

## **Los programas de ordenamiento ecológico y el turismo en el corredor Cancún-Tulum, Quintana Roo.**

Heriberto García Zamora\*

Desde los años 80, cuando se hicieron los primeros intentos por hacer la planeación ambiental en el Corredor Cancún-Tulum (CCT) y hasta nuestros días, se observa una continua preocupación por abrir espacios de alto valor ambiental para el uso turístico y urbano, sin reparar en las consecuencias de esos actos. Esta ha sido la premisa fundamental que se ha perseguido, disfrazada de preocupación por la naturaleza, por la población. Lo cierto es que la aplicación de nuevas tecnologías ambientales que permitieran la explotación de los recursos naturales bajo la lógica del capital, se hacía necesaria ante la difícil expectativa que se avizoraba. Así fue como se realizaron los Programas de Ordenamiento Ecológico (POE's) como instrumentos de política ambiental que el Estado impuso para mediar entre el capital y la naturaleza, ante los fuertes ritmos de explotación y apropiación de los recursos naturales que estaban provocando graves desequilibrios en los ecosistemas.<sup>1</sup>

Los POE's, al imponer lo que debe ser el orden "natural" para el consumo de la naturaleza por el turismo, homogenizan las formas de organización productiva y disponen

---

\*Estudiante del Doctorado en Urbanismo en el Centro de Investigaciones y Estudios de Posgrado de la Facultad de Arquitectura. Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F. Calle Dr. Enrique González Martínez No. 180-201, Col. Santa María la Ribera, Del. Cuauhtémoc, C. P. 06400, México, D. F. Teléfono: 55-47-66-30. Correo: [hgarcia\\_zamora@hotmail.com](mailto:hgarcia_zamora@hotmail.com)

<sup>1</sup> "El propósito de integrar economía y ambiente ha llevado a elaborar nuevos conceptos para la planificación y gestión de los recursos naturales...Se ha iniciado también la elaboración de nuevos instrumentos de planificación..." dentro de los cuales se encuentran los Programas de Ordenamiento Ecológico. En Leff, Enrique (1994): *Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Ed. Siglo XXI, México (pp. 140-141).

los mecanismos necesarios para que se construyan complejos turísticos en las zonas ya de por sí mas ricas y complejas de interacciones naturales, máquinas que producen ilusiones y que profundizarán esta nueva relación, artificial, distante, entre el hombre y la naturaleza.

Así es como adquiere significado el ordenamiento de la naturaleza construido a partir de las políticas, vocaciones, usos del suelo y criterios ecológicos propuestos por los POE's. Así es como se canaliza el trabajo alienado del obrero, del trabajador maya separado de su tierra para transformar esa cosa ajena a el, y que ya plenamente creada esa mercancía, transformada ya la naturaleza, le sea aún mas ajena, distante, y como "cosa" solamente le aprecie su valor de cambio, el beneficio que puede obtener de intervenir en el proceso de su producción y de su consumo. Los POE's dan el orden debido a este proceso de producción y consumo, en el que los principales actores son el obrero y el capital que transformarán a la naturaleza para el consumo del turista.

Los POE's como instrumentos de política ambiental, han estado sometidos a la presión continua de desarrolladores inmobiliarios, grupos ecologistas, académicos, campesino, pescadores, etc., para que se protejan o abran predios a los aprovechamientos que son de utilidad a sus fines.<sup>2</sup> El proceso que han seguido en su elaboración, operación y modificación, permiten sostener que, así como las políticas urbanas, estos instrumentos de política ambiental también están sujetos a los intereses de los grupos dominantes que reclaman el respaldo de la política ambiental para abrir a la explotación turística, urbana o industrial, las riquezas naturales de a cuerdo a sus intereses. Sin embargo, en todo este proceso, los grupos sociales organizados no han jugado un papel decisivo para la

---

<sup>2</sup> Leff, Enrique Op. cit (p. 302).

conservación de las condiciones naturales de esa zona del país. Los POE's, al concentrar los avances científicos y tecnológicos de la época, adquieren la cualidad fetichista de ser instrumentos de política ambiental inatacables e infalibles y su acción alcanzará a beneficiar a toda la comunidad.

La entrada de México al GATT impulsada por Miguel de La Madrid y la firma del TLCAN en el gobierno de Salinas de Gortari le dieron un impulso sin precedente a la planeación ambiental en nuestro país y en especial en Quintana Roo. A partir de los últimos años de la década de los 80 y hasta nuestros días, diversos estudios ambientales se han realizado para normar el aprovechamiento del suelo en la costa norte del estado y han prevalecido por sobre los planes urbanos.

