



Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo

GOBERNANZA E INTELIGENCIA TERRITORIAL PARA RESOLVER CONFLICTOS LIMÍTROFES

**EL CASO DE LA
PENÍNSULA DE YUCATÁN**

Ignacio Alonso Velasco



Todos los derechos reservados ©2023
Ignacio Alonso Velasco
profesor-investigador
Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo
Departamento de Derecho, en el Campus Cancún.
velasco@uqroo.edu.mx

ISBN-13: 979-8376690093
ISBN-10: 8376690093
Sello & Publicación Independiente

Universidad Autónoma del
Estado de Quintana Roo

SEGUNDA EDICIÓN
Febrero 2025

Ignacio Alonso Velasco
Autor

Fotografía de portada
Ignacio Alonso Velasco

Maquetado:
Luis Antonio González Silva

Edición
Colectivo Editorial
plumasnegraseditorial@gmail.com

Prohibida la reproducción total o parcial,
almacenamiento o transmisión de manera física o digital
de esta publicación, incluido el diseño de la portada,
sin autorización escrita del autor.

AGRADECIMIENTOS

AL ESTUDIOSO LECTOR

Esperando que encuentre utilidad en esta obra cuyo principal aporte es la creación de un modelo para aquellas regiones que tengan un problema en común y no puedan solventarlo de manera unilateral. Hay que entender que, en un mundo globalizado, es más provechoso perseguir los objetivos de manera asociada.

A YAMIT, MI QUERIDA ESPOSA

Por su incondicional apoyo y estar a mi lado incluso en los momentos y situaciones más difíciles, siempre ayudándome. Fue complejo culminar con éxito este proyecto, pero siempre fue muy motivadora y esperanzadora. Muchas gracias, amor.

A MI HIJA, VICTORIA,

Por ser mi mejor motivación para luchar por conseguir lo mejor. Gracias a ella soy capaz de lograr cosas increíbles, como lo es este libro, que no hubiera ni siquiera iniciado de no haber llegado ella al mundo.

A MIS PADRES, MARISOL Y ALBERTO

Por haberme forjado como la persona que soy en la actualidad. Muchos de los logros se los debo a ellos, incluido este. Me formaron con reglas y algunas libertades, pero al final de cuentas, me motivaron con constancia para alcanzar mis anhelos. Gracias.

CON AFECTO A QUIENES ENTREGAN SU AMISTAD SINCERA

Por ser como hermanos, pero de sangre diferente, y brindarme su apoyo cuando más lo necesito, como durante el proceso de redacción de esta obra.

EN ESPECIAL A QUIENES DEJARON EN MÍ SU LEGADO Y ME HAN COMPROMETIDO A SEGUIR SU EJEMPLO APORTANDO NUEVOS CONOCIMIENTOS A LA CIENCIA

Gobernanza e inteligencia territorial para resolver conflictos limítrofes. El caso de la Península de Yucatán

Dr. David Velázquez Torres

Proemio

Estas líneas son un reconocimiento a la ardua labor investigativa de Ignacio Alonso Velasco, quien demuestra en el libro reseñado tener una visión holística de la investigación geográfica que permite contemplar la asociación de temas de geografía física y humana enfocados al análisis territorial y la gobernanza. Sin duda, su perfil investigativo conjuga su formación en geografía y en derecho, lo cual se refleja en los análisis y propuestas finales de su obra.

A lo largo del libro se pueden observar capítulos debidamente concatenados en los que el autor expone la mirada geográfica y cartográfica desde las ciencias sociales y desde la geopolítica crítica. Esta obra ayudará a comprender e interpretar este tema, donde la disputa, la gobernanza y el análisis de la inteligencia territorial que se constituyen como la esencia de esta obra. La gobernanza e inteligencia territorial se constituyen en elementos fundamentales del análisis de la geografía emergente en este siglo XXI que busca deconstruir el saber geográfico para colocarlo en perspectiva, en contexto temporal, y de ese modo alejarnos de aquella práctica que fija al espacio como una realidad inerte, como naturaleza muerta. Distanciar-nos así de esa vieja herencia que se cuele muchas veces de modo mecánico e inconsciente bajo las premisas de miradas que naturalizan la comprensión geográfica, asumiendo los territorios, paisajes y lugares como espacios fijos y estáticos y no como memorias y expresiones identitarias que interactúan con los acontecimientos sociales, políticos y formas de vida cultural, que van construyendo procesos transformadores en diversas dimensiones y direcciones (Núñez, Aliste y Molina, 2019).

En el **capítulo I**, el autor trata la Geografía política como instrumento para ayudar al arte de gobernar. Señala que ésta goza de una posición privilegiada a la hora de intentar desentrañar las complejidades de nuestro mundo moderno. El geógrafo Horacio Capel en su libro “Nuevas geografías” (1984)

señalaba la importancia que había recobrado la geografía política a finales del siglo XX lo que tiene continuidad el siglo XXI, como lo señala Ignacio Alonso, donde hace mención del investigador Taylor (1994), rescatando entre otras ideas a esta disciplina que siempre ha avanzado en épocas en las que la sociedad mundial se enfrenta a cuestiones de verdadera importancia. Es por ello que se trata de una de las áreas de más rápido crecimiento de la geografía emergente.

En el **capítulo II** el autor hace mención de los conflictos de límites territoriales. Respecto de los cambios territoriales, a veces se tiene la impresión de que los mapas políticos globales y locales son estables o deberían serlo, y que cualquier cambio podría considerarse como una disfuncionalidad de la geografía política vigente. Sin embargo, una revisión general de la historiografía pone de manifiesto los continuos cambios de la geografía política mundial, regional o local, los cuales suelen ser turbulentos, convulsivos y altamente conflictivos.

El autor menciona al investigador Martínez (2016) quien sostiene que los cambios territoriales siempre van a existir, así como las confrontaciones y los conflictos geopolíticos. Por lo que en este libro de Alonso se va a abordar esta temática en el sentido de conducir las fuerzas conflictuales hacia un proceso con fines constructivos de una nueva estructura más amigable y con posibilidades de alcanzar niveles de desarrollo superiores.

Las disputas geopolíticas son muy complejas y el problema, dice Galtung (2003, p. 116): “es que la complejidad puede llegar a ser demasiada para que la mente humana pueda manejarla, por tanto, debe manejarse por aproximaciones de tres o cuatro actores y tres o cuatro fines”. Es por ello que la figura de asociación intermunicipal que aquí propone el autor Alonso partirá con la idea de coordinar tan solo a los municipios de Othón P. Blanco y al de Calakmul que son los que más cantidad de territorio se están disputando y es en donde siempre se ha dejado sentir más la tensión derivada de la indeterminación jurisdiccional. Además, se invitaría a adherirse al resto de los municipios, tanto campechanos como quintanarroenses, involucrados en la disputa, los cuales son Bacalar, José María Morelos y Hopelchén.

En el **capítulo III** señala el autor la aproximación al territorio en disputa desde la geografía física y regional. Aquí se habla de la necesidad de conocer el medio físico de varias regiones

de México, como el sur de la Península de Yucatán, en donde la climatología, la hidrología, la geomorfología, la edafología y la biogeografía son fundamentales para su desarrollo sostenible.

Muchos factores favorecen el interés de los gobiernos en la zona, como lo es la posible presencia de petróleo en el subsuelo y los numerosos vestigios prehispánicos, que atraen cada vez más turistas ávidos en conocer acerca de la cultura maya.

La Reserva de la Biosfera de Calakmul está críticamente amenazada. Se requieren acciones urgentes para asegurar el manejo y conservación de su biodiversidad. Por ello, es fundamental tener en cuenta la geografía física, ya que guarda una especial relación con el ordenamiento territorial. A través de este proceso de carácter técnico-político-administrativo se pretende configurar una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con sus potencialidades y limitaciones, con las expectativas y aspiraciones de la población y con los objetivos del desarrollo (Velázquez y Ceballos, 2015).

A finales del siglo XIX la desmesurada explotación extractiva del bosque, a cargo de los concesionarios y de las empresas forestales, aparte del beneficio económico que se perseguía, también significó una táctica del gobierno para ocupar e impulsar la colonización del territorio en manos de los mayas, quienes desde la última mitad del siglo XIX, y aún entrado en el XX, combatieron para conservar la selva que les servía de refugio, hogar, recinto sagrado y que les daba tantas cosas para su vida cotidiana. Era necesario ganar la guerra a los indígenas rebeldes para poder definir y controlar la frontera con Belice y, además, aprovechar las riquezas que el gobierno de Yucatán no había podido mantener bajo su dominio.

La colonización humana que se ha estado llevando a cabo en las últimas décadas en zonas selváticas de la Península de Yucatán conlleva la sustitución de las comunidades vegetales primitivas por sistemas agrícolas y pecuarios. A través del transcurso de los ciclos agrícolas y la escasa disposición de capacidades tecnológicas de los pobladores, se va ampliando paulatinamente la frontera agropecuaria mediante el reemplazo y la fragmentación de la selva (García y Pat, 2000).

Una importante parte de la población que habita en el medio rural y depende de los ecosistemas forestales son comunidades con altos índices de pobreza y marginación. A pesar de esto, algunas comunidades, como Noh Bec y Tres Garantías, han

alcanzado una gran experiencia en el manejo activo de sus bosques, que incluye una progresiva incorporación de superficies de manejo a esquemas de certificación.

En síntesis, este capítulo aborda la importancia de los recursos naturales en el contexto de la gobernanza e inteligencia territorial en el área de estudio delimitada en este trabajo, inserta en la Península de Yucatán, los espacios productivos de las comunidades están ocupados por cuatro actividades: la explotación ganadera impulsada en los ochenta con apoyo de programas públicos en forma de potreros, la producción de maíz para autoconsumo mediante el uso de la técnica agrícola de roza, tumba y quema, el cultivo comercial del chile jalapeño y la práctica de la apicultura.

El Estado de Quintana Roo se proponía como prioridad, dentro de su Plan de Desarrollo para el periodo 2016-2022: “Garantizar la protección, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales para mejorar la calidad de vida de los quintanarroenses, mitigando los impactos derivados de las principales actividades productivas, que generan afectación al medio ambiente y a la biodiversidad (Programa 28: “Medio ambiente y sustentabilidad).

Los resultados de estas políticas públicas ya se están obteniendo. La deforestación ha disminuido en la última década en la Península de Yucatán. Según el último reporte de la FAO sobre los recursos forestales del mundo, se confirma una baja en la tasa de deforestación en el territorio mexicano de -0.3 % (mil 900 km²/año) entre 1990 y 2000, a -0,2 % (mil 340 km²/año) entre 2000 y 2010 y, finalmente, baja a -0.1 % (920 km²/año) entre el 2010 y 2015. Esto tiene su reflejo en la caída de emisiones de carbono y contrasta con las cifras de GFC, según las cuales de 2015 a 2016 México ha perdido 2 mil 530 km² de bosque y selva, la mayoría en Chiapas y en la Península de Yucatán, y la deforestación aumentó en un 37 % a nivel nacional.

En el **capítulo IV** el autor realiza un trabajo de cartografía histórica para ilustrar los antecedentes de los límites fronterizos en la Península de Yucatán. A mi parecer, este capítulo es fundamental en el análisis de la temática central del libro, considerando que desde la perspectiva histórica existen antecedentes muy importantes para poder entender la importancia del tema, donde a finales del siglo XIX la frontera sur de México

era una región fuera del control de la soberanía nacional y era un imperativo recuperarla. Los indígenas tenían su centro de operaciones en Chan Santa Cruz, al centro de la porción oriental de la Península, y en Icaiché, en las cercanías de la frontera peninsular con Guatemala. Manuel José Sierra Méndez fue el encargado, en 1895, de elaborar el proyecto de crear un Territorio Federal y el 23 de septiembre de 1901, Bernardo Reyes, Secretario de Guerra y Marina, se lo presentó al Secretario de Gobernación, por instrucciones del Presidente Porfirio Díaz. Finalmente, por medio de decreto del Congreso de la Unión, publicado el 24 de noviembre de 1902 en el Diario Oficial de la Federación, se erigió el Territorio Federal de Quintana Roo, cuya existencia se ratificó al aprobarse la Constitución de 1917.

Así se trató de restringir el tráfico ilegal de armas y el contrabando que los ingleses de Belice llevaban a cabo por el Río Hondo, al mismo tiempo que se cooptaban las posibles intenciones de los enriquecidos henequeneros en caso de que quisieran sustraerse del poder central, llevándose la riqueza henequenera y la reserva de las selvas sudorientales (Ramayo, 1997).

En la región de estudio de esta obra se puede hablar tan solo de una postura tirante y no de violencia armada, aunque esto es algo que ha ido fluctuando a lo largo de las décadas, habiéndose presentado conatos puntuales de violencia física.

El **capítulo V** se titula: “Migración y colonización de la zona de estudio y percepción poblacional de la disputa territorial”. En él se da a conocer la percepción que tiene la población asentada en la región de estudio sobre la disputa territorial entre Campeche y Quintana Roo y acerca de los servicios públicos con los que cuentan. Igualmente, se exponen resultados de una encuesta relativos a cuestiones migratorias de los habitantes y sobre qué opinión les merece la propuesta de solución que se plantea a la indeterminación territorial en este proyecto de investigación, relativa a la creación de una asociación entre los Municipios de Othón P. Blanco y Calakmul.

El **capítulo VI** lleva por título: “Diseño de un modelo de asociación para los municipios del caso de estudio”. Debido a que los problemas ambientales trascienden límites territoriales, la atención a dichas complicaciones y los arreglos institucionales vigentes están totalmente rebasados ante los procesos económicos y sociales que inciden en los sistemas de uso del territorio.

El autor señala que existe, entonces, una necesidad de integralidad y continuidad en la gestión ambiental, ante la complejidad ecológica, económica, política y social de prácticamente todas las regiones de México. Se requiere contar con la capacidad técnica y de gestión para el diseño e implementación de los programas de gestión ambiental y la prestación de servicios públicos, con una adecuada y exitosa consecución de las responsabilidades municipales.

El fortalecimiento de la autonomía municipal ha permitido la revaloración de los espacios locales y regionales y esto ha conferido a los gobiernos municipales mayor relevancia para la resolución de los problemas de desarrollo y manejo de recursos naturales, contaminación y gestión del territorio, a través de una política de descentralización de la gestión pública que les otorga nuevas funciones.

En Europa, el enfoque LEADER consiste en ceder la iniciativa de la planificación a las comunidades locales de cada territorio rural que, organizadas en GAL (asociaciones público-privadas de funcionamiento asambleario), elaboran y ejecutan una estrategia de desarrollo para dicho territorio aprovechando sus recursos (Esparcia, Escribano y Buciega, 2015).

En el **capítulo VII** se realiza un diseño de un modelo de asociación para los municipios del caso de estudio. Aquí se destaca que los problemas ambientales trascienden límites territoriales, la atención a dichas complicaciones y los arreglos institucionales vigentes están totalmente rebasados ante los procesos económicos y sociales que inciden en los sistemas de uso del territorio.

Existe, entonces, una necesidad de integralidad y continuidad en la gestión ambiental, ante la complejidad ecológica, económica, política y social de prácticamente todas las regiones de México. Se requiere contar con la capacidad técnica y de gestión para el diseño e implementación de los programas de gestión ambiental y la prestación de servicios públicos, con una adecuada y exitosa consecución de las responsabilidades municipales. El fortalecimiento de la autonomía municipal ha permitido la revaloración de los espacios locales y regionales y esto ha conferido a los gobiernos municipales mayor relevancia para la resolución de los problemas de desarrollo y manejo de recursos naturales, contaminación y gestión del territorio, a través de

una política de descentralización de la gestión pública que les otorga nuevas funciones.

En México, la incorporación de reformas constitucionales, legislativas y reglamentarias durante las últimas cuatro décadas provocan un proceso de cambio institucional y estructural gracias a la introducción de nuevos mecanismos de gestión pública que, basados en modelos de descentralización y desconcentración, hacen que sea una realidad la cooperación en las relaciones intergubernamentales y en la planeación del desarrollo (Ponce, 2010). También estas reformas a la normatividad aplicable dan a los municipios mexicanos nuevas atribuciones y competencias en aspectos de gestión ambiental, planeación del uso del suelo y de los recursos naturales, entre las cuales resaltan los aspectos relativos al abastecimiento y saneamiento de las aguas, la disposición de los desechos sólidos y el ordenamiento territorial con el consecuente control del cambio de uso de suelo.

En este escenario son necesarios otros mecanismos de concertación que sean ágiles y respondan de manera inmediata a las demandas e iniciativas generadas por la población local y los actores sociales e institucionales en la región. Son convenientes y pertinentes las asociaciones municipales que llevan consigo a la creación de una agencia ambiental intermunicipal por múltiples razones. Para empezar, las regiones ecológicas no corresponden a la división política de jurisdicciones municipales, lo que se hace evidente en la extensión de los bosques tropicales presentes en el territorio bajo conflicto territorial.

La idea del autor consiste en que cuando varios ayuntamientos comparten problemas de gestión del territorio en un mismo ecosistema, al estar vinculados entre sí por procesos ecológicos y socioeconómicos, como ocurre en este caso de estudio, es fundamental fortalecer sus capacidades institucionales para la gestión integral del medio ambiente mediante arreglos intermunicipales en el contexto del manejo integral del territorio compartido.

Los esquemas de asociación municipal permiten la solidaridad y cooperación entre municipios vecinos y hacen posible la realización de proyectos en común o el funcionamiento de un servicio público que sobrepasaría los recursos de cada uno de los municipios por su magnitud o por su costo.

Lo que aquí se pretende es crear un esquema semejante a los consorcios locales que en España han demostrado ser “un instrumento adecuado dentro de las relaciones de coordinación interadministrativa de carácter estable y permanente, pues supone la creación de una persona de carácter instrumental, que contribuye a lograr los principios constitucionales de eficacia y eficiencia” (Aparisi, 2016).

Por todo lo anterior es que en este libro se propone la constitución de un modelo de cooperación intergubernamental horizontal y vertical, bajo el enfoque multiactor y multinivel, constituido por una junta intermunicipal, que sería el órgano de gobierno, cuyas decisiones se ejecutarían por medio de un agente técnico local, que atendería de manera integral todo el territorio bajo conflicto.

Las decisiones tomadas por el órgano colegiado directivo serían fruto del asesoramiento de un consejo ciudadano, integrado por habitantes de los municipios asociados, que cuenten con el respaldo de organizaciones públicas, privadas o sociales; no gubernamentales sin fines de lucro o de la comunidad científica. Esto haría posible una nueva forma de definir la acción de gobierno, denominada gobernanza territorial, la cual implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles implicados a la hora de hacer política y tomar decisiones, caracterizado por la participación, la coordinación, la cooperación y la concertación (Farinós, 2011).

En el capítulo VIII, titulado: “Evaluación de las condiciones de asociacionismo en los municipios objeto de estudio”, el autor propone, a través de una serie de reflexiones, un modelo evaluativo de cooperación intermunicipal, que se constituye como la propuesta más relevante de la obra de Alonso. Las intermunicipalidades tienen un gran potencial que se ha de estimular con el fin de que los municipios puedan incrementar y mejorar sus capacidades en sus ámbitos de competencia. Por medio de esta figura se pueden ejecutar proyectos sin importar ideologías políticas, limitantes económicas o periodos de gobierno, tan solo es necesario tener como objetivo prioritario alcanzar el bienestar de la población, por medio de la construcción de procesos, proyectos y optimización de recursos, gracias a las economías de escala y el aprovechamiento eficiente del territorio.

Se dice que los municipios son autónomos, este concepto implica la posibilidad de darse normas de distinto rango, de

autogobernarse con una orientación de futuro compartido y significa bastarse a sí mismo, pero en la vida social esto es imposible pues ésta consiste, precisamente, en depender de los demás, es por ello que el asociacionismo municipal es tan antiguo como el municipalismo. Por su número y heterogeneidad, los gobiernos locales saben que solo su organización les permite apoyarse y relacionarse con la sociedad nacional e internacional.

El actual esquema, que incluye una dirección omnímoda, decisión centralizada e impuesta y participación social escasa o nula, se muestra claramente rebasado por otras estrategias en las que el gobierno nacional y estatal ceden atribuciones y hasta acciones ejecutivas al otro orden gubernamental, el municipal, y a los integrantes de la sociedad civil, en el ánimo de aumentar los soportes de legitimidad a su mandato, lo cual propicia un mayor protagonismo sobre factores reales de poder

La propuesta que en el libro reseñado se plantea, refiere que cada nivel de gobierno habrá de ejercer la gobernanza territorial y la gestión ambiental con el enfoque y actividades que le competan; esto es, el orden federal contará en las entidades federativas con las delegaciones de programas para el desarrollo que tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las secretarías, las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población.

Por su parte, al orden local, le corresponde la gestión del territorio en gobernanza en concurso con un organismo público descentralizado, que adoptará la forma de una agencia ambiental intermunicipal, responsable de la operación cotidiana y la planificación a mediano y largo plazo.

Se plantea también la creación de un consejo ciudadano, el cual asesoraría al órgano colegiado directivo, es decir, a la junta intermunicipal, la cual estaría constituida con una superioridad de votos por parte de los representantes municipales, al ser los que la integrarían de forma mayoritaria, lo cual es necesario para poder considerar a esta agrupación de tipo intermunicipal, aunque tenga integrantes de otro nivel de gobierno.

El autor señala que los abordajes teóricos y metodológicos contenidos en este libro pueden contribuir a una mejor

comprensión de los temas que trata y, también, pueden ayudar a pensar la diversidad y la heterogeneidad de conflictos en torno al espacio, el territorio y su transformación en un marco de relaciones de poder.

En este libro, Ignacio Alonso, ubica la geografía del Estado como un factor de orden que privilegia el espacio concebido por encima del espacio vivido, contradicción frente a la cual solo el análisis relacional puede superar la dicotomía espacial concebido-vivido.

Otra dicotomía que registra esta obra se refiere al enfoque marxista de la geografía radical, en la que podemos observar cómo juega el capitalismo en la transformación del espacio en un territorio, cuya disputa por el poder no se acota a la potencia pública del Estado, sino donde, además, interviene el carácter social de la acumulación capitalista, pues el valor de cambio establece su predominio en el transcurso de una lucha encarnizada contra el valor de uso, después de haberlo constituido como tal y sin jamás separarse de él.

Esta obra sin duda es un libro de consulta obligada para estudiantes y profesores de nivel universitario de licenciatura y posgrado y que ofrece una posición original y crítica desde la perspectiva de las geografías emergentes de América Latina y que también servirá para los tomadores de decisiones políticas en Quintana Roo, Campeche y Yucatán.

Í N D I C E

Resumen	3
----------------------	----------

Abstract.....	4
----------------------	----------

CAPÍTULO I

La geografía política como instrumento para ayudar al arte de gobernar	5
---	----------

1.- INTRODUCCIÓN	5
2.- EL ESPACIO	8
2.1. <i>Concepto y tipología</i>	8
2.2 <i>Acepciones del espacio geográfico</i>	10
3.- EL TERRITORIO	12
3.1 <i>Problemas de territorialidad</i>	14
3.2 <i>Los municipios y sus disputas territoriales</i>	15
4.- LA DIVISIÓN TERRITORIAL.....	17
4.1 <i>Concepto y tipologías de frontera</i>	17
4.2. <i>Crítica actual al papel de las fronteras</i>	22
4.3 <i>Líneas y regiones fronterizas</i>	23
5.- APROPIACIÓN Y ORDENACIÓN TERRITORIAL.....	25
5.1 <i>Conceptualización, clasificación y modelos territoriales</i>	25
5.2 <i>Organización político-administrativa de México</i>	31
5.3 <i>Delimitación y demarcación territorial de Quintana Roo</i>	36
6.- CONCLUSIONES	38

CAPÍTULO II

Conflictos de límites territoriales.....	41
---	-----------

1.- INTRODUCCIÓN	41
2.- CONFLICTOS Y DISPUTAS	47
3.- CONFLICTOS INTRAESTATALES Y TIPOLOGÍAS	48
4.- LA CAUSA QUE PROVOCA LA DISPUTA EN LA PENÍNSULA DE YUCATÁN.	53
5.- LA TEORÍA DEL CONFLICTO APLICADA A LOS PROCESOS TERRITORIALES	56
6.- CONSECUENCIAS DE QUE LA SCJN RESUELV A UNA CONTROVERSI A DE LÍMITES	59
7.- SOLUCIONES PLANTEADAS AL ESTUDIO DE CASO.....	60
9.- CONCLUSIONES	70

CAPÍTULO III

Aproximación al territorio en disputa desde la geografía física y regional 73

1.- INTRODUCCIÓN	73
2.- CARACTERIZACIÓN FÍSICO-NATURAL DEL TD	78
2.1. <i>Climatología</i>	78
2.1.1. Precipitación	79
2.1.2. Temperatura	81
2.1.3. Radiación solar.....	82
2.1.4. Insolación	83
2.1.5. Evapotranspiración	83
2.1.6. Riesgo hidrometeorológico.....	83
2.2. <i>Hidrología</i>	84
2.3. <i>Geomorfología</i>	87
2.4. <i>Edafología</i>	92
2.5. <i>Biogeografía</i>	94
2.5.1. Vegetación	94
2.5.2. Biodiversidad	96
3.- LA LUCHA POR LA EXPLOTACIÓN FORESTAL COMO MOTIVO PRINCIPAL DE DISPUTA EN LA PENÍNSULA DE YUCATÁN	99
4.- MARCO HISTÓRICO DE LA INDUSTRIA DE LA MADERA Y EL CHICLE EN LA PENÍNSULA DE YUCATÁN.....	101
5.- LA RELACIÓN ENTRE LA PÉRDIDA DE COBERTURA VEGETAL Y EL POBLAMIENTO RURAL	108
6.- LA MADERA COBRA VENGANZA	109
7.- REVISIÓN DE LA TASA DE DEFORESTACIÓN Y USOS DE SUELO EN EL ÁREA BAJO DISPUTA TERRITORIAL ENTRE LOS MUNICIPIOS DE OTHÓN P. BLANCO Y CALAKMUL	112
8.- ¿QUÉ SE ESTÁ HACIENDO PARA REVERTIR LA SITUACIÓN?.....	117
9.- CONCLUSIONES	122

CAPÍTULO IV

Trabajo de cartografía histórica para ilustrar los antecedentes de los límites fronterizos en la Península de Yucatán..... 127

1.- INTRODUCCIÓN	127
2.- PROCEDIMIENTOS, MÉTODOS Y TÉCNICAS	129
3.- RESULTADOS	130
4.- DECRETOS PRESIDENCIALES QUE DETERMINARON LA EXISTENCIA DE QUINTANA ROO EN EL SIGLO XX	135
5.- CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTAS PARA LA DEFENSA DEL TERRITORIO	146
6.- CONCLUSIONES	164

CAPÍTULO V

Migración y colonización de la zona objeto de estudio y percepción poblacional de la disputa territorial167

1.- INTRODUCCIÓN	167
2.- METODOLOGÍA.....	167
3.- PROCESO DE MIGRACIÓN Y POBLAMIENTO DEL ÁREA DE ESTUDIO	171
4.- PERCEPCIÓN POBLACIONAL DEL CONFLICTO TERRITORIAL	179
5.- CONCLUSIONES.....	201

CAPÍTULO VI

La cooperación transfronteriza207

1.- INTRODUCCIÓN	207
2.- LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN LA UNIÓN EUROPEA	210
3.- VENTAJAS Y DESVENTAJAS, INCENTIVOS E INHIBIDORES DE LA ASOCIACIÓN MUNICIPAL.....	213
4.- DIFERENTES MODELOS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL.	218
4.1. <i>Redes de cooperación entre ciudades</i>	218
4.2. <i>Comarcas</i>	220
4.3. <i>Municipios metropolitanos</i>	221
4.3.1. El caso de Francia.....	224
4.4. <i>La figura de las mancomunidades y los consorcios locales en España</i>	227
5.- CONCLUSIONES.....	231

CAPÍTULO VII

Diseño de un modelo de asociación para los municipios del caso de estudio235

1.- INTRODUCCIÓN	235
2.- REFORTALECIMIENTO DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA A NIVEL LOCAL	243
3.- PROPUESTA DE ASOCIACIÓN MUNICIPAL COMO MODELO DE GOBERNANZA PARA EL CASO DE ESTUDIO	247
4.- CONCLUSIONES	255

CAPÍTULO VIII

**Evaluación de las condiciones de asociacionismo en los
municipios objeto de estudio..... 261**

1.- INTRODUCCIÓN 261

2.- METODOLOGÍA 263

3.- RESULTADOS 267

 3.1.- *Cantidad poblacional*..... 267

 3.2.- *Localización geográfica* 269

 3.3.- *Marginación*..... 269

 3.4. *Deuda* 274

 3.5. *Legislación* 275

 3.6. *Ideología*..... 279

 3.7. *Asesoría* 282

4.- CONCLUSIONES 282

CONCLUSIONES FINALES..... 289

REFERENCIAS 295

BIBLIOGRÁFICAS 295

CARTOGRÁFICAS..... 307

INSTITUCIONALES 314

HEMEROGRÁFICAS 319

**GOBERNANZA
E INTELIGENCIA
TERRITORIAL
PARA RESOLVER
CONFLICTOS
LIMÍTROFES**

**EL CASO DE LA
PENÍNSULA DE YUCATÁN**

RESUMEN

Desde que en 1902 se constituyera el Territorio Federal de Quintana Roo en la Península de Yucatán, México, existe una disputa por una franja de tierra superior a los 10 mil 200 km². Dada la coyuntura política, no se vislumbra una pronta solución al problema, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sigue sin pronunciarse al respecto, por la vía contenciosa, y las entidades federativas implicadas no se ponen de acuerdo sobre la delimitación de sus territorios estatales, por la vía de un convenio amistoso.

Los pobladores de las localidades ubicadas en la franja en disputa tienen muchas necesidades y, para que éstas sean gestionadas, piden al gobierno más cercano, el municipal, que las atienda. Los Ayuntamientos tienen la intención de satisfacer las demandas de su población, pero temen incurrir en responsabilidades debido al conflicto territorial en curso.

La inexistencia de un “modelo de gestión intermunicipal consistente” entre Campeche y Quintana Roo está generando ineficiencia y falta de respuestas oportunas para lograr el desarrollo sostenible de esta área rural y turística del estado mexicano, lo que, a su vez, está generando situaciones de “ausencia de estado” o de “intervención desordenada” del mismo. Por ello, en este libro se propone poner en práctica la gobernanza e inteligencia territorial como soluciones a las consecuencias negativas que se derivan de la disputa territorial sobre la población asentada en el territorio bajo indefinición jurisdiccional.

ABSTRACT

Since in 1902 the Federal territory of Quintana Roo was established in the Yucatan Peninsula, México, there is a dispute between a strip of land greater than 10.200 km². Given the political juncture, there's no early solution to the problem, as the Supreme Court of Justice of the Nation still doesn't pronounce on it, by the contentious way, and the federal entities involved don't agree on the delimitation of their state territories, by way of a friendly agreement.

The settlers of the communities located in the disputed strip have many needs and, in order for them to be managed, they ask the nearest government, the municipal one, to attend them. The town councils intend to satisfy the demands of their population, but they are afraid to incur responsibility due to the ongoing territorial conflict.

The non-existence of a "consistent inter-municipal management model" between Campeche and Quintana Roo is generating inefficiency and lack of timely responses to achieve the sustainable development of this rural and tourist area of the Mexican state, what, in turn, is generating situations of "absence of state" or "disorderly intervention" of the same. For this reason, in this book it is proposed to put into practice territorial governance and intelligence as solutions to the negative consequences that derive from the territorial dispute over the population settled in the territory under jurisdictional uncertainty.

CAPÍTULO I

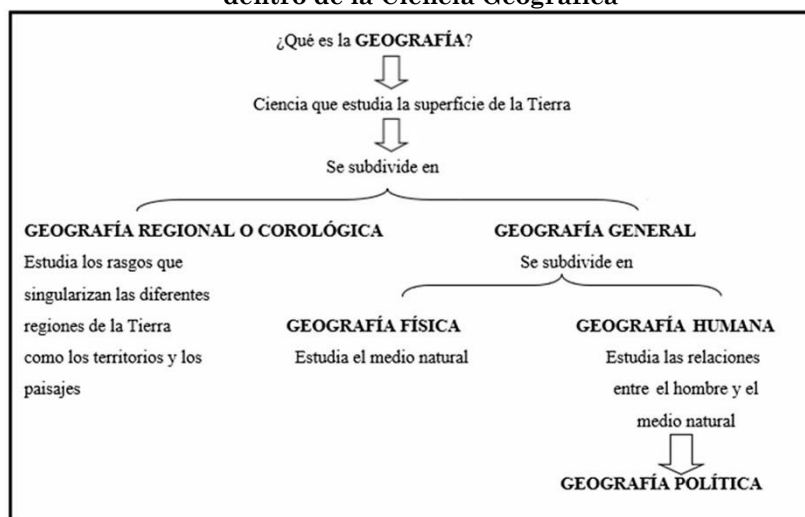
La geografía política como instrumento para ayudar al arte de gobernar

1.- INTRODUCCIÓN

La Geografía Política goza de una posición privilegiada a la hora de intentar desentrañar las complejidades de nuestro mundo moderno. En opinión de Taylor (1994), esta subdisciplina siempre ha avanzado en épocas en las que la sociedad mundial se enfrenta a cuestiones de verdadera importancia, es por ello que se trata de una de las áreas de más rápido crecimiento de la geografía contemporánea (p. 151).

Dentro de la ciencia de la Geografía, esta área del conocimiento la podemos ubicar dentro de la denominada como Geografía Humana, junto a otras subdisciplinas tales como la Geografía urbana, la rural, de la salud, económica, de la población, etc.

Figura 1. Ubicación de la Geografía Política dentro de la Ciencia Geográfica

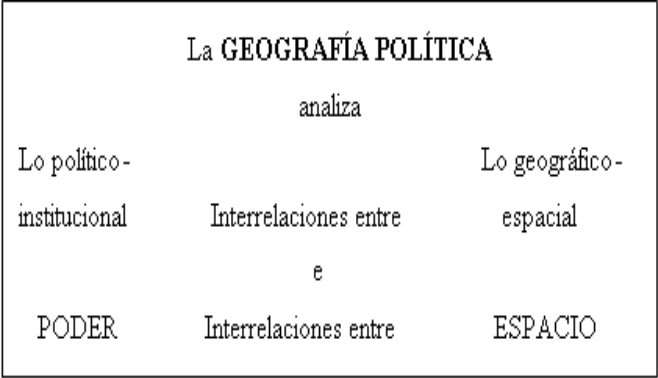


Fuente: Elaboración propia

La geografía política trata de estudiar las interrelaciones entre el poder político, las estructuras políticas y la configuración del territorio, no limitándose al estudio del Estado como unidad político-territorial (fronteras territoriales y sistema interno-cio-nal), ya que su campo de conocimiento comprende desde el

tratamiento del poder y el espacio, pasando por la problemática del medio ambiente a nivel internacional o la centralidad de las capitales, hasta las políticas de provisión de servicios públicos, la regionalización política o el comportamiento electoral.

Figura 2. El objeto de la Geografía Política



Fuente: Elaboración propia

El término *política* surge en la antigua Grecia como ciencia que estudia el comportamiento de las *polis* o ciudad-estado. Se trata de una actividad propia del ser humano, quien al vivir en sociedad necesita realizar actividades de esta índole. La política se manifiesta en forma de dominación, mediante la imposición de la voluntad de algunas personas sobre otras. Se trata de una demostración concreta y empírica del poder (Pereznieta, 2005).

Ratzel, en *Politische Geographie*, pone a la Geografía Política al servicio de un interés particular, nacionalista, derivado de su pasado como veterano de la guerra franco-prusiana y su formación en la doctrina determinista de Herder y en la visión estatista de Kant y Hegel. Los aportes teóricos ratzelianos se desarrollan dentro del Estado, organismo imperfecto, sujeto a determinadas conformaciones del suelo y la situación del territorio, las leyes, el “espacio vital” (*Lebensraum*) y el dominio de los mares. Este autor trataba de explicar desde el tamaño del Estado, su forma de organización, su carácter pacífico o militar, hasta el optimismo o el pesimismo del pueblo, el espíritu progresivo o retrasado, el amor de la libertad o de la subordinación a través de esas influencias geográficas. Mucho ha evolucionado la Geografía Política desde el pensamiento decimonónico de Friedrich Ratzel hasta el día de hoy. En la Tabla 1. se sintetizan los hitos en el desarrollo de esta subdisciplina.

