

PLANEACIÓN TERRITORIAL EN EL SURESTE DE MÉXICO: REVISIÓN HISTÓRICA DEL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

Terrain planning in southeastern Mexico: historical review of land use planning

FA Rosete-Vergés ✉, G Negrete-Fernández

(FARV)(GNF) Dirección de Ordenamiento Ecológico. Instituto Nacional de Ecología - SEMARNAT. Periférico # 5000 2° piso
México, D. F. CP 04530, México frosete@ine.gob.mx

Ensayo recibido: 8 de diciembre de 2009, **aceptado:** 5 de octubre de 2012

RESUMEN. El presente trabajo hace una revisión histórica de algunos de los procesos de planeación territorial que se han realizado en el sureste de México, en particular sobre los ordenamientos ecológicos del territorio (OET). Se identifican algunos procesos que han sido emblemáticos en el devenir del instrumento de planeación en México, como el OET del sistema lagunar Nichupté, el del corredor Cancún-Tulum, el de la Isla de Cozumel, el de la costa de Yucatán, el del municipio de Calakmul y el del Ejido La Guadalupe. También se identifican los procesos de ordenamiento ecológico que actualmente se encuentran en desarrollo o que han apoyado otras iniciativas, como el Plan Puebla Panamá, haciendo mención del grado de avance en cada uno de ellos. En la segunda parte del trabajo se señala la importancia de la participación de la sociedad en los procesos de planeación territorial, especificando los espacios de participación definidos en el Reglamento de la LGEEPA en materia de OET, así como en los beneficios que ofrece llevar los procesos de OET conforme los planteamientos del Reglamento mencionado.

Palabras clave: Ordenamiento ecológico del territorio, sureste de México, participación pública.

ABSTRACT. This study is a historical review of some of the terrain planning processes that have been carried out in southeastern Mexico, particularly regarding ecological land use planning (OET). Some processes that have become emblematic for planning in Mexico are identified, including the OETs of the Nichupté lagoon system, the Cancún-Tulum corridor, Cozumel island, the Yucatán coast, the Calakmul municipality and the La Guadalupe Ejido. The actual processes of land use planning that are presently being developed or have supported other initiatives, like the Puebla Panama Plan, are also identified, together with the degree of development of each. The importance of people's participation in the terrain planning processes is stated in the second part of the study, specifying the areas of participation defined in the LGEEPA regulations regarding LUP, as well as the benefits of carrying out the OET processes following the stated regulations.

Key words: Land use planning, southeastern Mexico, public participation.

INTRODUCCIÓN

La planeación territorial surge como una respuesta a la necesidad de utilizar en forma más intensiva los diferentes espacios que el territorio ofrece. En el mundo occidental, la referencia más lejana de un proceso de planeación se tiene en la Francia napoleónica. Sin embargo, no es sino al finalizar la segunda guerra mundial que el tema de la planeación territorial toma relevancia a nivel mundial. Actualmente, la planeación, definida en forma amplia, ha considerado a la ecología en las investigaciones pa-

ra definir estrategias novedosas que puedan hacer nuestra explicación de los procesos e intervenciones en el territorio de forma más realista, en la búsqueda de caminos potenciales de acción para una forma más sustentable del desarrollo de la sociedad humana (Vasishth 2008). En el caso de México, la incorporación de la planeación territorial con un componente ambiental se originó en los años setenta del siglo pasado. Anteriormente, ésta se circunscribía a un enfoque de salud pública y de incipientes esfuerzos de planeación sectorial (en especial, los sectores agropecuario, forestal y urbano). Estos en-

foques eran independientes entre sí y no existían elementos de una política integral. A principios de la década de los 70, se empezaron a perfilar acciones dirigidas a entender de manera integral las demandas de la población relacionadas con el deterioro de los recursos naturales y la contaminación del aire, agua y suelo, tanto en áreas urbanas como rurales (Rosete 2006). Fue con la Ley General de Asentamientos Humanos (1976) que los aspectos ambientales del desarrollo comenzaron a ser integrados en la planeación del territorio con la inclusión de un área ambiental en la planeación urbana (Dirección General de Ecología Urbana en la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, SAHOP, 1978), de donde nacieron los ECOPLANES, antecedente directo del Ordenamiento Ecológico en México, de tal forma que, como señala Azuela *et al.* 2007 fue el primer intento, a ese nivel, de planeación en el México moderno. Entre finales de 1982 y principios de 1983 se efectuaron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las cuales se incorporó la cuestión ambiental en el desarrollo nacional. De esta forma se puede decir que se establecieron las bases de la planeación ambiental en México, que, de acuerdo con Rosete *et al.* 2006, se pueden reconocer cuatro etapas en su desarrollo: la etapa inicial, de 1989 a 1994; la etapa de incorporación de nuevos enfoques (basados en el manejo de ecosistemas, la teoría de sistemas complejos y la planeación participativa), de 1995 a 2000; la etapa de incorporación de nuevas herramientas (sistemas expertos de apoyo a la toma de decisiones), de 2001 a 2006; y la etapa actual, denominada de nuevas tendencias (básicamente orientadas hacia las zonas costeras y marinas), iniciada en 2007.