El Programa Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum (PROEUT), elaborado por la SEDUE desde 1989 con la participación de las autoridades locales, a pesar de estar fundamentado en varios estudios,<sup>3</sup> tuvo fuertes impugnaciones por parte de las instancias participantes y de grupos ecologistas,<sup>4</sup> lo cual se

---

<sup>3</sup> SEDUE (1990): Control y seguimiento técnico de la evaluación de proyectos turísticos y urbanos en el corredor Cancún-Tulum. Informe No. 2, enero 1990. Consultores en Planeación y Diseño Urbano, S. C. El FIDECARIBE efectuó en 1990 la principal inversión para elaborar 21 estudios que fundamentaran las propuestas de desarrollo para el Corredor: Se realizaron estudios de Planeación integral: Proyecto de Ordenamiento Ecológico, Urbano y turístico del Corredor Cancún-Tulum; Proyecto de Ordenamiento Ecológico, Urbano y turístico de la Isla de Cozumel; Ordenamiento Territorial de los Terrenos de FIDECARIBE y el Plan de Ordenamiento Ecológico del Territorio; Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población de Puerto Morelos, Playa del Carmen, Chemuyil y Tulum; Manifestación de Impacto Ambiental de la zona urbana de Chemuyil, coordinación de los planes de desarrollo; Estudios de Normatividad: Prontuario jurídico-administrativo para el Corredor Cancún-Tulum; Estudios Sectoriales: Plan Maestro de Manejo de Residuos Sólidos; Programa para el manejo, tratamiento y disposición final de aguas residuales para el Corredor Cancún-Tulum; Programa para la dotación de Agua Potable para el Corredor Cancún-Tulum; Programa de Vialidad y Transporte para el Corredor y Cozumel; Programa de Equipamiento Urbano Regional; Programa de Suel Urbano; Programa de Vivienda; Estudio de Hidrodinámica Costera; Estudio de Ecología Costera y Determinación de Zonas de Preservación Ecológica del Corredor; Estudios de Instrumentación: Financiamiento Urbano y Ecológico; Administración Urbana y Ecológica. En estos estudios se involucraron diversas empresas, entre las cuales estaban: SYSPLAN, TECNOCONSULT, ICATEC, RIOBOO, PROCESA, IPESA, CONSIISO, SYSTEC, CIFSA y en instituto de Biología de la UNAM.

<sup>4</sup> “*Critica Delegado de la SEDUE las protestas de los ecologistas*”. Nota periodística de Javier Venegas publicada en Unomasuno, el 16 de noviembre de 1991.

“*Sembrarán de hoteles el corredor Cancún-Tulum, sin importar población y ecología*”. Nota periodística de Rodrigo Vera, publicada en Proceso 789 el 16 de diciembre de 1991.

evidenció en los constantes cambios de propuestas de políticas urbanas y ambientales y de metas poblacionales con los que se manejó durante todo el proceso<sup>5</sup>. El resultado de estos desencuentros se materializó de diversas formas: el PROEUT sustituyó zonas que inicialmente fueron consideradas como áreas a proteger, para permitir el uso turístico-hotelerero, e incluso reservó áreas para recibir a los megaproyectos de Ciudad Nizuc, Punta Maroma y Mayaluum, que en conjunto implicaban 33,700 cuartos y 29,500 viviendas aproximadamente.

Detalle importante fue la publicación en el Diario Oficial de la Federación de un mandato presidencial<sup>6</sup> en 1991, mismo que obligó a SEDUE, SECTUR, el Gobierno del estado de Quintana Roo y los Ayuntamientos de Benito Juárez y Cozumel a elaborar el ordenamiento ecológico de la región denominada Corredor Cancún-Tulum. Con esto, se aceleraron los trabajos del PROEUT para culminar en el que sería el primer Programa de Ordenamiento Ecológico del país en 1993, acción prioritaria para la apertura comercial que se planeaba para el área del Corredor turístico.

La publicación de ese Acuerdo presidencial fue el pretexto de las autoridades estatales para realizar un total de 43 modificaciones a las políticas y estrategias del PROEUT previamente, consensado con SEDESOL.<sup>7</sup> Los cambios consistieron

---

<sup>5</sup> SEDUE (1991): “Nota informativa sobre protestas ecologistas respecto al esquema de ordenamiento urbano, turístico, ecológico del Corredor Cancún-Tulum, Quintana Roo. Dirección General de Desarrollo Urbano, 18 de noviembre de 1991”. En esta nota se comenta además que los grupos ecologistas “*están siendo promovidos por los hoteleros locales que ven dañados sus intereses por el acelerado incremento en la construcción de cuartos turísticos en la zona*”.