Tabla 1. Evolución de la Geografía Política

PRIMER MOMENTO	ACTUALIDAD
Atención en una unidad política: El Estado.	Renovada vertiente aplicada. Auge de la especialización, de las investigaciones concretas y de diversos avances metodológicos.
Interés: el territorio/nación (ambos atributos del Estado)	Nuevas unidades político-territoriales. Consolidación de niveles subestatales y locales.
Surge del interés que existía con respecto a las posibilidades militares que los países podían tener en función de la ocupación de un territorio determinado.	Enfoque: estudia instituciones políticas, que pueden ser pequeñas (provincia, región) o hasta grandes bloques económicos o políticos de carácter internacional. No se trata tan solo de países. Impacto de la globalización y de la nueva economía, especialmente en el estudio de las relaciones internacionales.
Friedrich Ratzel (siglo XIX) concluye que el Estado es un organismo vivo, determinado por el medio y en constante lucha por su supervivencia (Concepción organicista)	Territorio: nace el concepto de territorialidad (acciones humanas vehiculizadas a través del control territorial) y una nueva relación entre territorio e identidad.
Poca importancia a los niveles subestatales que fueron reemplazados por regiones.	Límite y frontera como ámbito de integración. En especial la frontera. Nace la Geografía electoral.

Fuente: Elaboración propia

De la mano de López y Benito (1999), resulta pertinente distinguir *Geografía Política* (estudio de los fenómenos políticos en su contexto espacial y el de los efectos espaciales de procesos políticos) de *Geopolítica* (parte de la Geografía Política que se limita al estudio geográfico de las rivalidades políticas internacionales y no de las intranacionales). También es conveniente diferenciar ambos conceptos del de *Geoestrategia*, que constituye otra parte de la Geografía Política, en la cual se analiza la organización en el espacio de las fuerzas militares, políticas y económicas

implicadas en una guerra o en las operaciones de defensa de un territorio.

La presente obra, basada en un conflicto entre entidades federativas pertenecientes al mismo Estado-nación, trata sobre Geografía Política, pero no sobre Geopolítica o Geoestrategia, en donde han destacado autores de la talla como los alemanes Alexander von Humboldt, Karl Ritter, Friedrich Ratzel y Karl Haushofer; los franceses Yves Lacoste, Albert Demangeon y Jean Brunhes; el inglés Sir Halford J. Mackinder, el estadounidense Alfred T. Mahan o el sueco Johan Rudolf Kjellén.

2.- EL ESPACIO

2.1. Concepto y tipología

El espacio es el *continente* de todos los objetos, fenómenos y procesos que se dan en el mundo. Todo hecho o fenómeno sucede en algún *lugar* del espacio y en algún *momento* del tiempo (Higuera, 2003).

Este autor considera que el término espacio no es unívoco y, por lo tanto, admite infinidad de significados, lo que obliga a ponerle un “apellido” o calificativo para concretar su significado, como se verá en el siguiente apartado. El concepto de espacio ha sido permanentemente reconstituido y redefinido según el interés de cada grupo. Los conceptos de espacio y los discursos elaborados en torno al mismo han estado cambiando al ritmo de la metamorfosis paradigmática de la geografía a través de su historia. El espacio es el concepto central de la geografía como disciplina, pero la propia naturaleza del espacio y las diferentes interpretaciones del concepto no se han tenido casi en cuenta. Son comunes las afirmaciones de geógrafos en torno a que el espacio no es absoluto sino relativo y social, o las de sociólogos que declaran equivocada y obsoleta la noción de espacio absoluto.

En opinión de Delgado (2003), la poca importancia dada al espacio es la causa del escaso interés que se le concedió a la geografía, y de la mala reputación de la que gozaban los geógrafos en comparación con otros científicos sociales. Hasta los comienzos de la “revolución cuantitativa” el espacio no fue una categoría central para la geografía, ni mucho menos su objeto de investigación reconocido. Según David Harvey, a finales de los años 60, las cuestiones teóricas relacionadas con el espacio eran poco importantes y, sobre todo, nada claras.

Santos (1990) distingue entre cuatro espacios en las sociedades capitalistas estructurales: 1. El espacio doméstico; 2. El

espacio de la producción; 3. El espacio de la ciudadanía, y 4. El espacio mundial. Este autor explica que la utilización del territorio por parte del pueblo crea el espacio y que las relaciones entre el pueblo y su espacio y las relaciones entre los diversos territorios nacionales están regulados por la función de la soberanía. A partir de los 70's se iniciaron esfuerzos teóricos de geógrafos que ayudaron a la comprensión del espacio y del tiempo en las sociedades posmodernas, pero a pesar de ello, a inicios de la década de los noventa, Santos sostenía que: "La geografía es viuda del espacio".

Según Luna (2010, p. 3): "el espacio funciona como un dato del proceso social. Los conjuntos espaciales están compuestos de dos componentes en permanente interacción".

- Disposición de los elementos naturales y antrópicos sobre el territorio: Arquitectura de los volúmenes rocosos, clima, vegetación, suelos, circulación hídrica, océanos o mares.
- Conjunto de variables económicas, culturales y políticas que dan significado a unos valores específicos del medio técnico creado por el hombre, es decir, a la configuración territorial: Agricultura, ganadería, hábitat rural y urbano o industria".

Siguiendo a este autor y a Higuera, se pudo elaborar la Tabla 2 que refleja las diferentes categorías que ha habido del concepto de espacio a lo largo del tiempo, con sus representantes más destacados.

Tabla 2. Tipologías de espacio

CATEGORÍAS	AUTORES Y MOMENTO DE APOGEO
Absoluto: Es donde vivimos, donde los objetos tienen localizaciones exactas referidas a las tres coordenadas que lo componen, en el que las distancias son fijas y se miden términos absolutos y permanentes. Las localizaciones son únicas. Es el espacio de los mapas.	Newton y Euclides. Con este tipo de espacio se trabajó en todos los saberes hasta los años 40-50 del siglo XX.
Económico: Se trata de explicar la localización de las actividades económicas mediante teorías espaciales, con el propósito de maximizar el beneficio de los agentes económicos. La	Primer tercio del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX: von Thünen (1826), Weber (1909), Lösch (1930) y Christaller (1933).

CATEGORÍAS	AUTORES Y MOMENTO DE APOGEO
localización de una actividad económica guarda relación con la distancia y con los costes del transporte, de la mano de obra y de la energía.	
Social: Se considera a la Geografía como disciplina homocéntrica. El hombre y el medio se influyen recíprocamente. Se distinguen espacios obreros, privados, marginales, de ocio, de vicio...	Desde el determinismo geográfico de finales del siglo XIX hasta las modernas corrientes. Autores: Vidal de La Blache, Brunhes, Demangeon, Ellen Semple, Jones y Eyles
Vivido: El espacio existencial es concreto. Es algo percibido, sentido, que se vive y de lo que se tiene conciencia, por lo que puede ser analizado desde un punto de vista psicológico, subjetivo.	Lynch (1982), Bailly (1977)
Ecológico: Dado que el hombre se desenvuelve en un medio que tiene componentes naturales y sociales, se propone aunar todos en el medio geográfico. Se considera que es el medio el que determina la calidad de vida.	Desde el determinismo geográfico (Ratzel, Ellen Semple, Huntington) hasta la geografía moderna (Cholley)

Fuente: Elaboración propia con base en Higuera (2003) y Luna (2010)

2.2 Aceptaciones del espacio geográfico

El espacio geográfico es el objeto de estudio de la Geografía. Antiguamente se consideraba que éste era el espacio habitable, la *oikuméne*, lo que comprendía tan solo la superficie terrestre y la biosfera. Hoy en día, sin embargo, se dice que coincide con “el espacio accesible al hombre” (Jean Gottman), es decir, el que es usado por la humanidad para su existencia, por lo que abarca también los mares y los aires. El concepto actual de espacio geográfico tiene diversas acepciones, detalladas en la Tabla 3, lo que ha motivado la discusión de si la geografía es ciencia natural o social.

Tabla 3. Aceptaciones del concepto de espacio geográfico

CATEGORÍAS	ACEPCIONES
Superficie terrestre	<p>Cobertura de la tierra donde se incluye una diversidad de componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sólidos: la parte más externa y superficial de la litosfera. - Líquidos: las masas oceánicas, las corrientes y los depósitos hídricos, y • Gases de la baja atmósfera.
Paisaje	<p>Naturaleza, medio ambiente, sistema de sistemas, recurso natural, hábitat, ambiente cotidiano, etc. Son sistemas integrales resultantes de la combinación de relieve, clima, plantas, animales, agua y de la incidencia de las alteraciones tanto de origen natural como antrópico. Los paisajes son la imagen externa de los procesos que tienen lugar en un territorio. Tienen dos aspectos a estudiar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Paisaje total: se le identifica con el medio geográfico. Es indicador de la información sintética del territorio. • Paisaje visual: corresponde a la estética o la percepción que se logra desde la observación.
Medio geográfico	<p>Sinónimo de entorno físico. Marco en el que se desarrolla la vida de los organismos vivos. Éste puede ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Urbano: expresión de una sociedad industrial. • Rural: manifestación de una sociedad agrícola.
Región geográfica	<p>Unidad del espacio terrestre que tiene características similares que la identifican y diferencian de otras. Es un espacio caracterizado por la variación o distribución uniforme de un determinado factor que puede ser ecológico, económico o social. Las regiones pueden ser homogéneas o funcionales.</p>
Lugar	<p>Puede ser local o global, gracias a nuevas tecnologías</p>
Territorio	<p>Es una parte del espacio geográfico sobre el cual se ejerce o se busca tener control</p>

CATEGORÍAS	ACEPCIONES
Geosfera o espacio vital	político. Ámbito espacial en el que el Estado expresa poder. Es el campo de aplicación de la política y constituye el elemento esencial en la organización social, política y económica de la población que en él se ubica. Incluye el suelo, el subsuelo, el espacio aéreo, la plataforma submarina, el mar territorial, además de los recursos naturales que el suelo sustenta. Constituida por un mundo no orgánico (litosfera, hidrosfera y atmósfera); por un mundo vivo natural o biosfera y por un mundo humano-cultural. Elementos que constituyen un sistema socio geográfico, donde coexisten elementos abióticos (clima, relieve, agua y suelo) con elementos bióticos (flora y fauna) sobre los cuales la población establece un sistema social, generándose así una interacción entre el medio geográfico y la sociedad a través de relaciones de producción y consumo en busca del bienestar social.
Espacio geográfico	Categoría en donde se condensan las anteriores. Es el espacio construido o vivido.

Fuente: Pulgarín (1999)

3.- EL TERRITORIO

El vocablo territorio proviene del latín *territorium*. Antiguamente se le dio el sentido de *Terra patrum* (*Tierra de antepasados*). Este es uno de los tres elementos fundamentales que integran al Estado. George Jellinek (1940) definió el Estado como: “un grupo humano que se ha reunido como un pueblo, que vive en un territorio determinado y dispone de un poder que descansa en una organización” (p. 394).

En una escala menor, se puede afirmar que el territorio es uno de los elementos básicos que integran también al municipio y se podría decir que es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del mismo. La porción del territorio de un estado, de acuerdo a su división política, es el ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria. Como todas las definiciones modernas, la de Jellinek contiene tres elementos clave: pueblo, territorio y poder. En

el fondo, cualquier nueva definición del Estado no es más que una nueva interpretación de estos tres elementos, que están también presentes en los municipios y en cualquier otro tipo de organización política como es el caso de la Unión Europea (Pereznieto, 2005). Así, por ejemplo, Milton Santos, distingue entre los elementos de un Estado-Nación al territorio, al pueblo y a la soberanía. Explica que la utilización del territorio por parte del pueblo crea el espacio; y que las relaciones entre el pueblo y su espacio y las relaciones entre los diversos territorios nacionales están regulados por la función de la soberanía.

El territorio es mutable en sus límites, una línea trazada por mutuo acuerdo o por la fuerza. Este territorio no tiene forzosamente la misma extensión a través de la historia. Pero en un momento dado, representa un dato fijo. Se llama *espacio* una vez que se enfrenta a la sucesión histórica de las situaciones de ocupación efectiva por un pueblo como resultado de la acción de un pueblo, del trabajo de un pueblo, trabajo realizado según las reglas basadas en el modo de producción adoptado y que el poder soberano convierte en coercitivas. El uso de dicho poder determina, por último, el tipo de relaciones entre las clases sociales y las formas de ocupación del territorio (Santos, 1990, p. 205). Quien también distingue entre espacio y territorio es Giménez (2005), al definir a este último como: “un espacio apropiado por un grupo social para asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales, que pueden ser materiales o simbólicas” (p. 8).

Este espacio apropiado socialmente se encuentra sujeto a dominio y control por parte de personas, grupos sociales o instituciones que ejercen de diversos modos su territorialidad, según se interpreten las condiciones y fuerzas naturales y sociales del lugar (Massiris, 2009). Concepción ésta, hoy dominante entre los geógrafos franceses y suizos, en la que se considera como la materia prima el espacio, a partir de la cual se construye el territorio y tendría una posición de anterioridad con respecto a este último. El proceso de apropiación sería entonces consubstancial al territorio. Este proceso, marcado por conflictos, permite explicar de qué manera el territorio es producido, regulado y protegido en interés de los grupos de poder. Finalmente, hay que diferenciar también los conceptos de tierra y territorio, ya que tienen distintas implicaciones jurídicas y sociales. En este sentido López Bárcenas (como se citó en Ventura, 2013), señala que la tierra no pasa de ser: “la porción de un espacio geográfico con determinadas medidas que pertenece a alguien en propiedad, sea particular o colectiva, y que sirve para cultivarla y producir alimentos, para

habitar o para construir una zona urbana que dé beneficios comunes a quienes en ella habitan”. Sin embargo, ya se ha visto que el territorio es algo más que una simple relación de pertenencia o apropiación, sino que implica asimismo unos lazos subjetivos de identidad y afecto entre el sujeto y dicho territorio. De donde se infiere que el territorio es, pues, el espacio geográfico revestido de las dimensiones política, identitaria y afectiva, o de todas ellas.

3.1 Problemas de territorialidad

El territorio es más que un espacio geográfico, es un área delimitada por un conjunto de relaciones sociales localizadas y de poder implícito en esas relaciones. Guy Di Meo concibe el territorio como “espacio político”, como “espacio vivido” y como “sustancia de cualquier acción”. Con esta conceptualización se reconoce la triple clásica naturaleza del espacio, ya anotada en los años 1990 (como objeto, práctica y representación), pero el autor aporta la necesaria simultaneidad de las tres acepciones y la tensión creadora que existe entre ellas. Esta tensión es a lo que denomina “territorialidad”.

Hablando del territorio y de sus acepciones históricas se tiene:

- a)** El territorio como porción de espacio que es apropiado jurídica e institucionalmente (los espacios de jurisdicción), y
- b)** El espacio apropiado socialmente, (el término “social” incluye las dimensiones culturales y políticas).

En los dos casos, el concepto “de apropiación” implica un proceso, una dinámica, una acción, que es la territorialización y, por tanto, unos actores, unos sujetos sociales o agentes sociales que interactúan en solidaridad, competencia o rivalidad sobre un mismo espacio que conciben como su “territorio”: es decir, relaciones de poder en torno al espacio (Hoffmann, 2013).

El 1° de enero de 1997, el gobierno del Estado de Campeche creó el Municipio de Calakmul sobre un espacio bajo indefinición jurisdiccional, lo cual es una forma de ordenación territorial para “crear territorialidad”. Este concepto hace referencia a las consecuencias para las personas de estar adscritas a un determinado ámbito, principalmente las ventajas o limitaciones que comporta poseer una determinada nacionalidad o ciudadanía. La territorialidad afecta a las sociedades en términos de derechos y deberes exigibles a las personas en un espacio demarcado, para el que rige un determinado ordenamiento; la “extraterritorialidad” (territorialidad fuera de esos límites) se aplica excepcionalmente a

algunos lugares (embajadas, embarcaciones de guerra en puertos extranjeros...) (Zoido, 2007).

Se puede señalar que la territorialidad es el intento de un individuo o grupo de afectar, influir o controlar gente, elementos y sus relaciones, delimitando y ejerciendo control sobre un área geográfica (Sack, 1986).

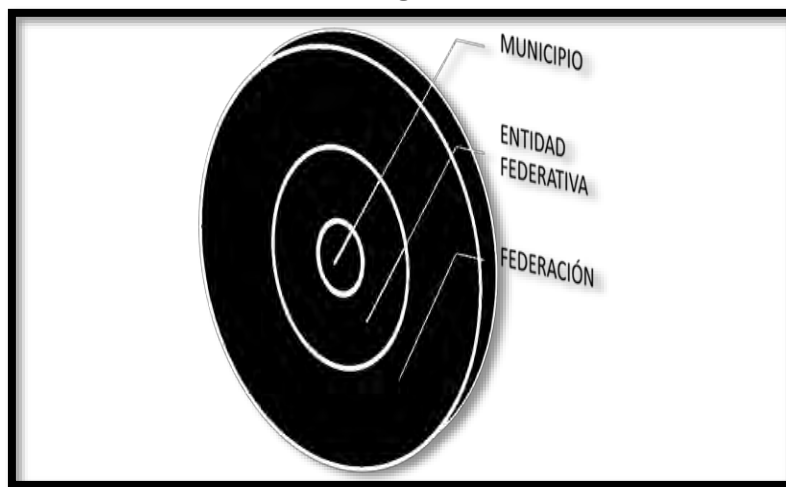
La territorialidad resulta indisociable de las relaciones de poder, como lo ha demostrado Raffestin (1983) en su obra clásica *Pour une géographie du pouvoir*, o como lo señala Robert Sack (1986), la territorialidad es la forma espacial primaria del poder y se crea, recrea y transforma históricamente en procesos complejos de territorialización o desterritorialización, impulsados a través de mecanismos consensuados o conflictivos, de carácter gradual o abrupto. En efecto, el espacio no es solo un dato, sino también un recurso escaso debido a su finitud intrínseca y, por lo mismo, constituye un objeto en disputa permanente dentro de las coordenadas del poder. Consiste en manipular líneas, puntos y redes sobre una determinada superficie. O, lo que es lo mismo, se trata de operaciones de delimitación de fronteras, de control y jerarquización de puntos nodales (ciudades, poblaciones, islas...), y del trazado de rutas, de vías de comunicación y de toda clase de redes (Giménez, 2005).

3.2 Los municipios y sus disputas territoriales

Jean Gottmann (2007) en su obra *“La Politique des États et leur géographie”* refiere que el territorio es un compartimento del espacio políticamente distinto a aquéllos que lo rodean y que esos “compartimentos” (las comillas son mías) se pueden encontrar en diversas escalas, por ejemplo, local, territorial, regional y continental, todas identificadas por un límite. Esa naturaleza multi-escalar del territorio también está presente en Giménez (2005), quien distingue en orden creciente los siguientes niveles: “casa-habitación, territorios próximos (pueblo, barrio, municipio o ciudad), intermediarios entre lo local y el mundo (región), el Estado-nación y, por último, los territorios supranacionales (como lo es la Unión Europea, por ejemplo)” (pp. 9-24). Si atendemos a los artículos 43 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el territorio federal se integra por el de los estados, los cuales, a su vez, cuentan como base de su división territorial con los municipios. Todos los terrenos que se encuentran

en la República pertenecen a un municipio¹, de aquí que se pueda afirmar que el territorio de una entidad es la suma de los territorios municipales y que el nacional es la suma de los territorios de las entidades federativas. Al hablar de la coexistencia del municipio, la entidad federativa y la federación dentro de un mismo territorio, se puede pensar en tres círculos concéntricos (Figura 3), de los cuales el interior corresponde al municipio, el del medio a la entidad federativa y el exterior a la federación. Martínez (1997), mantiene que: “El estado mexicano está dividido, territorial y políticamente, primero en entidades federativas y luego en municipios. Lo que lleva a anticipar que existen tres niveles de gobierno: el federal, el local y el municipal; sin que ello signifique que los estados miembros de la federación surgieron por la suma de municipios que hubieren decidido confederarse” (p. 158).

Figura 3. Representación de los tres niveles u órdenes de gobierno en México



Fuente: Elaboración propia

¹ A esta afirmación hay que hacerle una excepción con la Ciudad de México, la cual se encuentra dividida en demarcaciones territoriales a diferencia del resto de los territorios de las entidades federativas mexicanas.

Así se puede entender a los municipios, en su aspecto territorial, como círculos primarios de convivencia (Figura 3). Dentro de dicho territorio se resuelven sus propios problemas y las relaciones que trascienden del mismo deberán resolverse en el círculo siguiente. De ahí se deduce que el territorio del municipio no es una parte que desintegre a la Entidad Federativa, sino por el contrario, es la porción que, unida a las semejantes, integra a la propia entidad, la que, a su vez, en similar nexo, integra a la federación. En síntesis, el territorio es el espacio donde el Estado ejerce su soberanía y, desde el punto de vista de las políticas derivadas de su acción, el territorio se concibe como una construcción social, producto de la dinámica económica y social, de las manifestaciones culturales de la población y de las relaciones de poder, sin obviar la oferta del potencial natural ni la pluralidad geográfica que le imprime rasgos característicos (Soto, 2017).

Para el Derecho Internacional es muy importante definir la línea que corta los límites territoriales, así como proponer mecanismos para trazar y demarcar los límites en casos de controversia o disputa (Arriaga, 2011), lógica fronteriza que no aplica para los territorios en red. Este libro va a centrar su atención en las fronteras internas de un mismo Estado y no a otras internacionales, con las que también convive el espacio objeto de estudio.

4.- LA DIVISIÓN TERRITORIAL

4.1 Concepto y tipologías de frontera

Como se puede observar, en las definiciones de territorio es inevitable hablar de la categoría de frontera, cuyo estudio debe partir de una concepción de la geografía como un sistema de espacios diferenciados e interconectados.

En la geografía humana existen diversas definiciones del concepto frontera, cada una construida a partir de la combinación de las categorías espaciales (zona, región, territorio), fenómenos y procesos sociales que ocurren en los espacios de frontera y los sujetos sociales involucrados en tales procesos.

El Diccionario de la Lengua Española define el término “frontera” como el límite entre dos Estados y cuenta con una segunda acepción según la cual, consiste en cualquier cosa que limita o frena a otra. En la lengua española el sustantivo “frontera” deriva del término “frontero”, que es un adjetivo y que significa “puesto y colocado *en frente*” (Benedetti, 2007). Se comenzó a usar esta palabra en el siglo XI para hacer referencia a la zona o confín hasta donde “irradiaba” el imperio de un rey (Arriaga, 2013a, p.

9). Así la frontera apareció como un espacio de diferenciación y contacto entre entidades sociales: “tribus urbanas”, corporaciones agropecuarias, entre las tierras de cultivo de dos familias campesinas...

Aquí se sostiene que frontera no es lo mismo que límite, al menos en su origen, pero poco a poco se han convertido en términos intercambiables, a consecuencia de que los grupos desplegaron sus estrategias para afectar, influir y controlar la circulación y la localización de las personas, los recursos y sus ideas (Benedetti, 2007). Sampedro (1991) precisa en su discurso que no debe confundirse fronteras con límites: “Las fronteras tienen puertas... pueden ser superadas, asumidas e incluso desplazadas, puesto que son producto de la conveniencia humana y se establecen para mejor interpretar lo real o para comodidad de la vida. En cambio, los límites carecen de aberturas y no es lícito franquearlos”. A parte de “límite”, hay numerosos términos que se derivan de este concepto base como son borna, borde, muga, hito o fito, frontis, fachada, marca y demarcación, término, línea, linde, raya (López y Benito, 1999).

Tabla 4. Tipología de fronteras

AUTORES	CATEGORÍAS
<div> <div>Jones (1959), distingue 5 clases de líneas fronterizas.</div> <div>No se excluyen entre sí.</div> </div>	<p>Natural: Producto de la fortaleza del Estado francés y del uso de la nueva filosofía racionalista para reivindicar un territorio “natural” mayor. Se trazan tomando como referencia elementos físico-naturales: ríos, montañas, costas, etc.</p> <p>Nacional: Es la reacción alemana a la idea expansionista francesa.</p>
	<p>Contractual: Muchas veces coinciden con límites naturales o bien con líneas geométricas. Ejemplo: las fronteras occidentales de Estados Unidos, tanto la norte como la sur y las africanas, donde sólo se establecieron límites geométricos y de conveniencia para las potencias colonizadoras.</p> <p>Geométrica: Trazado rectilíneo y, muchas veces, arbitrario, sin respeto por consideraciones étnicas o lingüísticas.</p> <p>De política de poder: Todas las fronteras reflejan la política de poder de sus productores respectivos. Fruto de las decisiones de quienes cuentan</p>

con capacidad para establecer unos límites más o menos arbitrarios.

López y Benito (1999, p. 122)
realizan una tipología de las fronteras
desde un punto de vista subjetivo

La frontera natural: concepto de raigambre esencialmente francesa desde que Montesquieu definiera que “cada Estado tiene sus límites naturales”.

La frontera de los economistas: percibida como tal desde el siglo XVII como fruto de la idea de protección aduanera, de pago de derechos y tasas en la frontera del reino

La frontera de los juristas y de los diplomáticos: que desde fines del XVIII viene siendo parte esencial a la hora de la “demarcación” o “delimitación” de las fronteras, con un espíritu de compromiso y de conciliación.

La frontera de los militares: la más antigua de todas. Percibida como un territorio que “más allá” es hostil, como un obstáculo para el desplazamiento de tropas.

La frontera geográfica: en el tratamiento de las guías de viaje y descripciones, en cuanto la frontera es discontinua y la guía señala un punto crítico por donde pueden franquear los viajeros.

Fuente: Elaboración propia con base en López y Benito (1999) y Jones (1959)

López (2015) afirma que: “el trazado de las fronteras políticas en los mapas o marcadas en el espacio con mojones y controles aduaneros o de paso, es un resultado relativamente reciente. A partir del siglo XVIII, los diplomáticos y cartógrafos de los estados mayores irán fijando en el territorio las fronteras nacionales e internacionales que conocemos hoy” (p. 259).

A finales del siglo XIX, el concepto “frontera” empezó a ser objeto de investigaciones y reflexiones más profundas en el campo de la historiografía. El primer trabajo que estudió la frontera con mayor detalle fue Volkerkunde². Posteriormente, en *Politische Geographie*, publicado en 1897, Ratzel complementaría su propia

² Obra traducida al español como Historia de las razas humanas, publicada en 1885 por Friedrich Ratzel y traducida a la lengua inglesa como The History of Mankind.

definición etnohistórica de la frontera, dotada de ciertos rasgos geográficos y políticos.

Para Ratzel y la escuela alemana, el papel esencial del territorio se traduce en la grandeza o decadencia de un Estado, dependiendo de los movimientos de la línea de frontera del mismo, siendo así la frontera más o menos la forma cartográfica del Estado. Lo cual contrasta con la postura que defendía Vidal de la Blache, propulsor de la escuela francesa, para quien la frontera no es más que un marco, provisional o permanente, en la actividad humana; por tanto, lo que interesa más que el continente es el contenido, y la frontera solo puede estudiarse en relación a las sociedades que separa, ya que los límites fronterizos evolucionan con los grupos, por lo que la frontera se traza en función de un equilibrio de fuerzas.

Las líneas de investigación actuales sobre los espacios de frontera se mantienen, por un lado, en la tradición de los enfoques teórico y regional, mientras, por otro lado, se muestran aplicadas a la investigación y consultoría, para información y asistencia a gobiernos, organizaciones internacionales, empresas y científicos. Distintos autores han clasificado las fronteras en diferentes categorías, como se puede observar en la Tabla 4.

De los diferentes tipos de fronteras, las que más interesan en este trabajo de investigación son las de tipo político, en torno a las cuales existen tres grandes concepciones teóricas que explican su origen y naturaleza. Arriaga (2013b), distingue la tesis mecanicista-organicista, elaborada por el racionalismo histórico del siglo XIX, de la segunda tesis que es la del “desafío y la respuesta”, formulada por el historiador inglés Arnold Joseph Toynbee y, finalmente, de la tesis “posibilista”, derivada del pensamiento del geógrafo francés Paul Vidal de La Blache y retomada por los historiadores Lucien Febvre y Marc Bloch. Se trata de tres tesis diferentes de la relación entre el medio natural, los grupos sociales y el marco temporal en la construcción de concepciones de la frontera. Las tres han sido influyentes en los estudios de las fronteras en América Latina, particularmente la tesis mecanicista organicista. Siguiendo a este investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo (2012), podemos clasificar todas esas concepciones del término frontera en dos posturas epistemológicas:

1. La interpretación de la frontera como espacio absoluto: apareció a mediados del siglo XIX y se mantuvo vigente hasta prácticamente la década de los sesenta, sobre todo en los campos de la geografía política y la geografía histórica.

Los principales autores de esta postura recurren a la categoría “territorio” cuando se refieren a divisiones internacionales o político-administrativas, y utilizan las categorías zona y región cuando aluden a un espacio de interacción entre comunidades humanas diferenciadas. Centran su atención en procesos de tipo jurídico-político y estratégico-militar.

2. La postura de la frontera como espacio socialmente construido: es de aparición relativamente reciente, pues es producto del giro teórico y metodológico ocurrido en la geografía humana en la década de los setenta, una postura teórica encabezada por los movimientos académicos conocidos como geografía radical y geografía humanista. Los autores de estos movimientos conciben a la frontera como un espacio cambiante, de manera que la definición del concepto es construida por las prácticas sociales y no por la categoría geográfica con la cual se la vincula. Es por ello que al término frontera le añaden “apellidos” tales como “elástica” (Marengo, 2015), “nómada” o “en movimiento” (Ortega, 2008), entre muchos otros. La imagen de la frontera móvil separa temporalmente a las regiones humanizadas de las que serán integradas sucesivamente por decisiones políticas e intereses económicos, a partir, por ejemplo, de compañías ferroviarias y colonizadoras. En este proceso algunos geógrafos distinguen tres etapas temporales: una inicial (territorio virgen), otra intermedia (proceso de ocupación y de verdadera frontera) y una final (territorio integrado) (Cabero, 2015). Los autores que adoptan esta postura afirman que los fenómenos jurídico-político y estratégico-militar no son los únicos que inciden y caracterizan a la frontera, pues existen otros de tipo económico, poblacional y cultural que también son relevantes.

De lo anterior se concluye que, por un lado, existen nuevas perspectivas en esta línea de investigación, especialmente las desarrolladas en la geografía histórica, la historia de los tratados y los estudios culturales y de las identidades y que, por el otro, en esos trabajos ya se empieza a reconocer la irrelevancia de construir una definición concluyente del concepto y de lo inútil de una tipología de las fronteras. Lo que se debe reconocer es el uso social que en determinado momento y lugar se le ha dado a este espacio (Arriaga, 2013b), lo cual es una de las variables en el presente libro.

4.2. Crítica actual al papel de las fronteras

Mientras que en la Unión Europea las fronteras abiertas y permeables intentan favorecer los flujos de bienes y personas y una mayor cohesión territorial, la cual es consustancial al desarrollo (Farinós, 2005), asistimos, en medio de la globalización, al cierre sistemático de fronteras bajo los principios de defensa y seguridad, multiplicándose los conflictos fronterizos. A la par que se derriban muros como el de Berlín en 1989, otros se levantan o ponen vallas metálicas y disuasorias en las fronteras exteriores entre Gaza e Israel, entre Estados Unidos con México o, en la Unión Europea, en las ciudades autónomas españolas de Ceuta y Melilla. Las fronteras del poder y de la soberanía no desaparecen, se reafirman (Cabero, 2015).

El Brexit y Donald Trump no son detonantes de ningún giro en la geografía política, sino que se trata de dos eventos más de un proceso de creciente fronterización que nunca desapareció y que ponen fin al mito o ilusión de que se tendía a un mundo sin fronteras, asegura Oliveras (2018).

Arriaga (2013a) augura la eventual sustitución de las fronteras tradicionales por las fronteras abiertas del capitalismo global. Sostiene que la desaparición de los límites territoriales forma parte de la dimensión espacial del proceso de modernización económica y política de las sociedades y que ese mundo hoy es una comunidad de sociedades culturalmente homogéneas (aldea global) y de regiones interdependientes. Este autor sostiene que no hay desaparición de las fronteras y los límites territoriales ni su sustitución por aquéllas anunciadas por la mundialización (fronteras abiertas de la globalización), sino que se trata de un fenómeno al que denomina “crisis de las fronteras históricas”. Éstas son aquellas anunciadas por los gobiernos de la región a finales del siglo XIX y principios del XX, declarándolas como definitivas, fijas y que cumplen funciones precisas que no variarían con el tiempo. La crisis es una situación de redefinición de las concepciones y las funciones de las fronteras y los límites. Esta crisis está presente en el análisis teórico-práctico que ofrece Will Kymlicka (2006) de uno de los temas más discutidos del presente: las fronteras territoriales. Parte de una constatación difícilmente refutable: el incomprensible e injustificado silencio que sobre el tema han guardado las principales teorías de la justicia construidas en las últimas décadas. ¿Cómo es posible que se haya aceptado que el trazado de las fronteras es un factor dado, algo que

hay que considerar como legítimo sin que quepa cuestionarlo de alguna manera?

Las fronteras determinan no solamente la extensión territorial de los Estados, sino que se constituyen como la empalizada que permite distinguir entre los miembros de la comunidad y los que no pertenecen a ella. Juegan una función no solamente policial, también cívica y constitucional, a propósito del Estado y la nación. ¿Es pertinente que en todos los casos las fronteras mantengan interna y externamente los trazados que tienen en la actualidad? ¿Deben seguir sirviendo como muros para contener la inmigración? ¿Pueden convertirse más bien en formas de control de la delincuencia y no en barreras frente a quienes huyen de la miseria y de la guerra? Estas preguntas conducen a un cuestionamiento radical de nuestras actuales formas de organización social. De su adecuada respuesta puede surgir un nuevo modelo de comunidad, o bien la persistencia de los actuales regímenes de exclusión y contención que se han demostrado tan ineficaces como injustos (Kymlicka, 2006).

4.3 Líneas y regiones fronterizas

Son las fronteras uno de los rasgos significativos de los Estados-naciones modernos, como líneas geográficas reconocidas que separan, o ponen en contacto, dos o más Estados, según se quiera entender. En realidad, la frontera es simultáneamente límite y contacto, cierre, pero también mediación, línea divisoria y lugar de encuentro común, factor separador y factor integrador. Hoy se considera la frontera más bien el lugar geográfico donde se dan migraciones de poblaciones y cambios económicos y culturales. El límite de frontera no ha sido nunca una línea regular, sino más bien una zona estratégica y elástica, hasta que en época moderna prevaleció la idea nacional y esto se tradujo en la necesidad de precisar poco a poco esa zona/confín en límites fijos y precisos, apareciendo las fronteras políticas de los Estados nacionales. Así ha sucedido en la delimitación entre España y Portugal, cuando en los mismos mapas de ambos Estados no se indicaba la raya hasta fechas casi contemporáneas, al igual que ha sucedido entre España y Francia, solo después de que sean aprobados de una parte y otra los “acuerdos de límites”, de manera que la fijación sobre el terreno será generalmente bastante posterior, después de que prevalezca la negociación en pie de igualdad por cada Estado (López y Benito, 1999).

Resulta conveniente conceptualizar qué son las regiones de frontera y las líneas fronterizas, quizá sea este el tema más popular en la geografía política. Peter Taylor, en su libro “Geografía Política. Economía Mundo”, habla de la expresión “región de frontera” (*frontier*) procede del concepto de “al frente”, como si fuera la “punta de lanza de la civilización”. Mientras que la expresión “línea fronteriza” (*boundary*) procede de “límite” (*bound*), que implica un límite territorial. Por consiguiente, la región de frontera está orientada hacia fuera y la línea fronteriza está orientada hacia dentro. Una línea fronteriza es una línea definida de separación, mientras que una región de frontera es una zona de contacto. Una zona fronteriza es el área entre dos sistemas o entidades sociales (Taylor, 1994).

Esta diferencia entre frontera-línea (geométrica) y frontera-zona (territorial y geográfica) también la llevan a cabo López y Benito (1999), quienes distinguen entre: “frontera como línea de separación, de tensión y conflicto, línea inviolable y definitiva, y frontera como zona de convergencia, de relación y de cooperación” (p.121). Una región fronteriza posee especificidades propias y es definida por Raffestin (1974) como: “un área en la cual se manifiestan efectos cuyo origen está en la presencia de una línea política que señala un límite de soberanía” (p. 13). La región de frontera terminó cuando el sistema mundial quedó cerrado a principios del siglo XX. Taylor (1994) aclara que ahora vivimos en un mundo con un único sistema, de modo que ya no quedan regiones de frontera, sino que han sido sustituidas por líneas fronterizas, por lo que ya son solo un fenómeno de la historia. Las líneas fronterizas son un componente necesario de la soberanía de los territorios, ya que la soberanía debe tener límites: un mundo de Estados soberanos es un mundo dividido por líneas fronterizas, concebidas por Arriaga (2011) como “especies de cortinas filosas que cortan el territorio de un Estado, desde el espacio aéreo hasta el subsuelo” (p. 486). Por tanto, las líneas fronterizas son un elemento esencial de la economía-mundo moderna.