Importancia socioambiental de la región

Como es ampliamente conocido, el sureste mexicano (integrado por el sur del estado de Veracruz, Tabasco, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo) es una de las regiones más ricas del país, desde el punto de vista ecológico, pasando por el económico y el sociocultural. (Toledo 1988; Ramamoorthy *et al.* 1998; Rzedowski 1998; Ceballos *et al.* 2000). Es la región que aún conserva los mayores parches de selvas primarias en el país,

mismos que sirven de hábitat a la rica diversidad biológica que sustentan, además de otros bienes y servicios ambientales que proveen. En esta región tal vez se encuentra la mayor población de jaguar, de tapir americano y de monos de todo el país, además de otro gran número de especies protegidas (Flores-Villela & Gerez 1994; Ceballos *et al.* 1998).

Desde la perspectiva económica, durante décadas esta región ha sido la fortaleza de la economía nacional por la extracción de hidrocarburos (Tudela 1992), además de la principal abastecedora de maderas preciosas (Merino 2004), y más recientemente la principal región turística del país, por su gran diversidad de atractivos y de opciones existentes, por lo que es la opción favorita del turismo especializado en México (solamente en los segmentos de cruceros y visitas a zonas arqueológicas, la región concentra casi el 50 % de todos los visitantes y pasajeros durante el 2008) (SECTUR 2009). Sin embargo, una realidad insoslayable es que esa inmensa generación de riqueza en la región poco se ha visto reflejada en la calidad de vida de la población local, persistiendo todavía zonas catalogadas con alta y muy alta marginación (CONAPO 2001; 2006).

Culturalmente la región destaca por su riqueza, ya que en ella viven más de la mitad de los pueblos indígenas de México que hablan 35 lenguas nativas, lo que representa el 51 % de la riqueza indígena de país (INLI 2008). Muchos de estos pueblos aún mantienen prácticas de manejo de recursos naturales y de ocupación del territorio conforme al conocimiento tradicional desarrollado durante siglos, por lo que la riqueza en conocimiento tradicional es también muy amplia (Toledo 1988; Boege 2008). Además, por el respecto y gran valoración de la naturaleza en sus culturas, son pueblos muy receptivos de la innovación o mejora de prácticas de manejo para promover una relación más amigable con el ambiente, por lo que no es de extrañar que los proyectos más exitosos de manejo alternativo de recursos naturales en las últimas décadas también se presenten en esta región (Anta 1992; Carabias *et al.* 1994; Fernández 2000; Bray & Merino 2004; Rosa *et al.* 2004; Boege 2008).

Esfuerzos de planeación (Ordenamiento Ecológico y Áreas Naturales Protegidas)

Desde la década de los años cuarenta del siglo pasado, se han impulsado esfuerzos de conservación del patrimonio natural y cultural de la región, de tal forma que se impulsaron ambiciosos proyectos de recuperación y restauración del patrimonio cultural, y posteriormente de protección del patrimonio natural. Sin embargo, con el desarrollo conceptual de la ecología humana y la ecología del paisaje, así como el desarrollo del concepto de desarrollo sustentable, se entendió que los esquemas de conservación aplicados hasta ese momento no eran suficientes para resolver las necesidades de la población local, las contradicciones sociales existentes y las necesidades de conservación de los ecosistemas y las comunidades que los integran.

Bajo esas circunstancias y con la nueva oportunidad de regular la ocupación del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales desde una nueva óptica más integral, con los programas de ordenamiento ecológico impulsados a través de la política ambiental y a partir de su inclusión en la Ley Federal de Protección Ambiental en 1984 así como en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1988, la región del sureste mexicano se vuelve pionera al ser una de las primeras en iniciar procesos de ordenamiento ecológico en México. De hecho, en ella se elabora la primera experiencia de ordenamiento ecológico en una zona costera del país (el ordenamiento ecológico del corredor Cancún-Tulum) (Rosete 2006).

Diagnóstico para el Plan Puebla-Panamá

Ante el rezago socioeconómico de la región sur-sureste de México, surge el Plan Puebla Panamá. Este plan es una iniciativa presidencial que busca crear sinergias y enfrentan situaciones de rezago y pobreza en México y los países centroamericanos. Pretende impulsar en el sur-sureste de México un desarrollo integral basado en un crecimiento económico sostenible, que sea socialmente incluyente, ambientalmente sustentable y territorialmente ordenado. El Plan está completamente comprometido con la preservación y el manejo sustentable de los recursos naturales, por lo que se atribuye especial

importancia a la inducción de cambios en el uso del suelo y a una evaluación oportuna de los impactos ambientales de los proyectos de infraestructura.

Por instrucción Presidencial se creó una Coordinación General del Plan, incluyendo a diversas dependencias de la administración pública Federal. A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) le corresponde vigilar la dimensión ambiental, así como la congruencia con el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006.