<sup>6</sup> Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1991. Este acuerdo presidencial estableció la responsabilidad de la SEDUE y SECTUR para planear el ordenamiento ecológico. El documento sienta las bases para entender el estrecho cubrimiento territorial que tuvo el CCT.

<sup>7</sup> SEDUE (1991): Análisis de los modelos de ordenamiento ecológico del Corredor Cancún-Tulum elaborados por el Gobierno del Estado de Quintana Roo y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Oficio Núm. 310.-1158 del 3 de junio de 1992, del Subsecretario de Desarrollo Urbano e Infraestructura de la SEDESOL. El oficio lleva un nota adjunta: “Nota informativa respecto al avance del proceso de planeación para el Corredor Cancún-Tulum”. Los cambios se orientaron a ajustar la propuesta de SEDUE de áreas con política de protección para permitir el

principalmente en la ampliación de áreas con política de aprovechamiento turístico sobre zonas con política de protección y/o restauración ecológicas; eliminaba parques naturales y áreas destinadas a uso agropecuario para permitir el uso turístico de baja densidad, afectando principalmente áreas de FIDECARIBE, Akumal, Playa Sur, Milla de Oro Y Ciudad Nizuc, y a proyectos turísticos como el Club Lomas Villas de Kantenah, Calibu Beach Resort, Puerto Aventuras I y II, Villas Saasta, Puerto Lindo y Puerto Turquesa.<sup>8</sup> Estos cambios, formalizados como un auténtico madrugete por la administración estatal de Miguel Borge afectaron principalmente superficies turísticas y urbanas, hasta el punto que significaron las áreas totales más grandes propuestas para tales usos por cualquier instrumento de planeación hecho hasta esa fecha para el CCT. Fue así como el uso turístico alcanzó 3.5 veces más superficie que la acordada previamente en el PROEUT y las urbanas significaron más del doble que las propuestas en los planes previos. La capacidad que este POE permitió para albergar población cuadruplicó la que propuso previamente el PROEUT (1991) y aumentó 2.5 veces la de cuartos hoteleros propuesta por ese mismo instrumento. Ahora se entiende el interés de la administración Borge por abrir al uso turístico la mayor parte del CCT, principalmente las áreas de mas atractivo para los inversionistas, por el hecho de que en el transcurso de su gestión fueron evaluados proyectos que ampararon un

---

aprovechamiento turístico de las áreas de Punta Cárdenas, Xpuha, Punta Maroma, Chemuyil y Chak-halal. En otros casos, la propuesta del Gobierno del Estado se orientó a aplicar una política ambiental mas restrictiva que la propuesta de SEDUE: en la Caleta de Yalkú, Xcaret y Punta Brava, en donde se aplicaría una política de protección sustituyendo a la de conservación. Finalmente, propuso crear una franja de protección de 100 metros sobre la costa de Xel-Ha así como aplicar una política de restauración en el poblado de apoyo de Puerto Aventuras, lo que fue interpretado por la SEDUE como la aceptación para reubicar ese asentamiento.

<sup>8</sup> Oficio núm. 400.-190 del 31 de enero de 1992 del Subsecretario de Ecología y del Subsecretario de Desarrollo Urbano, ambos de la SEDUE, que enviaron conjuntamente al Lic. Miguel Borge Martín, Gobernador del Estado de Quintana Roo. Nota Informativa: "Corredor Cancún-Tulum, Quintana Roo. Unidades Territoriales con Cambios Críticos propuestos por el Gobierno del Estado", 8 de junio de 1992; SEDESOL (1992): "Nota informativa: Programa de Ordenamiento Ecológico para el Desarrollo Turístico del Corredor Cancún-Tulum." 25 de junio de 1992 y oficio Núm. 310.5.- 1752 del 1 de septiembre de 1992, del Director General de Desarrollo Urbano-SEDESOL al Director General de Planeación Ecológica del Instituto Nacional de Ecología-SEDESOL.

total de 214,008 cuartos, es decir, mas del 99% del total de cuartos que el POE (1993) permitió (215,587).

El programa de ordenamiento ecológico de la región denominada Corredor Cancún-Tulum (POE 1994). Es importante comentar que si bien el gobierno estatal de Miguel Borge tuvo su proyecto sexenal en Ciudad Nizuc, la nueva administración estatal encabezada por Mario Villanueva también planteo como prioritarios 4 megaproyectos que implicaban un total de 21,000 cuartos, a los que se les debía conceder las mayores facilidades en el nuevo POE:<sup>9</sup> Xaac promovido por el Grupo Dine;<sup>10</sup> Mayalum proyecto de HASA de México;<sup>11</sup> Paraíso Xel-Ha promovido por Premex 93<sup>12</sup> y Desarrollo Ecológico Tulum de COSEPSA<sup>13</sup> sobre terrenos del FIDECARIBE y con el cual este organismo desechó por completo su programa maestro elaborado desde su creación.<sup>14</sup> Más aún, el Gobierno Federal transfirió en ese año (1993) la posesión del FIDECARIBE al Gobierno