El lugar objeto de estudio en este trabajo es una zona de frontera, la cual se caracteriza, en palabras de Arriaga (2011), por ser: “un área entre los territorios de dos Estados, de extensión variable y con un régimen no muy definido. Esta zona sigue una línea de separación territorial no demarcada y, por tanto, ambigua, donde existe incertidumbre sobre cuál de los dos Estados fronterizos ejerce jurisdicción” (p. 484). Esta situación ha generado una gran cantidad de conflictos por disputa territorial, como lo es el que aquí se investiga. Una solución que se ha encontrado

al respecto es la constitución de un régimen de frontera, mediante la creación de normas específicas para los habitantes de esta zona³.

5.- APROPIACIÓN Y ORDENACIÓN TERRITORIAL

5.1 Conceptualización, clasificación y modelos territoriales

Según Raffestin (1983) las prácticas espaciales a través de las cuales se fabrica un territorio se reducen analíticamente a tres operaciones estratégicas: 1. División o partición de superficies (maillages), 2. Implantación de nudos (nœuds), y 3. La construcción de redes (réseaux).

Estas operaciones de apropiación del espacio pueden darse en función de imperativos económicos, políticos, sociales y culturales. De aquí resulta lo que Raffestin llama “sistema territorial”, que resumiría el estado de la producción territorial en un momento y lugar determinados.

Para Giménez (2005), la apropiación del espacio puede ser:

- a) Predominantemente utilitaria y funcional:** cuando se considera el territorio como mercancía generadora de renta (valor de cambio), como fuente de recursos, como medio de subsistencia, como ámbito de jurisdicción del poder, como área geopolítica de control militar, como abrigo y zona de refugio, etc.
- b) Predominantemente simbólico-cultural:** cuando se le considera como lugar de inscripción de una historia o de una tradición, como la tierra de los antepasados, como recinto sagrado, como repertorio de geosímbolos, como reserva ecológica, como bien ambiental, como patrimonio valorizado, como solar nativo, como paisaje natural, como símbolo metonímico de la comunidad o referente de la identidad de un grupo.

A este segundo tipo de apropiación del espacio es a la que hace referencia Zoido (2007), cuando nos define el concepto de territorio como: “El espacio geográfico delimitado y atribuido a un grupo humano o sociedad, sobre el que ésta se asienta, al que da forma

³ Un ejemplo de ello es el Decreto que se publicó el 24 de diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, en el que se establece un impuesto general de importación para la región fronteriza y la franja fronteriza norte, a fin de facilitar la supervisión y operación de las importaciones en dicho lugar. Este esquema arancelario pretende establecer un marco normativo para el desarrollo de las actividades comerciales y de servicios, mediante reglas claras y transparentes que faciliten las operaciones de comercio exterior en dichas regiones.

en su proceso de ocupación y al que atribuye valor causal en la formación de sus rasgos culturales, o incluso simbolismos de identidad y espirituales” (p. 30).

Por todas esas razones, el territorio ha sido valorado en diferentes lugares y momentos históricos como un componente principal de proyectos o realidades de convivencia unitaria de diversa entidad. En las *politeias* que alcanzan un nivel diferenciado (no necesariamente soberano, como es el caso de los municipios) el territorio, junto al propio grupo humano, determinados rasgos culturales (lengua, religión, manifestaciones artísticas...) y las normas de convivencia compartidas, es considerado un hecho primordial cuya posesión y control no deben perderse por causa alguna (Zoido, 2007).

Flujos, transferencias e interacciones físicas y materiales constituyen la expresión de la espacialidad de las relaciones entre los distintos grupos sociales (fuerzas sociales) y entre estos con las condiciones y elementos de la naturaleza no humana (fuerzas naturales) vistos en interacción dinámica y dialéctica. Massiris (2009) considera que en dicha interacción no se debe desdeñar el papel de las condiciones y fuerzas naturales, frecuentemente transformadoras de los espacios socialmente contruidos, a través de deslizamientos, avalanchas, maremotos, derrumbes, etc. Este investigador habla del primer tipo de apropiación señalado arriba por Giménez, el de carácter utilitarista, al explicar que los procesos territoriales se concretan en prácticas de apropiación y funcionalización del espacio, de selectividad espacial, fragmentación y recomposición espacial, anticipación, jerarquización y segregación espacial.

La funcionalización del espacio es una práctica consistente en atribuirle un uso al territorio por parte de un individuo, grupo social, empresa o institución. Cuando dicha funcionalización es realizada de manera planificada por los organismos gubernamentales sobre espacios locales, municipales, subregionales, regionales y nacionales, entonces estamos hablando de ordenamiento u ordenación territorial. Para este autor existe una estrecha relación entre la teoría geográfica (procesos espaciales, espacialidad de los fenómenos) y el ordenamiento territorial (procesos territoriales) como práctica planificadora, proveyendo la primera marcos de explicación e interpretación que guían la acción de la segunda. En el ejercicio de su poder y su autoridad, el Estado organiza el territorio con el fin de que sus decisiones abarquen al conjunto del país sometido a su jurisdicción. En esta organización territorial se crea un centro de poder denominado ciudad capital.

Al centro espacial del poder se encuentra sometido jurídica y políticamente el resto del territorio, dividido según determinado modelo de división político-administrativa impuesta por el Estado (estados federados, provincias, regiones, comarcas, ayuntamientos, etc.). Estas divisiones están señaladas como fronteras administrativas (fronteras internas). En general se distinguen dos modelos de división político-administrativa: el modelo centralista, donde se da preferencia a las funciones administrativas del Estado; y el modelo federalista, donde se resalta la soberanía de las diferentes regiones políticas que conforman al Estado (Arriaga, 2011).

Puesto que el Estado-nación detenta el poder formal, nos podríamos preguntar ¿por qué no se instituye una estructura de gobierno que solo tenga un nivel? Taylor (1994) argumenta que el hecho de que los Estados de un solo nivel brillen por su ausencia en la economía-mundo da a entender que es preciso que haya más niveles, sobre todo el local. Este autor apunta dos posibles razones:

1. Las instituciones del Estado consisten en burocracia a gran escala, y todas las organizaciones burocráticas funcionan por medio de ciertas esferas de control en estructuras jerárquicas, de ahí que sea mucho más eficaz descentralizar varios servicios que adoptar todas las decisiones desde un centro lejano.
2. La función de gobierno del Estado requiere legitimidad, que puede apoyarse en las tradiciones de la autonomía local. La idea de que las personas que viven en las localidades deberían tener la capacidad de intervenir en la dirección de los asuntos relacionados con su localidad goza de amplia aceptación en muchos países.

La combinación de estas funciones de eficacia administrativa y legitimidad en el gobierno producen el aparato de Estado local y regional, concluye Taylor (1994).

Massiris (2009) define la ordenación del territorio como el instrumento o estrategia para lograr el desarrollo sostenible horizontal y se caracteriza por los siguientes rasgos:

1. Se trata de una política de Estado;
2. Está contemplada como política a largo plazo;
3. Su instrumento básico es la planificación;
4. Debe conciliar el proceso de desarrollo económico con distintas formas de ocupación territorial, y
5. Tiene como fin último elevar el nivel de vida de la población. (pp.30-38)

En el ámbito europeo, el concepto de ordenación territorial es similar en cuanto a su polivalencia, al carácter más instrumental que sustantivo. Un conocido especialista español plantea que:

Ordenar un territorio significa: *identificar, distribuir, organizar y regular* las actividades humanas (los asentamientos poblacionales y los canales de conexión) que han de conducir el desarrollo en ese territorio de acuerdo con ciertos *criterios y prioridades...* Es una función de la Administración Pública orientada a conseguir el desarrollo sostenible y equilibrado de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria. Se hace operativa a través de un sistema coherente de planes, previstos en legislación específica y no específica, que se ejecutan en tres fases: diagnóstico, planificación y gestión, con la participación pública y la concertación de los agentes socioeconómicos. En síntesis, la ordenación territorial consiste en elaborar los planes previstos en la legislación y en ejecutarlos después, según un proceso continuo e iterativo de planificación y gestión (Gómez Orea, 2007, 101-106).

Este autor refiere que la ordenación del territorio se aplica a todos los niveles territoriales: supranacional, nacional, regional, provincial, comarcal, municipal/local e inferior, mediante un conjunto de planes (instrumentos legales) que la legislación prevé para cada nivel, cuyas determinaciones se corresponden con las estructuras territoriales que corresponden a cada nivel y se desarrollan en cascada, de arriba abajo, en el que los de nivel superior y ámbito más extenso, se adoptan como referencia para los de nivel inferior.

Pero tal desarrollo en cascada no significa imposición de los niveles superiores sobre los inferiores, sino una correlación entre las estructuras territoriales asociadas a cada nivel y el tipo de plan que le corresponde; de acuerdo con ello, toda la población participa en la elaboración de todos los planes (Gómez Orea, 2007, p. 106). Esto se ve reflejado en el artículo 115, fracción V, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al indicar entre las facultades de los municipios la de poder participar en la formación de planes de desarrollo regional, los cuales deben estar en concordancia con los planes generales de la materia, por lo que la Federación o los Estados están obligados a

involucrar a los municipios en la elaboración de dichos planes. Otro autor europeo, de origen alemán, Andreas Hildenbrand (2002), recuerda que la ordenación del territorio es una de las típicas políticas públicas del Estado de bienestar (welfare state), que nace en la mayoría de los países industrializados europeos después de la Segunda Guerra Mundial. Este investigador explica que en algunos casos (Alemania, Holanda, Suiza) sus raíces se remontan incluso a fechas anteriores, sobre todo en lo que respecta a la planificación territorial de nivel subregional, que se separa del planeamiento urbanístico municipal, extendiendo el ámbito de la planificación territorial a unidades territoriales mayores (comarcas u otros ámbitos supramunicipales).

Pierre Merlin conceptualiza el ordenamiento territorial como la acción y la práctica de disponer con orden en el espacio de un país la población y sus actividades, los equipamientos y los medios de comunicación, con visión prospectiva y tomando en cuenta las limitaciones naturales, humanas, económicas o incluso estratégicas. De esta definición se derivan dos consideraciones de interés:

1. Las políticas de ordenación territorial deben seleccionar algunos aspectos de la realidad espacial considerados relevantes (núcleos de población, redes viarias, equipamientos sociales...), y
2. Dichas opciones se realizan en función de unas determinadas limitaciones o condicionantes (naturales o generados por la actividad humana) y de unos valores que preceden a la acción de ordenar (Merlin y Choay, 1996)

En este mismo sentido, encontramos otro concepto de orden u ordenación, en relación con prácticas políticas, al señalar que consiste en la localización, delimitación y situación de los hechos presentes en el espacio o ámbito considerado; principalmente de aquellos elementos a los que se atribuyen funciones básicas, estructurantes, estratégicas o con mayores repercusiones en un orden territorial deseado o modelo territorial (Zoido, 2007).

En la Ordenación del Territorio, López y Benito (1999) distinguen dos niveles:

- 1) **Básico:** se refiere al Análisis Territorial, cuyo objeto sería conocer y estudiar los fenómenos de índole económica, social, medioambiental, etc., que se producen en el territorio con el fin de determinar las posibles interrelaciones y los efectos producidos y generar, en consecuencia, previsiones futuras.

2) **Aplicado:** se concreta en la Planificación Territorial.

Uno de los objetivos primordiales del Análisis Territorial es la definición y caracterización del modelo territorial dominante como paso previo para comprender la problemática y los procesos que operan en un espacio concreto (la ciudad, el municipio, la región). La noción de modelo territorial ha sido y sigue siendo ampliamente utilizada por el urbanismo contemporáneo, en particular por aquellos profesionales que defienden una comprensión holística del territorio. Desde esta óptica se entiende por modelo territorial una determinada forma de ocupar y utilizar el espacio, lo que depende de la configuración del sistema de asentamientos, de la utilización del medio físico y de los procesos de transformación del mismo (infraestructuras, tipo de ocupación, tipos de aprovechamiento...) (López y Benito, p. 258).

Ese modelo territorial es la expresión gráfica del orden territorial deseado, generalmente esquemática, aunque en mayor o menor grado (según la escala y/o nivel político) del plan de que se trate. Para Zoido hay tres tipos de hechos presentes en todo modelo territorial:

- 1) La delimitación del ámbito de ordenación (basada o no, según los casos, en demarcaciones políticas preexistentes;
- 2) Los hechos o elementos del territorio tratado a los que se confiere una capacidad articuladora o de cohesión, y
- 3) La distinción de áreas que requieren un tratamiento diferenciado, bien porque se consideren sus peculiaridades como factores limitantes, como recursos o valores a preservar, o bien para eliminar situaciones de desigualdad entendidas como desequilibrios territoriales.

Tres elementos son los que distingue Gómez Orea (2007, pp. 101-106) en un modelo territorial, vistos desde tres propósitos diferentes:

- 1) **En cuanto al desarrollo:** identifica y selecciona las actividades a ordenar según criterios de integración y coherencia con las características del espacio;
- 2) **En cuanto organización espacial:** distribuye de forma coherente, entre sí y con el medio, las actividades en el espacio, de acuerdo con criterios de adaptación al medio físico y de funcionalidad del sistema territorial, y
- 3) **En cuanto control:** controla el uso del suelo y el comportamiento de las actividades desde el punto de vista de la sostenibilidad.

5.2 Organización político-administrativa de México

El Estado es un ente que organiza el poder político de una sociedad determinada y este aspecto no es estático, sino que se modifica con el tiempo y las circunstancias, la forma en que se instala el ser humano cambia de acuerdo a las realidades existentes (Molina, 2011).

El proceso de partición territorial es producto de procesos históricos, por lo tanto, los espacios geográficos resultantes, y los límites y las fronteras entre estos, son cambiantes (Gottmann, 1952). Edmundo O’Gorman en su libro “Historia de las Divisiones Territoriales de México” argumenta que la actual división territorial de este país tiene como antecedente inmediato las intendencias, y éstas a su vez tienen como referencia las entidades geográficas precortesianas y otras porciones territoriales que fueron surgiendo de la penetración europea. Cuando México alcanzó la independencia, se limitó a calcar, con ligeras modificaciones, la división colonial existente (2000), la cual respondía a múltiples grupos de poder, y así había una división eclesiástica, otra judicial-administrativa (audiencias), y también una división administrativa-fiscal (provincias internas e intendencias). Este autor se pregunta si la división territorial de México es una verdadera organización territorial. Lo sería si aquella se hizo con conocimiento especial del terreno y de acuerdo con un plan fijo al que se subordinan los pensamientos que debieron presidir su formación. Él mismo se responde tras investigar los trabajos realizados por la Asamblea Constituyente de la actual Constitución Federal Mexicana y lo sintetiza así: “primero hubo la intención de aplicar un plan; después, se reconocen las deficiencias, se indica la necesidad de una reforma, pero se resuelve no hacer nada; más tarde, ya se considera “imposible” idear una división territorial científica y el Constituyente se concreta a resolver cuestiones particulares; por último, el problema sólo despierta desinterés y desprecio”. Este autor reconoce que tan solo en el Segundo Imperio se intentó llevar a cabo una auténtica organización de la mano del señor Orozco y Berra (O’Gorman, 2000, pp. 170-174).

Esa distinción entre la simple partición del espacio geográfico y su organización para hacer de éste un espacio apropiado por los Estados, también la realiza Arriaga (2013a), quien afirma que: “la organización humana y sus instituciones se expresan en normas, lo mismo ocurre en la organización del espacio cuya norma angular son los derechos de propiedad y posesión, individual o colectiva. El espacio también se organiza por sus usos

económicos, administrativos, sociales, culturales, recreativos, religiosos, habitacionales, etc.” (p. 25).

Las entidades del México contemporáneo fueron creadas a través de dificultosos procesos históricos, es decir, hay toda una historia que explica el porqué de la organización política del mismo y es aquí donde se encuentran los textos constitucionales.

La Constitución Política vigente en México, si bien refiere en el art. 45 que los Estados y territorios conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, lo cierto es que no existe norma alguna que establezca cuál es esa delimitación del territorio mexicano y, por tanto, no se atienden las necesidades a las que responde un sistema federal. Así, la Constitución se limitó a reconocer la existencia de las partes integrantes de la República y su integridad territorial, sin llevar a cabo una reglamentación específica respecto de los límites.

La remisión original que contiene el art. 45 de la Carta Fundamental casi nunca ha sido resuelta con claridad ni determinada por una ley y, por tanto, la extensión y límites territoriales de casi todos los Estados de la Federación tampoco han sido establecidos, nos aclara Molina (2011).

Este problema no se da tan solo en México, sino que lo encontramos también en España, en donde su Constitución hace referencia en dos artículos del Título Preliminar a la forma territorial del Estado y ubica la capitalidad del mismo, y sobre todo en el Título VIII se desarrolla la organización territorial del Estado y sus entes territoriales inferiores. En cambio, a diferencia de otras constituciones europeas, no se menciona la delimitación territorial del Estado, acaso por los conflictos mantenidos con otros países en el área del estrecho de Gibraltar y Mar de Alborán, pues más parece que se hubieran pretendido obviar esos litigios, a la espera quizá de futuros replanteamientos de la cuestión. En todo caso, los Estatutos de Autonomía regulan el ámbito territorial de cada Comunidad (López y Benito, 1999).

Resulta indispensable que los Estados integrantes de la República Mexicana cuenten con la delimitación de sus extensiones territoriales. La división en Estados dentro del sistema federal redobla el interés en que se respete el perímetro geográfico que delimita el territorio dentro del cual regirán sus leyes. La definición de los linderos geográficos de las entidades federativas que integran el territorio nacional constituye un aspecto fundamental para la debida cohesión del indicado sistema gubernamental ya que su determinación permite saber no simplemente dónde comienza y acaba el territorio, sino cuál es el espacio geográfico

donde se ejercen válidamente las funciones públicas del Estado (Molina, 2011).

Hay que tener en cuenta que el área de estudio de este libro no es la única zona de indefinición territorial entre diferentes entidades federativas mexicanas. Martínez (2016) habla de esta situación entre los estados de Jalisco y Colima, en la colindancia de los municipios de Cuautitlán de García Barragán y Minatitlán, pertenecientes a sendos estados, respectivamente⁴.

En este territorio la riqueza no es solo forestal sino también mineral, ya que se trata de un paraje montañoso en el que se encuentra una de las reservas de hierro más grande del país y es colindante también con la Reserva de la Biósfera Sierra de Manantlán. Circunstancia ésta que igualmente está presente en la zona objeto de estudio de este libro, que colinda con otra reserva de la biósfera, en este caso, la de Calakmul. Lo cual agrava la situación, ya que son incompatibles para un mismo territorio la extracción de sus riquezas, ya sean forestales, minerales o de otra índole, y su protección ambiental, lo que ha detonado reclamos por invasión a zonas protegidas (Martínez, 2016, p. 64).

Estas disputas por territorio también se dan a nivel internacional y han sido la causa o el desenlace de la mayoría de los conflictos políticos y enfrentamientos militares entre los países latinoamericanos.

El proceso de delimitación territorial fue concluido en América Latina hacia 1930, y en las décadas siguientes la mayoría de las disputas y diferendos territoriales aún no resueltos fueron considerados amenazas para la paz en la región. Las fronteras territoriales de los Estados se reflejan en los tratados de límites terrestres y marítimos firmados por los gobiernos. Los límites terrestres pueden estar definidos por referentes naturales (ríos, lagunas, estrechos o montañas) o por el trazado de coordenadas geoespaciales, como fue en el caso que nos ocupa.

⁴ A este conflicto jurisdiccional le corresponde la controversia constitucional 3/98 la cual señalaba tres zonas de disputa territorial: zona A, en la costa entre Cihuatlán, Jalisco y Manzanillo, Colima, que comprendía 15 mil 100 hectáreas; la zona B, en la Sierra El Mamey, entre Minatitlán, Colima y Cuautitlán, Jalisco, que comprendía 20 mil 937 hectáreas; y la zona C, en las faldas del volcán Colima, entre los municipios de Comala, Colima, y Zapotitlán de Vadillo, Jalisco, que comprendía 4 mil 647 hectáreas.

Tabla 5. División territorial de las entidades federativas mexicanas en municipios

Estado	Superficie total km ² (Nivel Estatal)	Número de municipios	Superficie promedio por Municipio en km ²
Aguascalientes	5.471	11	497,36
Baja California	69.921	5	13.984,20
B. C. Sur	73.475	5	14.695
Campeche	50.812	11	4.619,27
Chiapas	74.211	122	608,29
Chihuahua	244.938	67	3.655,79
Coahuila	149.982	38	3.946,89
Colima	5.191	10	519,10
Durango	123.181	39	3.158,48
Guanajuato	30.491	46	622,84
Guerrero	64.281	81	793,59
Hidalgo	20.813	84	247,77
Jalisco	80.836	125	646,68
Edo. de México	21.355	125	170,84
Michoacán	59.928	113	530,33
Morelos	4.950	33	150
Nayarit	26.979	20	1.348,95
Nuevo León	64.924	51	1.273,01
Oaxaca	93.952	570	164,82
Puebla	33.902	217	156,23
Querétaro	11.449	18	636,05
Quintana Roo	50.212	11	4.564,72
San Luis Potosí	63.068	58	1.087,37
Sinaloa	58.328	18	3.240,44
Sonora	182.052	72	2.528,50
Tabasco	25.267	17	1.486,29
Tamaulipas	79.384	43	1.846,13
Tlaxcala	4.016	60	66,93
Veracruz	71.699	212	338,20
Yucatán	38.402	106	362,28
Zacatecas	73.252	58	1.262,96
CDMX	1.479	16 ⁵	92,43
TOTAL	1.958,205	2.462	—

Fuente: Elaboración propia, actualizada a febrero del 2017.

Cienfuegos y Cordero (2012) advierten que: “El territorio de los estados no está repartido de manera igual, ni su división atiende al número de pobladores o a condiciones socioeconómicas;

⁵ La Constitución del Estado de México, publicada el 5 de febrero de 2017, en el Capítulo VI de su Título Quinto, hace referencia a un total de 16 demarcaciones territoriales, que vendrían a equivaler a la figura del municipio, y son las siguientes: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

la variante numérica de municipios con que cuenta cada estado es un fenómeno que responde a causas de todo tipo: histórico, étnico, político, geográfico, estratégico, económico, cultural, etc.” (p. 126). Desde una perspectiva del derecho comparado, se descubre que cada país, de acuerdo a su historia, estructura social y política, cuenta con muchos o con pocos municipios, prevaleciendo en Europa la idea de pequeñas comunidades, que muchas veces se asocian formando unidades más amplias. Por lo contrario, en los países americanos prevalece la idea de municipios con extensiones muy amplias o también llamado municipio territorial⁶ (Quintana, 2003, p. 181). Este autor señala que es un hecho evidente la falta de uniformidad del elemento territorial en los municipios de México y de la variada cantidad de municipios que integra una entidad federativa. En la Tabla 5 pueden observarse estos por menores, tanto del número de municipios como de la superficie promedio de ellos en cada entidad federativa.

De la observación de esta tabla, se puede extraer que los Estados de Quintana Roo y Campeche se han caracterizado tradicionalmente por contar con territorios municipales extensos, especialmente los de Felipe Carrillo Puerto y Othón P. Blanco, por parte de Quintana Roo y los de Calakmul y Hopelchén, por parte de Campeche y limítrofes con la entidad quintanarroense.

Por lo general, las legislaciones estatales detallan algunos requisitos relativos a población y recursos de carácter hacendario para poder crear un nuevo municipio. Normalmente se fija un límite demográfico y se señala el requisito de contar con recursos económicos suficientes para sostener la administración municipal. Los sistemas seguidos por los Estados son notablemente distintos. En algunos no se precisan adecuadamente los procedimientos a seguir y se dejan en fórmulas amplias, generales, muchas veces injustas para los municipios afectados. Lo cual genera problemas de gobernanza, al faltar las normas, procesos y comportamientos que influyan en el ejercicio de los poderes públicos, especialmente desde el punto de vista de la apertura y transparencia de las instituciones públicas, la participación de la sociedad a través de sus agentes sociales, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia. Son estos los principios básicos y esenciales para lograr una buena gobernanza en todos los niveles de gobierno, como lo es el municipal. Los cuales son aplicables a la gobernanza para el desarrollo sostenible y al desarrollo territorial,

⁶ Por poner unos ejemplos significativos, España cuenta con 8 mil 116 municipios, Francia 36 mil 697 y Argentina 2 mil 164

Desgraciadamente, al Presidente de la República, Porfirio Díaz, se le olvidó especificar qué tan cerca del Punto Put y en qué dirección estaba esa línea divisoria. Ese olvido es la causa del desagradable conflicto fronterizo entre Quintana Roo y sus estados vecinos peninsulares (Careaga, 1996). En la Figura 4, la línea en color verde representa el límite del Estado de Quintana Roo, considerando la referencia señalada en el documento de creación del Estado de Quintana Roo. La línea en color rosa corresponde al límite geoestadístico del Estado de Quintana Roo generado por el INEGI y la línea en color rojo corresponde a los límites estatales, según la constitución del Estado de Yucatán.

Lo que se pretendió realizar por medio de ese decreto presidencial fue delimitar el nuevo territorio. Problema que sigue presente y la preocupación es palpable en el Plan Estatal de Desarrollo de Yucatán 2018-2024, ya que en su línea de acción 9.4.1.1.4. propone: “Implementar acciones en colaboración con los municipios para la delimitación territorial” (p. 428). Acción diferente es la que consiste en demarcar, esto es, la señalización física de la línea de frontera; es un acto de naturaleza técnica, para lo cual se han establecido una serie de procedimientos internacionalmente aceptados.

Demarcar es lo que se pretendió hacer en 1921 y 1922 cuando se construyó un monumento en el centro de la iglesia de la vivienda Put en forma de tronco de pirámide que tenía empotrada una placa de mármol en la que se expresaba la posición de ese monumento (Molina, 2011). Esa labor de demarcación la cumplen también las mojoneras internacionales 102 (entre las Repúblicas de México y Guatemala) y la 107 (que señala el punto trino internacional México-Guatemala-Belice).

La zona objeto de estudio en esta obra es considerada como un constructo conceptual, convertido en una región susceptible a estudio, dadas sus características físico-geográficas, sociopolíticas, y por su dinámica económica (extracción de materias primas eminentemente forestales para el mercado internacional) y poblacional (alta inmigración a la región de diferentes partes de México), conformando, así, lo que se considerará como la región sur de la península de Yucatán.

En este sentido, a partir de las tres últimas décadas del siglo XX, Quintana Roo contribuyó de manera significativa al ensanchamiento del país en una doble perspectiva, reflejada con la apertura y expansión de la frontera agrícola y la turística. En opinión de Macías (2004), ambos fenómenos obedecieron a razones derivadas de la geopolítica: ante los problemas derivados por

la propagación de la guerrilla en varios países centroamericanos, se optó por abrir la frontera agrícola para generar otra oleada colonizadora que permitiera salvaguardar la frontera de México con Belice y, al mismo tiempo, para contribuir a resolver problemas sociales en otras zonas del país, donde la presión por la tierra podría generar graves problemas sociales, por lo que se decidió trasladar a los campesinos desposeídos hacia tierras quintanarroenses. Esta manera de ensanchar al país representó para algunos campesinos el encogimiento de su terreno, traducido en la pérdida de una parte de sus recursos forestales, en especial de los bosques rebosantes de maderas preciosas, para restringir su área de explotación a las tierras agrícolas y a las zonas donde se explotaba el chicle (Macías, 2004, p.32). En este momento, aconseja este investigador, es necesario asegurar que el campesino continúe arraigado en sus ejidos y procure la conservación del bosque, debido a la situación histórica que caracteriza al estado como frontera con el resto de Centroamérica y el Caribe.

El espacio a investigar en este trabajo es muy sugerente para ser analizado desde la Geografía Política, ya que se trata de un lugar donde concurren, por un lado, la frontera en disputa que separa tres entidades federativas mexicanas y, por el otro, coinciden también las líneas fronterizas de tres Estados-nación, como son las de México, Belice y Guatemala. Estos dos últimos igualmente tienen conflictos limítrofes entre ellos. Se analizará en este libro únicamente la primera situación, la que concierne a asuntos geográficos y políticos internos mexicanos.

6.- CONCLUSIONES

El territorio no solo es el asiento permanente de la población, de la nación o de las comunidades que la conforman. No únicamente tiene una acepción física, sino que es un factor de influencia sobre el grupo humano que en él se establece. Puede decirse que el territorio es un elemento geográfico de integración nacional a través de diversas causas o circunstancias que dentro de él actúan sobre las comunidades humanas, tales como el clima, suelo, múltiples accidentes geográficos, movimientos sociales, políticos y, en general, el medio ambiente. Lo cierto es que no puede haber entidad estatal sin espacio territorial (Burgoa, 1994), ya que sobre este ejerce aquélla su poder, a través de las funciones

legislativas, ejecutivas y judiciales y por conducto de sus respectivos órganos o autoridades⁷.

Los sociogeógrafos han escrito sobre la relación existente entre el territorio como determinante de la política. Los antropólogos alemanes llegaron a crear toda una ciencia, la geopolítica, para señalar cuál era el determinismo geográfico, no solamente en Europa, sino en todos los continentes. Sin embargo, a medida que el hombre va dominando al mundo de la naturaleza, esas teorías van quedando desacreditadas. Si se toma en cuenta que una determinada sociedad se adapta a las condiciones geográficas en busca de la supervivencia de sí misma, es de esperarse que no solo se modifiquen las costumbres más elementales, sino toda la estructura social, implicando en ello la forma de entender los conceptos de justicia y de la transgresión de ese orden y la forma de sancionar dichos actos. Es cierto que las condiciones geográficas de cierto territorio son esenciales y de importancia capital para el desarrollo de una comunidad, pero no se debe olvidar que el hombre llegó a esta tierra para transformarla.

En el caso de México, su Constitución Federal, en su Título Segundo, Capítulo II establece cuáles son las partes integrantes de la Federación (artículo 43) y del territorio nacional (artículo 42). Importancia tiene también el artículo 45 que determina: “Los Estados de la Federación conservan la extensión que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a estos”. Se supone que debería existir una ley constitucional que realizara la demarcación de los límites respectivos, pero esa ley jamás se expidió, dejando en una situación de incorrecta aplicación a la disposición constitucional.

Por otra parte, los Estados de Quintana Roo y Campeche manifiestan dentro de sus pretensiones la declaración del dominio, poder que se ejerce sobre el territorio, producto de cuestiones fáctico-administrativas, y del *imperium* que ejercen sobre la población gobernada, y este no puede ejercerse sino por medio de la voluntad de integración que el elemento humano manifiesta a través de la manifestación de su pertenencia mediante actos tácitos o expresos. Este segundo aspecto, de carácter subjetivo, nunca se ha tomado en cuenta ya que la *litis* ha girado en torno a una cuestión absolutamente geográfica.

⁷ El territorio nacional mexicano cuenta con una superficie de un millón 967 mil 183 km², con un área insular de 5 mil 363 km², de acuerdo con el Atlas Geográfico de México, del INEGI.

Ambas Entidades Federativas han realizado actos tendientes a satisfacer las necesidades de la población mediante un desarrollo económico polarizado, es decir, que el desarrollo no aparece en todas partes y al mismo tiempo; sino que aparece en puntos o polos de desarrollo con intensidades variables, que se difunde por diversos canales y con efectos variados. Bueno (1998) considera que la zona carece de la infraestructura necesaria para que cualquiera de los dos Estados pudiera presumir que ejerce un *imperium* sobre la población de esta región; situación que lleva a plantearse que el litigio se tendrá que decidir mediante criterios materiales de competencia, es decir, por una determinación meramente aritmética de los límites entre estos dos Estados, sin confundir estos con los de los ejidos que convergen en la línea fronteriza.

La posición estratégica de la zona en disputa es privilegiada, puesto que se encuentra en una zona fronteriza y con grandes recursos naturales, que no han sido explotados debidamente por la falta de regulación al respecto, puesto que el contrabando de madera es una práctica regular en la zona, así como de otro tipo de mercancías que no se encuentran permitidas.

El sistema de gobierno que ha imperado en México se manifiesta mediante el presidencialismo, que ejerce un centralismo político y administrativo constitucionalmente permitidos, el cual ha sido el causante de este tipo de conflicto. En el caso de estudio en este trabajo, se expondrán y analizarán en el Capítulo IV cuáles fueron esas manifestaciones presidenciales, algunas jurídicamente justificadas y otras no, pero que tienen en común dos aspectos, el primero es que versan sobre la misma área geográfica y el segundo, que en todas existe una parte afectada.

CAPÍTULO II

Conflictos de límites territoriales

1.- INTRODUCCIÓN

Es evidente que las fronteras desempeñan un papel esencial en los conflictos entre Estados y en las relaciones internacionales. Esto no es de extrañar si se entiende que las fronteras son límites variables y artificiales puestos por los Estados soberanos a lo largo de la historia, por lo que habrá que convenir que las fronteras sean a veces estables y pacíficas y otras veces conflictivas y tensionadas, según se planteen a su vez las relaciones internacionales entre Estados vecinos. Hasta tal punto se muestran relaciones tensas que son más frecuentes hoy en día las fronteras conflictivas, en especial en el tercer mundo, donde a veces la delimitación fronteriza no se encuentra legitimada, siendo frecuentes los conflictos actuales como lo fueron en el pasado (López y Benito, 1999).

De hecho, afirma Taylor (1994) que la formación del mapa político mundial ha sido consecuencia, en última instancia, de la política de poder. Es un mapa de la configuración cambiante de ganadores y perdedores. El territorio proporciona una plataforma, la soberanía una justificación, pero ninguna de las dos constituye una defensa apropiada para un Estado contra las acciones de política de poder de un rival empeñado en eliminarlo del escenario mundial.

Los conflictos y las incursiones en las áreas de frontera permanecen como fenómenos esenciales, porque, por inutilizables y desoladas que puedan ser ciertas zonas fronterizas, una amenaza sobre la integridad territorial de un Estado es un desafío potencial a su integridad administrativa-política y cultural.

Las situaciones fronterizas de conflicto son el resultado de la falta de coincidencia y acuerdo entre los límites de Estados vecinos, que a su vez están sometidos a una serie de fuerzas contradictorias de tipo centrípeto y centrífugo. En el primer caso, una lengua única y una historia cultural común o un territorio articulado por una red de lugares centrales y unas fronteras bien definidas y diseñadas; y, en el segundo caso, al contrario, la existencia de varias lenguas diferentes y una tradición cultural dispar, un territorio desarticulado carente de una propia red urbana y fronteras poco definidas. El Estado en tensión aparecerá ante una situación y litigio permanente cuando no hay definidos unos

límites territoriales y reconocidos por cada una de las partes, pero también por diferentes motivos.

Esta idea de las fuerzas centrífugas, que tienden a fragmentar el Estado, y las fuerzas centrípetas, que tienden a mantenerlo unido, está presente en la teoría de la integración territorial de Hartshorne, quien nos indica que las fuerzas centrífugas son las características físicas del territorio de un Estado: las diferencias lingüísticas, étnicas y religiosas son las causas más frecuentes de los conflictos territoriales de los Estados, pero otras diferencias interregionales en temas como la filosofía política, la educación y el nivel de vida pueden producir rupturas bruscas.

Todos los factores diferenciales antedichos se han asociado en diversos Estados a guerras civiles y, en ocasiones, a la división del país, debido a que los núcleos nacionales que se encuentran en su interior han buscado su autonomía y su independencia. Tal es el caso de la antigua Yugoslavia, la antigua Unión Soviética o Ruanda. Pero no siempre ocurre esto, por lo que se pregunta Taylor ¿qué es lo que los mantiene unidos a los Estados? (1994, p. 141). Hartshorne (1954) señala una fuerza centrípeta fundamental: la idea de Estado (state-idea). Esta idea, al igual que la iconografía de Gottmann (2007), está estrechamente relacionada con el nacionalismo.