La Dirección de Ordenamiento Ecológico del Instituto Nacional de Ecología de la SEMARNAT en los años 2002-2003 participó en la elaboración de un diagnóstico (escala 1:250,000) de la región Sur-sureste de México (Negrete & Bocco 2003), diferenciando regiones por límites de cuencas hidrográficas e identificando indicadores que determinen sus potencialidades y limitaciones de uso actual y futuro. El diagnóstico permite a la sociedad y los gobiernos generar certidumbre y establecer las bases para dar seguimiento integral, en el nivel regional, al impacto de los programas sectoriales del gobierno federal, tanto sobre los recursos naturales, como sobre la población y las actividades productivas que se llevan a cabo en la región.

Ordenamientos Ecológicos del Territorio (OET) Federales y Estatales

Durante el primer periodo histórico del OET en México, los ordenamientos ecológicos en la región se elaboraron con participación casi exclusiva de la federación, como el ordenamiento ecológico del corredor Cancún-Tulum, el del sistema lagunar Nichupté, y el de la costa de Campeche. Esa tendencia se mantuvo durante el siguiente periodo histórico, caracterizado por la inclusión de nuevos enfoques técnicos y conceptuales en la construcción de programas de OET. Ejemplos de ordenamientos ecológicos elaborados en esa época son la primera versión del de la costa de Yucatán y de la Isla de Cozumel, el de la costa Maya, el de la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an (Rosete *et al.* 2006).

Sin embargo, y respaldados en las disposiciones de descentralización de la LGEEPA, los gobiernos de los estados de la región comenzaron a tomar

la iniciativa en la promoción y conducción de procesos de ordenamiento ecológico de su competencia, por lo que se inició la elaboración de ordenamientos ecológicos estatales y municipales a finales del periodo. Ese Impulso se ha mantenido y fortalecido hasta la fecha (el ordenamiento ecológico de la zona continental del municipio de isla mujeres, el estatal de Yucatán, el estatal de Tabasco, el municipal de Macuspana, el de la laguna de Bacalar, el municipal de Benito Juárez y el de Ría Celestún son ejemplos de procesos de OET desarrollados por iniciativa estatal o municipal). Varios de los OET ya mencionados han sido procesos emblemáticos a la luz del devenir histórico del OET en México, por lo que ameritan una mención especial en este trabajo.

Procesos relevantes de OET en la región

a) Sistema Lagunar Nichupté y Corredor Cancún-Tulum

Ambos ordenamientos iniciaron y se decretaron durante la primera generación de ordenamientos ecológicos en México (la etapa de las primeras experiencias, entre 1989 y 1994, según Rosete *et al.* 2005). Como ya se mencionó, el del Corredor Cancún-Tulum fue el primer proceso de ordenamiento iniciado en la región (junio de 1989), mientras que el del Sistema lagunar Nichupté fue el primer ordenamiento ecológico decretado en la región (1994). Entre sus características primordiales, los dos estudios obedecen a la tendencia de la época de promover procesos de ordenamiento ecológico dirigidos a desarrollar el sector turismo como el eje central de las propuestas de OET elaboradas.

El ordenamiento del sistema lagunar es emblemático por ser el primer ordenamiento ecológico decretado e instrumentado.

El ordenamiento del corredor se convierte en relevante a partir del proceso de actualización iniciado en 1997. De esta forma, es el primer ordenamiento ecológico decretado que inicia un proceso de actualización. Además, el proceso de actualización en sí tiene características muy interesantes, ya que se inicia en 1997, durante la etapa de incorporación de nuevos enfoques, y culmina en 2001, al inicio de la etapa de incorporación de nuevas herramientas,

abarcando parte de dos periodos presidenciales y dos periodos de Gobierno Estatal.

Como parte de los criterios ecológicos, ambos programas de OET definen coeficientes de ocupación del suelo (COS), límites a la altura de los edificios a partir de la altura máxima de la vegetación natural existente (con la finalidad de protegerlos de los huracanes y de atenuar el efecto de la iluminación artificial en el desove de tortugas marinas), y el establecimiento de unidades de gestión ambiental con política de protección para mantener los bienes y servicios ambientales de los ecosistemas.

b) Costa de Yucatán y Cozumel

Como respuesta a los ordenamientos ecológicos elaborados para actividades específicas, se incorporan nuevos enfoques y conceptos (como lo son el manejo de ecosistemas, el desarrollo sustentable, los sistemas complejos, la planeación participativa) para ser aplicados en los procesos de ordenamiento a partir de 1995. Esos nuevos enfoques, que implican una visión más integral del espacio geográfico, comenzaron a incorporarse plenamente, en la práctica, en los ordenamientos ecológicos a partir de 1996. Como parte de los nuevos enfoques incorporados a los procesos de Ordenamiento Ecológico del Territorio, se buscó identificar recursos clave, que fueran utilizados por diversas actividades productivas y que representaran, al menos potencialmente, un límite al desarrollo en el espacio geográfico.

La identificación al nivel regional de la importancia del recurso agua para mantener las actividades productivas, propició el desarrollo de análisis tendientes a identificar la dinámica del ciclo hidrológico y la cantidad de agua disponible para su utilización por las diversas actividades en el territorio.

