, institucionales, normativas, financieras y humanas para desempeñar las nuevas funciones, a lo cual se suma la reticencia de las autoridades centrales de perder poder.

El tema se hace más complejo cuando se trata de la gestión de espacios geográficos en donde se carece de políticas claras. Este es el caso de las zonas costeras, espacios de gran fragilidad y productividad, cada vez más poblados y con intereses opuestos entre la conservación y el desarrollo. Las fuertes presiones de desarrollo, turístico, pesquero y la actividad petrolera, se enfrentan a la necesidad de conservar estos espacios indispensables por su importancia biológica y ecológica, ya que generan servicios ambientales que rebasan el interés de la población local, hasta el ámbito nacional y mundial. Estos espacios, pese a su importancia nacional estratégica, han carecido de una política integral clara de desarrollo sustentable y se han normado de manera sectorial, en algunos casos de manera sobrerregulada y en otro con una completa carencia de normatividad.

Sin duda, la gobernanza de las zonas costeras requiere de los procesos mencionados de involucramiento de los actores locales, de la participación responsable de la sociedad organizada, y de la descentralización a las autoridades locales. Y es en estos espacios en donde los procesos se enfrentan en un sinnúmero de conflictos. Por un lado, la definición de las atribuciones federales y locales en áreas tan estratégicas, incluso de seguridad nacional, sujetas a fuertes presiones, y por otro, la falta de acompañamiento de verdaderos procesos de participación local. Es muy común que la descentralización de la federación a las autoridades estatales, no vaya seguida de la descentralización de las autoridades estatales a las municipales. Y también lo es que las disposiciones de los municipios se enfrenten a las normativas de la federación, como ocurre entre los ordenamiento ecológicos y los ordenamientos territoriales.

Recientemente la SEMARNAT dio a conocer la Política Ambiental Nacional para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas de México, en donde se señalan las estrategias para la conservación y uso sustentable de los mares y costas. Esta política, surgida de un esfuerzo articulador y de creación de consensos entre los diferentes sectores, pretende ordenar las actividades antropogénicas desde la perspectiva de la seguridad de los ecosistemas, la protección civil de los habitantes y la conservación de los bienes económicos de las zonas costeras.

La descentralización en las zonas costeras es uno de los temas de la agenda pública ambiental más complejos, pero encuentra en las tendencias actuales condiciones favorables para avanzar.

Es en este contexto que la obra que aquí se presenta “Descentralización y Manejo Ambiental. Gobernanza Costera en México”, constituye una importante aportación de sistematización, análisis y generación de orientaciones para mejorar las políticas públicas, tal y como ha caracterizado a los trabajos que coordina el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

Esta es una obra con un enfoque interdisciplinario en donde concurren visiones, marcos conceptuales y metodologías de las ciencias sociales y naturales, no como una suma de disciplinas, sino como una forma de entendimiento de estos sistemas complejos. En sus diez y seis capítulos organizados en cuatro partes, los autores abordan desde los contextos más generales de la descentralización, sus conceptos, alcances, riesgos, situación global y requisitos, hasta las múltiples formas que adquieren los procesos de descentralización sectoriales y los conflictos que surgen en la gestión de la pesca, turismo, y actividad petrolera.

Asimismo, analiza diferentes experiencias de descentralización hacia los niveles municipales, de participación social y del rol de los centros de investigación, y relata las graves contradicciones que se han presentado entre el desarrollo y la conservación, por cierto aún no resueltas, como en el caso de la Costa Maya de Quintana Roo. Hace referencia también a la crítica situación de no tener los mecanismos adecuados para que el conocimiento que generan las instituciones de investigación influya en la toma de decisiones de las políticas públicas. Es un libro que refleja la pluralidad de pensamientos en este tema y por ello es muy enriquecedor.

Los editores Julia Fraga, Guillermo Villalobos, Sabrina Doyon y Ana García cierran con un capítulo espléndido, que logra una excelente síntesis y que sus autores, modestamente, lo refieren como conclusiones, cuando realmente son recomendaciones o, al menos, orientaciones. El capítulo, cuyo título ya de por sí es muy sugerente “*De panaceas a esfuerzos reflexivos sobre la descentralización y los procesos de gobernanza costera*”, sistematiza muy bien los puntos nodales del tema de la descentralización en estas zonas frágiles, complejas y abandonadas por la gestión pública, como son las zonas costeras.

El tema sin duda debe seguir madurando, no es un capítulo cerrado. Ni siquiera están claramente definidos todos los límites de la descentralización para garantizar la integridad de la nación, de las políticas nacionales y del funcionamiento de la naturaleza, que no reconoce fronteras geopolíticas. Esta obra aporta lecciones muy enriquecedoras que deben ser tomadas en cuenta en la planeación, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas locales de las zonas costeras. Sin embargo, sus alcances no se limitan a la Península de Yucatán, su valor radica en que son lecciones que sirven para el análisis de las políticas de las zonas costeras del país, por supuesto con las particularidades de cada región, y para las políticas de descentralización en general.

*Julia*

*Carabias*

## **Acrónimos**

BANPESCA

Banco de Desarrollo Pesquero



CANAINPESCA	Cámara Nacional de las Industrias Pesquera y Acuícola
CCDS	Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable
CEDRUS	Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable
CFDO	Community Fisheries Development Office (Camboya)
CICY	Centro de Investigación Científica de Yucatán
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CIDA	The Canadian International Development Agency
CIID-Canadá	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
CINVESTAV-IPN	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Unidad Mérida
CMDRS	Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable
COLMEX	El Colegio de México
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAPESCA	Comisión Nacional de Pesca y Acuicultura
CONAPO	Consejo Nacional de Población
DGZOFEMATAC	Dirección General Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros (SEMARNAT)
ECOSUR	El Colegio de la Frontera Sur
EPOMEX-UAC	Centro de Ecología, Pesquerías y Oceanografía del Golfo de México- Universidad Autónoma de Campeche
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, Banco de México
FONATUR	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
FONDEN	Fondo Nacional de Desastres
GPA	Programa Global de Acción
GPS	Global Positioning System
IMPLAN	Instituto Municipal de Planeación Cd. del Carmen, Campeche
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INP	Instituto Nacional de la Pesca
ITM	Instituto Tecnológico de Mérida
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico
LGPAS	Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables
UADY	Universidad Autónoma de Yucatán
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UAN	Unidades Administrativas Naturales