La “iconografía” es un sistema de símbolos en los que cree la gente, que incluye elementos de los sentimientos nacionales (desde la bandera nacional hasta la cultura transmitida por las escuelas del Estado), lo cual crea estabilidad. Mientras que, por el contrario, hay otra fuerza a la que Gottmann llama el “movimiento”, que incluye todos los intercambios que han tenido lugar en el mundo, sea de pueblos, de productos o de ideas, que genera inestabilidad. El resultado del movimiento y del intercambio de factores crea una fuerza hacia la unificación económica de regiones. Esta fuerza es denominada por este autor, circulación, y es lo que hace moverse a las sociedades y conducir a la organización del espacio geográfico.

Gottmann (como se citó en Arriaga 2013) piensa que las iconografías son dinámicas y cambian al ritmo de las transformaciones sociales. Asimismo, pueden coexistir simultáneamente varias representaciones gráficas en el mismo lugar e incluso chocar entre sí, o también puede ocurrir que una imagen local esté en contradicción con otra proveniente del exterior, denominada iconografía imperial. Todas estas situaciones dan por resultado un sistema amplio y variado de interacción de representaciones ideológicas a diferentes escalas, cuyos conflictos o alianzas han definido la

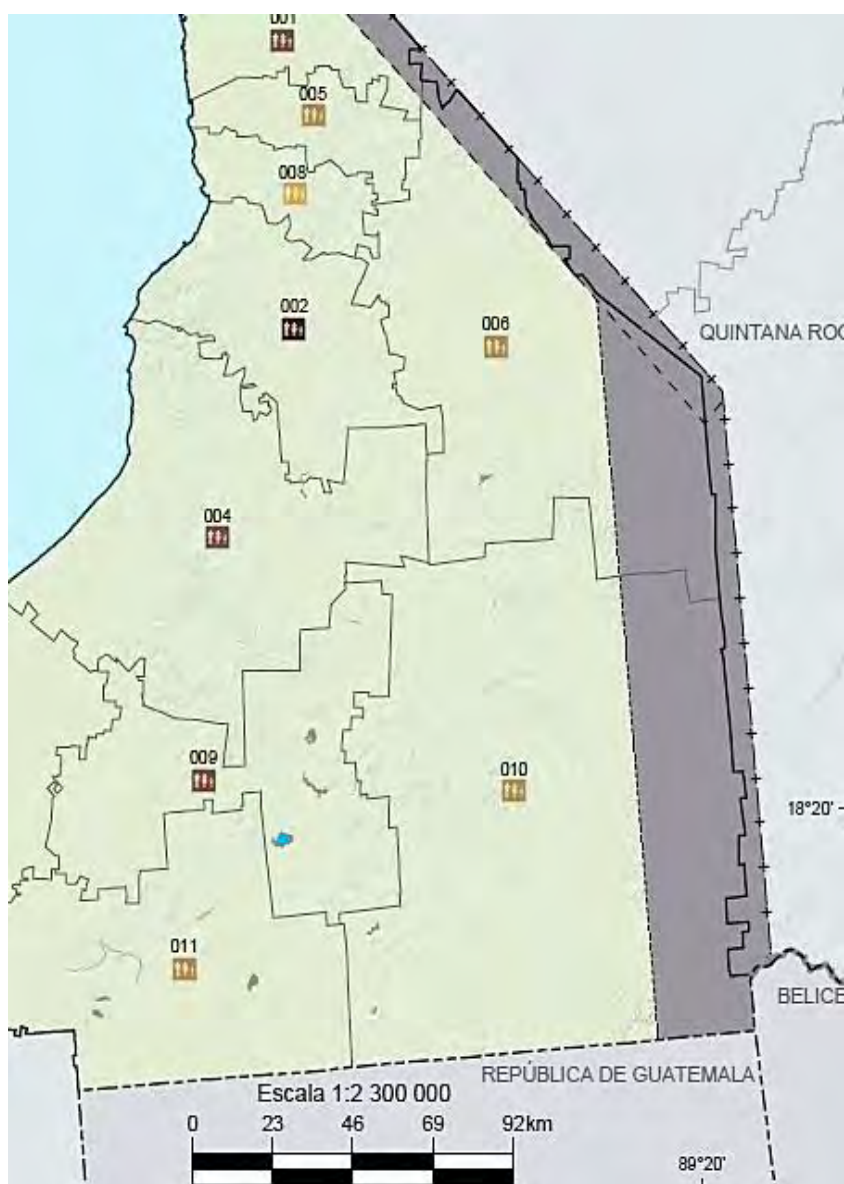
Quintana Roo y Yucatán, a partir de sus respectivas iconografías y del movimiento separatista de este último respecto de la Federación mexicana a mediados del s. XIX.

Gottmann (2007) explica que los miembros de una comunidad política refuerzan sus vínculos con el territorio mediante diferentes iconografías. Éstas son elementos muy importantes en la construcción del discurso que narra la diferenciación del territorio nacional, incluso en una de las formas materiales que adopta tal discurso: los mapas.

Es por ello que, una de las primeras cosas que se pueden observar al entrar al palacio municipal de Calakmul, es un plano de enormes dimensiones, ilustrando una de las paredes, con la división político-administrativa de dicha entidad local (Figura 5), en el cual figuran treinta y tres localidades dentro de su territorio, de color verde, que el Municipio de Othón P. Blanco las considera como propias, y que debieran estar, por lo tanto, ubicadas al otro lado del límite territorial, en la franja color beige. Esta representación geográfica tiene la intención de crear, en las mentes de quienes acudan a la sede del gobierno municipal, la idea de que todo ese territorio le pertenece al Municipio de Calakmul y al Estado de Campeche, por consecuencia.

Esta relevancia que juegan las representaciones ideológicas, se evidencia en el hecho de que, cuando el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el año 2014, elaboró su cartografía y ubicó a la zona en conflicto dentro del territorio campechano, esto supuso un gran revés para los intereses quintanarroenses en el asunto, a pesar de que a ese Instituto no le corresponde conocer, sustanciar y resolver las controversias sobre los límites territoriales de las entidades federativas, sino que la autoridad competente es la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), con base en el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este aspecto lo reconoce el propio INEGI y añade una nota explicativa al pie de sus mapas, como el de la Figura 6, en la que aclara que: “Las divisiones incorporadas en los mapas [...] corresponden al Marco Geoestadístico del INEGI [...] El INEGI registrará en el Marco Geoestadístico lo que determine la SCJN”.

**Figura 6. División geoestadística municipal
del Estado de Campeche**



Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Nacional 2016, versión 6.5.

Figura 7. Monumento a la Campechana



Fuente: Ignacio Alonso Velasco, tomada el día 11 de enero del 2018

De dicha partición territorial se deriva el conflicto limítrofe entre los gobiernos de Quintana Roo, Campeche y Yucatán. Al respecto, Romero y Rioja (2012), analizaron las diferentes razones históricas, jurídicas y las posturas que han asumido los gobiernos de los estados en conflicto frente al poder legislativo y el poder judicial de la Federación con el objetivo de ejercer su respectiva jurisdicción territorial. Las particiones territoriales y las imágenes que, sobre el territorio en disputa se han creado desde hace más de un siglo, consideran que juegan un papel importante en la percepción social del problema, propiciando el empoderamiento de ciertos sectores representantes del nativismo local. Como ejemplo de este juego de iconografías por parte de Campeche, se puede encontrar el Monumento a la Campechana en un lugar central de Xpujil, cabecera del Municipio de Calakmul (Figura 7), villa en donde se encuentran los confines territoriales del Estado de Quintana Roo, según la propia interpretación del conflicto por parte de esta Entidad Federativa (Barrachina, 2010). Con acciones como ésta lo que se hace es reforzar la idea de frontera, como espacio de enfrentamiento, y alejándose de la raya, que se identifica con la cercanía entre dos realidades diferentes, pero próximas. En palabras de Rivero (2017), se está imponiendo: “la frontera como espacio de separación en detrimento de la raya como división porosa entre diferentes semejantes” (pp. 125-126).

El lugar en donde campechanos y quintanarroenses se encontraban, la raya, se convierte en una frontera, que los divide.

2.- CONFLICTOS Y DISPUTAS

Antes de entrar en materia, se hace pertinente explicar que resulta no haber acuerdo sobre los alcances de estos dos términos que son diferentes, aunque en muchas ocasiones se emplean como sinónimos.

Brandoni (2005) entiende por disputa o desavenencia un conflicto interpersonal que se comunica o manifiesta. Mientras que considera que un conflicto puede no llegar a ser una disputa o desavenencia si no se le comunica a alguien en forma de incompatibilidad percibida o de reclamación. En este sentido, se puede decir que la disputa es el contenido visible del conflicto. Es decir, la parte consciente y manifiesta del mismo. Sin embargo, el conflicto es algo más profundo, inconsciente y que no se comunica directamente, sino que se expresa deformado en el contenido público. Es en el conflicto donde se encuentran los intereses que son los verdaderos motivadores de la disputa. En estos intereses entran en juego los deseos, creencias, expectativas, fantasías, temores, principios, representaciones e ideales de las partes⁸.

Por el contrario, Ramírez (2013) considera que si las disputas se desarrollan con una vehemencia creciente se pueden convertir en conflicto y dar lugar a guerras. Esta investigadora defiende que tanto la disputa como el conflicto son el resultado de la forma en cómo diferentes agentes coexisten en el proceso del territorio en donde diferentes concepciones presentan co-presencias que generan formas diferenciales que se articulan en un momento de la historia, a pesar de que pudieron generarse por causas diversas y lejanas en el tiempo.

Para hallar la salida a este tema de discusión, se puede consultar el Diccionario de la Lengua Española. En su 23ª edición da una primera acepción idéntica para ambos conceptos, haciéndolos sinónimos de lucha o combate. Es por ello que en esta obra se manejarán los términos de disputa y de conflicto de manera intercambiable.

⁸ Esta autora hace una analogía con un iceberg, en donde la punta del mismo sería la disputa y el conflicto es la parte que no se ve. Se considera que la disputa es la pelea que surge cuando un conflicto no se soluciona por no llegarse a un acuerdo. En este sentido, existe una acepción del término “conflicto” en el Diccionario de la lengua española, relativo a la ciencia de la psicología, que hace referencia a la coexistencia de tendencias contradictorias en el individuo, capaces de generar angustia y trastornos neuróticos. Es lo que se conoce como “conflictos internos”.

3.- CONFLICTOS INTRAESTATALES Y TIPOLOGÍAS

Los escenarios de conflicto son aquellos en los que los diferentes sectores de la sociedad no están de acuerdo con la manera en el que se usa el poder y/o los recursos y toman medidas para impedir que los demás persigan sus intereses (Turnbull, Sterrett y Hilleboe, 2013).

López y Benito (1999) afirman que no ha existido en ningún momento de la historia de la humanidad un mundo sin conflictos, bélicos o de cualquier otra naturaleza. La particularidad de las tensiones, guerras, enfrentamientos, disputas de nuestro tiempo es que se dirimen entre Estados, a nivel internacional, o bien son problemas intraestatales que pueden tener su origen en diferencias étnicas, políticas, culturales o económicas. Al respecto, Rivero (2017) distingue entre frontera como separación entre dos cosas completamente diferentes, como son las unidades políticas soberanas, y la raya que cumple esa función entre cosas que forman parte de una unidad más amplia como lo es una provincia o región. En el caso de estudio en esta tesis se trata de una confrontación entre municipios y entidades federativas de un mismo país, México, razón por la cual se hará una revisión sobre conflictos al interior de un Estado y no sobre los de carácter internacional, de los que ya se ha escrito bastante.

Hay demasiada desigualdad y marginación, afán de poder y dominación en la escena actual como para pensar en el fin de los enfrentamientos y disputas, pues a pesar de que el paradigma de la gobernanza, tan en boga en nuestros tiempos, apuesta por un escenario de apertura y un mayor pluralismo en la elaboración e implementación de las políticas públicas, la proliferación de los conflictos relacionados con el uso y la gestión del territorio es indicadora de la falta de canales suficientes para la implicación y participación de la ciudadanía durante el proceso de planificación del territorio. Cruz (2008) propone analizar algunas de las nuevas problemáticas en las formas de gobernanza territorial⁹ actuales a través del estudio de las causas tanto del aumento de los conflictos territoriales como del surgimiento de las movilizaciones sociales que protagonizan dichos conflictos. En el presente, los territorios regionales y locales están viviendo un proceso de reconfiguración a partir de la disputa de sus recursos, lo cual

⁹ La gobernanza territorial es la condición indispensable para garantizar un desarrollo territorial más equilibrado y alcanzar el objetivo de la cohesión territorial a través de la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector...) que operan a las diferentes escalas (Farinós, 2011).

lleva aparejado un conjunto de procesos que generan mayores presiones y que son más sensibles en territorios regionales configurados como áreas protegidas, como lo es la Reserva de la Biosfera de Calakmul, la cual convive con el conflicto territorial, como se advierte en la Figura 8, y se localiza al Sureste del Estado de Campeche, dentro del Municipio de Calakmul. Colinda al este con el Estado de Quintana Roo y al Sur con la República de Guatemala. Comprende una extensión total de 7 mil 232 Km², e incluye dos zonas núcleo, una norte (mil 479 Km²) y otra sur (mil tres Km²), y una zona de amortiguamiento (4 mil 749 Km²)¹⁰.

Sosa (2011) trata acerca de los procesos de disputa por territorios que, combinados con un ejercicio débil, deficiente y contradictorio de la institucionalidad pública, más que lograr gobernabilidad democrática, producen efectos contrarios: conflictividad social, agraria y ambiental, con una tendencia a mantenerse y en algunos territorios a incrementarse.

Los avances organizativos, políticos y territoriales de las acciones de resistencia, sumados a la respuesta represiva del Estado en varios casos significativos, generan una situación propensa al agravamiento de dicha conflictividad y de condiciones de ingobernabilidad que al mismo tiempo y contradictoriamente, persigue la institucionalidad estatal, por cierto, en vano. El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no preveía el supuesto de conflictos entre los municipios o bien entre estos y el gobierno de un Estado en el artículo 115, que si bien, regulaba las bases del municipio, no contaba con el texto y las bases tan completas que hoy lo conforman. Según el inciso e) de la fracción II de este precepto, las Legislaturas de los Estados deben expedir normas que prevean los procedimientos para resolver los conflictos que se susciten entre municipios, o entre estos y los gobiernos de los Estados.

¹⁰ Las zonas núcleo son superficies mejor conservadas o no alteradas, que alojan ecosistemas o fenómenos naturales de especial importancia o especies de flora y fauna que requieren protección especial, en donde las únicas actividades permitidas son la preservación científica y la educación ecológica. Por lo que se refiere a la zona de amortiguamiento, es la superficie que se destina a proteger las zonas núcleo del impacto exterior y en donde se pueden realizar actividades productivas, educativas y recreativas, así como de investigación aplicada y de capacitación, que deberá sujetarse a las normas técnicas ecológicas y a los usos del suelo establecidos en las leyes federales, estatales y municipales.

Figura 8. Localización de la Reserva de la Biosfera de Calakmul



Fuente: Noticaribe.com.mx (2014)

Tan solo dentro del Estado de Quintana Roo existen diferencias limítrofes entre los siguientes municipios: Bacalar con Othón P. Blanco, Lázaro Cárdenas con Isla Mujeres y Benito Juárez y, por último, Felipe Carrillo Puerto con Solidaridad y Tulum, según lo que manifestó el Dr. Julio Alfonso Castell Santaella, Presidente del INEGI, en una ponencia presentada en 2018 en la ciudad de Chetumal. Donde también expresó que en México existen 67 límites interestatales, pero solamente 47 tienen documentos que les da sustento legal, de los cuales 38 se pueden representar cartográficamente de manera parcial y solo tres de forma total. Esto refleja que la problemática que se investiga en este trabajo se encuentra presente a lo largo y ancho de la geografía mexicana. Debido a que la SCJN no resuelve al respecto, se hace necesario encontrar soluciones alternas.

En el caso concreto de una disputa entre Bacalar y Othón P. Blanco, hay que señalar que estudios técnicos llevados a cabo por el primer Ayuntamiento mencionado determinan diversas inconsistencias y errores en los límites de su municipio señalados en

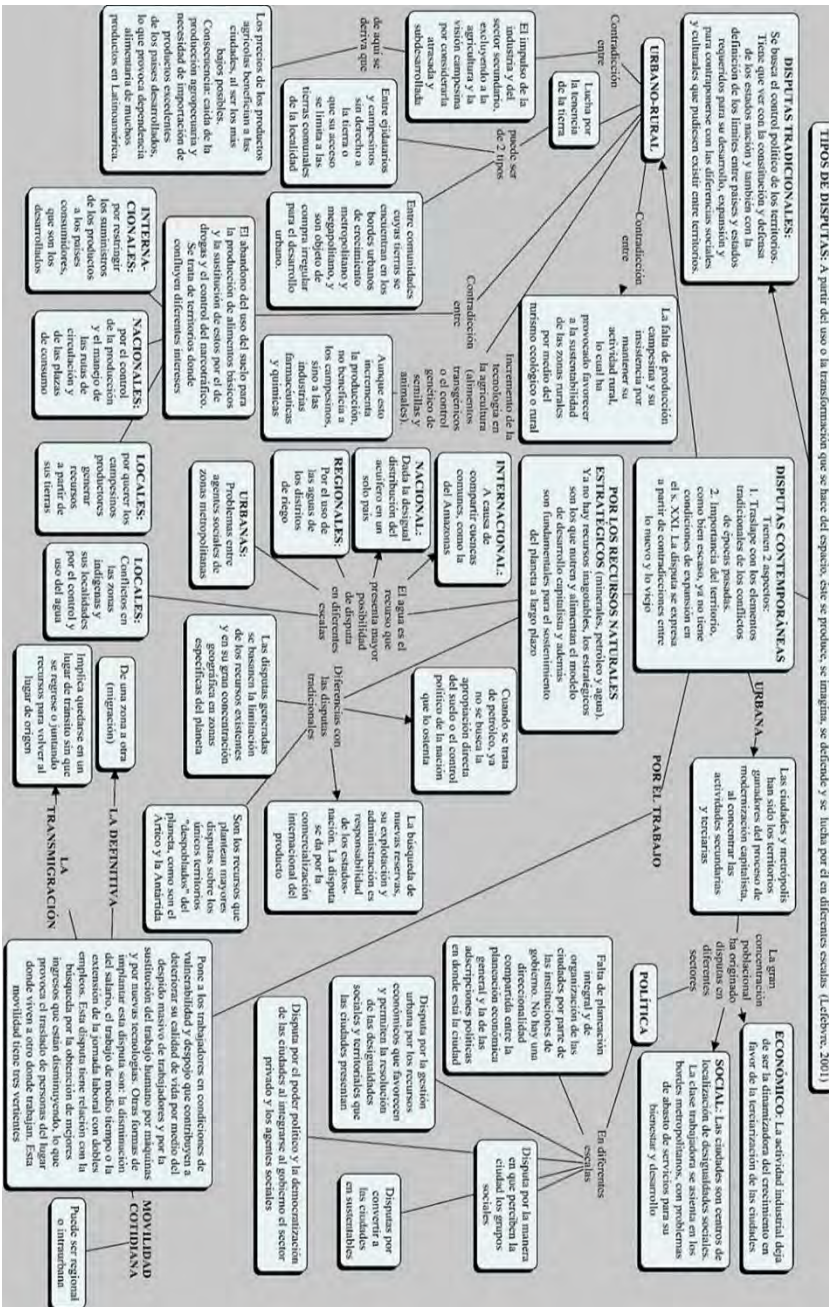
los Decretos relacionados con su creación, 421 y 422. Esas incorrecciones crean tensión con el vecino Municipio de Othón P. Blanco. El conflicto de límites territoriales entre ambos se avivó el 11 de octubre del 2020 cuando el secretario general del ayuntamiento Othonense llevó a cabo un recorrido por la Laguna de Bacalar acompañado por personal de las direcciones de turismo, servicios públicos y de deportes, con la intención de apropiarse del llamado “Canal de los Piratas”, que desemboca en la Laguna de los Siete Colores. Ahora cabe preguntarse qué tipo de disputa es la que se está abordando en este libro. Aquéllas pueden existir a diferentes niveles, en el caso que nos ocupa se trata de una al interior de un país, entre diferentes entidades federativas. Ramírez (2013) realiza una completa y minuciosa clasificación de las distintas formas que existen de disputas, ilustradas en la Figura 9. De su observación, se puede inferir que el enfrentamiento aquí analizado tiene las características de una disputa contemporánea regional, no tradicional, por tanto, en la que se tiene conciencia de que el territorio es escaso, así como los recursos naturales estratégicos que en él se encuentran, que son el sustento del modelo capitalista y del propio planeta a largo plazo.

Foucher (1988) también distingue entre las cinco principales situaciones fronterizas de conflictos planteadas en el mundo actual, la de los conflictos por hacerse con la explotación de yacimientos de recursos minerales y de petróleo, el dominio de masas de aguas continentales y el aprovechamiento de ríos.

Los elementos del territorio propios de los sistemas naturales constituyen medios de trabajo (tierra) y objetos de trabajo (agua, suelos, vegetación, fauna, yacimientos mineros y fuentes de energía); por tanto, son una oferta material para los sistemas sociales y la producción económica, así como condicionantes de los procesos socioterritoriales.

Los elementos que conforman los sistemas socioeconómicos constituyen un aporte para la sociedad en su conjunto o para grupos de agentes sociales y requerimientos para la base patrimonial natural. Los elementos de orden político-administrativo se componen de acciones, instrumentos y mecanismos con efectos diversos en la organización del territorio y en la delimitación reconocida de unidades político-territoriales. A su vez, su condición de soporte permite explicar los vínculos de dominio apropiación, control y relaciones de poder que ejerce un determinado sujeto, como el Estado o un grupo de la sociedad sobre la totalidad de un territorio o de sus partes (Soto, 2017).

Figura 9. Tipos de disputa



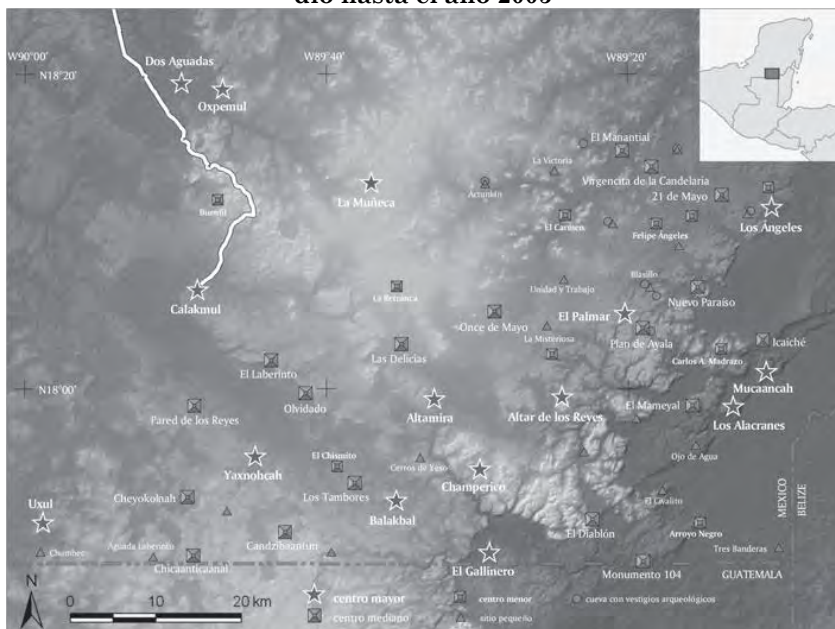
Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez (2013)

4.- LA CAUSA QUE PROVOCA LA DISPUTA EN LA PENÍNSULA DE YUCATÁN

En este punto del libro resulta pertinente preguntarse cuál es la riqueza que provoca que tres entidades federativas del mismo país se estén disputando un territorio.

Muchos factores favorecen el interés de los gobiernos en la zona, como lo es la existencia de yacimientos de yeso (Bueno, 1998) y la posible presencia de petróleo en el subsuelo, cuestión que no ha sido posible ser corroborada. Lo que se sabe con seguridad es que en la década de los 60 del siglo pasado se hicieron varias perforaciones en la zona limítrofe por parte de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y desde entonces se encuentran selladas. Actualmente PEMEX cuenta con avances tecnológicos que le permiten perforar con una mayor certidumbre que antes, este hecho junto al de que no se han continuado los trabajos en ninguno de los puntos sellados en la zona en disputa, invitan a pensar que no se halló el “oro negro” que se buscaba.

Figura 10. Sitios arqueológicos localizados en la región de estudio hasta el año 2005



Fuente: Flores y Sprajc (s.f.)

Otra causa que podría estar propiciando el reclamo territorial, son los numerosos vestigios prehispánicos, que atraen cada vez a

más turistas ávidos en conocer acerca de la cultura maya. Durante siete temporadas llevadas a cabo entre 1996 y 2007, el proyecto *Reconocimiento Arqueológico en el Sur de Campeche*, a cargo del doctor Ivan Sprajc, ha detectado y documentado en la región no menos de 65 sitios previamente desconocidos, y relocalizado otros ocho que no habían sido objeto de inspección alguna desde su descubrimiento inicial. De estos sitios registrados, al menos 15 son centros mayores y 28, medianos (Figura 10).

Según Flores y Sprajc, en la zona objeto de estudio en este libro se ubica todo un sistema de asentamientos prehispánicos que incluye a sitios como Monumento 104, Arroyo Negro, Los Alacranes, Mucaancah, Nuevo Veracruz, Icaiché, El Gallinero, El Diablón, Altar de los Reyes, El Palmar, Plan de Ayala, Nuevo Paraíso y Los Ángeles

No obstante, tan solo se ha impulsado la recuperación patrimonial del sitio arqueológico de Calakmul¹¹, el cual se encuentra netamente en territorio campechano. En respuesta al interés turístico generado por Calakmul, se ha fomentado la ampliación de la infraestructura de alojamiento, que ahora cuenta con 450 cuartos en los diferentes hoteles del Municipio de Calakmul, para recibir al turismo nacional e internacional que llega a la región, aprovechando que constituye un nodo importante que se vincula con los flujos turísticos provenientes del sur de Yucatán y Quintana Roo que van de paso a Tabasco y Chiapas, en la ruta del Corredor Mundo Maya (García de Fuentes, Jouault y Romero, 2015).

Según estos autores, en el 2015 existían 14 empresas en funcionamiento que realizaban diversas actividades relacionadas con el uso recreativo del capital natural y cultural de la región¹². La modalidad del ecoturismo es una alternativa a mediano y

¹¹ En el 2002 la UNESCO le otorgó a Campeche una declaratoria de Patrimonio Mundial a la Antigua Ciudad Maya de Calakmul, en calidad de “Bien Cultural de la Humanidad” y en 2014 se le reconoció como “Bien Mixto del Patrimonio Mundial”, lo que le ha dado un importante impulso a un producto turístico que se propone fortalecer la conciencia ambiental y la conservación de los recursos naturales, a través de actividades amigables con el ambiente como el ecoturismo.

¹² Los productos turísticos que ofrecen se han catalogado principalmente como turismo rural (8) y de naturaleza en el interior (6). El origen étnico de los socios es diverso, producto de la dinámica migratoria que esta región ha experimentado históricamente. Los socios de cuatro de estas empresas son de origen maya peninsular, otras cuatro empresas están constituidas por población de Tabasco y otras entidades del país, y los socios de las seis empresas restantes son originarios de Chiapas (choles, tzeltales y tzotziles), de Tabasco (chontales) y de Veracruz (totonacos).

largo plazo como fuente de recursos, que ante todo permite la conservación, preservación y mantenimiento de los recursos naturales (Ek, 1997).

La actividad agrícola es la ocupación principal de 13 de las 14 empresas, combinada con la elaboración de artesanías. Las 14 empresas reciben aproximadamente 2 mil 600 visitantes al año, la mayoría de los cuales son turistas nacionales (56%) y estatales (20%), mientras que el turismo internacional representa solo el 24%. Si bien la región se destaca por ser una de las que albergan más empresas de turismo alternativo integradas por grupos indígenas y colonos, la afluencia de turistas aún es muy baja, situación que pudiera ser remediada con la puesta en marcha del llamado Tren Maya que propone el Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, para detonar el desarrollo del sur del país. Al respecto, Luis Felipe Mora Hernández, Presidente Municipal de Calakmul para el periodo 2018-2021 declaró al medio de comunicación El Sur de Campeche, el 5 de septiembre del 2018, que

Hay que recordar que Calakmul es un municipio de Turismo Ecológico, por lo que tenemos un turismo selecto, aquel que viene a buscar calidad en lugar de cantidad y no nos damos abasto en atenderlos, sabemos que con este proyecto aumentará significativamente la llegada de extranjeros a la zona de Xpujil y algunas comunidades cercanas, pero tenemos de todo para darles un servicio de calidad y una experiencia inigualable a quienes lleguen.

Apenas dos meses después, el 5 de noviembre, esta misma persona ya no se sentía tan optimista al respecto, al declarar a La Jornada Maya que

El municipio de Calakmul requiere de infraestructura con valor superior a los mil millones de pesos para atender las necesidades de los turistas que lleguen en el tren maya [...] Calakmul requiere urgentemente un nuevo acueducto que tendría una inversión mínima de 800 millones de pesos; otros 220 millones de pesos para drenaje, y 120 millones de pesos más en un rastro.

En este libro se va a apuntar como la principal causa del conflicto territorial estudiado a la riqueza forestal que siempre ha existido en la Península de Yucatán, lo cual se argumentará en el Capítulo III de la presente obra.

5.- LA TEORÍA DEL CONFLICTO APLICADA A LOS PROCESOS TERRITORIALES

En su tesis doctoral, Martínez (2011) concluye que:

La geopolítica y la teoría del conflicto son una buena combinación teórica para analizar y, sobre todo, para documentar los procesos territoriales, independientemente de que el mapa de la geografía política sea muy estable o dinámico, o de que los cambios sean “espontáneos” sólo como producto del proceso regional por el cambio de relaciones sociales y económicas o dirigido con alguna intencionalidad externa de apropiar desde el “centro” nuevos espacios o recursos. (p. 408)

Según Martínez, las energías liberadas por un conflicto entre fuerzas antagónicas pueden ser reorientadas y conducidas hacia estructuras territoriales más cómodas y hacia fines constructivos de desarrollo; contrario a la tendencia destructiva que generalmente siguen estas relaciones sociales. En definitiva, se tratar de lograr que dos fuerzas vectoriales sumen cuando, en apariencia, se debían contrarrestar.

Para Sashkin (1999) el planteamiento más común a la hora de resolver un conflicto “es juntar a las partes y hacer que pacten”, lo cual permite que ambas ganen en alguna medida; otras posibles soluciones en las que uno de los adversarios gana y el otro pierde, es cuando uno se impone y toma las decisiones a su favor, o cuando uno de los contendientes cede ante la ambición del otro. La peor fórmula de las posibles, según este autor, es la que se está adoptando en el conflicto aquí estudiado, y consiste en ignorar las diferentes posturas y hacer como si no existiera una disputa. Por el contrario, la mejor opción que se puede seguir para resolver un enfrentamiento es la que se propone en esta obra y consiste en lograr que los contendientes interactúen, ya que ambos tienen una alta probabilidad de salir ganando (Figura 11).

Propone Sashkin el modelo *Conflict style inventory*, que, a su juicio, puede originar, en algunos casos, la resolución con éxito de un conflicto, para lo cual se necesitan buenas actitudes interpersonales, habilidades para la intercomunicación, para dar y recibir información y para hacer preguntas. Como parte de su propuesta metodológica propone ocho pasos para abordar el conflicto. Estos son los siguientes: mensaje inicial, delimitar el problema, conocer las posturas, expresar su opinión, encontrar un objetivo común,

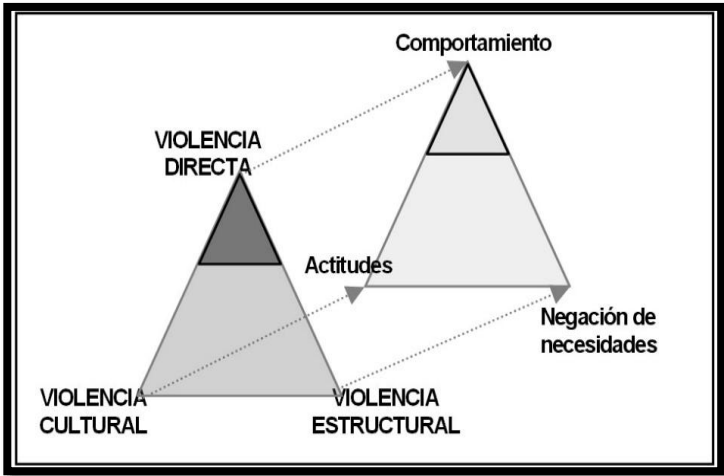
lluvia de ideas de alternativas, seleccionar una solución de prueba y decidir cómo evaluar resultados.

Figura 11. Cinco estilos para responder ante un conflicto



Fuente: Style Matters (2011)

Figura 12. Triángulo del conflicto



Fuente: Galtung (2003b)

Las personas forman grupos que interactúan entre sí formando sociedades, que al mismo tiempo se relacionan como estados y naciones, que a su vez pueden ser parte de civilizaciones y regiones que se vinculan constituyendo, no mundos, sino uno solo

que constituye un sistema planetario (Calderón, 2009). Esa naturaleza multiescalar también está en el territorio, siguiendo a Giménez (2005), se pueden distinguir en orden creciente los siguientes niveles: casa-habitación, territorios próximos (pueblo, barrio, municipio o ciudad), intermediarios entre lo local y el mundo (región), el Estado-nación y, por último, los territorios supranacionales (como lo es la Unión Europea, por ejemplo). Según Galtung (2003b) una teoría de conflictos debe abordar todas estas realidades que constituyen la condición multinivel de la especie humana. Este mismo autor, representa la dinámica de la generación de la violencia en conflictos sociales por medio de un triángulo que asemeja un iceberg (Figura 12), de tal forma que la violencia visible, que es la directa, es tan solo una pequeña parte del conflicto. Para solucionarlo se debe actuar también sobre los otros tipos de violencia que se encuentran en un nivel latente, que son deducibles y subconscientes, como la cultural (la cual crea un marco legitimador de la misma y se concreta en actitudes) y la estructural (que se centra en el conjunto de estructuras que no permiten la satisfacción de las necesidades y se concreta en la negación de las necesidades).

Según Galtung “no hay alternativa a la transformación *empática, no violenta y creativa* de un conflicto” (Galtung, 2006). Efectivamente, se requiere de la *empatía* para conocer a las partes y suavizar las actitudes, la *no violencia* para calmar los comportamientos y ser de alguna ayuda, y de la *creatividad* para superar las contradicciones. Este último elemento se localiza en la tierra fronteriza entre lo intelectual y lo emocional, en donde las emociones son las fuerzas directoras y la intelectualidad es el instrumento para poder canalizar constructivamente la energía derivada del conflicto para encontrar una solución satisfactoria para las partes, las cuales están conscientes de lo que son, de lo que desean, de lo que debería ser y de cómo se sienten; además, los conflictos son sistemas vivos con memoria, con base en ello se puede conocer cuáles son los antecedentes del conflicto y a dónde se quiere llegar.

Para la búsqueda de una solución, Galtung identifica dos enfoques, el objetivo y el contraobjetivo, el primero requiere de buena memoria y el segundo, de imaginación. Así que la tarea del facilitador es ayudar en ambas tareas. El propósito del enfoque contraobjetivo es inventar el futuro cambiando la historia del pasado. En la teoría del conflicto se identifican cuatro pasos para superar la violencia estructural, que es la peor de todas: *confrontación, lucha, desacoplamiento* (que consiste en tomar espacios

de poder), y *reacoplamiento* (que trata de construir estructuras nuevas que sean menos violentas). Aquí hay que preguntarse cuál puede ser la estructura territorial del futuro que resulte menos violenta para los habitantes del territorio de este caso de estudio.

6.- CONSECUENCIAS DE QUE LA SCJN RESUELVA UNA CONTROVERSIA DE LÍMITES

Arturo Zaldívar, ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en vísperas de tomar una resolución con respecto al conflicto limítrofe entre Oaxaca y Chiapas declaró que: "...ante un asunto que implica un problema político y social muy grave, que tiene muchas décadas sin que se haya resuelto, ¿vamos a tomar una decisión formalista y letrista para dejar el asunto simplemente sin resolver o nos tomamos en serio la responsabilidad de Tribunal Constitucional?".

El 11 de noviembre del 2021 el Alto Tribunal acabó tomando una decisión histórica y resolvió que las 160 mil hectáreas en disputa en la selva de los Chimalapas son territorio oaxaqueño y que el municipio de Belisario Domínguez que creó Chiapas, de manera unilateral en ese territorio, debe ajustarse a la nueva línea limítrofe determinada en la sentencia.