En ese sentido, vale la pena resaltar dos ordenamientos ecológicos que incorporan como parte fundamental del diagnóstico la problemática del agua: el de la costa de Yucatán y el de la Isla de Cozumel. El ordenamiento ecológico de la Isla de Cozumel da inicio, en su primera versión, en 1997, mientras que el regional de la Costa de Yucatán inicia en 1999. Ambos procesos, además del tema relevante del agua, comparten la característica de que se necesitaron dos ciclos en el proceso de ges-

tión para poder llegar a un decreto, mismos que se concretaron, en el caso de la Isla de Cozumel en el 2002 y el de la Costa de Yucatán en el 2007.

Una de las aportaciones fundamentales del Ordenamiento Ecológico de la Isla de Cozumel es la identificación de las zonas de recarga del acuífero, así como el establecimiento de criterios de conservación en la zona de pozos en el centro de la Isla. En el caso del OE de la Costa de Yucatán, uno de sus principales aportes es la identificación de las características del acuífero, su condición de “encapsulamiento” y las restricciones, vía criterios ecológicos, para evitar un cambio en las presiones internas del acuífero que favorezcan la intrusión de la cuña salina.

c) Municipio Calakmul y Ejido La Guadalupe

El Instituto Nacional de Ecología ha venido apoyando a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), en el proyecto de Ordenamiento Ecológico del Ejido La Guadalupe, municipio de Calakmul en Campeche. El objetivo planteado por ambas instituciones es apoyar a este ejido por encontrarse en la zona núcleo del Área Natural Protegida (ANP) denominada Reserva de la Biosfera de Calakmul. A través del ordenamiento ecológico se pretendió detonar un proceso de desarrollo basado en un uso sustentable del territorio, y que al mismo tiempo reduzca la presión de la población sobre el ANP. A partir del año 2003, algunas de las acciones encaminadas a cubrir este objetivo tuvieron apoyo compartido con la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ, por sus siglas en alemán). Entre estas acciones se destaca la realización de un curso-taller de ordenamiento ecológico participativo en el que se realizó un ejercicio teórico-práctico en el ejido La Guadalupe. Derivado de ese taller se creó expectativa en la comunidad por contar con un OE que les permitiera apoyar la planeación y gestión de los recursos naturales.

Por todo lo anterior, la Dirección de la Reserva de la Biosfera de Calakmul (RBC) y la Dirección de Ordenamiento Ecológico del INE desarrollaron talleres de planeación participativa para cubrir adecuadamente las etapas técnicas para la generación de un Programa de Ordenamiento Ecológico para el

ejido La Guadalupe.

Años después dicho programa se concretó gracias a la iniciativa de la CONANP, a través de la Dirección de la Reserva de la Biosfera de Calakmul, y a la coordinación entre colaboradores tanto del gobierno federal, gobierno local, una organización no gubernamental y un organismo internacional. Cabe mencionar que ese Programa de Ordenamiento motivó a la sociedad civil y autoridades de gobierno para que, con el apoyo de la GTZ, se realizara el Ordenamiento Territorial del Municipio de Calakmul.

Tal interés responde a la necesidad de frenar las actividades que están provocando un acelerado deterioro ambiental, lo cual deriva en otra necesidad, la de instrumentar actividades más sustentables, en el contexto de la protección, conservación y restauración de los recursos naturales. El ordenamiento ecológico del territorio (OET), como instrumento de la política ambiental facilita estas tareas, a través de la ordenación de los usos del territorio sin poner en riesgo la integridad, y el desarrollo social y económico de los habitantes de las comunidades.

Entre los resultados del OET que ya se pueden apreciar está el haber servido de base para la realización del Programa de Desarrollo Municipal, con lo cual se orientará las inversiones públicas y privadas. Otro beneficio es el contar con insumos territoriales para la actualización del plan de manejo de la Reserva, la sinergia y concurrencia de las políticas ambientales, sociales y económicas derivadas de las acciones de los diferentes actores institucionales y la integración de un sistema de información para el Ordenamiento Territorial de Calakmul.

Procesos en desarrollo de Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio

a) Ordenamiento Ecológico Regional y Marino del Golfo de México y Mar Caribe (OERyM-GMyMC)

Al nivel regional, el proceso más importante que se está desarrollando actualmente es el OERyM del GM y MC. Este proceso se inició en el año 2007 y actualmente se está concluyendo la etapa de propuesta, para poder someterla al periodo de consulta pública y poder decretarlo, si todo sale según lo planeado, en agosto de este año. En este proceso par-

ticipan 10 secretarías de estado del gobierno federal (SEGOB, SEMARNAT, SECTUR, SEMAR, SEDESOL, SAGARPA, SCT, SENER, SRA y SE), dos empresas paraestatales (PEMEX, CFE), el INEGI y el INAH, así como los gobiernos de los seis estados de la república que conforman la región de trabajo.