---

<sup>9</sup> Oficio s/núm. del 21 de octubre de 1993 del Gobernador del Estado de Quintana Roo al Secretario de Desarrollo Social. El Gobernador planteó al Secretario de SEDESOL 3 puntos fundamentales: autorización expresa a los 4 megaproyectos propuestos, antes de finalizar el mes de octubre; firmar el acuerdo de coordinación SEDESOL-SECTUR-Gobierno del Estado para el ordenamiento ecológico del Corredor y, autorización de SEDESOL para modificar los decretos de veda.

<sup>10</sup> Se desarrollaría en un predio con superficie de 923 ha localizado en el Km 97 de la carretera Cancún-Chetumal. Propuso la construcción de 1,386 cuartos, 2,490 villas y 1,984 residencias unifamiliares; una marina para 200 embarcaciones, un campo de golf, club de yates, club de tenis, y un poblado de apoyo para 47,750 habitantes en 110 ha.

<sup>11</sup> El proyecto pretendía desarrollarse sobre un predio con superficie de 649.7 Ha., ubicado a ambos lados de la carretera federal Cancún-Chetumal. Al poniente de la carretera se construiría un club ecuestre, campo de golf, observatorio de la naturaleza, vivero, vivienda plurifamiliar para empleados y comercio, sobre áreas cuya vocación era la conservación de la vida silvestre. Al oriente de la carretera, se construiría un campo de golf, vivienda unifamiliar y plurifamiliar, 2 lagunas, marina, comercio y 2 hoteles, sobre terrenos aptos para el turismo de densidad alta y baja, los cuales en conjunto tendrían una superficie aproximada de 273.0 ha. (42.0%).

<sup>12</sup> SEDESOL (1993): "Criterios de Desarrollo Urbano Aplicables a los 4 Megaproyectos del Corredor Cancun-Tulum. 13-X-1993." El proyecto pretendía desarrollarse sobre un predio con superficie de 1,435.0 Ha, ubicado a ambos lados de la carretera federal Cancún-Chetumal. Al poniente de la carretera se pretende construir 2 campos de golf, museo arqueológico y vivienda unifamiliar, sobre áreas cuya vocación es la preservación de la vida silvestre, y apta para el desarrollo urbano con densidad media-alta (81 Ha aprox.). Al oriente de la carretera, se construirían 2 campos de golf, santuario de aves, vivienda unifamiliar y plurifamiliar, centros recreativo y comercial, club de playa, marina y 4 hoteles, sobre terrenos aptos para el turismo de densidad baja, así como terrenos aptos para la conservación, sujetos a estudios especiales, los cuales en conjunto tendrían una superficie aproximada de 593.0 ha. (41.3%).

<sup>13</sup> El proyecto pretendía desarrollarse sobre un predio con superficie de 423.0 Ha, ubicado al oriente de la carretera Cancún-Chetumal. Comprende la construcción de vivienda unifamiliar, parque natural, campo de golf, centro de recreación y cultura, y planta de tratamiento, sobre un área con vocación para la conservación de la vida silvestre, en el 90.3% de la superficie del predio y un área natural protegida en el 9.7% aprox. del área del terreno.

<sup>14</sup> SEDESOL (1993): "Nota informativa respecto a la reunión de trabajo en las oficinas de la Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Quintana Roo, Zona Norte, efectuada el 23 de julio de 1993."

del Estado de Quintana Roo, con lo que pasó a manejar uno de los principales organismos promotores del turismo en el Estado, poseedor de parte de los predios más atractivos del CCT.<sup>15</sup> A pesar de que los análisis de SEDESOL concluyeron que los proyectos tenían problemas para su aprobación,<sup>16</sup> las presiones de los grupos capitalistas promotores de los proyectos turísticos y de la administración estatal<sup>17</sup> lograron modificar las políticas ecológicas asignadas (conservación de la vida silvestre, desarrollo rural y densidad básica de 5 habitantes/ha) que aplicaban en algunas partes de sus predios, para permitir el desarrollo turístico con densidad de 10 cuartos por hectárea en toda la extensión de sus terrenos.<sup>18</sup> Estos cambios al ordenamiento ecológico implicaron la reducción de la zona de protección ecológica (como en Punta Cárdenas, Yalkú y Punta Tulsayab) y eliminó áreas inicialmente propuestas con esa política (como en Xcaret, Chak-halal y Chemuyil).