De esa forma se puso fin a la controversia constitucional 121/2012 que interpuso Oaxaca contra Chiapas, pero cuyo conflicto territorial comenzó desde 1967, hace más de medio siglo atrás. Se les dio a ambos Estados medio año para realizar modificaciones a sus respectivas constituciones y demás leyes locales para apegarse a los puntos limítrofes reconocidos.

Hay que señalar que esta trascendente decisión se adoptó sin haber llevado a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas de Los Chimalapas, contraviniendo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Al día siguiente de que el Alto Tribunal dictara su sentencia y sentara un importante precedente, se constituyó un grupo denominado "Pueblos Autónomos en Defensa de sus Tierras", el sexto grupo de autodefensas indígenas del país. Con el rostro cubierto y portando palos, garrotes y fusiles, estas personas originarias del Municipio de Cintalapa, exigieron al Presidente de la República que los apoye en su lucha por la defensa del territorio de las comunidades que resultaron afectadas por la resolución de la Corte. Externaron su deseo de no ser parte de Oaxaca y anunciaron que defenderán su derecho a pertenecer

a Chiapas por la vía armada. Ellos no quieren registrarse por medio de usos y costumbres indígenas y, además, temen que se les despoje de sus tierras.

Ante este levantamiento en armas, el edil de Santa María Chimalapa, Francisco Sánchez Gutiérrez, hizo un llamado a los gobiernos federal y estatal a reforzar la seguridad con recorridos de la Guardia Nacional y la Policía Estatal.

También se ha creó el Comité de Resistencia por la Defensa del Territorio Chiapaneco por parte de ejidatarios de los municipios de Cintalapa y Belisario Domínguez, quienes advirtieron con llevar este asunto a instancias internacionales, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al no ser consultados y aseguraron que van a reforzar las guardias comunitarias en cada localidad para evitar invasiones

De los 22 ejidos del noroeste del Municipio de Cintalapa, en la zona de Los Chimalapas, cinco acordaron seguir la lucha para defender su territorio, mientras que el resto aceptaron integrarse a las mesas de trabajo planteadas por la Secretaría de Gobernación para conocer qué entidad federativa administrará la zona. Los ejidos rebeldes son Constitución, Felipe Ángeles, Merceditas, Reforma y La Hondonada y amenazan con cercar con alambre toda la superficie de sus ejidos para que no se rompa la unidad de la comunidad. Un año y medio después de que la SCJN emitiera su resolución sobre la controversia constitucional 121/2012 aún no se ha logrado poner fin al asunto ya que la Comisión de Límites ha detectado que tres de las cuatro coordenadas que la Corte estableció y ordenó reformar las constituciones locales de Oaxaca y Chiapas son incorrectas, lo que conllevaría consigo una pérdida de 10 mil hectáreas para Oaxaca (El Imparcial, 2023).

7.- SOLUCIONES PLANTEADAS AL ESTUDIO DE CASO

Hay que tener en cuenta que cuando se da un desacuerdo territorial entre municipios de dos o más entidades federativas colindantes, dicha controversia ya no es típicamente intermunicipal, sino interestatal y deben seguirse las reglas que la Constitución Federal prevé en el artículo 46 o, en su caso, en el 105, fracción I, inciso g), para la vía del convenio o para la vía contenciosa, respectivamente (Quintana, 2003). Ambas opciones ya se han puesto en práctica con respecto al conflicto territorial aquí analizado, pero sin haber alcanzado resultados positivos. A continuación, se hará una revisión de estos intentos infructuosos, comenzando por la vía del convenio. Esta solución ya la planteaba Álvarez (1971) al proponer la realización de un convenio amistoso

entre Campeche, Yucatán y Quintana Roo donde interviniera un tercero imparcial, para que de esa manera tuviera la oportunidad de impedir un error, o la mala fe de gobernantes y resultara afectada alguna entidad. Ese tercero debería ser el Congreso de la Unión, a quien le correspondería la aprobación o desaprobación del convenio tras su realización por parte de las partes enfrentadas.

Figura 13. Integrantes de la Comisión de límites adscrita a la Comisión Geográfica de la República



Fuente: Instituto Geográfico y Catastral del Estado de Quintana Roo (2021)

En realidad esta vía ya fue intentada en el año 1921, cuando se formó una comisión geográfica para fijar los límites interestatales en la Península de Yucatán, dirigida por el Ingeniero Manuel Medina, Jefe del Departamento Geodésico de la Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos, adscrita a la Secretaría de Agricultura y Fomento, y compuesta por representantes técnicos de Quintana Roo, Yucatán (Ingenieros Manuel Barceló y Natalio Arceo) y Campeche (Ingeniero José Ávila Gurrutia), así como por autoridades de los pueblos limítrofes, para dar completo carácter oficial a los acuerdos que hubieran de tomarse (Figura 13).

Las operaciones a las que dio lugar el descubrimiento e identificación de la vivienda “Put”, fueron en extremo laboriosas, pues el punto citado se encontraba en medio de un bosque cerrado y muy lejos de los lugares poblados, por lo que fue preciso abrir caminos y brechas en una longitud aproximada de veinte leguas para llegar a él. “En apoyo de este acierto, es de mencionarse la circunstancia de que no logró encontrarse un solo guía que

conociera aquel lugar, aún entre los más antiguos moradores de las cercanías” (Medina, 1925, p. 1).

Figura 14. Documento generado por la Comisión Geográfica de la República en 1922 donde se establecen las coordenadas geográficas del Punto Put



Fuente: Instituto Geográfico y Catastral del
Estado de Quintana Roo (2021)

En abril de 1922, después de cálculos científico-astronómicos, esta Comisión situó geográficamente el vértice común para los tres estados en las coordenadas geográficas $89^{\circ} 24' 52''$ longitud oeste y $19^{\circ} 39' 07''$ latitud norte. Estas coordenadas fueron grabadas en el monumento construido de mampostería en forma de pirámide truncada con una placa de mármol empotrada, en el centro de la iglesia destruida de Put, para que sirviera como el punto trilindero de Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

Esta ubicación es la que está establecida en el artículo 46, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y fue sancionada oficialmente por los Estados de Yucatán y Campeche en sendos decretos en 1922, el 71 (12 de

septiembre) y el 165 (30 de septiembre), respectivamente. A pesar de este buen intento por tratar de resolver el conflicto limítrofe “por las buenas” entre los Estados peninsulares, ésta aún persiste debido a que tiempo después Campeche y Yucatán desconocieron esos acuerdos, bajo el argumento de que ese monumento levantado en la antigua vivienda Put por la Comisión Geográfica de la República debía ser el punto de intersección, respetándose en todo caso, la extensión superficial señalada a Campeche en su Decreto de erección del año 1862 (Figura 14).

Otro intento por la vía amistosa se dio tras la conversión de Territorio Federal a Entidad Federativa de Quintana Roo, en 1974. En la ceremonia oficial en la que tomó protesta el primer gobernador constitucional de dicho Estado, Jesús Martínez Ross, el Presidente de México en aquel entonces, Luis Echeverría Álvarez, rompió el prolongado silencio federal sobre el conflicto de límites peninsular, en presencia de los gobernadores de los tres estados enfrentados y de seis secretarios de estado, en los siguientes términos:

Necesitamos que pasen definitivamente los tiempos en que, con falsas actitudes políticas, que sólo denotan temor cívico, los problemas no afloran. Necesitamos que se hable de los problemas, saber que no habrá problemas porque se permite que los existentes sean libremente tratados.

Es el temor, los intereses creados, la debilidad, la complicidad, lo que evita frecuentemente en los ambientes políticos, en todos los países, que se hable de nuestros problemas. Tenemos que escucharlos y palparlos y disponernos a resolverlos. Es lo que el país entero requiere.

Hasta el último día de mi gobierno pediré a los señores gobernadores de los estados, y a todos los órganos de la administración, honestidad política y cívica para crear un país mejor.

En éste que se ha llamado espinoso caso de los límites de Yucatán, Quintana Roo y Campeche, pongamos decente y valiente y clara y desinteresadamente manos a la obra para resolverlo mejor. Es la invitación que yo formulo a los señores gobernadores de Quintana Roo, de Yucatán y de Campeche. (Bautista, 1974)

Atendiendo este exhorto, en enero del siguiente año, el Congreso de Yucatán integró una comisión de diputados para que

gestionara un convenio que determinara los límites entre Yucatán, Campeche y Quintana Roo, lo cual no fue posible al no estar las partes dispuestas a flexibilizar sus posturas. Por parte de Quintana Roo acudió Pedro Joaquín Coldwell, quien era presidente de su Congreso Constituyente, quien declaró que

es muy fácil que el tema de límites despierte pasiones; por tanto, es responsabilidad de los gobiernos estatales, de la prensa y de los partidos políticos tratar el tema con absoluta objetividad y respeto mutuo, a fin de evitar posibles desuniones entre pueblos que tradicionalmente han estado hermanados. (Bautista, 1975)

La otra forma para tratar de resolver la disputa territorial es “por las malas”, es decir, por la vía contenciosa, que es aquella en la que resuelve un tercero al no haber un acuerdo entre las partes en conflicto. Este recurso ya se ha usado también sin haber alcanzado una solución.

Diversas controversias constitucionales son las que se han presentado ante la SCJN a partir de que en de que en 1997 el Gobernador de Campeche, Jorge Salomón Azar García, creara el Municipio de Calakmul sobre un espacio geográfico bajo indeterminación jurisdiccional. Desde el 2001 este Alto Tribunal tuvo un proyecto de resolución a favor de Quintana Roo, en el que se proponía revocar el decreto de creación de dicho Municipio y reconocer los límites que el decreto de creación establece para el Estado de Quintana Roo.

Sin embargo, los ministros de la SCJN no quisieron pasar al pleno la votación y discusión del proyecto de resolución que habría dado una solución definitiva al conflicto. Por el contrario, lo que se hizo fue, en el 2005, pasar la facultad de resolver los conflictos territoriales al Senado, cámara que nunca dio trámite a los expedientes que le fueron turnados. Años después, en 2012, la facultad fue devuelta a la SCJN, pero los expedientes de los juicios iniciados desde 1997 no fueron devueltos por el Senado al poder judicial. La SCJN declaró sobreseídos los juicios iniciados desde 1997, pero este acuerdo no dio la razón a Campeche en el diferendo ni quitó territorio a Quintana Roo, sino que dejó en indefinición jurídica el conflicto. No obstante, el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo expresó que, a pesar de la decisión de la SCJN, se obtuvo el derecho a que la entidad federativa promueva el control constitucional que corresponda para lograr una resolución. El 11 de junio del año 2014 la primera sala de la SCJN resolvió diversos recursos de reclamación promovidos por los Estados de Campeche y Yucatán en

forma procedente y, en consecuencia, revocó el acuerdo mediante el cual la ministra instructora admitió parcialmente a trámite la demanda de controversia constitucional 21/2014. Lo anterior a efecto de prevenir al actor para que aclarara cuál es la vía intentada, si se trataba de un conflicto de límites o bien de un conflicto por invasión de competencias constitucionales. Hasta la presente fecha no se han subsanado las recomendaciones de la Corte. El año 2014 fue aciago con respecto a los intereses del Estado de Quintana Roo sobre los límites territoriales. Esto es debido a que en dicho año la Primera Sala del Alto Tribunal decidió que se trataba de un asunto que ya había resuelto, y que no sería atendido de nuevo, por lo que no procedió la presentación de una nueva controversia constitucional y se dio por concluido el asunto. Además, hay que tener en cuenta que una apelación legal podría llevarse otra década, y el Secretario de Gobierno del Estado de Quintana Roo en la administración estatal 2016-2022, Francisco López Mena, en entrevista concedida a Noticaribe el 21 de mayo de 2017, señaló que no estaba dentro de los planes del gobierno presentar una nueva controversia, pero que, de manera independiente al tema legal, Quintana Roo continuaría otorgando apoyos a los habitantes de la zona limítrofe.

Esa inactividad y falta de interés en la disputa por parte de las autoridades del poder ejecutivo quintanarroense, se ve reflejado también en los representantes que tienen ante el Senado de la República, ya que la diputación permanente de la XV Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, aprobó un acuerdo el día 5 de junio del 2017 por el cual se invitaba a los Senadores por Quintana Roo, Félix Arturo González Canto, Luz María Beristain Navarrete y Jorge Aréchiga Ávila, a que asistieran a una reunión en el recinto oficial del señalado Poder Legislativo, a fin de compartir qué acciones o gestiones hubieran realizado en defensa del conflicto limítrofe y territorial entre las entidades federativas de Campeche y Quintana Roo. Como era de esperar, este acuerdo no obtuvo respuesta alguna, ni positiva ni negativa, derivado del hecho de que no había nada que informar al respecto. Mientras tanto, el territorio en disputa es reconocido oficialmente como parte de Campeche, tanto por las autoridades electorales, como por el INEGI, lo que puede representar una pérdida de recursos federales e, incluso, internacionales para la Entidad Federativa de Quintana Roo. Sin embargo, a quien le corresponde la competencia constitucional para dirimir, por la vía contenciosa, los problemas derivados de los límites entre entidades federativas, es a la SCJN. Este Alto Tribunal parece tener

como instrucción no resolver ninguno de los asuntos limítrofes como el que aquí se trata u otros, como el que mantienen Nayarit y Jalisco. Arturo Zalvídor, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al dictar sentencia con respecto a la controversia constitucional 121/2012 que enfrentaba a los Estados de Oaxaca y Chiapas por 160 mil hectáreas en la selva de los Chimalapas, reconoció que ese era un asunto muy delicado que excede, con mucho, una simple división de límites, ya que subyace un problema político y social delicado que debía ser resuelto por las dos entidades federativas confrontadas junto al gobierno federal, mediante la búsqueda de soluciones y alternativas que, con paz social, privilegiaran el bienestar de las personas, de las comunidades y de los pueblos indígenas que viven en esta zona. Entre las controversias constitucionales que tiene pendientes de resolver el Alto Tribunal se encuentra la 226/2019 que disputan los Estados de Yucatán y Quintana Roo. Muchos piensan que esta resolución traería consigo paz a la zona en disputa, pero yo opino que no sería así a la luz de lo sucedido con oaxaqueños y chiapanecos.

No nos debemos esperar con que un tercero, en este caso la SCJN, tome una decisión sobre la delimitación de las entidades federativas en conflicto, la cual puede ser que no sea satisfactoria para ninguno de los Estados. Ante esta falta de decisión definitiva a las indefiniciones jurisdiccionales, es preciso buscar medidas a nivel estatal y municipal que palién las consecuencias derivadas de esa ausencia de resolución, que están afectando a la población asentada en ese territorio en conflicto.

En este sentido, existe una añeja propuesta que consiste en crear el Municipio de Nicolás Bravo, por parte del Estado de Quintana Roo, en la zona fronteriza con el Municipio Campechano de Calakmul. Antes de que Quintana Roo se erigiera en una entidad federativa, el Gobierno de dicho Territorio Federal barajó tres proyectos preliminares para la delimitación de sus territorios municipales. En los proyectos preliminares 1 y 2 aparecía el Municipio de Nicolás Bravo, pero no en el proyecto preliminar n° 3, que fue el adoptado finalmente, con tan solo siete Municipios y no con once, como planeaba el proyecto n° 2 (Tabla 6)

Tabla 6. Especificaciones de la división municipal planeada en el proyecto preliminar n° 2

Municipio	Superficie km ²	Localidades	Población
Othón P. Blanco	3.627,50	62	32.000
Bacalar	8.277,00	84	10.000
Nicolás Bravo	7.311	65	8.000
Felipe Carrillo Puerto	8.495	105	14.000
José María Morelos	6.875	145	16.000
Cecilio Chí	3.950	56	9.000
Tulum	5.800	69	5.000
Vicente Guerrero	3.700	52	10.000
Benito Juárez	3.357,70	49	5.000
Cozumel	489,80	19	7.000
Isla Mujeres	3,70	3	4.000
TOTAL	51,890	709	120.000

Fuente: Gobierno del Territorio de Quintana Roo (1972)

Figura 15. Proyecto preliminar N° 2 para la división municipal del Territorio de Quintana Roo



Fuente: Gobierno del Territorio de Quintana Roo (1972)

Las colindancias que se proyectaban para el Municipio de Nicolás Bravo, ilustrado en la Figura 15 eran:

Al norte el Municipio de Bacalar; al Sur la línea divisoria entre la República de México y Guatemala y Honduras

Británica; al Este el Municipio de Bacalar, el Municipio de Othón P. Blanco y el límite entre la República de México y Honduras Británica; al Oeste el Meridiano 89° 24' 53", de longitud Oeste de Greenwich, que sirve de límite con el Estado de Campeche. (Gobierno del Territorio de Quintana Roo, 1972).

Con la idea de crear este nuevo Municipio de Nicolás Bravo, el Comité Cívico Pro-Defensa de los Límites de Quintana Roo ingresó a la Oficialía de Partes del Congreso del Estado de Quintana Roo una solicitud para tal fin el miércoles 4 de enero del 2017 (Figura 13). De esa forma se piensa que se ejercería gobierno en la zona bajo controversia constitucional. El presidente de dicho Comité, Reynaldo Blanco Baeza, declaró que la creación de este nuevo Municipio no sería una carga para el gobierno debido a que esa zona

Es rica en selvas, vestigios arqueológicos y en actividades agropecuarias, como la agricultura y la ganadería. También cuenta con escuelas y un hospital, aunque no está concluido. Teniendo un gobierno municipal en la zona se podrían mejorar los servicios de salud, educación y seguridad pública, entre otros programas. Para la creación del doceavo municipio se encuentran todas las condiciones favorables en los aspectos socioeconómicos, población¹³, infraestructura educativa, salud, etcétera. (Tuz, 2017)

Dicha afirmación es incorrecta, toda vez que la zona en la que se proyecta constituir el Municipio de Nicolás Bravo no alcanza ni tan siquiera la mitad de habitantes del total de treinta mil que exige el texto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano, en su artículo 129, fracción IV, ni la localidad que fungiría como cabecera municipal cuenta con más de diez mil habitantes, lo cual es necesario según el mismo artículo, pero en su fracción V, debido a que la comunidad de Nicolás Bravo apenas cuenta con 3 mil 699 habitantes, según el Censo de Población y Vivienda del INEGI 2020. De hecho, la población total de esta

¹³ Dicha afirmación es incorrecta, toda vez que la zona en la que se proyecta constituir el Municipio de Nicolás Bravo no alcanza ni tan siquiera la mitad de habitantes del total de treinta mil que exige el texto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano, en su artículo 128, fracción IV, ni la localidad que fungiría como cabecera municipal cuenta con más de 10.000 habitantes, lo cual es necesario según el mismo artículo, pero en su fracción V, debido a que la comunidad de Nicolás Bravo apenas cuenta con 3.582 habitantes, según el censo levantado por el propio Ayuntamiento de Othón P. Blanco.

localidad ha decrecido con respecto al Censo de 2010, en el cual se llegaron a registrar 4 mil 011 habitantes. Las cifras actuales son semejantes a la cantidad poblacional que tenía Nicolás Bravo en el 2005. Esta solicitud se encuentra dentro de la agenda legislativa de la Comisión Pro-defensa de los Límites del Congreso del Estado de Quintana Roo¹⁴ y es la opción que defendía quien fue electo como Presidente Municipal de Othón P. Blanco para el periodo 2018-2021, Hernán Pastrana Pastrana¹⁵, quien pensaba que con la creación del Municipio de Nicolás Bravo sobre el territorio bajo indeterminación jurisdiccional se forzaría al Estado de Campeche a acudir ante la SCJN y de esa forma reavivar el pleito.

Figura 16. Solicitud de la creación del municipio de Nicolás Bravo por parte del Comité Cívico Pro-Defensa de los Límites de Quintana Roo



Fuente: Tuz (2017)

Esta propuesta municipalista de solución al problema se contraponen totalmente a la que se defiende en este libro. Aquí se considera que no se trata de fraccionar más el territorio sino de derribar fronteras con la finalidad de que las autoridades de las administraciones municipales quintanarroenses y campechanas enfrentadas atiendan de manera coordinada a esas comunidades, bajo la figura legal de derecho público, conocida como asociación intermunicipal, la cual podría dar respuestas más eficientes a las

¹⁴ Hay que destacar que las Entidades Federativas de Campeche y Yucatán no cuentan en sus Legislaturas con una Comisión que vele específicamente por sus límites, lo que evidencia una mayor preocupación del Estado de Quintana Roo por la posibilidad de perder territorio.

¹⁵ Entrevista concedida el día 4 de septiembre de 2018.

necesidades de las localidades ubicadas en la zona limítrofe. Solo así se lograría la unidad política, económica y cultural de la región que el poder central estratégicamente dividió.

9.- CONCLUSIONES

Respecto a los cambios territoriales, a veces se tiene la impresión de que los mapas políticos globales y locales son estables o deberían serlo, y que cualquier cambio podría considerarse como una disfuncionalidad de la geografía política vigente. Sin embargo, una revisión general de la historiografía pone de manifiesto los continuos cambios de la geografía política mundial, regional o local, los cuales suelen ser turbulentos, convulsivos y altamente conflictivos. Martínez (2011) sostiene: “que los cambios territoriales siempre van a existir, así como las confrontaciones y los conflictos geopolíticos” (p. 408). Por lo que en este libro se va a abordar esta temática en el sentido de conducir las fuerzas conflictuales hacia un proceso con fines constructivos de una nueva estructura más amigable y con posibilidades de alcanzar niveles de desarrollo superiores. Cuando hay una imposición de solución, es poco probable que los participantes sean honestos y constructivos, por tanto, la solución no será duradera. Esto es lo que provocaría una hipotética resolución emitida por la SCJN en la que se favoreciera a alguno de los litigantes en una controversia constitucional. Además, hay que tener en cuenta que, hasta ahora, los ministros de este Alto Tribunal se han mostrado incapaces de entender y resolver jurídicamente la demanda, lo cual los involucró en el conflicto político que se gestó en torno a la controversia, restándoles legitimidad para resolver.

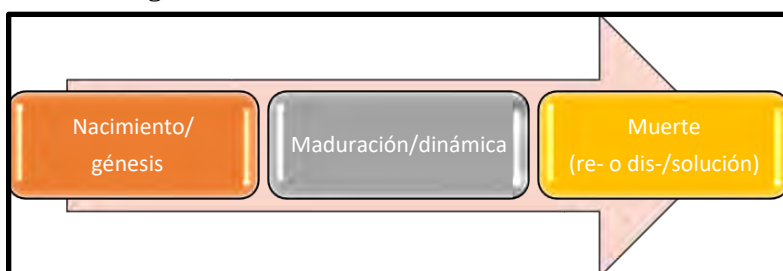
Dice Galtung (2003a, p. 142), que las soluciones “no son resoluciones o disoluciones finales, sino equilibrios más o menos estables en el ciclo vital de un conflicto”. Un conflicto que se resuelve, pero que no modifica el proceder de las partes, no puede considerarse un éxito. La cuestión es que éstas se comporten de tal manera que el enfrentamiento se transforme en dirección ascendente. El objetivo debe ser que los contendientes salgan del enfrentamiento con mejores relaciones sociales, mejor equipados para afrontar nuevos conflictos de manera no violenta.

Las disputas geopolíticas son muy complejas y el problema, dice Galtung (2003a, p. 116): “es que la complejidad puede llegar a ser demasiada para que la mente humana pueda manejarla, por tanto, debe manejarse por aproximaciones de tres o cuatro actores y tres o cuatro fines”. Es por ello que la figura de asociación intermunicipal que aquí se propone partirá con la idea de

coordinar tan solo a los municipios de Othón P. Blanco y al de Calakmul que son los que más cantidad de territorio se están disputando y es en donde siempre se ha dejado sentir más la tensión derivada de la indeterminación jurisdiccional. Además, se invitaría a adherirse al resto de los municipios, tanto campechanos como quintanarroenses, involucrados en la disputa, los cuales son Bacalar, José María Morelos y Hopelchén.

Para finalizar, hay que apuntar que si se considera que un conflicto tiene tres etapas (Figura 17), el caso de estudio podría decirse que se encuentra en la última, pues ya está maduro tras más de un siglo de existencia y es tiempo de cosechar los frutos. Se debe impedir más sufrimiento y la destrucción material. Por el contrario, lo que se debe perseguir es el mantenimiento de la paz y la construcción del desarrollo. Lo deseable es sentar juntas a todas las partes a discutir la construcción conjunta de un futuro en el que se encontrarán muchas oportunidades, pero habrá resistencias porque el pasado es seguro y el futuro incierto porque en algún punto está el desenlace” (Galtung 2003a, pp. 153-154).

Figura 17. Fases de la dinámica del conflicto



Fuente: Elaboración propia con base en Galtung (2003a)

Los recursos de las partes son de carácter histórico, geográfico, cartográfico, jurídico y político, de ellos depende el poder que las partes van adquiriendo en el sistema conflictual. Los objetivos de todos deberán ser superar la estructura conflictual y sustituirla por una menos violenta o más favorable para el desarrollo, la herramienta será el profundo conocimiento del tema sobre el pasado, el presente y el futuro al que se aspira. Se debe privilegiar la negociación, la conciliación y la suma de esfuerzos para un futuro mejor. El punto de referencia debe ser el desarrollo territorial con justicia social, la tesis aquí es que el esfuerzo unido de los pueblos podría alcanzar mejores niveles de desarrollo.

CAPÍTULO III

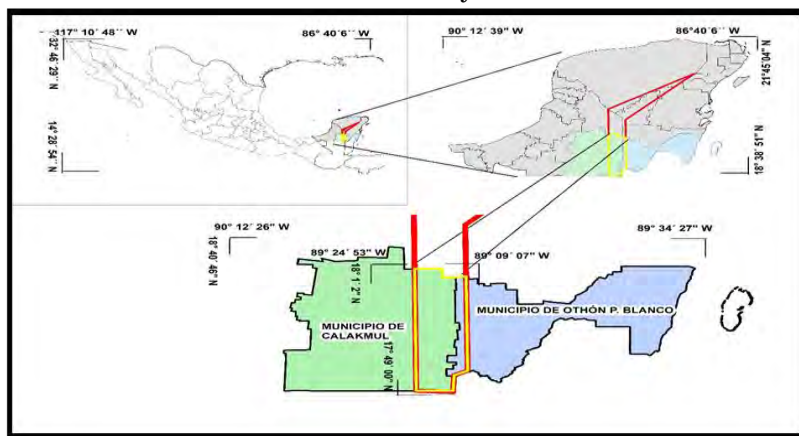
Aproximación al territorio en disputa desde la geografía física y regional

1.- INTRODUCCIÓN

La geografía física es el fundamento de la geografía, dada la influencia que tiene el medio en la vida humana, de acuerdo con la idea de dos afamados y ancestrales geógrafos físicos como lo son Emilio Huguet del Villar (1871-1951) y William Morris Davis (1850-1934). Se necesita identificar los componentes espaciales naturales y las determinantes del paisaje, para poder proponer una solución al problema planteado en este libro. La habitabilidad del espacio objeto de estudio, en función de sus recursos, dependerá tanto de las condiciones físicas del territorio como del nivel cultural y técnico de la sociedad.

La región de estudio en este trabajo se ubica en la parte más meridional del sureste del territorio que comprende la República Mexicana, entre los paralelos 17° 49' 00" y 18° 1' 2", y los meridianos 89° 09' 07" y 89° 24' 53" (polígono amarillo en la figura 18).

Figura 18. Ubicación geográfica del área de estudio, en el contexto nacional y estatal



Fuente: Elaboración propia, con base en INEGI (2022)

Este espacio es el resultado de una disputa territorial entre los Estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo por una franja de tierra de unos 10 mil 200 km² (polígono rojo en la

misma figura 17), que afecta, entre otros, al Municipio campechano de Calakmul, y a su vecino, Othón P. Blanco, perteneciente al Estado de Quintana Roo. Efectivamente, hay que puntualizar que, dentro del territorio en disputa, además de los municipios objeto de estudio en esta investigación, existen otros como los de José María Morelos, Bacalar, Felipe Carrillo Puerto y Tulum, por parte de Quintana Roo y el de Hopelchén, por parte de Campeche, así como ocho municipios del Estado de Yucatán cuyos territorios también están en controversia con Quintana Roo. Dada la coyuntura política, no se vislumbra una pronta solución a este problema. Dentro del polígono rojo se encuentran un total de 102 localidades, de las cuales 31 se disputan Quintana Roo y Yucatán y el resto, 71, se las pelean Quintana Roo y Campeche. A pesar de que estas dos últimas entidades tienen más poblaciones bajo indeterminación jurisdiccional, en ellas tan solo viven 28 mil 862 habitantes, mientras que en la zona afectada por la actual controversia constitucional que enfrenta a Yucatán con Quintana Roo, por un total de 5 mil 400 km², viven 44 mil 068 personas. Por lo que el total de población viviendo en la zona bajo indeterminación jurisdiccional es de 72 mil 930, lo cual equivale a toda la población de los Municipios de José María Morelos e Isla Mujeres juntos (Ver Tabla 7).

Tabla 7. Localidades y habitantes de la zona en disputa

Localidades en zona en disputa	Habitantes	Mayores de edad
Quintana Roo/Campeche	28,862	16,935
1. Veintiuno de Mayo (Lechugal)	241	143
2. Blasillo	268	159
3. Caña Brava	211	111
4. Dos Aguadas	171	113
5. El Tesoro	418	251
6. Felipe Ángeles	344	199
7. Guillermo Prieto	289	141
8. Hermenegildo Galeana	126	77
9. Icaiché (Nuevo Icaiché)	201	110
10. Josefa Ortiz de Domínguez	250	154
11. La Lucha	448	284
12. Los Ángeles	585	343
13. Nuevo Paraíso	223	114
14. Nuevo Progreso	67	35
15. Nuevo Veracruz	164	90
16. Plan de Ayala (Cinco de Mayo)	484	237
17. San Antonio Soda (Gustavo Díaz Ordaz)	555	326

Localidades en zona en disputa	Habitantes	Mayores de edad
18. Dieciséis de septiembre (Laguna Alvarado)	173	86
19. Arroyo Negro	266	140
20. Bella Unión de Veracruz (Los Chinos)	164	70
21. Carlos A. Madrazo (Corozal)	90	47
22. Cerro de las Flores	101	55
23. Dos Lagunas sur	294	168
24. Dos Naciones	309	162
25. Dzibalito (José María Morelos y Pavón)	443	258
26. El Sacrificio (Santo Domingo)	644	318
27. Manuel Crescencio Rejón (Frontera Sur)	324	186
28. Justo Sierra Méndez	196	100
29. Los Alacranes	168	96
30. Ojo de Agua (Lázaro Cárdenas n° 2)	370	229
31. Pioneros del Río Xnohá	326	175
32. Santa Rosa	188	122
33. Tambores de Emiliano Zapata	257	158
34. La Virgencita de la Candalaria	414	245
35. El Manantial	402	217
36. 20 de noviembre	419	273
37. Xpujil	5,729	3,350
38. Nuevo Bécál (El 19)	450	252
39. Unión 20 de junio (Mancolona)	535	253
40. Ricardo Flores Magón (Laguna Cooxlí)	302	181
41. Nueva Vida	332	196
42. Bel-Há	183	99
43. X-Canhá	476	287
44. Pachuitz	275	173
45. Chun-Ek	203	116
46. Chan-chen	323	199
47. Ukum	2,244	1,399
48. Tepeyac	40	23
49. Dos Lagunas norte	232	122
50. El Refugio	140	86
51. Tomás Aznar Barbachano (La Moza)	194	126
52. La Victoria	194	97
53. Las Tres Huastecas (El Vergel)	43	24
54. Quiché de las Pailas	365	194
55. El Carmen II (Las Carmelas)	336	197

Localidades en zona en disputa	Habitantes	Mayores de edad
56. Unidad y Trabajo	144	89
57. Manuel Castilla Brito	523	342
58. Ingeniero Ricardo Payro Jene (Polo Norte)	695	437
59. Narcizo Mendoza	424	221
60. Cristóbal Colón	361	220
61. Once de Mayo	358	203
62. Ley de Fomento Agropecuario (La Misteriosa)	450	241
63. Xmejía	511	328
64. Nuevo Durango Campo 2	145	70
65. Nuevo Durango Campo 3	243	111
66. Nuevo Durango Campo 4	230	93
67. Nuevo Durango Campo 5	183	93
68. Nuevo Durango Campo 6	182	92
69. Nuevo Durango Siete	107	51
70. Xmabén	1,366	821
71. Nuevo San José	304	155

Localidades en zona en disputa	Habitantes	Mayores de edad
Yucatán/Quintana Roo	44,068	27,589
1. Kancabchén	1,058	651
2. Candelaria	1,057	662
3. Saczuquil	399	271
4. José María Morelos	13,332	8,578
5. La Presumida	1,313	858
6. Dziuché	2,909	1,950
7. Noh-Bec	2,052	1,360
8. San Diego	682	408
9. Bulukax	593	356
10. Sabán	2,380	1,421
11. Sacalaca	1,038	666
12. Huay Max	1,481	874
13. X-Cabil	1,208	706
14. Tihosuco	5,228	3,208
15. Tepich	3,585	1,987
16. Puerto Arturo	716	458
17. Xnoh-Cruz	218	130
18. Sabana San Francisco	155	102
19. La Carolina	124	73
20. San Carlos	146	84
21. Naranjal	759	444
22. Cafetal Grande	324	212
23. La Esperanza	775	473
24. Nueva Reforma	324	192
25. Vicente Guerrero	658	434
26. Nuevo San Marcos	208	127
27. Rancho Viejo	31	23

Localidades en zona en disputa		Habitantes	Mayores de edad
28.	San Juan Oriente	162	96
29.	San Lorenzo	205	148
30.	Yaxché	367	244
31.	Chan Santa Cruz	581	396

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda del INEGI, 2020

La característica que tienen las poblaciones que son objeto de estudio es que son reclamadas como propias tanto por el Municipio de Othón P. Blanco, perteneciente a Quintana Roo, como por el Municipio de Calakmul, del vecino Estado de Campeche.

Estas localidades se encuentran en el polígono amarillo, que abarca una extensión de 4 mil 800 km² (polígono amarillo en la figura 17), son un total de 33, divididas, por el Estado de Quintana Roo, en dos alcaldías diferentes, Dos Aguadas, en la parte septentrional, y Cerro de las Flores, en la zona meridional. Dentro del polígono rojo, se eligió como zona a estudiar el territorio comprendido en el polígono amarillo por ser donde hay un mayor número de poblaciones y donde siempre se han dejado sentir más las consecuencias de la disputa.

La dinámica poblacional del Municipio de Calakmul ha sido fluctuante. Tuvo un rápido crecimiento a partir de los 80's, cuando se fundaron 60 comunidades, y a principios de los 90's se sumaron 18 más, con inmigrantes procedentes de 23 estados de la República, principalmente de Tabasco, Veracruz, Chiapas y Michoacán, atraídos por los programas gubernamentales de reparto de tierras en los 60's.

La región está conformada por varios grupos étnicos como: mayas, choles, tzeltales, chontales, tzotziles y otros de menor escala. Con base en la información contenida en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo recopilada a la fecha, se ha logrado obtener la longitud aproximada de la división político-administrativa con los Estados de Campeche y Yucatán. Adicionalmente se ha incluido el límite internacional referente a Belice y la República de Guatemala, tomado de la cartografía topográfica del INEGI, mismo que se ha utilizado para el litoral. El resultado de su transcripción al material cartográfico se indica en la Tabla 8.

Tabla 8. Longitudes de la división político-administrativa de Quintana Roo

Colindancias	Distancia aproximada en kilómetros	
	Total	
Quintana Roo-Yucatán	304	
Quintana Roo-Campeche	203	
Quintana Roo-Belice	195	
Quintana Roo-República de Guatemala	27	
Litoral-Mar Caribe	1,372	

Fuente: INEGI, 2015

A continuación, se llevará a cabo una descripción física del Territorio en Disputa (TD), poniendo especial énfasis en la región de estudio (RE), siguiendo como guía el orden indicado en el libro “Teoría y Métodos en Geografía Física” (Sala, M. y Batalla, R., 1996).