Una de sus principales características es la de incorporar en el análisis tanto a la parte terrestre como la marina, ya que es imposible entender lo que sucede en la zona costera si no se consideran los procesos en tierra, hasta los parteaguas de las cuencas, y los procesos oceánicos. Si bien el programa de OET resultante solamente será decretado por la federación en la parte marina (desde la zona federal marítimo terrestre hasta el límite de la zona económica exclusiva), los gobiernos estatales han externado su compromiso para utilizar los resultados de este proceso en la parte correspondiente a sus entidades federativas para actualizar o fortalecer los programas de OET vigentes o en elaboración.

Además, este proceso representa el primer POET que incorpora, aun en forma incipiente pero ya como un componente del mismo, el análisis del riesgo por la ocurrencia de eventos hidrometeorológicos extremos asociados al cambio climático global, identificando los principales peligros (inundaciones, lluvias extremas, zonas de influencia del impacto de huracanes y remociones de tierra) que pueden generar un riesgo para la población y las actividades productivas.

b) Municipales y Estatal de Quintana Roo

El estado de Quintana Roo es hasta el momento el que mayor número de programas de ordenamiento ecológico tiene, con un fuerte impulso en la actualidad hacia programas de ordenamiento ecológico local. Tres de los municipios más importantes del estado –Solidaridad, Othon P. Blanco y Tulúm– se encuentran ya con procesos avanzados, los cuales se suman a los ordenamientos ecológicos locales ya decretados –Benito Juárez, Isla Mujeres, Cozumel y Bacalar–. El Ordenamiento ecológico estatal de Quintana Roo no ha prosperado y aunque ya ha habido intentos de promoción desde varias áreas de gobierno, tal vez la razón por la que no prospera es la importancia tan grande que le han

dado a otros niveles de ordenamiento que tendrían más importancia en la ordenación de los usos del suelo.

El estado presenta un importante dinamismo económico y por tal razón es una de las áreas del país con mayor atracción poblacional, lo cual repercute en la dinámica del territorio; en este sentido, se han tenido que actualizar, en el ámbito local, los ordenamientos ecológicos de Benito Juárez, Isla Mujeres y Cozumel, teniendo para ello la participación no sólo de actores de gobierno y sociedad civil organizada, se han sumado a estos esfuerzos regidores de diferentes partidos políticos, Universidades como la UNAM, el Tecnológico de Cancún y la Universidad del Valle de México. Estos procesos de actualización se espera que concluyan durante el presente año.

c) Municipales de Campeche

En el estado de Campeche la actividad para obtener y decretar programas de ordenamiento ecológico municipal (POEM) se ha incrementado en los últimos años. El único POEM que se ha decretado es el de Candelaria y se tienen 11 POEM en proceso. Esto se debe en parte a la iniciativa de ordenar las zonas costeras que se incluyen en un ordenamiento ecológico regional, el del Golfo de México y Mar Caribe, y por lo cual con recursos, que en su mayoría provienen del Programa de Descentralización Institucional de la SEMARNAT, se han apoyado económicamente a los municipios.

Dos ordenamientos destacan entre el total que se están desarrollando, el primero es el del municipio de Calakmul, el cual no corresponde a la franja de municipios costeros pero que por contener un área natural protegida que abarca casi el 50 % del municipio interesó tanto a la SEMARNAT como al Gobierno municipal y estatal; además, este ordenamiento se ha realizado tan a detalle que la participación de los ejidatarios ha sido importante, tanto que se están proponiendo ordenamientos a nivel de ejido, como el ya realizado en el ejido La Guadalupe.

El otro es una iniciativa que sin ser todavía un ordenamiento ecológico y territorial, se quiere llevar por ese camino, nos referimos al llamado Programa de manejo integral costero, que incluya 6 municipios costeros –Carmen, Champotón, Campeche, Tenabo,

Hecelchakan y Calkini- y en el cual todavía no participan dependencias del Gobierno Federal, pero ya se tienen avances importantes y es posible que, al menos tres de los seis municipios puedan concluirse este año.

d) Costa de Yucatán y Municipales de Yucatán

Si bien el proceso del Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) de la región Costa de Yucatán inició desde el año 1999, no fue sino hasta julio de 2007 que se concretó su decreto y publicación en el Periódico Oficial del Estado. Como es de esperarse, un proceso tan largo tuvo que haber enfrentado diferentes dificultades para su conclusión. Las dificultades se centran en dos niveles. Por un lado, la falta de presupuesto para concluir el proceso iniciado en 1999, y por otro lado, el cambio en la administración federal que involucró la llegada de un partido político diferente por primera vez en la historia de México mediante el voto universal.

Ese cambio en la administración, desgraciadamente acarreó una actitud de descalificación a todo lo realizado antes de diciembre del 2000, por lo que varios procesos de OET se vieron detenidos, como este proceso en particular. De esta forma, no fue hasta el año 2004 que se reactivaron los trabajos para actualizar los avances realizados y concluir el proceso. En diciembre del 2006 se concluyó el estudio técnico y se iniciaron las consultas para afinar el Programa propuesto, lo que derivó en el decreto de julio del 2007. Sin embargo, a mediados del año 2008, algunas cámaras empresariales y colegios de profesionales, cuestionaron la legalidad del decreto del Programa de OET (POET), de tal forma que, a iniciativa del gobierno del Estado y aprobado por el Comité de OET, se inició una consulta para identificar los posibles problemas que impidan la ejecución del POET durante los últimos meses del año 2008. Con el análisis de los resultados obtenidos en los diferentes talleres realizados, se pretende dar solución a la problemática detectada y modificar, en la medida necesaria, el POET original para poder implementarlo con la aceptación de la sociedad.