Finalmente, a los cambios realizados por la administración Borge se sumaron los logrados por la nueva administración de Villanueva, dando por resultado un POE (1994) muy

---

<sup>15</sup> Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1993.

<sup>16</sup> Oficio núm. A.O.O.D.G.N.A.-008659 del 21 de septiembre de 1993, del Director General de Normatividad Ambiental del Instituto Nacional de Ecología-SEDESOL, a la Coordinadora General de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado de Quintana Roo, anexando la "Opinión técnica sobre la localización de los megaproyectos turísticos: Desarrollo Ecológico Tulum, Paraíso Xel-Ha, Xaac y Mayalum, en el marco del Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum." Instituto Nacional de Ecología, Dirección General de Planeación Ecológica, septiembre de 1993. y "Criterios de Desarrollo Urbano aplicables a los 4 megaproyectos del Corredor Cancún-Tulum". Dirección General de Desarrollo Urbano-SEDESOL, octubre de 1993.

- ✓ Desarrollo Ecológico Tulum, resultó incompatible en un 80%, por lo que podrían ser construidos 3,000 cuartos.
- ✓ Paraíso Xel-Ha, resultó incompatible en un 50%, por lo que se podrían construir 6,000 cuartos.
- ✓ Xaac, resultó incompatible en un 60%. Con capacidad máxima de 3,000 cuartos.
- ✓ Mayalum, resultó incompatible en un 40%, por lo que tendría 9,000 cuartos.

<sup>17</sup> SEDESOL (1993): Nota informativa: "Propuestas del Gobernador de Quintana Roo relativas al Ordenamiento Ecológico y Urbano del Corredor Cancún-Tulum." 5 de noviembre de 1993.

Oficio núm. 0153 del 9 de diciembre de 1993, del Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo, dirigido al Subsecretario de Desarrollo Urbano e Infraestructura de SEDESOL y al Presidente del Instituto Nacional de Ecología-SEDESOL, por el que solicita: 1. Modificar los polígonos de veda y 2. se cambie la vocación de uso del suelo para hacer viables los 4 megaproyectos. Oficio núm. D.D.U.E./214 del 7 de diciembre de 1993, del Secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Quintana Roo a la Coordinadora General de Desarrollo Municipal de Quintana Roo. SECTUR también apoyó la solicitud de las autoridades estatales, mediante oficio s/núm. del 8 de diciembre de 1993, del Coordinador de Asesores del C. Secretario de Turismo, al Director General de Desarrollo Urbano de SEDESOL.

<sup>18</sup> SEDESOL (1993): Nota informativa: "Propuestas de los desarrolladores de megaproyectos turísticos, para modificar el ordenamiento ecológico del Corredor Cancún-Tulum."

semejante al anterior de 1993, que favoreció la rentabilidad de los megaproyectos impulsados por el Gobernador de Quintana Roo; eliminó áreas de preservación ecológica; no respetó los límites de los polígonos de veda y aumentó densidades turísticas, de tal suerte que el nuevo POE obtuvo la aceptación para lograr una capacidad acordada de 70 mil cuartos de hotel, aunque el potencial real que permitió fue de 217,352 cuartos. En pago de lo anterior, el gobierno de Mario Villanueva canceló definitivamente el proyecto de Ciudad Nizuc.<sup>19</sup>

El programa de ordenamiento ecológico de la región denominada Corredor Cancún-Tulum (POE 2001). Sin embargo, a los dos años de entrar en vigor el POE de 1994, comenzaron los trabajos para su actualización debido a la fuerte dinámica turística en la que había entrado el CCT bajo el impulso del TLCAN. Al final del proceso<sup>20</sup> se obtuvo un POE 2001 que contrariamente al discurso oficial, aumentó la capacidad posible de cuartos de hotel en un 150% con respecto al POE 1994, e incrementó al mismo tiempo las densidades de cuartos/ha. Lo anterior, a pesar de que redujo casi en un 30% las superficies de uso turístico; por el contrario aumentó las áreas de uso agropecuario, pero no por el impulso a las actividades primarias, sino por la desaparición de los polígonos de veda, lo que motivó que se le diera un uso de aprovechamiento forestal o agrícola a áreas anteriormente de protección ecológica.

En cuanto al uso industrial, aumentó un 442% como producto de la liberación de esas mismas áreas de veda que el nuevo POE señala para explotación de bancos de material

---

<sup>19</sup> El proyecto Nizuc fue impulsado por el interés personal del gobernador Miguel Borge, sin embargo, la SEDESOL lo consideró inadecuado debido a que se pretendía desarrollar sobre zonas inundables de alto valor ambiental.