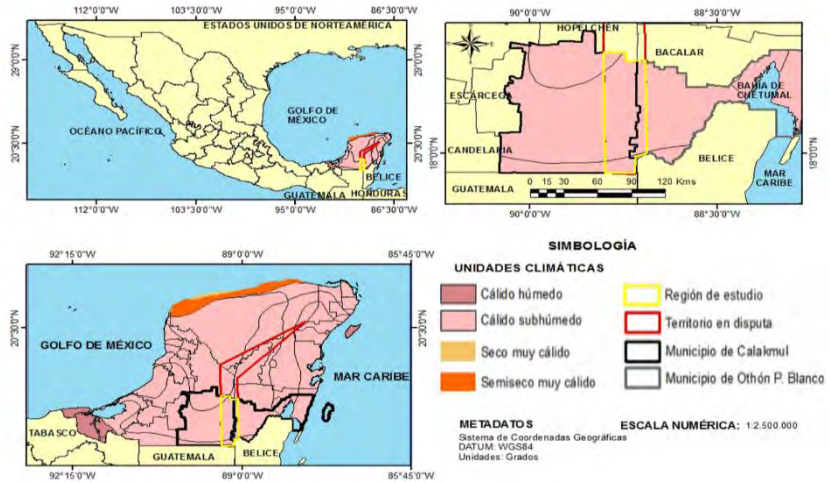
2.- CARACTERIZACIÓN FÍSICO-NATURAL DEL TD
2.1. Climatología

Tradicionalmente la climatología se ha ocupado de la recopilación y estudio de datos que indican el estado predominante de la atmósfera (Lockwood, 1985). En la Península de Yucatán el clima es a menudo cálido, aunque tolerable, y en ocasiones frío y húmedo; la temperatura media anual es de 26° centígrados (Vidal-Zepeda, R., 1990b). Por su clima y vegetación, la Península de Yucatán se divide en tres regiones principales: 1. La zona norte y noroeste; 2. La zona central y 3. La zona sur, sureste y este, que abarca la parte meridional de Campeche y la totalidad de Quintana Roo (Careaga, 1996), que es en donde se encuentra localizado el TD. El rango de humedad presente en todo el TD es el denominado como “subhúmedo” (w1) en su totalidad, de acuerdo con García (1990b)¹⁶. Predomina el clima de carácter intermedio y con una temperatura cálida. De acuerdo a la clasificación de climas de Köppen, modificada por García (1998 a, d, e, f y g)), al TD le corresponde un clima Aw1¹⁷ (Figura 19).

¹⁶ En cuanto a los climas, y considerando la temperatura y la humedad, se pueden obtener los rangos de humedad, los cuales están clasificados en húmedos, subhúmedos, semiáridos, áridos y muy áridos.

¹⁷ Este dato se extrae de un mapa que se elaboró con apoyo de la CONABIO, financiado en 1995. Para su conformación se tomaron datos del Sistema Meteorológico Nacional, Comisión Federal de Electricidad y Comisión Nacional del Agua. Contando con un total de 3 mil 037 estaciones climatológicas.

Figura 19. Climatología del TD



Fuente: Elaboración propia con base en García E. y Consejo Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO, 1998a) e INEGI (2016)

Los vientos dominantes en esta región son los alisios durante todo el año, nortes en invierno y tormentas en verano y otoño (Velázquez y Ceballos, 2015:33). En síntesis, se trata de un clima cálido, con oscilaciones térmicas anuales reducidas.

2.1.1. Precipitación

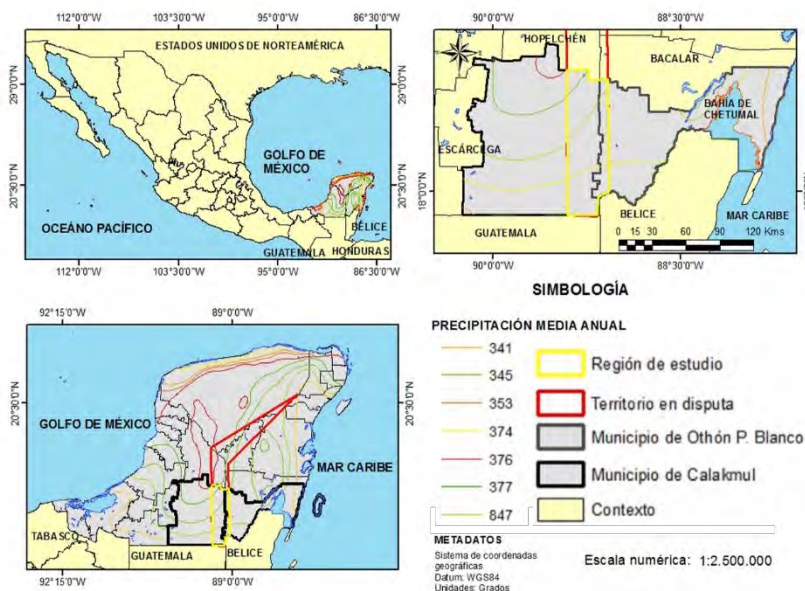
En la zona limítrofe entre Quintana Roo y Campeche se presentan abundantes lluvias, con precipitaciones en torno a los 750 mm de media anual, que proveen de agua para el riego y para el consumo humano. Las lluvias están presentes prácticamente a lo largo de todo el año, de hecho, es el lugar de la Península donde más llueve, como se puede evidenciar en la Figura 20.

Tabla 9. Precipitación anual en el TD

Anual	Moda anual	Media anual	Total anual
800-1200 mm	2000 – 4000 mm	600-800 mm	1200-1500 mm

Fuente: Elaboración propia, con base en García (1990a); García, Trujillo y Hernández (1990); García y E-CONABIO (1998c) y Vidal-Zepeda (1990a)

Figura 20. Precipitación media anual en el TD



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016)

La estación meteorológica de Zoh-Laguna¹⁸ registra que, en el periodo de 1950 a 2014, hubo una precipitación promedio total anual de 1002.3 mm, siendo 443.2 mm la precipitación del año más seco (1950) y 1634.0 mm la del año más lluvioso (1954)¹⁹ (CONABIO, 2015h).

Tabla 10. Precipitación total mensual, en milímetros, registrada por la estación de Zoh-Laguna

PERIODO	MES											
	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
2014	52.7	35.9	3.5	49.8	56.9	161.6	53.7	199.6	163.3	123.0	24.8	44.0
DE 1950 A 2014	41.1	24.6	20.2	39.4	87.4	142.1	124.2	125.1	177.8	119.3	57.3	43.7
1950	19.7	15.9	32.0	1.5	6.3	47.2	28.0	105.7	105.9	46.0	27.0	8.0
1954	10.0	21.0	18.0	289.0	130.0	352.0	92.0	168.0	307.0	219.0	19.0	9.0

Fuente: Comisión Nacional del Agua (2015)

¹⁸ La estación meteorológica de “Zoh-Laguna” está ubicada en 18° 35’32’’ Latitud norte y 89°25’02’’ Longitud oeste, a una altitud de 190 msnm.

¹⁹ Comisión Nacional del Agua. Registro Mensual de Precipitación Pluvial en mm. Inédito. En Anuario Campeche 2015 de INEGI, p. 20

Como se puede observar en la Tabla 10, la época de seca comprende los meses de febrero a mayo y la de lluvia de junio a octubre, que es cuando la situación meteorológica en la entidad se ve fuertemente influenciada por la presencia de ondas tropicales cuyo potencial de humedad es importante, se presenta entonces la temporada anual de lluvias, que son del tipo tropical (Comisión Nacional del Agua, 2020). Por lo tanto, el régimen de lluvia en la zona es de verano, con alto porcentaje de precipitación invernal ($PI > 10,2\%$)²⁰.

2.1.2. Temperatura

En la zona de estudio hay una temperatura de 24 a 26 grados centígrados de media anual²¹, por lo que se considera una zona térmica muy cálida, como lo es la casi totalidad de la República Mexicana²² (García E. y CONABIO, 1998b). Dicha temperatura media se considera idónea para el adecuado desarrollo de la vida humana y de sus cultivos y ganadería. Si nos atenemos al mapa de García, E.-CONABIO (1998e)²³, toda la Península de Yucatán se considera que está en una zona térmica cálida, con temperatura media de 22° a 26°C²⁴, presentándose las más altas temperaturas en los meses de abril y mayo y las mínimas en los meses de noviembre a enero (Comisión Nacional del Agua, 2021). Si tenemos en cuenta la temperatura mínima registrada en el mes más

²⁰ En el mapa correspondiente del Atlas Nacional de México, se consideró que hay tres regímenes de lluvia: Invierno ($PI > 36\%$), Intermedio ($PI < 36\%$) y Verano (PI entre 5 y 10.2%). El mapa se elaboró a partir de la información de 382 estaciones, en un período de tiempo de 1921 a 1980

²¹ Para obtener este dato se calcularon gradientes térmicos según las diferentes vertientes de las sierras, así mismo se calcularon las altitudes a las que pasan las isotermas y se procedió a su trazo. En la República Mexicana se presentan las siguientes zonas térmicas: muy cálida, semicálida, templada, semifría y muy fría.

²² Esta información se obtiene teniendo en cuenta la temperatura más alta del mes más caliente e, igualmente, teniendo en cuenta la temperatura máxima promedio.

²³ El mapa contiene la información estadística de 1800 estaciones que componían el sistema de observación climatológica en el país. Abarca un período de datos de 1921 a 1980. Este sistema reconoce seis zonas térmicas en el territorio mexicano: 1) Muy cálida con una temperatura media mayor de 26°C; 2) Cálida con temperatura media de 22° a 26°C; 3) Semicálida con temperatura media de 18° a 22°C; 4) Templada, con temperatura media de 12° a 18°C; 5) Semifría, con una temperatura media de 5° a 12°C y 6) Fría y muy fría (temperatura media menor de 5°C).

²⁴ Dato que coincide con el mapa de García, la diferencia es que para ella esas temperaturas medias anuales están categorizadas como muy cálidas y no simplemente cálidas. En esta categoría es donde ubica también a la zona de estudio el mapa realizado por la CONABIO (2015i), teniendo en cuenta la temperatura media anual en grados centígrados en un periodo de 99 años (1910-2009).

frío (enero), se podría considerar al TD como semifrío²⁵, si tenemos en cuenta la temperatura mínima absoluta. Mientras que se podría considerar una región templada si tenemos en cuenta la temperatura mínima promedio. La estación meteorológica de Zoh-Laguna, en el periodo de tiempo que va de 1950 a 2014, arroja el dato de una temperatura promedio anual de 24.1°C, siendo 21.4°C la temperatura del año más frío (2008) y 26.6°C la del año más caluroso (1960) (Comisión Nacional del Agua, 2015). Si atendemos a la temperatura media mensual, medida en grados centígrados por la estación aquí comentada, se puede obtener la siguiente tabla:

Tabla 11. Temperatura media mensual, en grados centígrados, registrada por la estación de Zoh-Laguna

PERIODO	MES											
	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
2014	18.9	21.4	22.5	24.0	23.3	23.3	24.5	24.1	22.4	21.4	19.9	20.3
DE 1950 A 2014	21.2	22.0	24.1	25.5	26.3	26.0	25.5	25.4	25.3	24.1	22.4	21.4
2008	17.6	20.0	20.1	23.0	24.3	21.7	22.7	23.7	23.1	21.4	18.6	20.0
1960	22.2	22.9	28.6	27.1	26.8	29.8	31.4	30.5	29.6	28.8	22.3	18.8

Fuente: Comisión Nacional del Agua (2015)

2.1.3. Radiación solar

En el TD no se da una radiación solar global media extrema en todo el año, moviéndose entre valores intermedios y elevados, tal y como se puede apreciar en la Tabla 12.

Tabla 12. Radiación solar global media por estación del año en el TD²⁶

	VALOR	RANGO	INTERVALO TOTAL
PRIMAVERA	De 21 a 22	Intermedio	De 19 a 25
VERANO	De 19 a 20	Elevado	De 13 a 22
OTOÑO	De 16 a 17	Elevado	De 11 a 19
INVIERNO	De 14 a 15	Intermedio	De 10 a 19

Fuente: Elaboración propia, con base en Galindo, Castro y Valdés (1990 a, b, c y d)

²⁵ Hay que tener en cuenta que los mapas relativos a representar la temperatura mínima, tanto absoluta como promedio, diferencian las siguientes zonas térmicas: semicálida, templada, semifría, fría y muy fría.

²⁶ Los mapas que representan la radiación solar global media estacional I, II, III y IV en el Atlas Nacional de México están realizados en escala 1: 16000000. La radiación fue determinada con el método de Tarpley (1979) y validada para la República Mexicana por Galindo (1987). Los datos son derivados de siete imágenes diarias digitalizadas del satélite meteorológico GOES con resolución de 1 x 1 grado de latitud y longitud.

2.1.4. Insolación

En el TD se da una insolación intermedia durante las cuatro estaciones, incluso en mayo, como se aprecia en la Tabla 13.

Tabla 13. Insolación en el TD

	VALOR	RANGO	INTERVALO TOTAL
ANUAL	De 2,200 a 2,600 horas	Intermedio	De 1,800 a 3,400 horas
ENERO (mes de mínima insolación)	De 180 a 220 horas	Intermedio	De 140 a 220 horas
MAYO (mes de máxima insolación)	De 220 a 260 horas	Intermedio	De 140 a 220 horas

Fuente: Elaboración propia en base a Hernández, Ma. E. (1990a y b) y Pérez-Villegas, G. (1990).

2.1.5. Evapotranspiración

Los valores medios anuales de evapotranspiración, según datos del Centro Regional de Pronóstico Meteorológico, calculados para toda la región son de 1,236.46 mm, con una variación con valores medios mínimos de 1,056 mm, medios máximos de 1,100 mm (Comisión Nacional del Agua, 2020).

2.1.6. Riesgo Hidrometeorológico

En cuanto a la presencia de agentes perturbadores, es media, baja o muy baja la posibilidad de que haya granizo, sequía, nevadas o inundaciones.

El ciclón es el único fenómeno que podría causar un grado de peligro y riesgo alto. No obstante, los huracanes llegarían bastante degradados teniendo en cuenta la considerable distancia que hay entre el TD con respecto al punto más cercano del litoral con el mar abierto (más de 160 kilómetros). La presencia de este agente perturbador afecta a los indicadores de precipitación (Tabla 14).

Tabla 14. Niveles de riesgos y peligro por agente perturbador en el TD

Grado de Tipo de fenómeno	peligro			riesgo		
	bajo	medio	alto	muy bajo	medio	alto
Granizo	x			x		
Sequía		x		x		
Ciclones			x			x
Nevadas				x		
Inundaciones					x	

Fuente: Elaboración propia a partir de CENAPRED (2012a y b)

En el caso concreto de la sequía, la categoría que le concede en Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) es de muy severa, lo cual es una categoría intermedia de entre diez rangos, que van de moderado (categoría más baja) a muy crítico (como categoría más alta)²⁷. La duración, en un promedio de años, de la sequía en la zona es de dos a tres años, lo cual es una categoría también intermedia.

2.2. Hidrología

La totalidad del TD se localiza en la región hidrológica denominada “Yucatán Este”. El manto freático se encuentra a una profundidad que varía de 30 a 150 metros y cuenta con un alto contenido en yeso lo que hace que las aguas subterráneas no sean aptas para consumo humano y para el riego y poco recomendables para su ingesta animal.

La elevada precipitación pluvial, aunada a la gran capacidad de infiltración del terreno y la reducida pendiente topográfica, favorece la renovación del agua subterránea de la península, por lo que prácticamente toda el área funciona como zona de recarga, lo que propicia que los escurrimientos superficiales sean escasos o de muy corto recorrido.

La complicada situación que existe con respecto al vital líquido en esta región la conoce bien Jorge Jiménez Alvarado, quien fue Director de Participación Social de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Quintana Roo (CAPA). En entrevista personal, llevada a cabo el 31 de marzo del 2017, reveló lo siguiente:

El agua está muy ligada al desarrollo y esa zona no tiene agua, por lo que tienen muy limitado su desarrollo (...) La zona limítrofe tiene agua a más de 100 de metros de profundidad y no hay luz, lo que hace incosteable sacar el agua, lo tienes que hacer por medio de bombas de combustión interna, pero hay un acueducto que viene de Dos Aguadas, que abastece a Felipe Ángeles, al Tesoro, Los Ángeles, 21 de Mayo (...) Si perforas más de 150 metros se encarece y corres el riesgo de que se rompa la flecha, por eso la solución era el acueducto (...) La orografía de la zona permitió hacer pozos en Ojo de Agua, Alacranes, Justo Sierra y Arroyo Negro donde hay agua a 40-60 metros, pero el

²⁷ Para la elaboración del mapa correspondiente, el CENAPRED tomó en cuenta el déficit de lluvia y la duración de la misma.

problema que tienen es que es muy dura, no es apta para consumo humano o animal, pero te resuelve el problema doméstico. Hirviéndola sigue siendo muy pesada, te genera piedras en el riñón. En Arroyo Negro, además, apesta el agua a materia orgánica porque hay pudrición. Se pusieron filtros. Este problema se da desde Miguel Alemán hasta Arroyo Negro, lo que será un total de 120 kilómetros.

En el TD se pueden destacar los siguientes cuerpos de agua:

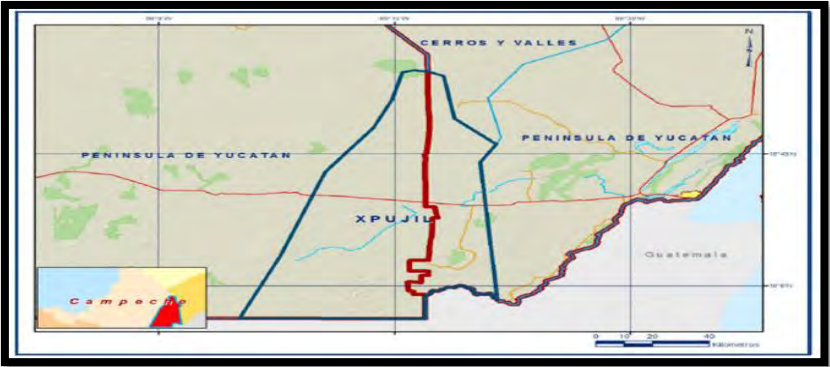
1. Existen algunos cuerpos de agua en forma de lagunas perennes como Chinchancanab y Esmeralda, en la zona en disputa entre Quintana Roo y Yucatán, y Noh-ha, Macanhuas y La Valeriana en la zona en controversia entre Quintana Roo y Campeche, donde también se haya la Laguna Yo Actún, de carácter temporal, pues se encuentra en un terreno propenso a inundarse tan solo en época de lluvias.
2. Cerca de la frontera con Guatemala y Belice, encontramos un río poco caudaloso, llamado Escondido, que cuenta con una corriente de temporada. Más importante es el Río Azul, que nace en las montañas de Guatemala y transita entre las tres fronteras internacionales. Siguiendo su cauce, el Río Azul pasa a denominarse Río Hondo y es la frontera natural que divide a Belice de México, en un 87% de su extensión.

Dicho río tiene una longitud de 156 kms., con una anchura media de 50 mts. Su cuenca cubre un área de 20 mil 600 Kms², de los cuales 10 mil 800 corresponden a México. Es navegable en casi toda su extensión (Careaga, 1983).

3. Hay una serie de fallas geológicas que corren de forma paralela a las de la región de los Tres Ríos, en Belice. Entre ellas se prolongan sobre un gran bajo Ríos Azul y Arroyo Negro, únicas corrientes superficiales permanentes en la región (Flores y Sprajc, 2008). No obstante, Kauffer (2010) señala que el Río Azul tiene una corriente intermitente, ya que en temporada de estiaje su nivel disminuye tanto que dicha corriente no tiene un cauce definido por lo que su canal más profundo desaparece.
4. Se aprecian cuerpos de agua de pequeña extensión localizados entre los plegamientos y lomeríos bajos (Fragoso, Pereira, Frausto y Bautista, 2014).
5. En la región objeto de estudio se localiza el acuífero Xpujil (0405) La Conagua considera a la Península de Yucatán como una Unidad Regional denominada “Acuífero Península de Yucatán”, conformada por cuatro Unidades Hidrogeológicas

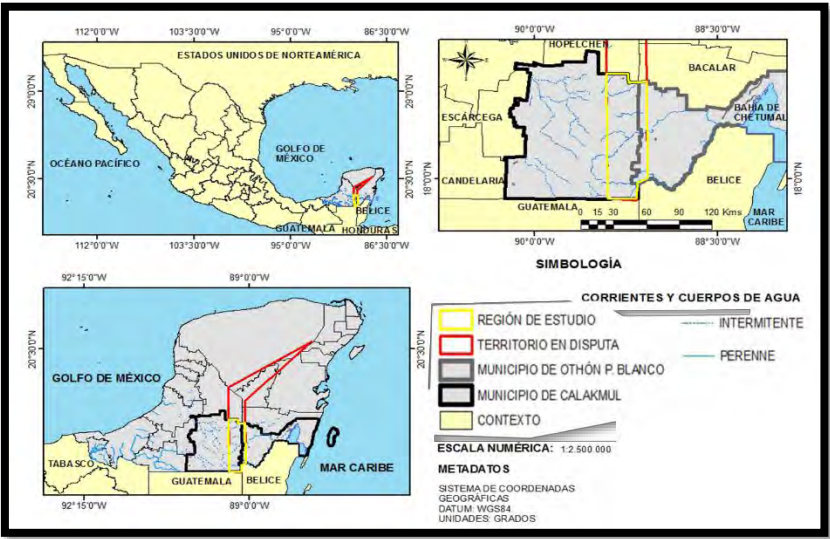
denominadas: Cerros y Valles, Península de Yucatán, Xpujil e Isla Mujeres. Las aguas subterráneas de la Península de Yucatán constituyen la fuente principal para cubrir las necesidades de consumo, actuales y futuras de la población y del desarrollo agrícola e industrial, a excepción de la zona de Xpuhil. La unidad Hidrogeológica Xpujil comprende una superficie estimada en 11 mil 61 km² y abarca toda la zona objeto de estudio (Figura 21).

Figura 21. Localización del acuífero Xpujil



Fuente: Comisión Nacional del Agua (2020)

Figura 22. Hidrología del TD



Fuente: Elaboración propia, con base en INEGI (2016)

En suma, no hay corrientes de río permanentes en la zona, salvo el Río Azul y el Arroyo Negro, pero existen algunos cuerpos de agua en forma de lagunas, cenotes y aguadas. Estas últimas son cuerpos de agua superficiales y temporales, pues se forman en época de lluvias y se secan durante el periodo de estiaje y representan reservorios de agua durante el invierno y parte de la primavera tanto para la población humana como para la fauna. Su escasez les da un valor ecológico muy grande. Los asentamientos humanos en la región han tenido una correlación con la existencia de los recursos hídricos señalados (Velázquez y Ceballos, 2015). De hecho, la ausencia de agua para el consumo humano y las características químicas del vital líquido han sido un elemento clave para el despoblamiento de la zona objeto de estudio en las últimas décadas (Kauffer, 2010) (Figura 22).

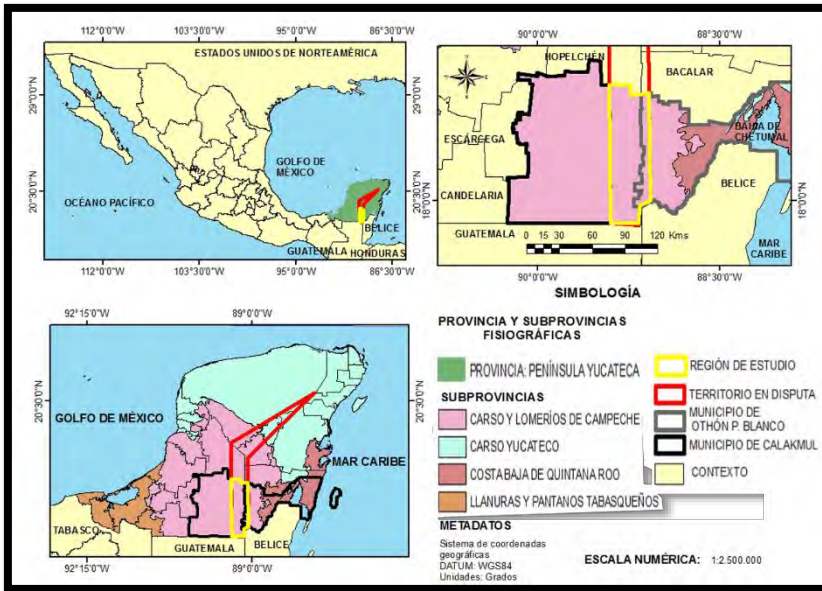
2.3. Geomorfología

Las características de la Península de Yucatán son completamente diferentes a las del resto del país en lo que se refiere a la uniformidad de su superficie, es por ello que constituye una región fisiográfica especial homónima a dicha Península. La RE se encuentra localizada en su totalidad en la subprovincia fisiográfica denominada: “Carso y Lomeríos de Campeche”. La cual abarca la parte meridional del TD, con un total de 79% (8 mil 709 km²) de su superficie, mientras que la parte más septentrional del TD pertenece a la subprovincia llamada “Carso Yucateco”, la cual está presente en un 21% (2 mil 312 km²) de su superficie (Figura 23).

La región se denomina losa de Yucatán, pues constituye una masa compacta de rocas calizas sedimentarias, donde no hay montañas, barrancos ni, casi, corrientes de agua superficiales. Se trata de una plataforma parcialmente emergida, constituida por rocas carbonatadas y evaporíticas del mesozoico tardío y cenozoico (Comisión Nacional del Agua, 2020).

La región de estudio se asienta sobre la llamada “Meseta baja de Zoh-Laguna”, donde se encadenan pequeñas elevaciones cuyos puntos más altos son el Gavilán (210 msnm), el Doce (250 msnm), el Ramonal (340 msnm) y los Chinos (370 msnm). Esta estructura está ubicada en el centro de la Península de Yucatán, en el extremo suroccidental del Estado de Quintana Roo, separada de las planicies del Caribe por escalones bruscos que corresponden a las líneas de falla. Está formada por rocas calizas miocénicas (Ancona et al., 1999).

Figura 23. Fisiografía del TD



Fuente: Elaboración propia, con base en INEGI (2016)

Ancona (1999) señala que la presencia de rocas calizas de color blanquecino, llamado *sahkab*, en la Península de Yucatán es lo que no permite la formación de corrientes superficiales de importancia, debido a una rápida filtración del agua de las lluvias que abundan en la región. Muchas veces, desgastadas por las aguas subterráneas, las rocas de la superficie se desploman y dan lugar al nacimiento de los *cenotes*.

Efectivamente, la superficie de la plataforma yucateca es constantemente erosionada por el agua que circula entre grietas y fisuras. Éstas se agrandan, convirtiéndose en cavernas o grutas de estalactitas y estalagmitas, porque se van disolviendo las paredes calizas (Careaga, 1982). Debido a los procesos de acomodamiento de las placas geológicas de la Península comentada, la plataforma calcárea sufrió fracturas, lo que generó un complicado sistema de ríos subterráneos.

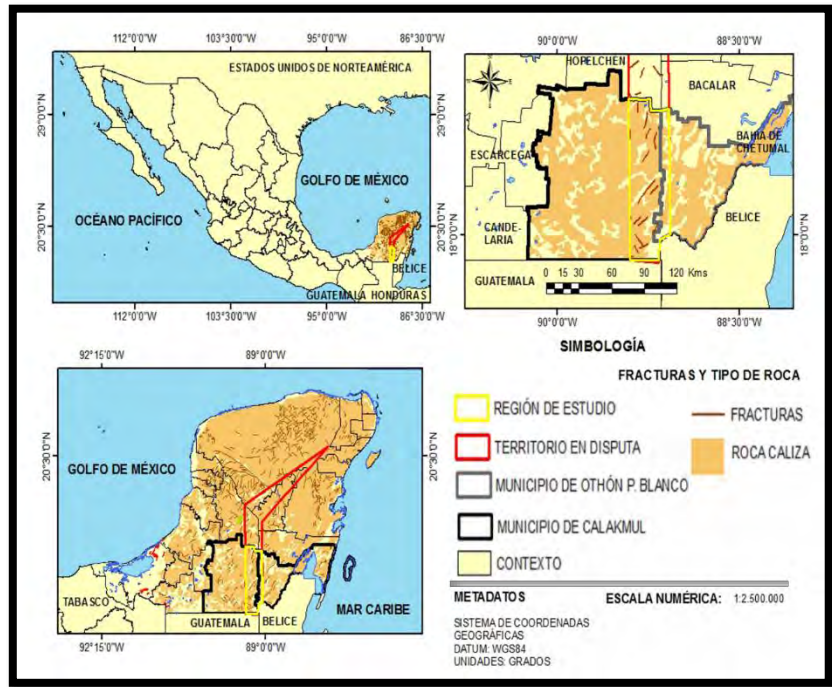
Como se puede apreciar en la Figura 23, son numerosas las fracturas que están presentes en el TD y es abrumador el predominio de las rocas calizas en el TD, las cuales ocupan un 83% (16 mil 173 km²) de su superficie. Esto último también se puede observar en la región objeto de estudio (Figura 24).

El área descrita no es volcánica y existe un bajo riesgo sísmológico. Tampoco es una región potencial de deslizamientos de laderas.

La Península de Yucatán muestra dos unidades morfológicas principales:

- a) En el norte predominan las planicies y las rocas sedimentarias marinas. Estas llanuras suponen un 24% (4 mil 646 km²) de la superficie del TD, y
- b) En el sur, las planicies alternan con lomeríos de hasta 400 metros sobre el nivel del mar. Los lomeríos abarcan un 76% (14 mil 885 km²) de la superficie total del TD. Como se puede observar en la Figura 25.

Figura 24. Geología del TD

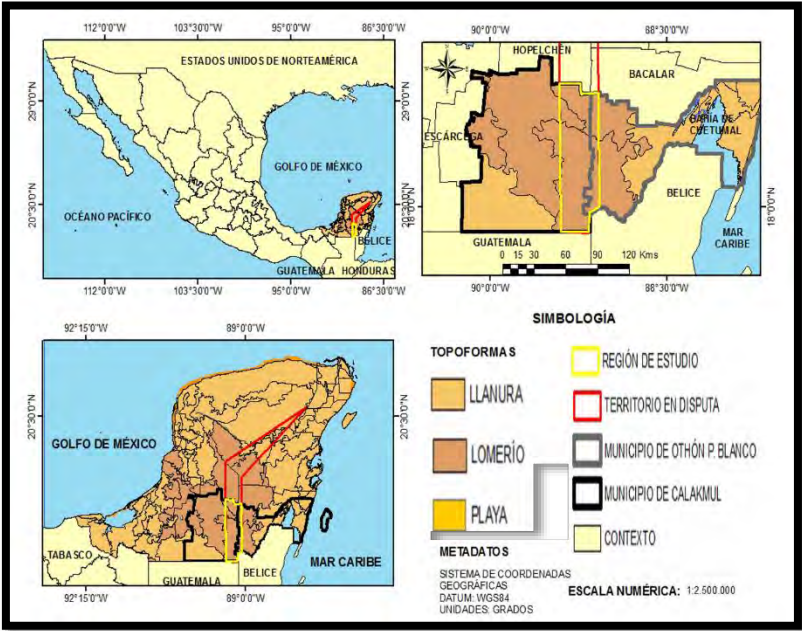


Fuente: Elaboración propia, con base en INEGI (2016)

The map displays the study area in the Yucatán Peninsula, Mexico. The region is characterized by a mix of green (Caliza) and yellow (Aluvial) terrain. A blue line outlines the study area, which includes the towns of Xpujil and Cerros y Valles. The map is bounded by coordinates 90°15'W to 88°30'W and 18°45'N to 18°30'N. A legend in the bottom right corner identifies the soil types: Aluvial (yellow), Llanero (light green), and Caliza (dark green). A scale bar indicates distances up to 40 kilometers. A north arrow is located in the top right corner.

Fuente: Comisión Nacional del Agua (2020)

Figura 26. Topografía del TD



Fuente: Elaboración propia, con base en INEGI (2016)

El área descrita no es volcánica y existe un bajo riesgo sísmológico. Tampoco es una región potencial de deslizamientos de laderas.

La Península de Yucatán muestra dos unidades morfológicas principales:

- a) En el norte predominan las planicies y las rocas sedimentarias marinas. Estas llanuras suponen un 24% (4 mil 646 km²) de la superficie del TD, y
- b) En el sur, las planicies alternan con lomeríos de hasta 400 metros sobre el nivel del mar. Los lomeríos abarcan un 76% (14 mil 885 km²) de la superficie total del TD. Como se puede observar en la Figura 26.

Haciendo un recorrido topográfico, de sur a norte del TD, encontramos lo siguiente:

En la zona de la ribera del Río Azul existen planicies estructurales a altura media-alta (20-70 msnm.), con hondonadas someras y profundas. La altitud de la Península es, en general, inferior a los 100 msnm, y el punto más elevado, es la colina de San Felipe, situada en las proximidades de la frontera de Guatemala que alcanza más de 400 m. de altitud. La topografía de la región es muy suave, asociada a formas kársticas de absorción (Comisión Nacional del Agua, 2001).

A medida que nos desplazamos al norte, en la zona por donde discurre el Río Escondido, encontramos mesas con planicies altas con lomeríos suaves, con menos de 200 msnm.

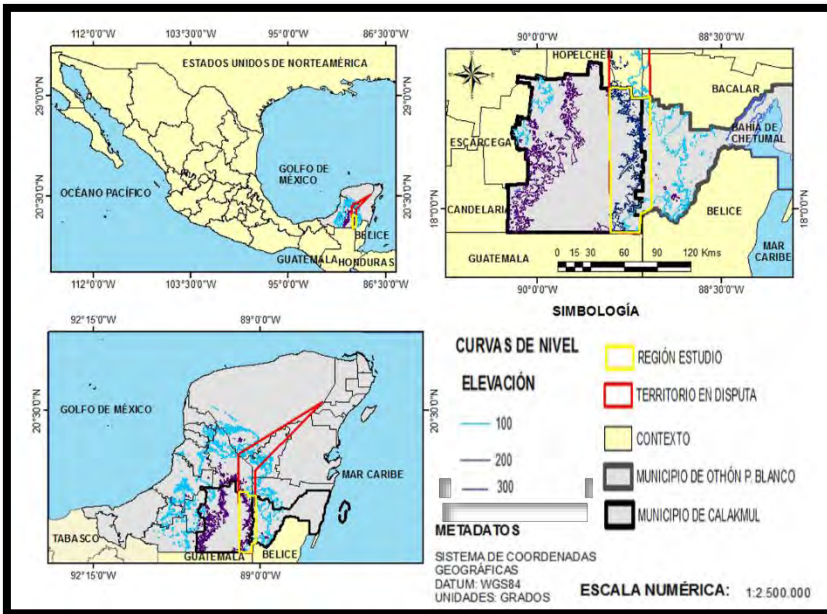
La zona de confluencia de los tres estados, según Quintana Roo, en donde se encuentra el llamado “Punto Put”, presenta planicies estructurales en alternancia con lomeríos.

Tan solo encontramos lomeríos por debajo de los 150 msnm., en alternancia con planicies pequeñas, en una zona poco habitada entre Yucatán y Quintana Roo.

En la parte más septentrional del TD, entre los estados de Yucatán y Quintana Roo, aparecen planicies estructurales que van de escasa altitud a una altura media, oscilando entre los 10 y 50 msnm. En esta región se encuentran las siguientes comunidades: San Diego, Sabán, Tihosuco, Tepich y Xuilub.

En resumidas cuentas, el escenario del conflicto es una de las zonas más elevadas de la Península de Yucatán, pero ni siquiera alcanza los 400 msnm. en sus cotas más altas (Figura 27).

Figura 27. Altimetría²⁸ del TD.