En el caso de los procesos municipales en Yucatán, el gobierno del estado está trabajando en los POET de los municipios metropolitanos de la ciudad

de Mérida (Mérida, Umán y Kanasín). Se pretende concluir la propuesta de POET durante el año 2010, así como iniciar dos procesos municipales más en la costa, por lo que el gobierno estatal ya inició pláticas con los municipios de Progreso, Telchac puerto, Dzemul y Tizimín, para identificar la situación ambiental existente en esos municipios y las posibilidades de iniciar los nuevos procesos en donde existan las mejores condiciones para la implementación de los POET resultantes.

DISCUSIÓN

Si bien los procesos de ordenamiento ecológico no han resuelto la totalidad de la problemática ambiental de la región, si han favorecido la promoción de un desarrollo más equilibrado con el ambiente, además de generar conciencia en la sociedad de la importancia de mantener los servicios y bienes ambientales para poder aspirar a una mejor calidad de vida. En ese sentido, la participación de la sociedad ha sido muy importante para poder establecer e implementar los programas de OET.

Necesidad de la participación pública

Como en todo proceso de planeación, para aumentar las posibilidades de éxito en la implementación de los programas de OET (POET), es necesario que los usuarios, actores y la sociedad en general que interactúa con el territorio participen durante todo el proceso de elaboración del POET. La participación de la sociedad en este proceso es la única forma de que el resultado generado sea adoptado por ella, ya que reconocerá sus visiones, intereses y aportaciones en el producto final, con la convicción de la necesidad de implementar el programa elaborado para poder tener una relación más armónica con el medio ambiente.

La incorporación en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en materia de Ordenamiento Ecológico del Territorio (SEMARNAT 2003) de la participación pública, es el resultado de la experiencia institucional adquirida durante 15 años de elaboración e instrumentación de POET, enriquecida con la experiencia específica desarrollada desde las organi-

zaciones no gubernamentales (ONG) y la academia.

De esta forma, podemos identificar que durante las etapas de primeras experiencias y de incorporación de nuevos enfoques, la concreción de los productos generados en los procesos de ordenamiento ecológico en un decreto, y su posterior instrumentación, era de 10 %, es decir, solo uno de cada 10 programas elaborados en esos periodos terminaba en un decreto expedido por la autoridad competente. (SEMARNAT 2006).

Al analizar las causas de esa situación se identificó que, además de algunas deficiencias en el proceso de gestión por parte de las autoridades competentes, la limitada apropiación de la sociedad de la propuesta plasmada en el POET hacía que el camino de la concertación y construcción de consensos fuera verdaderamente tortuoso. De esta forma, y a partir del análisis de experiencias exitosas de implementación de POET, se revaloró la importancia de la participación de la sociedad en este tipo de procesos, sobre todo la necesidad de que la población se apropie de la propuesta del POET. En consecuencia con esa conclusión, se diseñaron espacios concretos de participación de la sociedad en el proceso de OET, mismos que fueron incorporados en el Reglamento de la LGEEPA en materia de OE y que a continuación se describen.

Espacios de participación

En el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en materia de Ordenamiento Ecológico del Territorio se define al Ordenamiento Ecológico como un proceso de planeación, y plantea la conformación de un Comité en cada uno de los procesos de OET a desarrollarse. Este Comité representa el espacio en donde participarán los diferentes sectores de la sociedad involucrados y potencialmente se construirán los consensos sobre el aprovechamiento y utilización del territorio, mismos que se verán reflejados en el POET resultante.

Para la integración de los comités de ordenamiento ecológico, la federación, por medio de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), promoverá la participación de personas, organizaciones, grupos e instituciones de los

sectores público, privado y social, con la finalidad de lograr la congruencia de planes, programas y acciones sectoriales en el área de estudio, así como resolver los conflictos ambientales definidos en la agenda ambiental y promover el desarrollo sustentable (Rosete & Díaz-Mondragón 2007).

Estos comités se ajustarán a lo que se determine en el convenio de coordinación respectivo, pero la Federación, por medio de la SEMARNAT, promoverá que cuenten con las siguientes atribuciones: fomentar la articulación del programa de ordenamiento ecológico respectivo con el programa de ordenamiento ecológico general del territorio; verificar que en los procesos de ordenamiento ecológico se observe lo establecido en el capítulo segundo del reglamento de la LGEEPA en materia de OE; verificar que los resultados del proceso se inscriban en la bitácora ambiental, cuando cumplan con los requerimientos establecidos por el subsistema nacional de información ambiental; sugerir la modificación de los planes, programas y acciones sectoriales en el área de estudio y la suscripción de los convenios Necesarios. (Rosete & Díaz-Mondragón 2007; Oseguera et al. 2010).