<sup>20</sup> La actualización del Programa de Ordenamiento Ecológico se obtuvo después de 55 reuniones del Grupo de Trabajo y del Comité Técnico, efectuadas durante cinco años (aunque los trabajos tuvieron interrupciones durante ese período de tiempo).



pensando en la fuerte dinámica de construcción que se dará en el CCT; en las áreas de uso urbano se observó un incremento muy fuerte (247%) motivado principalmente por la incorporación de grandes predios anteriormente señaladas con uso turístico al interior de las zonas de crecimiento de las ciudades, pero que el nuevo POE (2001) no las consideró como turísticas sino que las disfrazó como áreas urbanas como es el caso de Playacar, con capacidad de más de 5 mil cuartos.

Los 80 mil cuartos reconocidos por las autoridades estatales realmente no fueron el tope máximo que el POE de 2001 permitió, ya que por el hecho de incrementar las zonas urbanas casi en un 250% e incluir 2,756.23 ha de uso turístico dentro de ellas (con un promedio de 37 cuartos/ha), brindó la posibilidad de aumentar la capacidad de cuartos hoteleros en 103,752 cuartos, que sumados a la potencialidad de construcción de cuartos otorgada por este nuevo Ordenamiento en otras áreas, hicieron un total de 431,388 cuartos, cantidad que superó en más de 5 veces a los 80 mil cuartos “acordados” inicialmente por las autoridades para todo el CCT como tope máximo. Lo anterior significó aumentar en casi el 200% de la potencialidad de construcción de cuartos hoteleros que permitía el POE de 1994.

Los Programas de Ordenamiento Local Municipales. En los últimos años, las necesidades del capital por abrir más áreas a la explotación inmobiliaria, ha desbordado la extensión original de la región denominada CCT.<sup>21</sup> Así es como actualmente se han elaborado o están elaborando POE`s para cada uno de los municipios que conformaron el CCT: en 2005, el municipio de Benito Juárez emitió su Programa de Ordenamiento

---

<sup>21</sup> Gobierno del Estado de Quintana Roo, México (1987): Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ecología 1987-1993 (p. 37).

Ecológico Local, seguido por el municipio de Solidaridad que emitió el propio en 2009. Actualmente está en proceso de elaboración el Programa de Ordenamiento Ecológico Local del nuevo municipio de Tulum, con lo cual quedará sin efecto el POE de 2001, y con lo que además en los hechos dejará de existir la región reconocida como Corredor Cancún-Tulum.

Los resultados obtenidos nos permiten señalar que el POE Local del municipio de Benito Juárez, es más permisivo que el anterior POE (2001), ya que en algunas áreas con anterior política de conservación, se les dio plena libertad a los desarrolladores inmobiliarios y turísticos al asignarles ahora una política de aprovechamiento. Aunque son menores los casos, se dio a algunas zonas un cambio favorable para su protección al cambiar la anterior política de conservación por una de protección, restauración o de preservación.

Por otra parte, en la evaluación del cumplimiento del anterior POE 2001, realizada durante la elaboración del POE de Solidaridad, concluyó que existían múltiples casos en los que no se había respetado la normatividad ambiental, por lo que se encontraron situaciones de deforestación, ocupación con instalaciones turísticas de predios con política de protección, aumento de densidades hoteleras, utilización de una superficie mayor a la permitida, etc. Al igual que el POE Local de Benito Juárez, el POE Local de Solidaridad es mas permisivo para favorecer proyectos urbanos y turísticos en zonas anteriormente señaladas con política de conservación o de protección ecológica.

Del análisis realizado a estos instrumentos de planeación ambiental se detectó que cada uno de ellos presenta un procedimiento metodológico diferente y por tanto, sus propuestas no son equiparables para determinar densidades poblacionales y turísticas.

Asunto de mayor importancia es que el análisis ambiental se segmenta por municipios de tal forma que no existe continuidad en las UGA's a pesar de que las condiciones ambientales no obedecen límites políticos.

De esta forma se concluye que los nuevos POEL municipales proponen áreas cuya normatividad otorga una posibilidad de crecimiento de cuartos de hotel del orden de los 531,937 cuartos, sin considerar los 5 mil que los actuales estudios para el POE del municipio de Lázaro Cárdenas prevén para el lugar.