Fuente: Elaboración propia, con base en INEGI (2016) y García-Gil, J. G. (2000a)

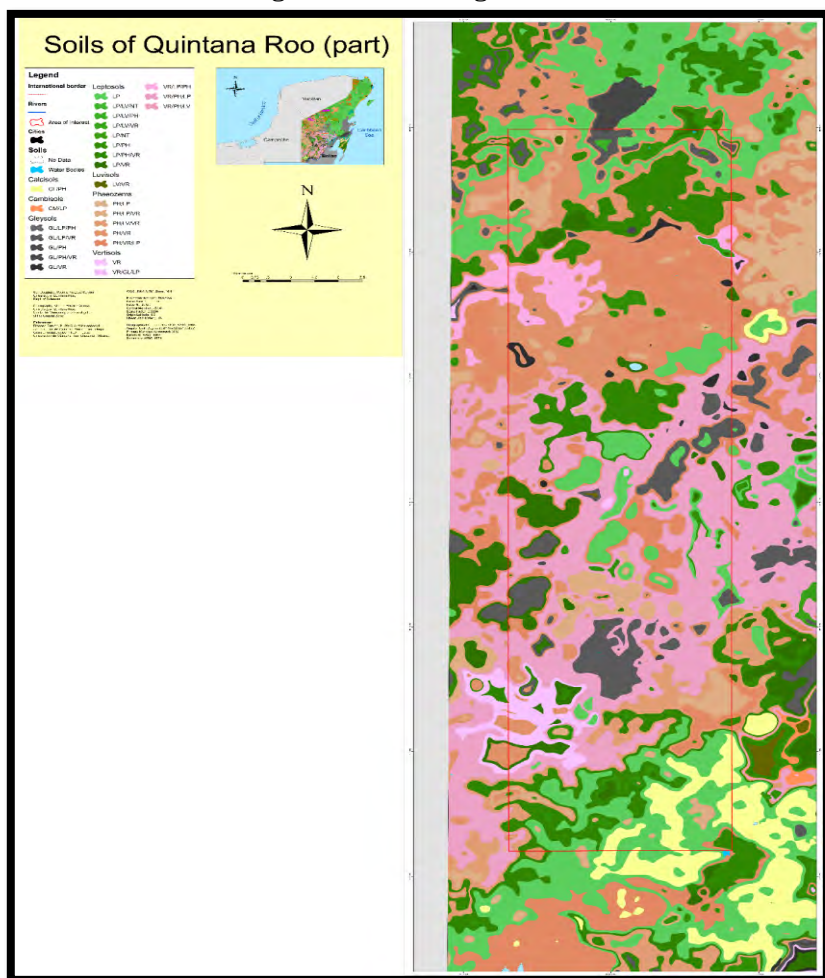
2.4. Edafología

En lo que respecta a los suelos, en la RE predominan los denominados como Vertisol y Phaeozem (Figura 27), los cuales cuentan con una elevada capacidad de intercambio catiónico²⁹. Esto propicia la existencia de toda esa masa forestal que ha habido de forma ancestral en el territorio en disputa, aunque también son suelos con vocación agrícola o ganadera.

²⁸ Una de las ramas de la topografía es la altimetría o hipsometría, la cual estudia el conjunto de métodos y procedimientos para determinar y representar la altura o “cota” de cada punto respecto de un plano de referencia. Así se consigue representar el relieve del terreno (planos de curvas de nivel, perfiles, etc.).

²⁹ La capacidad de intercambio catiónico es la cualidad que tiene un suelo para retener y liberar iones positivos, gracias a su contenido en arcillas y materia orgánica. Las arcillas están cargadas negativamente, por lo que suelos con mayores concentraciones de arcillas exhiben capacidades de intercambio catiónico mayores. A mayor contenido de materia orgánica en un suelo aumenta su capacidad de intercambio catiónico.

Figura 28. Edafología de la RE



suelos depende en muchas ocasiones de otras características del terreno y, sobre todo, de la disponibilidad del agua para riego.

Según datos de la SEMARNAT (2004), la degradación del suelo en el TD es insignificante y por lo que respecta al régimen de humedad del suelo, siguiendo un sistema de clasificación climática llamado Thornwaite³⁰, el territorio en conflicto pertenece al régimen denominado “Ústico”, con un rango de 180 a 270 días de humedad. (Maples-Vermeersch, 1992), lo cual favorece la presencia de agricultura y ganadería en la zona.

2.5. Biogeografía

2.5.1. Vegetación

En lo que respecta a la vegetación en el sur de los Estado de Campeche y Quintana Roo, predomina la selva (Colchero, Amor, Manterola y Rivera, 2005a). El tipo de selva es alta y mediana y existe la presencia de *Akalchés*³¹, los cuales son bajos con suelos de origen kárstico que se inundan durante la época de lluvias, en los cuales se desarrollan comunidades de selva baja subperennifolia³² como: palo de tinte (*H. campechianum*), sak cheechem (*C. latifolia*), muuk (*Dalbergia glabra*), chak ch’obenché (*Erythrina standleyana*) y chooch kitam (*H. winzerlingii*), camalote, coquillo, cebolleta, zacate salado, lambedora, popales de varios géneros, güiro, tasiste, chiat y chucum (Ek, 1997).

De acuerdo con Noriega-Trejo y Arteaga (como se citó en CONABIO y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Campeche (SEMARNATCAM, 2016)), los *akalchés* son ecosistemas donde también habitan especies como el cocodrilo de pantano (*Crocodylus moreletti*), la tortuga pochitoque (*Kinosternon creaseri*), 129 especies de aves, el mono aullador (*Alouatta pigra*), el mono araña (*Ateles geoffroyi*), el jaguar (*Panthera Onca*) y el tapir (*Tapirus bairdii*).

El tipo de selva existente es la cálido-húmeda, presente en toda la Península de Yucatán, salvo en la parte más noroeste. En concreto, en la colindancia de Quintana Roo, Campeche,

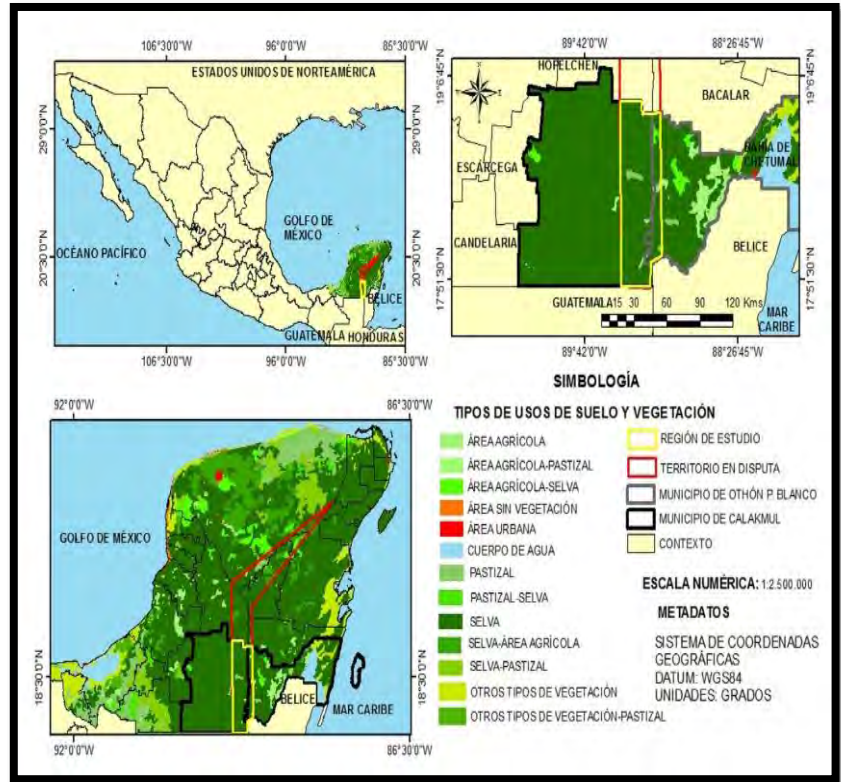
³⁰ Este sistema de clasificación lo emplea el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y toma en cuenta características de hidrología, topografía y vegetación. En México se distinguen cuatro regímenes: Árido, Xérico, Ústico y Acuico.

³¹ Palabra de origen maya, formada por dos vocablos, *akal* que significa pantano y *ché* que significa conjunto de árboles, por lo que hace referencia a un bajío, terreno bajo, pantano u hondonada donde se estancan las aguas.

³² Este tipo de selva se caracteriza porque sus especies pierden las hojas en época de seca, alcanzando alturas de entre 5 y 15 metros, con troncos de un diámetro no mayor a 50 centímetros. Se encuentra en terrenos arcillosos, profundos, con drenaje deficiente y está asociada con vegetación secundaria y agricultura normal.

Guatemala y Belice hay selva alta subcaducifolia (Fragoso, Pereira, Frausto y Bautista, 2014) y subperennifolia, cuyas especies más representativas son: chicle (*Manilkara zapota*), caoba (*Swietenia macrophylla*), pukté (*Bucida buceras*) y ramón (*Brosimum alicastrum*) de acuerdo con Noriega-Trejo y Arteaga (citados en CONABIO y SEMARNATCAM, 2016). En cuanto a divisiones florísticas de México se refiere, toda la Península de Yucatán pertenece a la región Caribeña (Rzedowski, 2006).

Figura 29. Vegetación y tipos de usos de suelo en el TD



Fuente: Elaboración propia, con base en INEGI (2016) y García-Gil, J. G. (2000 b y c)

En la RE podemos encontrar, además de especies maderables como el guayacán, la caoba, el cedro, el palo de tinte o de Campeche, mora y coroz; especies industriales como el chicozapote y el hule; especies forrajeras como el ramón y especies frutales como el zapote negro, nance, mamey, ciricote, xanixté y guaya, cuyo material genético constituye un patrimonio nacional por su

biodiversidad y potencialidad para enriquecer la poza genética de especies de alta productividad, haciéndose necesario controlar su aprovechamiento y procurar su conservación (Ek, 1997).

En la RE el tipo de vegetación que más abunda con diferencia es la selva con 77% de la superficie, lo que equivale a unos 5 mil 981 km². En segundo lugar, de importancia, se encuentran los espacios en los que la selva convive con áreas agrícolas, presente en un 16% de su superficie (mil 293 km²). Los pastizales apenas ocupan un 3% de la superficie (242 km²), las áreas agrícolas un 2% (151 km²) y otras categorías (áreas urbanas, cuerpos de agua y otros tipos de vegetación como el popal, de ambiente acuático), otro 2% (35 km²) (Figura 29).

2.5.2. Biodiversidad

Biogeográficamente hablando, la zona de estudio le pertenece a la provincia del Petén (CONABIO, 1997)³³, así es como se le ha llamado a la provincia biótica a la que pertenece el TD, basándose en la presencia de reptiles y anfibios (Casas-Andreu, G. y Trujillo, T. R., 1990), de los cuales existen 75 y 18 especies, respectivamente, presentes en la Reserva de la Biosfera de Calakmul, lo que representa el 70% de la herpetofauna de la Península de Yucatán. Del número total de especies mencionadas, 35 de los reptiles y 5 de los anfibios están consideradas como amenazadas, en peligro, raras o con protección especial. Entre los reptiles destacan especies como la iguana, la culebra, la víbora y la tortuga.

La zona en conflicto pertenece a uno de los Corredores Biológicos del Sureste de México, el llamado Calakmul-Bala'an K'aax, en el cual están limítrofes áreas naturales protegidas y áreas prioritarias de trabajo (CONABIO, 2014 a y b)³⁴. La Coordinación General de Corredores y Recursos Biológicos de la CONABIO ha

³³ Para obtener este dato CONABIO elaboró un mapa que diferencia 19 provincias biogeográficas en todo México, resultado del análisis elaborado por 15 especialistas de diferentes instituciones, nacionales y extranjeras. La metodología del estudio se realizó con base en cuatro sistemas de clasificación, 3 biogeográficas [(1) plantas vasculares, (2) anfibios y reptiles y (3) mamíferos] y el de principales rasgos morfotectónicos. El trabajo se presenta en una escala de 1: 4000 000.

³⁴ El dato geográfico se compone de diferentes elementos organizados de manera anidada y jerárquica en tres niveles: regiones, subregiones y Áreas Prioritarias de Trabajo (APT). Así mismo, los límites de los Corredores Biológicos se modificaron con base en las áreas donde actualmente hay proyectos activos. Las regiones y subregiones se identificaron y delimitaron con base en aspectos biológicos, socioeconómicos, culturales, geomorfológicos y topográficos. Las APT se definieron y delimitaron con base en los territorios en donde se tienen proyectos. El dato geográfico se compone de 20 regiones, 39 subregiones y 34 APT.

apoyado diversos proyectos de apicultura llevados a cabo en ese Corredor, de 2006 a 2013. Al respecto se tuvo la oportunidad de llevar a cabo una entrevista personal con Juan Manuel Mauricio Leguizamo, Coordinador de la CONABIO en la Península de Yucatán, el 24 de abril de 2017, quien manifestó que

Se quiere crear el Corredor Biológico Mesoamericano. Aquí, en Campeche y Quintana Roo, tenemos las reservas de Sian Ka'an (Calakmul) y Bala'an K'aax. Las áreas naturales protegidas, aunque sean grandes, no son suficientes para conservar la fauna y flora de la región, por la movilidad que tienen. El ejemplo más claro es el del jaguar y algunas aves, como las águilas, que algunas ya no existen. En ese inter entre las Áreas Naturales Protegidas es donde está la gente realizando labores de agricultura, pecuarios, forestales, etc. (...) Es por eso que estamos interesados en conocer los sistemas productivos de esta área para saber cuáles son más amigables con la biodiversidad para mantener un corredor biológico de flora y fauna. Empezaron a trabajar en el 2002 con las comunidades, para saber qué actividades se deben fomentar, como la apicultura, el chicle, el financiamiento para ver qué actividades productivas forestales se deben apoyar como la creación de Unidades de Manejo Ambiental, para generar conocimientos para hacer planes de manejo forestal, etc.

La Reserva de la Biosfera de Calakmul presenta pequeñas áreas de vulnerabilidad alta, pero predominan las de vulnerabilidad media³⁵. Aquí vive una alta diversidad de especies animales y vegetales, algunas clasificadas en categorías de riesgo. Destacan los grandes felinos con 5 de las 6 especies conocidas en México, entre las cuales están el jaguar, el puma, el ocelote, el tigrillo y el leoncillo (ParksWatch, 2002).

Se han diseñado dos corredores potenciales para la dispersión del jaguar (*Panthera onca*) que comunican las reservas de Sian Ka'an, al este de Quintana Roo, y Calakmul. (Colchero, Amor, Manterola y Rivera, 2005b y c). Dichos corredores cuentan con zonas de riesgo medio o alto, por cercanía a poblaciones o infraestructura vial. Sin embargo, en la RE el nivel de riesgo es bajo, al predominar la selva y no haber importantes asentamientos

³⁵ Son resultados que responden a los análisis elaborados a partir de las distintas capas de información cartográfica (aspectos sociales, biológicos y físicos) que el Proyecto elaboró. Para obtener esta información se basaron en fotografías aéreas y cartografía de INEGI (1:50 000), la base cartográfica está proyectada en UTM.

humanos³⁶. Se han reportado 86 especies de mamíferos entre los cuales se encuentra el mapache, el conejo, la ardilla, el tepezcuintle, la nutria, el puerco de monte, el venado cola blanca, el armadillo, el temazate pardo, que es endémico de México, o los monos aullador y araña, ambos en peligro de extinción.

También en la región de Calakmul se distribuyen seis de los ocho marsupiales de México, como, por ejemplo, el tlacuatzin y el tlacuache común. Otras especies en categoría de riesgo son el oso hormiguero, el pecarí de labios blancos y el tapir.

En cuanto a las aves, se han registrado hasta ahora 358 especies (Berlanga y Gutiérrez, 2000) distribuidas en 19 órdenes y 62 familias. Podemos destacar aves como el faisán, la codorniz, el cojolite, la chachalaca, el tucán, el gavián, la lechuza y el loro. 60 especies son aves migratorias, 2 son endémicas de la Península de Yucatán y 32 se encuentran amenazadas, entre las cuales están el zopilote rey, el águila tirana, el águila elegante, el pavo ocelado y el pato real, que está en peligro de extinción.

Se han registrado 31 especies de peces de los que sobresale la familia *Cichlidae* con ocho especies, y hasta el año 2000 los inventarios de mariposas documentaron cerca de 380 especies, pero se estima un total de 500 (Pozo et al. 2001).

Asimismo, existe una gran diversidad de insectos, entre los que destaca el escarabajo gigante, llamado megazoma, que se distingue por su tamaño, peso y fuerza.

Para tratar de preservar toda esta riqueza de la RE se está llevando a cabo un interesante proyecto denominado Calakmul Sur del cual informó Juan Manuel Mauricio Leguizamo, Coordinador de la CONABIO en la Península de Yucatán, el 24 de abril de 2017.

Hace dos años pensamos en la CONABIO que, si queríamos conservar los recursos naturales y la biodiversidad, debíamos ver el territorio de manera integral. Propusimos que la región de Calakmul, que abarca todo el Municipio de Calakmul y una buena parte de Othón P. Blanco fuera donde podamos ir viendo desarrollar proyectos regionales sustentables (...) Iniciamos con un proyecto llamado

³⁶ En diciembre del 2016, Gerardo Ceballos, presidente de la Alianza Nacional para la Conservación al Jaguar” presentó un Protocolo de Atención al Jaguar y la creación de un corredor biológico más que unirá la reserva de Yum Balam, en la zona norte de Quintana Roo, y la Reserva de Sian Ka’an, tramo en el que se calcula que viven uno 600 felinos de este tipo. La construcción de carreteras y en algunos casos la desaparición de la selva que está pegada a las playas, son las grandes desventajas que enfrenta el jaguar.

“Sistema productivos sostenibles y biodiversidad” que implica realizar actividades amigables con la biodiversidad. Esto implica que, si haces apicultura, ganadería, forestales, cultivos de café o cacao, en cada sistema la amigabilidad se va a dar de manera diferente (...) El asunto es que tenemos que saber en esta región de Calakmul Sur cómo está la parte de los recursos naturales, la económica y social para plantear el ordenamiento territorial comunitario y crear la comunidad de aprendizaje (...) La idea es que CONAFOR (Comisión Nacional Forestal), CONAMM (Conferencia Nacional de Municipios de México), CONABIO, UMAFOR (Unidad de Manejo Forestal) estén de acuerdo con el mismo plano de vegetación. Estamos haciendo muestreo y la gente de Calakmul tiene proyectos de ordenamiento territorial muy interesantes, como lo es el manejo de acahuales, donde siembran maíz, y están comenzando a sacar productos, como carbón. Están trabajando en 30 ejidos. Están financiando la producción del carbón en Laguna Om y Nuevo Becar. También hay dos proyectos de producción de miel, otro de producción de pimienta y otro de desarrollo forestal.

3.- LA LUCHA POR LA EXPLOTACIÓN FORESTAL COMO MOTIVO PRINCIPAL DE DISPUTA EN LA PENÍNSULA DE YUCATÁN

No se puede hablar de la Península de Yucatán sin hacer referencia a su mayor riqueza, la forestal. Esta ha sido la razón principal de una disputa territorial que inició en 1902, cuando se creó el Territorio Federal de Quintana Roo por medio de un Decreto Presidencial de Porfirio Díaz (Ramayo, 1997). En ese documento se realizó una deficiente delimitación del nuevo territorio, lo cual ha dado pie a que las autoridades yucatecas y campechanas no hayan dejado de pugnar por seguir disfrutando de los recursos forestales de un espacio bajo indefinición jurisdiccional.

La Península de Yucatán es una región que alberga una gran diversidad de flora y fauna que ha sido una gran fuente de recursos naturales, los cuales se erigen sobre un substrato kárstico. La presencia de rocas calizas hace que el suelo sea muy poroso y haya una rápida filtración del agua, lo que, en principio, convertiría al terreno en infértil y poco productivo. Sin embargo, la

presencia de un rango elevado de 180 a 270 días de humedad al año³⁷ y el predominio de los tipos de suelo denominados Vertisol³⁸ y Phaeozem³⁹, propician la existencia de toda esa masa forestal que ha habido de forma ancestral en la Península Yucateca.

Figura 30. Proyecto de límites entre el Estado de Yucatán y el Territorio de Quintana Roo, 1890



Fuente: F. Martínez y C. A. (1890)

No obstante, los suelos litosoles y las calizas aflorantes aumentan sin cesar en la Península. La agricultura de roza, tumba y quema, así como las actividades ganaderas, entre otras, contribuyen al deterioro edáfico; también como resultado de la erosión, las tierras de cultivo agrícola, selvas y pastizales, pierden enorme capacidad de producción y se convierten en yermos o páramos estériles (Velázquez y Ferré, 1997).

³⁷ Este rango de humedad se denomina “ústico”, según el sistema de clasificación climática llamado Thornwaite, el cual favorece la presencia de agricultura y ganadería en la zona.

³⁸ Son suelos de climas templados y cálidos, especialmente de zonas con una marcada estación seca y otra lluviosa. Se caracterizan por su estructura masiva y su alto contenido de arcilla. Su uso agrícola es muy extenso, variado y productivo. Son muy fértiles, pero su dureza dificulta la labranza.

³⁹ Se pueden presentar en cualquier tipo de relieve y clima. Se caracterizan por tener una capa superficial oscura, suave, rica en materia orgánica y en nutrientes. Son de profundidad muy variable. El uso óptimo de estos suelos depende en muchas ocasiones de otras características del terreno y, sobre todo, de la disponibilidad del agua para riego

Desde el siglo XVI, el modelo de explotación forestal fue el precursor de la actividad económica. La extracción del palo de tinte (*Haematoxylum campechianum*) se realizó en los siglos XVII y XVIII, y la del látex de chicozapote (*Manilkara zapota*) desde finales del XIX y hasta mitad del XX; maderas preciosas como la caoba (*Swietenia macrophylla*) y cedro (*Cedrela odorata*) fueron explotadas de la década de los cuarenta a los ochenta. A partir 1978, ha habido problemas de deforestación en la región (Amor-Conde, Colchero, Rivera y Manterola, 2005), debido al crecimiento poblacional y a las consecuentes demandas de los pobladores por el cambio del uso de suelo forestal a campos agrícolas y ganaderos. Incluso un espacio protegido como la Reserva de la Biosfera Calakmul es considerado bajo la categoría de “amenazado críticamente”, por lo que se requiere tomar medidas inmediatas para evitar que fracase en la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica. Un número importante de amenazas son las originadas por los seres humanos como incendios forestales, tala ilegal, deforestación, cacería de fauna silvestre y carreteras para los grandes proyectos turísticos como Mundo Maya y las Unidades de Manejo y Aprovechamiento Sustentable de Vida Silvestre (UMA).

A continuación, se revisará el marco histórico de la explotación de esta riqueza maderera y de la pérdida de la cobertura forestal, en relación con el poblamiento rural, propiciado por las instituciones públicas. Asimismo, se estudiarán los esfuerzos que actualmente se están llevando a cabo para mitigar e, incluso, revertir esta situación, con base en políticas públicas internacionales que han sido asumidas por las autoridades mexicanas.

4.- MARCO HISTÓRICO DE LA INDUSTRIA DE LA MADERA Y EL CHICLE EN LA PENÍNSULA DE YUCATÁN

Los mayas llevaban a cabo una agricultura de tumba-roza y quema y contaban con un sistema denominado en lengua maya, *T'olché*, que consistía en dejar áreas extensas tan solo para la recuperación de la tierra, las cuales fungían además como barreras de protección (Ferré, 2001). Hacían coexistir la agricultura intensiva con la de tumba, roza y quema; controlada en porciones que abonaban con estiércol y luego reforestaban (Velázquez y Ferré, 1997). Con la colonia comenzó la explotación del palo de tinte. La baja densidad demográfica de la Península de Yucatán y la política de represión aplicada a los mayas se conjugaron para considerar como un espacio vacío los extensos territorios de la costa

oriental. Una vez extraído el Palo de Tinte o de Campeche, se transportaba hasta Inglaterra. El colorante que se obtenía de esta madera era muy apreciado por la industria textil inglesa para teñir de negro, azul y púrpura, la lana, el lino, el algodón y los sombreros. Las áreas de mayor extracción de Palo de Tinte se encontraban en el centro de Quintana Roo y hacia el sur, donde solo existía la población de Bacalar. La decadencia del comercio del palo de tinte se dio a fines del siglo XIX, cuando el inglés Perkin desarrolló el primer pigmento textil en el año de 1868, lo que permitió la fabricación de anilinas sintéticas que acabaron por sustituir el uso de colorantes naturales e hicieron innecesaria la adquisición del producto que durante dos siglos y medio había sostenido la vida económica de la región. A principios del siglo XX, el desplome de la producción y la exportación del Palo de Tinte era total (Leriche, 2001). No obstante, la decadencia gradual de esta mercancía se compensó con la creciente exportación de maderas preciosas, como la caoba y el cedro, y poco después, al despuntar el siglo XX, el chicle extraído del árbol del zapote se sumó a los productos exportados.

En 1860 inició la historia comercial del árbol del chicle como goma, lo cual incrementa el interés en la región. La geopolítica aconsejaba a Porfirio Díaz la necesidad de controlar la frontera con Belice, para poder proceder a la explotación forestal por medio de concesiones y evitar la fuga de dichos recursos por el cauce del Río Hondo a favor de la colonia británica. Esta misión fue encomendada por el Presidente Díaz al Teniente Othón Pompeyo Blanco Núñez⁴⁰, quien instaló una aduana flotante en la desembocadura de dicha corriente fluvial, a bordo de un pontón. Esto no era suficiente, sino que se hacía imperante también poder ocupar los terrenos habitados por los mayas, lo cual se logró por medio de una ofensiva militar en 1901, que forzó la caída del principal reducto de los indígenas sublevados, Chan Santa Cruz, ante las tropas federales. Este hecho abrió mejores expectativas a la ocupación del territorio oriental por las compañías deslindadoras y por los concesionarios forestales. En los años de 1911 y 1912, al menos diez concesionarios de las selvas se dividían y disputaban lo que ahora es el Estado de Quintana Roo. Los mayas perdieron la mayoría de sus tierras a favor de grandes empresas de

⁴⁰ Othón Pompeyo Blanco Núñez de Cáceres (Ciudad Victoria, 1868-Ciudad de México, 1959) fue un destacado marino mexicano, fundador de Payo Obispo (actual ciudad de Chetumal) el 5 de mayo de 1898, lugar en donde se encuentran sus restos. Llegó a ser Vicealmirante, tras 61 años de servicio.

explotación forestal estrechamente asociadas al mercado mundial (Bracamonte y Sosa, 2000).

Figura 31. Caminos de fines del siglo XIX



Fuente: Gobierno del Estado Libre y Soberano de Campeche (1997) con base en E. Dumond (1995)

En aquel entonces operaban en territorio campechano ocho grandes empresas madereras, que en total poseían alrededor de dos millones de hectáreas, casi la quinta parte de las tierras de Campeche. Una sola compañía, la Laguna Corporation,

representante de la Wrigley and Co., usufructuaba 7 mil 600 km² y contaba con importantes instalaciones que incluían vías de ferrocarril, líneas telefónicas, talleres y bodegas (Leriche, 2001). También destaca en los años veinte la American Chicle. Esas empresas tenían ramificaciones en Payo Obispo, Campeche, Mérida, Ciudad de México, Belice y Guatemala. Aunque fueron las más importantes había otras compañías menores con intereses en la Península de Yucatán, como la Casa Bromberg o la Negociación Chiclera Mexicana (Ramos, 1999).

Al no estar claramente definidos los límites territoriales de Quintana Roo, los estados vecinos extendían su acción más allá de su jurisdicción política. Las concesiones forestales son un buen ejemplo de ello. Los gobiernos de Campeche y Yucatán otorgaban permisos de corte de madera o extracción de chicle en las zonas colindantes con el territorio. Cuando surgía alguna dificultad en dichas concesiones, entraban en acción los representantes de esos gobiernos, las autoridades del territorio o las nacionales (Higuera, 1997). Uno de los casos más representativos de la época, por sus alcances y su duración, fue la autorización otorgada al libanés Antonio Soda, quien extraía chicle al suroeste de Quintana Roo, en las cercanías del poblado de Icaiché. En 1912 este permisionario fue acusado por los pobladores mayas de talar los bosques de su concesión y de realizar explotación fraudulenta de la selva circundante a dicha comunidad.

Las autoridades quintanarroenses, al estar sujetas a las decisiones de las federales, no pudieron ejercer una acción inmediata. En 1913, a más de nueve meses de iniciado el conflicto, aún no se podía enviar a la comisión del gobierno territorial para que solucionase las diferencias entre los mayas y el concesionario. Este ejemplo también sirve para ilustrar que la riqueza de las selvas en las que habitaban los mayas solo pasó por sus manos. Las ganancias iban a parar a las arcas de los intermediarios que vendían la goma a las grandes compañías de los Estados Unidos (Ramos, 1999). Con el crecimiento de la industria, empresarios chicleros de Veracruz, Chiapas, Yucatán y Belice llegaron a Quintana Roo en 1915; para esa época, más del 70% de la goma de mascar que se consumía en Estados Unidos procedía de México. Años después, durante la Primera Guerra Mundial, la industria del chicle experimentó un auge comercial, ya que el ejército estadounidense lo usaba como sustituto del tabaco a fin de calmar los nervios y mitigar la sed. El chicle era transportado desde los campamentos chicleros hasta los centros de recepción en Santa Cruz de Bravo, Payo Obispo y Cozumel, así como a Valladolid y Peto

en Yucatán. La recesión financiera estadounidense de 1929 provocó un déficit económico en la administración territorial, lo cual fue usado como argumento en la década de 1930 para justificar la extinción jurídica de Quintana Roo como territorio y su anexión a los Estados de Yucatán y Campeche. Esto hasta que el Presidente Lázaro Cárdenas lo declaró otra vez territorio el 11 de enero de 1935. Un panorama de abandono caracterizaba a los antiguos campamentos y pequeños núcleos de población que se habían fincado en las áreas chicleras y madereras.

De acuerdo a los datos censales, en 1940 habían desaparecido 231 núcleos de población registrados en 1920, cuando la explotación de maderas llegó a sus máximos volúmenes. Vastas regiones que fueron boscosas y fértiles quedaron saqueadas, forzando la emigración de alrededor de 15 mil habitantes de esos improvisados poblados. Esta situación cambió cuando la producción de chicle creció notoriamente durante la Segunda Guerra Mundial, hasta alcanzar un máximo histórico de 3 mil 876 toneladas en 1942. El día 30 de Julio de 1954 se constituyó por medio de un decreto la empresa “Maderas Industrializadas de Quintana Roo” (Miqro)⁴¹, la cual fue acreedora de una extensión de 4 mil 629 km², que abarcaba tanto terrenos nacionales como ejidales. Así se comenzó una nueva etapa, en la que se pretendía lograr la recuperación de los bosques en un ambiente de desarrollo silvícola sostenible.

Sin embargo, no todos los problemas sobre el medio ambiente son inducidos por el hombre, sino que también se presentan disturbios de origen natural, como lo son los huracanes, tan frecuentes en esta región tropical⁴². Tan solo un año después de la creación de la Miqro, Chetumal y la región sur del Territorio sufrió el embate del ciclón Janet, la noche del 27 de septiembre de 1955. El meteoro derribó gran parte de la riqueza forestal, por lo que se dejaron de realizar trabajos de chicle en la región, para dedicarse al rescate de las maderas finas caídas o dañadas, como la caoba.

Esto fue una tarea costosa debido a la multitud de troncos y raíces que dificultaban sacar las caobas, ya que, mientras que los trabajadores, en épocas normales, podían caminar, sin dificultades, en la selva unos ocho o diez kilómetros al día, mientras que,

⁴¹ De la misma manera se constituyó en Campeche la empresa denominada Caobas Mexicanas. La idea era que los campesinos eran dueños de la tierra y la Federación lo era de los productos y recursos de la tierra.

⁴² Al huracán Janet le han sucedido otros que también han causado efectos devastadores en la Península de Yucatán, entre los que destacan “Carmen” en 1974, “Gilberto” en 1988, “Wilma” en 2005 o “Dean” en 2007.

tras el ciclón Janet, no lograban andar más de dos kilómetros en una jornada completa. Por medio del Banco de Comercio Exterior se hicieron los trámites para hacer costearable el rescate de esa operación maderera. En la primera temporada, de 1955-1956, se logró extraer y transformar en trozas y tablas aserradas alrededor de cien mil m³ de caoba, y en la siguiente temporada (1956-1957), otro tanto igual o más, cuando lo normal era explotar anualmente tan solo unos quince mil m³ antes del huracán (Hoy, 1998).

Si desastroso fue el paso del ciclón, peor fue la política colonizadora llevada a cabo por parte de las autoridades a partir de finales de la década de 1950. En vez de proceder a reforestar, se llevó a cabo un programa devastador de desmonte del bosque tropical, para lo cual se creó un plan nacional. Esta acción permitió ampliar la frontera agrícola, con la finalidad de llevar a cabo plantaciones de azúcar y arroz (Macías, 2004).

Desde la geopolítica, era pertinente traer a colonos de otras partes de la República, en las que hubiera una gran presión social sobre la tierra, para trabajar estas nuevas tierras ganadas a la selva y así aprovechar para ocupar “espacios vacíos”, en zonas sensibles como son las fronterizas. Así es que se desplazaron personas originarias de Jalisco, la Comarca Lagunera, Veracruz, Michoacán y Tabasco, entre otros lugares.

Según Hugo Galetti, esa política de ampliación de la frontera agrícola, que se hizo para que el país tuviera autosuficiencia alimentaria, “supuso una ocupación de tierras tropicales por parte de gente sin experiencia campesina. Era gente sin trabajo que pedían tierras en el centro de México y se las daban en la otra punta del país, sin idea de cómo hacer las cosas” (Entrevista realizada el 9 de mayo de 2018).

No obstante, la mayoría de estos proyectos agrícolas fracasaron. Se trató de una política poblacional y agraria antiforestal que destruyó grandes áreas de masa arbórea, sin que ello supusiera un incremento considerable de la superficie agrícola. Gran parte de las áreas desmontadas fueron abandonadas y los bosques productivos fueron reemplazados por acahuales improductivos (Velázquez, 2001).

El periodo de 1960 a 1980 corresponde al de mayor movilización e inversión en infraestructuras, además de presentarse los niveles más altos de crecimiento demográfico en Quintana Roo por causa de la migración (Mendoza, 2004).

En 1983 concluyó la concesión a la Migro y hubo que replantearse la política forestal. Por ello se elaboró un Plan Piloto

Forestal en Quintana Roo, para tratar de lograr la conservación de la selva a largo plazo. Para ello se creó una Sociedad de Productores Forestales de Quintana Roo, S. C., cuyo Director Técnico Forestal, Hugo Galetti, expone lo siguiente

La tesis que manejamos con el Plan Piloto Forestal era que lo que no funcionaba era la cuestión social. A la gente le pagaban el derecho de monte, 800 pesos en aquél entonces, y fuera del área concesionada les pagaban 4 o 5 mil pesos por la madera. Esos derechos de monte iban al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y a cambio les daban obras sociales, como canchas de béisbol, que nada tienen que ver con reinversión en lo forestal. Peleamos para que desapareciera ese derecho. El argumento era que la tierra es de los campesinos, pero como los productos son propiedad de la nación, se ha de pagar un arancel por el aprovechamiento. Ese arancel no le debería corresponder a los campesinos, sino al gobierno, que es quien está dando la concesión graciosa, que se la entrega a los campesinos para que no chillen. Era un sistema muy perverso, pero ya no existe (...) Con el Plan Piloto Forestal nos encargamos de que la gente que había trabajado en la Miquro, fueran los que hicieran el aprovechamiento, porque sabían cómo operar la maquinaria de extracción, cómo medir los árboles, cómo deslindar un área de corta. Tenían un conocimiento que en Chiapas nunca existió. No había integración ejido-producción, como hubo en el sur de Quintana Roo.

Dicho Plan dio paso, en 1987, a un Plan Forestal Estatal, con el objetivo de favorecer la organización de los propietarios de los montes y establecer una hacienda forestal estable. En todos los ejidos se establecieron áreas forestales permanentes.

Actualmente es posible seguir extrayendo maderas preciosas como el cedro y la caoba, las cuales tienen como principal mercado de exportación el europeo, mientras que a nivel local la industria turística es la principal demandante de estos productos, tal y como señalaba el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Quintana Roo 2016-2022 (Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, 2017). Esta riqueza forestal es la razón principal por la que los Estados de Campeche y Quintana Roo litigan la soberanía de una franja de selva de valor económico internacionalmente reconocido.

5.- LA RELACIÓN ENTRE LA PÉRDIDA DE COBERTURA VEGETAL Y EL POBLAMIENTO RURAL

En las últimas cuatro décadas la población total mexicana ha crecido de manera considerable, lo cual ha traído consecuencias para el medio ambiente. Esta relación de causa-efecto hace relevante el asunto de la distribución poblacional. La proporción de la población rural del país ha disminuido a través de los años, sin embargo, su tamaño en términos absolutos ha aumentado. De acuerdo con cifras de INEGI, el número de personas que actualmente habitan en el medio rural de México se incrementó en cerca del 7 % con respecto a 1990, año en el que representaba 28,7 % del total nacional.