La SEMARNAT promoverá que los comités de ordenamiento ecológico territorial cuenten con un órgano ejecutivo y un órgano técnico. El órgano ejecutivo será el responsable de la toma de decisiones para la instrumentación de las acciones, procedimientos, estrategias y programas del proceso de ordenamiento ecológico, y estará integrado por las autoridades y miembros de la sociedad civil determinados en el convenio de coordinación respectivo. El órgano técnico será el encargado de la realización y supervisión de los estudios y análisis técnicos necesarios para la instrumentación de las acciones, procedimientos, estrategias y programas (Rosete 2006). El Comité de ordenamiento ecológico no es el único espacio para la participación social y la construcción de consensos que establece el Reglamento. También existen los talleres de planeación participativa y consulta, así como reuniones a nivel sectorial y con los gobiernos estatales, para poder recoger las sugerencias y comentarios externadas por los diferentes sectores participantes en los talleres y las reuniones, sobre los lineamientos y estrategias planteadas, con

fundamento en los estudios técnicos elaborados, para ser incorporados en la propuesta de programa de OET (Rosete & Díaz-Mondragón 2007).

Los talleres de planeación y consulta tienen por objeto poner a consideración de los diferentes sectores de la sociedad organizada (público, privado y social) los resultados y propuestas de lineamientos y estrategias ambientales mediante el estudio técnico y los acuerdos obtenidos en el seno del comité en un foro más amplio. De tal forma que puedan participar directamente todos los interesados en el proceso y emitir sus comentarios y sugerencias. Estas serán incorporadas en el programa final de acuerdo con su pertinencia y orientación hacia el objetivo común de lograr un desarrollo regional sustentable (Rosete & Díaz-Mondragón 2007; Oseguera *et al.* 2010). Como parte final del proceso de elaboración del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio (POET), el Reglamento de la LGEEPA en materia de OET señala que se abrirá un periodo de 60 días hábiles para la consulta pública de la propuesta. Este periodo sirve para recabar opiniones y comentarios emitidos acerca de ésta por parte del público en general. De esta forma, ese periodo de consulta es otro espacio en el que la sociedad puede opinar y señalar sugerencias concretas de modificación de la propuesta sometida a consulta, mismas que deben de estar técnicamente sustentadas para que sean tomadas en cuenta.

En lo que respecta a los talleres sectoriales, los procesos de ordenamiento deben contar con una capacidad real de organización interna de los sectores, una adecuada articulación de los mismos, así como desarrollar los mejores mecanismos de participación social. Uno de los puntos esenciales para que los OET sean exitosos es que la sociedad en su conjunto conozca claramente los problemas que puede enfrentar y resolver —es decir, sus alcances y atribuciones— a través de este instrumento de planeación de la política ambiental mexicana.

Es importante tomar en cuenta que el territorio es sumamente complejo. El componente socio-cultural es —en los ordenamientos ecológicos— una variable fundamental en la integración de información. Si no existe la capacidad y la visión para crear

espacios literalmente “para todos”, no hay alternativas para tener a mediano plazo vías políticas para planear y organizar lo que por muchos años ha estado fuera de lugar. Se podrán hacer esfuerzos diversos, sin embargo, estos serán atomizados en la medida en que no exista articulación del nivel de participación e interacción del componente humano. (Oseguera *et al.* 2010).

Ya que el OET es una herramienta novedosa en México, con 25 años de existencia, y con sólo cinco años de vida de su reglamento específico, que resalta su carácter democrático y plural, debe de considerar a todos los sectores y usuarios del territorio. Si no se tiene información acerca de cómo estos usuarios inciden en la disponibilidad de los recursos naturales, sus intereses concretos, y las consecuencias ambientales de la realización de sus actividades, no se podrá realizar una planeación acorde con la realidad y las expectativas de la sociedad a mediano y largo plazos.

Lo que es claro es que los ordenamientos ecológicos deben adecuarse al modelo de país que se pretende. En la realidad, muchos individuos o grupos no se ven representados en las políticas aplicadas, por lo que es importante hacer un esfuerzo para que estos procesos sean cada vez más incluyentes. Un dilema que es necesario dilucidar en el futuro es la manera de como se perciben los recursos naturales por los diferentes actores en el territorio, para poder proponer mejores formas de llegar a los acuerdos de regulación necesarios. No siempre la visión política en materia ambiental del gobierno federal coincide con la de los gobiernos locales, por lo que los espacios de dialogo, como el Comité, son arenas importantes para la discusión y la toma de decisiones sobre las propuestas a realizar en el territorio.

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo forma parte de la ponencia magistral presentada el día 25 de agosto de 2009 por el primer autor en el I Congreso Regional sobre Planificación Ambiental y del Desarrollo, organizado por la Universidad de Quintana Roo en la ciudad de Chetumal, Quintana Roo.