**Tabla No.1: "Expectativa de cuartos en los POEL al año 2030"**

<b>ISLA MUJERES</b>	<b>BENITO JUÁREZ</b>	<b>SOLIDARIDAD</b>	<b>COZUMEL</b>	<b>CANCUN-TULUM (Municipio de Tulum)</b>	<b>LAZARO CÁRDENAS</b>	<b>TOTAL</b>
64,030 <sup>1</sup>	114,767 <sup>2</sup>	181,600 <sup>3</sup>	130,941 <sup>4</sup>	40,599 <sup>5</sup>	5,000 <sup>6</sup>	531,937 <sup>7</sup>

Fuente: Actualización del Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte del Estado de Quintana Roo. Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2010, con base en:

- 1 Programa de Ordenamiento Ecológico de la Zona Continental del Municipio de Isla Mujeres. Considera además las disposiciones del Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la Península de Chacmucuch, en el municipio de Isla Mujeres, Q. R. Plano TRMN 01 06 y del Programa de Desarrollo Urbano Ciudad Mujeres Zona Continental del Municipio Isla Mujeres (p. 86).
- 2 Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, febrero 10 de 2005.
3. Se considera como válida la cifra señalada en el documento de Diagnóstico. Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Solidaridad, Q. R. (pp. 76-77) y Pronóstico. Ordenamiento Ecológico Local Municipio de Solidaridad (pp. 62 y 79).
- Superficies obtenidas del plano E-2: Utilización General del Suelo, del Programa Director de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen 2002-2026.
- Superficies obtenidas del plano E-2: Utilización General del Suelo, del Programa Director de Desarrollo Urbano de Ciudad Aventuras 2002-2027.
- Para efectos de cuantificación, se incluyó la totalidad de la potencialidad de cuartos señalada por el PDU de Akumal. Superficies obtenidas del plano E-2: Usos del Suelo del Programa Director de Desarrollo Urbano de Akumal 2007-2032.
- 4 Programa de Ordenamiento Ecológico de la Isla de Cozumel y su Área Marina de Influencia. Las superficies urbanas fueron tomadas del plano E-3: Estrategia, usos del suelo, del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Cozumel.
- 5 Conforme a las posibilidades que señalan los PDU's de Tulum (UGA 4) y Chemuyil (UGA 10) vigentes: Superficies obtenidas del plano E-1: Zonificación y Usos del Suelo, de la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030.  
Superficies obtenidas del plano E-2: Utilización General del Suelo del Programa Director de Desarrollo Urbano de Chemuyil, 2002-2027.

- Considera además las UGA's del POET 2001 del Corredor Cancún Tulum que corresponden al área territorial del municipio de Tulum: UGA's y que poseen potencialidad de desarrollo turístico hotelero, como son: UGA's 7 (punta Solimán y X-Cacel hasta Xaak Chico) y UGA 11 (sur de Xel-Ha).
- 6 Programa de Ordenamiento Ecológico Local, Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, México. Diagnóstico y Pronóstico, enero de 2008 (pp. 139-140). Este estudio prevé que el mayor impacto del turismo será en la parte norte del municipio, concretamente en Holbox y Chiquilá (p. 143).
  - 7 Esta cantidad no incluye la estimación de cuartos para Lázaro Cárdenas.

## **CONCLUSIONES**

En conclusión, el camino que han seguido los POE, desde los primeros instrumentos que no plenamente eran de política ambiental, mas contenían elementos que derivaron poco a poco en los instrumentos altamente especializados que conocemos ahora, ha sido tortuoso, moldeado por fuerzas que han buscado plasmar sus intereses en ellos, y como hemos visto, lo han logrado en la mayoría de los casos.

Con la puesta en vigencia de los nuevos POE Locales de Benito Juárez y Solidaridad, las áreas para uso urbano y turístico se han incrementado al abrir al juego de los intereses inmobiliarios encubiertos por esos POE, no tan sólo la anterior franja costera correspondiente al CCT, sino la totalidad del territorio municipal. De esta forma, se logró abrir a la especulación inmobiliaria zonas que anteriormente (y aún mas por la existencia de los polígonos de veda) era impensable considerarlas para incorporar al interés inmobiliario

Tan sólo en el municipio de Benito Juárez, en casi todos los usos del suelo es superior a los que señalaba el POE (2001) del CCT para 4 municipios (Benito Juárez, Solidaridad, Cozumel y Tulum). Caso excepcional representa el POE Local de Solidaridad, el que por si mismo propone una superficie turística 15 veces mayor a la señalada por el POE 2001, y duplica la propuesta para uso urbano.

La puesta en valor de mayor superficie contribuirá al incremento de las ganancias por concepto de turismo. Tan sólo en el municipio de Solidaridad, se estima que una hectárea de uso turístico representa beneficios anuales del orden de \$825,841 US dólares, lo que comparado con la productividad de los terrenos en actividades agrícolas (\$145.23 US dólares), pecuaria (\$19,278.0 US dólares) y forestal (\$319.44 US dólares) explican el por qué la propuesta de los instrumentos de planeación urbana y ambiental para abrir cada vez más superficie a la actividad turística.<sup>22</sup> Con esto queda en evidencia que, en el proceso de acumulación de capital, *“...son las condiciones de producción de plusvalor las que sobredeterminan la incorporación de los procesos naturales a los procesos productivos... Las leyes del mercado...son las que determinan el ritmo y las formas técnicas de utilización y transformación de la naturaleza”*.<sup>23</sup>

En nuestra sociedad, el dinero es la medida de todas las cosas. Las condiciones ambientales únicas que poseía el CCT, el paisaje, la riqueza de especies vegetales y animales y los beneficios que aportaban en su interacción con el hombre, han perdido su valor específico al ser medidos de acuerdo a los beneficios económicos que producen.<sup>24</sup>

Desde la década de los 80, cuando aparece la política ambiental institucional en nuestro país, el mercado se ha erigido como el regulador del equilibrio ecológico, como parámetro para valorar los recursos naturales y para determinar e inducir las demandas futuras de los consumidores y los requerimientos de la población.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> H. Ayuntamiento de Solidaridad (2006): Pronóstico. Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo (pp. 27-30).

<sup>23</sup> Leff, Enrique (1994), Op. Cit (p. 144).

<sup>24</sup> Bellamy Foster, John (200), Op. cit (pp. 123-124). El autor señala que: *“...El dinero es el valor universal y autoconstituido de todas las cosas. Por lo tanto, es el dinero el que ha privado al mundo entero –tanto al mundo del hombre como al de la naturaleza- de su valor específico”*.

<sup>25</sup> Leff, Enrique (1994), Op. Cit (pp. 271-272).

Los instrumentos de política ambiental que han sido requeridos y producidos por nuestra sociedad, evidencian los esfuerzos del Estado por hacer funcional para el turismo una zona que ya había sido reclamada de formas diferentes en los diversos momentos de su historia. Los reclamos actuales basados en políticas ambientales que privilegian los avances de la técnica en la dominación de la naturaleza muestran claramente las contradicciones a las que esta sujeta esa política: por un lado la aparente comprensión de las leyes naturales y el diagnóstico de la situación del ecosistema como justificación básica para moldear a la naturaleza y su futuro a partir de los intereses del capital.<sup>26</sup>

El desastre ambiental al que se está orillando desde hace algunas décadas a la zona del CCT, ha sido dinamizado por esa contradicción, la que encierra al final del camino la creencia cierta de los grupos dominantes de que la naturaleza debe ser conformada de acuerdo a sus intereses,<sup>27</sup> sin reparar que esos intereses “*son autodestructivos,*” no solo porque elevan los costos de las condiciones de la producción (servicios urbanos, salud, etc.), sino porque destruye los mecanismos ecológicos responsables de la oferta natural de recursos.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> “Por eso, en ningún período nos encontramos con una mezcla mas abigarrada de frases altisonantes e inseguridad y torpeza efectivas, de aspiraciones mas entusiastas de innovación y de imperio mas concienzudo de la vieja rutina, de mas aparente armonía de toda la sociedad y mas profunda discordancia entre sus elementos”. Marx, Carl (1978): El dieciocho brumario de Luis Bonaparte. Ediciones en Lenguas Extranjeras. Pekín, China. (p. 17).

<sup>27</sup> Bellamy Foster, John (2000), Op. Cit (pp. 32-33).

<sup>28</sup> Leff, Enrique (1994), Op. Cit (p. 347).

**BIBLIOGRAFIA:**

- Acta de Instalación del comité de Ordenamiento Ecológico local del Municipio de Solidaridad, 9 de mayo de 2006. Documento descargado de la página electrónica [http://seduma.qroo.gob.mx/bitacora/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=76&Itemid=33](http://seduma.qroo.gob.mx/bitacora/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=76&Itemid=33) el 26 de enero de 2009.
- Bellamy Foster, John: *La Ecología de Marx. Materialismo y naturaleza*. Ed. El Viejo Topo, España, 2000.
- Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1991; 20 de agosto de 1993 y 20 de diciembre de 2001.
- Gobierno del Estado de Quintana Roo: *Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ecología 1987-1993*, México, 1987.
- H. Ayuntamiento de Solidaridad: *Pronóstico. Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Solidaridad*, Quintana Roo, México, 2006.
- Leff, Enrique: *Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Ed. Siglo XXI, México, 1994.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1 de marzo de 1993; 4 de marzo de 1993; 19 de diciembre de 2005 y 19 de diciembre de 2006.
- Propuesta de la Asociación de Propietarios e Inversionistas de la Costa Cancún-Tulum (s/fecha).
- H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Q. R.: *Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio Benito Juárez, Quintana Roo*, México, 2005.
- Schmidt, Alfred: *El Concepto de Naturaleza en Marx*. Ed. Siglo XXI Editores, México, 1983.