LITERATURA CITADA

- Anta S (1992) Ecología y manejo integral de recursos naturales en la región de la Chinantla. PAIR-UNAM y Fundación Friedrich Ebert. México, D. F. México. 250 pp.
- Azuela A, Cancino MA, Contreras C (2007) El Ordenamiento Ecológico del Territorio: génesis y perspectivas. SEMARNAT. México, D. F. 237 pp.
- Bray D, Merino L (2004) La experiencia de las comunidades forestales en México. Veinticinco años de silvicultura y construcción de empresas forestales comunitarias. INE-SEMARNAT y Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A. C. Pachuca, Hgo., México. 270 pp.
- Boege E (2008) El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. INAH-INI. México, D. F. México. 342 pp.
- Carabias J, Provencio E, Toledo C (1994) Manejo de recursos naturales y pobreza rural. UNAM y Fondo de Cultura Económica. México, D. F. México. 138 pp.
- Ceballos G, Márquez-Valdelamar L (2000) Las aves de México en peligro de extinción. CONABIO- Fondo de Cultura Económica- Instituto de Ecología, UNAM. México, D. F. México. 430p.
- Ceballos G, Rodríguez P, Medellín RA (1998) Assessing conservation priorities in megadiverse México: mammalian diversity, endemism and endangerment. *Ecological Applications* 81: 8-17.
- CONAPO (2001) Índices de Marginación 2000. Consejo Nacional de Población. <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indice2000.htm>.
- CONAPO (2006) La situación demográfica de México. Consejo Nacional de Población. México, D. F. México. 262 pp.
- Fernández JC (2000) Información, innovación y conservación: temas emergentes en la integración de políticas para el conocimiento tradicional y la biodiversidad. En: Muñoz C, González AC (comp) Economía, sociedad y medio ambiente. Reflexiones y avances hacia un desarrollo sustentable en México. INE-SEMARNAT. México, D. F. México. 309 pp.
- Flores-Villela O, Gerez P (1994) Biodiversidad y conservación en México: Vertebrados, vegetación y uso del suelo. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad y Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. México. 439 pp.
- INLI (2008) Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Diario Oficial de la Federación. 14 de enero. México, D. F. México.
- Merino L (2004) Conservación o deterioro. El impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en los usos de los bosques en México. INE-SEMARNAT y Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A. C. México, D. F. México. 344 pp.
- Negrete G, Bocco G (Compiladores) (2003) Datos, bases de datos e indicadores para el diagnóstico de la Región Sur-Sureste de la República Mexicana. DGIOECE, INE. Reporte interno. Compilación. México, D. F. 201 pp.
- Oseguera J A, Rosete FA, Sorani V (2010) Reflexiones acerca del Ordenamiento Ecológico en México. *Revista Investigación Ambiental*. En revisión.
- Ramamoorthy TP, Bye R, Lot A, Fa J (Comps) (1998) Diversidad biológica de México: orígenes y distribución. Instituto de Biología. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. México. 792 pp.

- Rosa H, Kandel S, Dimas L (2004) Compensación por servicios ambientales y comunidades rurales. Lecciones de las Américas y temas críticos para fortalecer estrategias comunitarias. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, INE-SEMARNAT y Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A. C. Pachuca, Hgo., México. 125 pp.
- Rosete F (2006) Semblanza histórica del ordenamiento ecológico del territorio en México. Una perspectiva institucional. INE. México, D. F. México. 53 pp.
- Rosete F, Díaz-Mondragón S (2007) El Ordenamiento Ecológico del Territorio: instrumento clave para promover el desarrollo rural sustentable. *Revista Estudios Agrarios* 36: 121-150.
- Rosete F, Enríquez G, Córdova A (2005) La Experiencia del Instituto Nacional de Ecología (INE SEMARNAT) en la ordenación del territorio marino y costero. En: *Memorias del 3er Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Disco compacto. Universidad de Guadalajara. Zapopan, Jalisco. México. 14-16 de septiembre, 2005.
- Rosete F, Enríquez G, Córdova A (2006) El ordenamiento ecológico marino y costero: tendencias y perspectivas. *Gaceta Ecológica* 78: 67-83.
- Rzedowski J (1998) *Vegetación de México*. Ed. Limusa, 7ª reimpresión. México, D. F. México. 432 pp.
- SECTUR (2009) Sistema de consulta nacional DATATUR. Secretaría de Turismo. http://datatur.sectur.gob.mx/jsp/consulta_nacional.jsp.
- SECTUR (2003) Reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico. Secretaría de Turismo. Diario Oficial de la Federación. 08 de agosto. México, D. F. México.
- SEMARNAT (2006) *La Gestión Ambiental en México*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México, D. F. México. 468 pp.
- Toledo VM (1988) La diversidad biológica de México. *Ciencia y Desarrollo* 81: 17-30.
- Tudela F (1992) *La modernización forzada del trópico: El caso de Tabasco*. COLMEX-CINVESTAV IFIAS-UNRISD. 2ª edición. México. 465 pp.
- Vasishth A (2008) A scale-hierarchic ecosystem approach to integrative ecological planning. *Progress in Planning* 70: 99-132.