Las comunidades localizadas dentro de los bosques tropicales de la Península de Yucatán se encuentran alejadas de centros urbanos de rango medio o alto. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2010), el 29.2% de la población rural mexicana (12.3 millones de personas) se encuentra en situación de pobreza alimentaria, lo cual afecta su calidad de vida e incrementa su vulnerabilidad. De acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2012), 92% de las localidades rurales mexicanas más aisladas tienen un grado de marginación alto y muy alto. Los espacios productivos de dichas poblaciones están ocupados por tres actividades: la producción de maíz para autoconsumo mediante el uso de la técnica agrícola de roza, tumba y quema, el cultivo comercial del chile jalapeño y la extracción de productos silvestres (García y Pat, 2000).

Álvarez y Herrera (2014) afirman que sí existe relación directa entre la pérdida de cobertura vegetal y el patrón de distribución de los asentamientos rurales, y que las comunidades dispersas desorganizadas, con un tejido social débil, son más proclives a un mal manejo de los recursos naturales en ecosistemas frágiles. De hecho, las regiones ecológicas con mayor número de localidades pequeñas y aisladas son los bosques templados, las selvas húmedas y las selvas secas.

Sobrino, Garrocho, Graizbord, Brambila y Aguilar (2015) refieren que la conversión de terrenos hacia usos agropecuarios es una de las causas fundamentales de la deforestación. Las cifras de cambio de uso de suelo en el país señalan que la superficie agrícola ha seguido creciendo, incluso más rápidamente en los últimos años. Mientras que entre 1976 y 1993 se transformaban poco más de 179 mil hectáreas anualmente (en promedio), esa cifra alcanzó las 272 mil hectáreas entre 2002 y 2007, y entre

2007 y 2011 disminuyó a cien mil hectáreas. En contraste, las áreas dedicadas a la ganadería y los pastizales cultivados o inducidos se han venido reduciendo de manera sobresaliente. De esta forma, la dispersión demográfica a través de la existencia de un gran número de localidades muy pequeñas se convierte en un factor de desequilibrio ambiental.

6.- LA MADERA COBRA VENGANZA

Entre la población local de la Península de Yucatán existe la firme creencia de que “la madera cobra venganza” a raíz de experiencias de personas a las que les iba muy bien profesionalmente, que hicieron un patrimonio, y decidieron invertirlo en el riesgoso sector de la explotación maderera. Son varias las historias de individuos que perdieron todo de esta forma, desde su fortuna hasta, incluso, su propia familia. Esta cuestión “*kármica*” se podría aplicar no solamente a nivel personal, sino también colectivo, ya que los efectos derivados de la deforestación y de la degradación forestal, como es el incremento de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), han de repercutir en la población a nivel mundial, ya que esta es la causa principal del cambio climático.

La concentración de CO² en la atmósfera ha pasado de tener aproximadamente 280 partes por millón (ppm) en la época preindustrial, a 396 ppm en 2013. Hay que tener en cuenta que en los 800 mil años de los que se cuenta con datos históricos, la concentración de este gas no había sido mayor a 300 ppm. Los procesos de deforestación y degradación favorecen a que los ecosistemas forestales pierdan su condición de captadores de CO², contribuyendo así al cambio climático. El Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), presentado en 2007, reconoce que, entre 1970 y 2004, las emisiones mundiales de CO² y otros gases de efecto invernadero se han incrementado en un 70%. De acuerdo con esta misma fuente, las emisiones asociadas al cambio de uso de suelo forestal fueron las terceras en importancia (17.4%) después de las emitidas por los sectores de energía (25.9%) y de la industria (19.4%).

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) estima que “las reservas de carbono en la biomasa forestal descendieron en 0.5 gigatoneladas (Gt) al año en el periodo 2000-2010, principalmente debido a la reducción de la superficie forestal total”, lo que se tradujo en el incremento de emisiones de GEI.

Se debe tener en cuenta que los bosques tropicales contienen aproximadamente un 40% del carbono acumulado en la biomasa terrestre. Resulta claro que cualquier alteración de estos ecosistemas se reflejará en un cambio en el ciclo de carbono global y en un incremento de los impactos adversos. No cabe duda de que es en el tercer mundo donde se perderá o se ganará la batalla futura por salvar al medio ambiente, es ahí donde es necesario defender al bosque tropical (Velázquez y Ferré, 1997). Esa es la razón por la cual los ojos del mundo entero están puestos en masas forestales como lo es la selva localizada en la Península de Yucatán, ya que es de los últimos “pulmones” importantes que le quedan al planeta para poder detener el cambio climático.

Los países desarrollados reconocen la importancia de mitigar las emisiones por degradación y deforestación en los países en desarrollo, y son conscientes de que es más rentable económicamente actuar de manera temprana. Es por ello que, en el seno de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, desde el 2010 se han ido celebrando sucesivas Conferencia de las Partes (COP). Además, hay que considerar que los bosques contribuyen a atenuar el impacto de eventos hidrometeorológicos extremos (huracanes, sequías, ondas de calor o frío y tormentas, entre otros), aumentando así la resiliencia de la sociedad ante el cambio climático, además de generar múltiples beneficios como la conservación de la biodiversidad y la conectividad ecológica a nivel de paisaje, lo que permite la migración de especies.

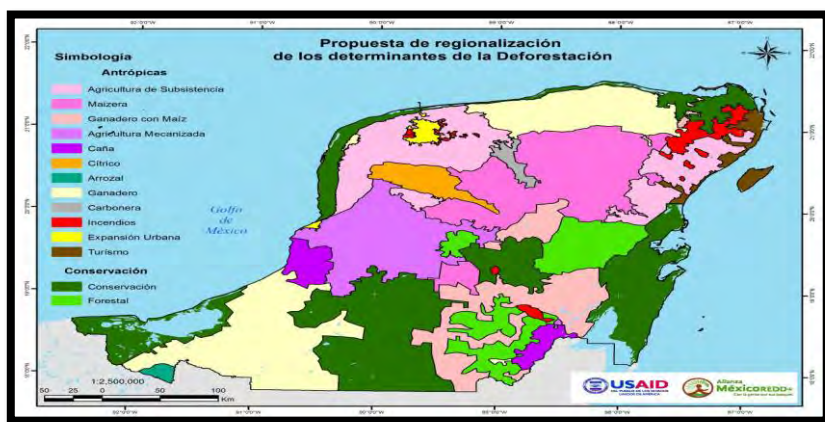
Por todo lo narrado en el apartado de antecedentes, la región tropical de la Península de Yucatán ha sufrido fuertes procesos de deforestación, tanto históricamente como en la actualidad, pues según datos de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), del 1993 al 2002, los Estados de Campeche y Yucatán fueron de los que más pérdidas de cobertura forestal registraron, con 310 y 230 km²/año respectivamente. Para el mismo periodo en Quintana Roo se reportan 113 km²/año de pérdida neta de cobertura forestal, lo que equivale a una tasa de entre 0,3 % y 0,4 %, que es la mitad de lo que se ha calculado para las otras dos entidades con las que comparte la Península.

Sin embargo, para el periodo siguiente, de 2002 al 2013, con base en datos de Global Forest Change (GFC), se calcula un porcentaje neto de pérdida de cobertura forestal para Quintana Roo del 5,5 %, lo cual supera a Campeche (5,1 %) y a Yucatán (4,2 %). Esta situación se refleja en el cálculo de porcentaje de pérdida de cobertura forestal neta por año, con -0,42 %/año para Quintana Roo, -0,39 %/año para Campeche y -0,32 %/año para Yucatán.

Teniendo en cuenta la superficie deforestada anual en la Península de Yucatán, tenemos un promedio de 800 km² de pérdida neta en el periodo 2001-2013, de acuerdo con los datos de GFC, lo cual se traduce en que alrededor de un 60 % de la deforestación nacional anual ocurrió precisamente dentro de esta Península, donde tan solo en el año 2016 se perdieron 954 km² de bosque y selva, distribuidos de la siguiente forma:

- En Campeche se deforestaron 548 km² de selva, equivalente al 22 % del total deforestado a nivel nacional y más de la mitad de lo perdido en la Península. La superficie deforestada pasó de 402 a 547 km², un incremento del 36 %.
- En Yucatán se perdió 23 % de las selvas al pasar de 186 a 228 km².
- En Quintana Roo, 368 km² se perdieron en 2015 y 178 km² en 2016, para un porcentaje de menos 52 %, es decir, que se deforestó menos en el último año.

Figura 32. Regionalización de la deforestación en la Península de Yucatán.



Fuente: Ellis et al. (2015)

Según cifras de GFC, de 2015 a 2016 México ha perdido 25,3 km² de bosque y selva, la mayoría en Chiapas y en la Península de Yucatán, y la deforestación aumentó un 37 % a nivel nacional.

En cuanto a las causas de dicha deforestación y su localización espacial, Ellis, Romero y Hernández (2015) elaboraron un mapa de regionalización (Figura 31) de cuya observación podemos destacar cuatro causas principales y directas de deforestación en la Península de Yucatán para el periodo de 2001-2013:

- Expansión ganadera (50 % de la superficie deforestada): Presente en todo el territorio;
- Agricultura de subsistencia (16 % de la superficie deforestada): También distribuida por toda la Península;
- Agricultura mecanizada (13 % de la superficie deforestada): Localizada en el norte de Campeche y la zona colindante de Yucatán, e
- Incendios forestales (10 % de la superficie deforestada), que se destacan en la zona norte y sur de Quintana Roo, así como zonas próximas a Mérida.

7.- REVISIÓN DE LA TASA DE DEFORESTACIÓN Y USOS DE SUELO EN EL ÁREA BAJO DISPUTA TERRITORIAL ENTRE LOS MUNICIPIOS DE OTHÓN P. BLANCO Y CALAKMUL

En el territorio en disputa el tipo de vegetación que más abunda con diferencia es la selva, con 77 % de la superficie, lo que equivale a unos 5 mil 981 km². Este porcentaje tan elevado no es de extrañar si tenemos en cuenta que el 90 % del territorio del Estado de Quintana Roo se conforma por estos bosques tropicales y que el 99 % de la producción de maderas preciosas en el Estado de Quintana Roo se concentra en los municipios de Othón P. Blanco y Felipe Carrillo Puerto (Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, 2017). Además de la selva alta, esta zona cuenta con yacimientos de yeso, susceptibles de explotación industrial y de ser comercializados (Bueno, 1998).

En el área objeto de estudio hay que destacar que hay una media poblacional de 259 habitantes por cada una de las 33 comunidades existentes. Este poblamiento rural escaso y disperso puede traer consigo efectos depredadores en el ambiente, pues modifica el uso de suelo con graves consecuencias para la biodiversidad y el equilibrio de los ecosistemas⁴³.

La producción agrícola en el territorio en disputa es considerada por la CONABIO de crecimiento promedio anual constante, en lo que se refiere a cultivos perennes de riego, que son aquéllos cuyo ciclo vegetativo es mayor de un año, sin embargo, la tasa de crecimiento anual de las cosechas de dichos cultivos perennes

⁴³ En el caso de las selvas húmedas en el sureste de México, inicialmente se establecieron grandes ranchos de cientos de hectáreas, pero más recientemente se adoptó un modelo de pequeñas unidades de producción a partir del proceso de colonización con ejidos y comunidades que practican ganadería y agricultura asociadas a la existencia de un alto número de pequeñas localidades no mayores a los 50 habitantes.

baja una categoría, a estable. Aún decae una categoría más, a decremento constante, si atendemos la tasa de crecimiento promedio anual del precio medio rural o del valor de la producción de dichos cultivos⁴⁴.

Tabla 15. Tasas de crecimiento promedio anual de la producción, el valor de sus cosechas y precio de los cultivos perennes de riego, así como de la producción, valor y precio de la miel en el TD

Clasificación con base a la tasa de crecimiento promedio anual	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE						
	Producción de los cultivos perennes de riego	Cosecha de los cultivos perennes de riego	Precio medio rural de los cultivos perennes de riego	Valor de la producción de los cultivos perennes de riego	Producción de miel	Precio de la miel	Valor de la producción de miel
Crecimiento constante	X				X	X	X
Estable		X					
Decremento constante			X	X			

Fuente: Elaboración propia con base en CONABIO (2015 a, b, c, d, e, f y g)

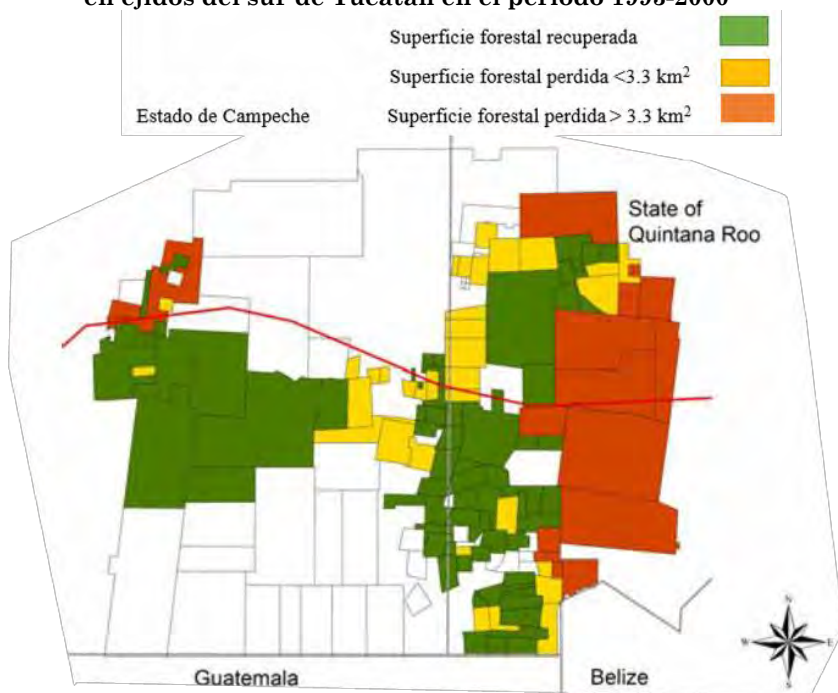
El área de estudio es sumamente rica para la ecología productiva, es decir, para la producción de miel que no daña la naturaleza, permite su conservación y propicia mejores niveles de vida para los pobladores (Ek, 1997). Si tenemos en cuenta la producción de miel, en el periodo que va del 2007 al 2013, se puede observar que en el territorio en disputa existe un crecimiento constante, al igual que en su precio y en el valor de su producción⁴⁵. De hecho, la Península de Yucatán ocupa el tercer lugar a nivel mundial en exportación de miel, lo cual se debe no solo a la tradición heredada desde los tiempos prehispánicos de cuidar abejas, sino también a la exuberante flora apibotánica existente en la región, como la melífera y la polinífera. Los productores

⁴⁴ Esta información la obtuvo el CONABIO con base a la información del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), de los años 2003 al 2013 por municipio. Lo anterior se conoce como la variación promedio anual, y permite conocer el ritmo de cambio que se presenta en la producción, en la cosecha, en el precio medio rural y en el valor de la producción de los cultivos perennes de riego de este periodo.

⁴⁵ Esta información también la obtuvo el CONABIO usando la misma metodología que para determinar los datos anteriores, lo único que varía es el periodo de tiempo, pues en el caso de la miel son tan solo 7 años de estudio, y no una década como ocurre con el mapa referente a los cultivos perennes de riego.

reconocen que es una actividad redituable y complementaria de la economía campesina, pero que falta capacitación para el manejo, créditos adecuados y facilidades para comercializar el producto orgánico obtenido. La apicultura tiene grandes posibilidades económicas como alternativa para el desarrollo sostenible de la región (García y Pat, 2000).

Figura 33. Pérdida y recuperación de selva en ejidos del sur de Yucatán en el periodo 1993-2000



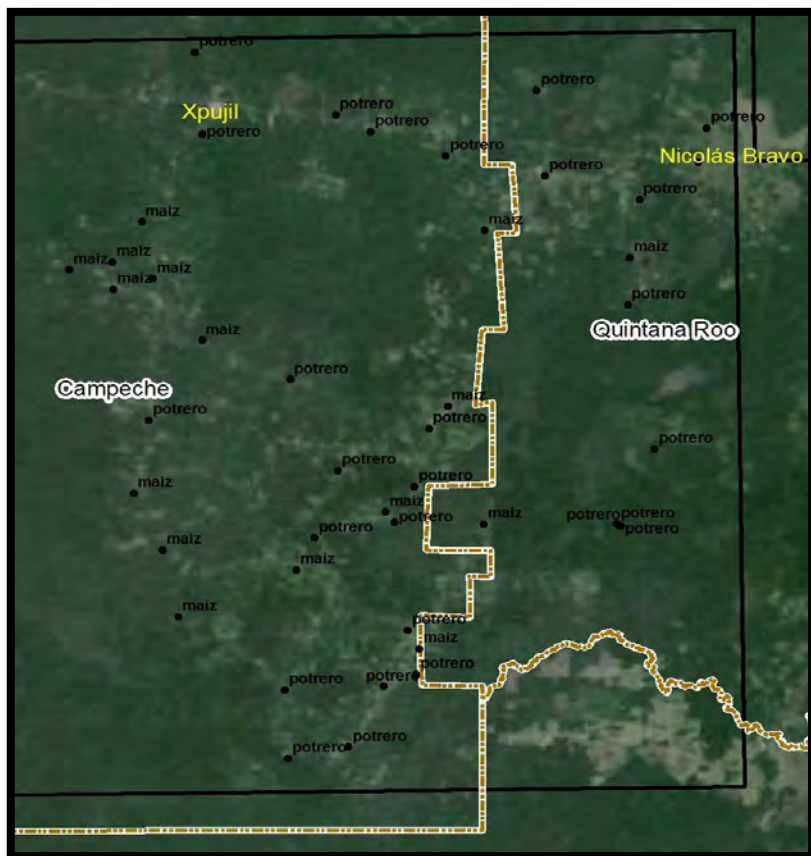
Fuente: Rueda (2010)

A pesar de las limitaciones naturales para la producción, de la escasez de agua para consumo humano, del alto grado de marginalidad y de la lejanía de los mercados para sus productos agropecuarios, la colonización ha sido un factor decisivo para la deforestación de la selva (García y Pat, 2000).

Las investigaciones realizadas en este espacio geográfico coinciden en que en el periodo que va de 1988 al 2000, la tasa de deforestación estuvo entre -0,3 % y -0,4 %, y señalan a la expansión de la ganadería como la causa principal, mientras que los programas de desarrollo agrícola y los créditos y subsidios ganaderos se pueden considerar como factores secundarios en importancia. En un estudio llevado a cabo por Rueda (2010), se encontró que en el

periodo de 1984 a 1993 las tasas de deforestación fueron de casi el 5 % (fase de experimentación de desarrollo agrícola por parte del gobierno), mientras que esta tasa disminuyó a cerca de 0,5 % anual en el periodo 1993-2000. La región experimentó el crecimiento de la agricultura y la ganadería con cultivos como chile jalapeño, en algunos ejidos grandes y antiguos y en ejidos pequeños cercanos a la carretera Escárcega-Chetumal (Figura 33).

Figura 34. Distribución espacial de distintos usos de suelo en la región de estudio



Fuente: Ellis et al. (2015)

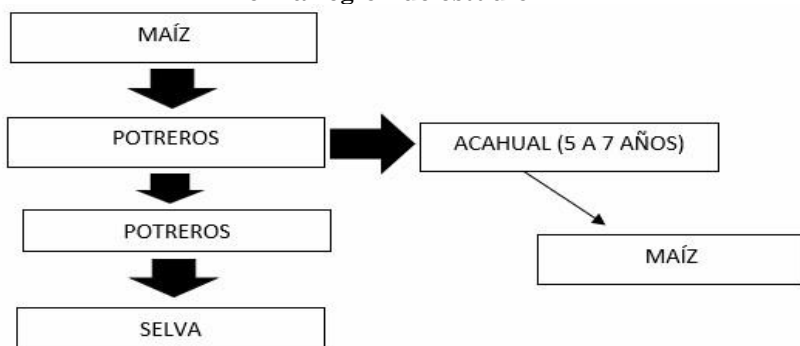
Ellis et al. (2015) aseguran que se ha podido evidenciar por medio de trabajo de campo que en la parte poniente de esta región el principal cultivo es el maíz, localizado en terrenos cercanos a las localidades y próximos a vías de comunicación (como la carretera Escárcega-Chetumal), mientras que en la parte más oriental se aprecian potreros remontados, con cercas en mal estado y, en

algunos casos, con pocas cabezas de ganado. En el sur del polígono analizado, en la frontera con Guatemala, refieren Ellis et al. (2015) que hay nuevos centros de población ejidal que culturalmente traen consigo las prácticas agropecuarias de potreros o pastizales. La Figura 34 muestra los patrones descritos, con 64% de los sitios forestados con uso de suelo de potrero y el 36 % con cultivo de maíz.

En esta fotografía aérea se aprecia el fenómeno de la deforestación aparejado con caminos y brechas que han propiciado la alteración de la cubierta vegetal. Del periodo de 1900 a 1960 quedaron los caminos de los chicleros y el arrastre de las maderas preciosas hacia los tumbos y aserraderos de Zoh Laguna y San Antonio Soda. Posteriormente, a finales de los años sesenta, fue construida la principal vía de comunicación transpeninsular: la carretera Escárcega-Chetumal.

La terminación de esta importante obra trajo consigo, en los años setenta, el poblamiento espontáneo a lo largo del camino, y con esto comenzó la apropiación reciente de la región. En los años ochenta se llevaron a cabo los trabajos formales del camino de terracería de Xpujil-Yohaltún-Chenes, que atraviesa el núcleo de la reserva y, en los noventa, el camino de terracería Xpujil-frontera Guatemala. Actualmente ambos se encuentran pavimentados.

Figura 35. Dinámica de cambios en el uso del suelo en la región de estudio



Fuente: Ellis et al. (2015)

García y Pat (2000) reconocen que: “esta infraestructura vial pudo contribuir, en parte, a disminuir la marginalidad de las comunidades, pero ha tenido también una repercusión colateral: el surgimiento de nuevas localidades humanas que representan mayor presión demográfica hacia los recursos y mayor expansión de las fronteras agropecuarias” (p. 223). En cuanto a la dinámica de cambios en el uso de suelo en la región de estudio, Ellis et al. (2015) pudieron observar que los acahuales jóvenes pasan a ser nuevamente tierra de cultivo de maíz, tras cinco o siete años de barbecho, mediante el sistema de roza-tumba y quema. Tras dos o tres años destinados a la agricultura, durante los cuales el suelo pierde paulatinamente su fertilidad debido a su explotación consecutiva, los predios se dejan en descanso otra vez y pueden emplearse como potreros. Los ejidatarios o personas dedicadas a dicha actividad mencionan que periodos más cortos de barbecho producen menor cantidad y mala calidad de maíz.

Lo idóneo serían periodos de recuperación de 15 a 20 años, necesarios para recobrar la fertilidad del suelo por medio de la materia orgánica que se incorpora durante el proceso natural de crecimiento de la selva. En suma, los asentamientos humanos están incidiendo sobre los recursos naturales de la zona objeto de estudio, lo que se traduce en cambios de uso de suelo con la intención de realizar actividades agropecuarias. El incremento de este tipo de superficies explica la expansión de la frontera agrícola y la consolidación de la apropiación del suelo.

8.- ¿QUÉ SE ESTÁ HACIENDO PARA REVERTIR LA SITUACIÓN?

Se estima que los bosques y selvas mexicanos se encuentran entre los primeros 24 del mundo con mayor volumen de existencias de carbono en la biomasa forestal viva. México reconoce lo importante que es conservar, manejar y restaurar los ecosistemas forestales y sus invaluables bienes y servicios ambientales. Para ello, desde hace al menos un par de décadas, se están llevando a cabo políticas públicas para lograr que las comunidades humanas que los habitan obtengan mejores oportunidades de bienestar a través de su manejo sostenible. Estos esfuerzos son fundamentales para luchar contra el fenómeno del cambio climático.

Para atender la problemática de la disminución de las superficies forestales, frenar el proceso de deterioro de la vegetación forestal y revertir la tendencia del cambio de uso del suelo forestal y la consecuente pérdida de vegetación forestal en la región de la Península de Yucatán, la CONAFOR, en el 2012,

implementó el Programa Especial para la Conservación, Restauración y el Manejo Sustentable de los Recursos Forestales de la Península de Yucatán y el Programa Proárbol, que consistían en asignar y otorgar apoyos a los beneficiarios que cumplieran con los requisitos exigidos en las reglas de operación y los lineamientos correspondientes. El Manejo Sustentable del Medio Ambiente mide la capacidad de las entidades federativas para aprovechar el potencial de los recursos naturales, sin poner en riesgo su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. En este sentido, las Áreas Naturales Protegidas juegan un papel de gran relevancia, pues ofrecen las particularidades que permiten conservar los ecosistemas al tiempo que asumen el factor social como aspecto clave para el cuidado y el uso sostenible de los recursos, en beneficio de la sociedad y del entorno natural por igual. Concretamente en la Región Península de Yucatán hay 24 Áreas Protegidas, que se extienden a lo largo de 28 mil kilómetros cuadrados distribuidos de la siguiente forma:

- Actualmente, el 12% del territorio del Estado de Yucatán se encuentra bajo condiciones de protección ecológica, lo que equivale a unos 5 mil 200 km² (Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, 2013).
- Quintana Roo cuenta con 6 mil 317 km² de área protegida, lo que representa el 12 % de su superficie territorial y lo sitúa en novena posición, a nivel nacional, desde los años 2012 y 2014, de acuerdo con su Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022.
- Cerca del 40 % del territorio campechano se encuentra bajo algún régimen de protección ecológica. Existen cuatro Áreas Naturales Protegidas de carácter federal, dos administradas por el Estado de Campeche y una de administración municipal. En total, estas áreas abarcan 22 mil 324 km², de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo de Campeche para el periodo 2015-2021 (Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, 2015).

De entre todas esas Áreas Naturales Protegidas, tres conviven con el territorio en disputa señalado en este estudio, Bala'an K'aax (mil 284 km²), la Laguna de Chicankanab (mil 999 km²) y la Reserva de la Biosfera de Calakmul (Figura 36). En particular, esta última destaca por ser el área protegida con mayor superficie de selvas tropicales de México (7 mil 232 km²).

Su valor biológico a escala regional es de gran importancia porque posibilita la continuidad biológica con las reservas y áreas protegidas “vecinas” en Guatemala y Belice, con las que aún mantiene continuidad forestal; la superficie ininterrumpida de selva asciende a más de 30 mil km². Sin embargo, en esta gran selva de la región maya existe una creciente presión antrópica por el cambio de uso del suelo, debido a la expansión de la frontera agropecuaria, lo que genera un proceso de fragmentación y reducción de la selva. (García y Pat, 2000, p. 214).

Figura 36. Áreas Naturales Protegidas en el territorio en disputa



Fuente: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)

Desde el año 2013 los tres gobiernos de las entidades peninsulares, en coordinación con el Banco Mundial, han trabajado para integrar un Fondo de Cambio Climático de la Península de

Yucatán, con la finalidad de generar mecanismos de financiamiento y distribución de beneficios. En tres años se han generado las condiciones institucionales, de planeación y de consensos para comenzar la ejecución conforme a la normatividad aplicable.

En estos tres estados peninsulares, además de en Tabasco y Chiapas, se está ejecutando el operativo forestal denominado “Frontera Sur”, que consiste en llevar a cabo acciones de inspección y vigilancia, como son recorridos por zonas forestales o realización de filtros de revisión y verificación a vehículos en tránsito. Este operativo es fruto de una actividad conjunta de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), Secretaría de Marina (SEMAR), Gendarmería Misión Ambiental, Procuraduría General de la República (PGR), Agencia de Investigación Criminal e Interpol, así como de elementos de Seguridad Pública de los Estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán. Se imponen multas hasta por 1.6 millones de pesos a quienes talan especies consideradas como maderas preciosas y de ornato, que se desarrollan en las selvas altas y medianas de la zona fronteriza sur de México, cuyo papel en los ecosistemas es importante al alojar la mayor biodiversidad biológica, por lo que su extracción rompe el frágil equilibrio ecológico de la zona, generando fuerte impacto al suelo, la flora y la fauna silvestre del lugar (El Peninsular, 2018).

En diciembre del 2016 se aprobó la Iniciativa de Reducción de Emisiones para México, conocida como IRE, en la quinta reunión del Fondo Cooperativo de Carbono Forestal (FCPF). En dicha iniciativa se estableció el compromiso de reducir las emisiones de carbono relacionadas con el uso del suelo en cinco estados del país, incluido Quintana Roo, bajo un esquema de pago por resultados. Para ello hay que promover acuerdos con los usuarios de la tierra y alinear la intervención gubernamental con este objetivo. Actualmente la Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (ENAREDD+) contribuye a la mitigación de GEI planteando políticas, medidas y acciones que deben ser incorporadas en instrumentos de planeación que promuevan la reducción de la deforestación y la conservación, así como el manejo y la restauración de los recursos forestales. Es igual de importante el actual desarrollo de las Estrategias Estatales REDD+ (EEREDD+) para las actividades en los estados que promuevan un desarrollo territorial integrado.

Esta estrategia responde a la iniciativa internacional iniciada en Bali en 2007, en la Convención Marco de las Naciones Unidas

para el Cambio Climático (CMNUCC), con el objetivo de incentivar el manejo forestal sostenible y así reducir las presiones sobre los ecosistemas forestales, derivadas de otras actividades y de circunstancias económicas. Para ello se pretende contar con la colaboración de múltiples actores sociales y de las instituciones públicas que intervienen en el desarrollo territorial. Muestra de ello es que existe un Comité para la Creación del Fondo de Acción Climática de la Península de Yucatán, en el que participa personal de los tres estados peninsulares, de la organización México-REDD+ y de la banca comercial. Ellis et al. (2015) proponen que las zonas de baja deforestación con potencial de conservación de selvas deben ser integradas a estrategias como esta y a programas institucionales, como el de Áreas Nacionales Protegidas o el de regiones de “cero deforestación”⁴⁶. Por otro lado, en las zonas agropecuarias con alta amenaza de deforestación, coinciden en que habría que dar incentivos para la reforestación e integración de árboles.

La ENAREDD+ se está desarrollando en tres fases diferentes:

1. Está diseñada para preparar y difundir la estrategia, desarrollar las capacidades institucionales, monitorear y verificar, así como realizar actividades en áreas de acción temprana. También se trata de modificar, diseñar y alinear los programas, políticas públicas y marco legal hacia modelos transversales que permitan un manejo sostenible de ecosistemas y paisajes forestales⁴⁷.
2. Permitirá evaluar con indicadores medibles las políticas y acciones adoptadas a corto plazo.
3. Finalmente, se pretende alcanzar los requisitos para acceder al mecanismo REDD+ y poder recibir incentivos. Esto incluye contar con un sistema nacional de monitoreo, reporte y verificación (MRV) ya en operación (CONAFOR, 2014).

⁴⁶ La Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) está diseñando estrategias, políticas, medidas y acciones para lograr el objetivo de alcanzar una tasa de cero por ciento de pérdida de carbono en los ecosistemas originales con un horizonte en el 2020. De esa forma se cumpliría con una de las metas planteadas en la Ley General de Cambio Climático (LGCC) y en la Estrategia Nacional de Cambio Climático.

⁴⁷ Esa alineación de políticas públicas no existe actualmente en opinión de Hugo Galetti, quien opina que: “por un lado, la Sagarpa fomenta el desmonte con fines ganaderos o agrícolas, mientras que la Conafor y la Semarnat cuenta con exceso de normatividad para el aprovechamiento forestal, hay preciosismo burocrático ambiental que hace que la gente prefiera desmontar. Ahora hay más apoyo que hace 20 años, pero más rígido”. Entrevista concedida el 9 de mayo de 2018.

En el marco de las acciones tempranas REDD+ y de la CONAFOR, se concluyó la primera etapa del Programa Especial de la Península de Yucatán y se obtuvieron recursos por 12.5 millones de pesos para apoyar a comunidades, los ejidos y los dueños de tierras, lo cual contribuye a las acciones tempranas de preparación e implementación del suelo (Plan de Desarrollo del Estado de Quintana Roo, 2016-2022).

9.- CONCLUSIONES

Existe la necesidad de conocer el medio físico de varias regiones de México, como el sur de la Península de Yucatán, donde la climatología, la hidrología, la geomorfología, la edafología y la biogeografía son fundamentales para su desarrollo sostenible.

Los elementos del medio físico propician la existencia de poblaciones en la RE. Por ello, a pesar de la privación y carencia de infraestructura y servicios públicos, 8 mil 552 personas, distribuidas en 33 de comunidades, han elegido este lugar para vivir.

Muchos factores favorecen el interés de los gobiernos en la zona, como lo es la posible presencia de petróleo en el subsuelo y los numerosos vestigios prehispánicos, que atraen cada vez más turistas ávidos en conocer acerca de la cultura maya.

La Reserva de la Biosfera de Calakmul está críticamente amenazada. Se requieren acciones urgentes para asegurar el manejo y conservación de su biodiversidad. Por ello, es fundamental tener en cuenta la geografía física, ya que guarda una especial relación con el ordenamiento territorial. A través de este proceso de carácter técnico-político-administrativo se pretende configurar una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con sus potencialidades y limitaciones, con las expectativas y aspiraciones de la población y con los objetivos del desarrollo (Velázquez y Ceballos, 2015).

Este espacio convive con el riesgo a desastres, de hecho, las causas del conflicto también lo son de su vulnerabilidad y de su exposición a las amenazas naturales. Lo que hace que sus pobladores sean propensos a pobreza económica y a la marginación social. Las estrategias y los programas dirigidos a reducir los riesgos de desastres son muy importantes en un escenario de conflicto, pero es necesario llevarlos a cabo tomando en cuenta la dinámica del mismo, de lo contrario pueden generar riesgos adicionales para la población afectada, e incluso intensificarlos (Turnbull et al., 2013).

Es por ello que se propone que se lleven a cabo en este escenario programas para la reducción de desastres tomando en cuenta en su elaboración a los pobladores y grupos clave para buscar el consenso sobre las prioridades para mejorar sus medios de vida y su bienestar. Esta gobernanza favorecerá la paz y mitigará las consecuencias del conflicto.

En este capítulo también se ha evidenciado que el paso de la explotación forestal extractiva a la sostenible aún se sitúa en un contexto en el que la geopolítica es determinante bajo el enfoque de la expansión de las fronteras interiores, que reconoce que condiciones geográficas, políticas, sociales e históricas dentro del espacio geográfico de los Estados pueden limitar el desarrollo de regiones e, incluso, aislar a éstas del centro de la nación (Martínez, 2012). Es indudable que la riqueza de la selva es el atractivo que, de manera constante, podemos encontrar en los diversos intereses exhibidos por quienes lograron, intentaron o aún intentan establecer su soberanía en la región. Desde el siglo XVII el colonialismo europeo disputaba tanto el control efectivo como el dominio jurídico de la zona para la explotación del palo de tinte. España e Inglaterra lucharon por asegurar el ejercicio de la soberanía, la posesión y la propiedad de estas tierras.

Como se mencionó, a finales del siglo XIX la desmesurada explotación extractiva del bosque, a cargo de los concesionarios y de las empresas forestales, aparte del beneficio económico que se perseguía, también significó una táctica del gobierno para ocupar e impulsar la colonización del territorio en manos de los mayas, quienes desde la última mitad del siglo XIX, y aún entrado en el XX, combatieron para conservar la selva que les servía de refugio, hogar, recinto sagrado y que les daba tantas cosas para su vida cotidiana. Era necesario ganar la guerra a los indígenas rebeldes para poder definir y controlar la frontera con Belice y, además, aprovechar las riquezas que el gobierno de Yucatán no había podido mantener bajo su dominio.

La colonización humana que se ha estado llevando a cabo en las últimas décadas en zonas selváticas de la Península de Yucatán conlleva la sustitución de las comunidades vegetales primitivas por sistemas agrícolas y pecuarios. A través del transcurso de los ciclos agrícolas y la escasa disposición de capacidades tecnológicas de los pobladores, se va ampliando paulatinamente la frontera agropecuaria mediante el reemplazo y la fragmentación de la selva (García y Pat, 2000).

Varias son las causas que han propiciado el cambio de uso de suelo, del forestal al agropecuario. Por un lado, está la oferta de

subsidios gubernamentales que fomentan el uso no sostenible de los recursos naturales y que suelen ser más beneficiosos que los subsidios forestales. Por otro lado, las tierras boscosas en comunidades de alta marginación y cuya producción es principalmente para el autoconsumo, se convierten en nuevas parcelas para el cultivo, lo que genera una deforestación paulatina. Adicionalmente, la tala ilegal, la recolección excesiva de leña y la ganadería extensiva también contribuyen a la deforestación y a la degradación forestal. Tampoco se han de olvidar los incendios forestales como otro foco de atención especial en este asunto o el cambio de uso de suelo en zonas turísticas de Quintana Roo.

Una importante parte de la población que habita en el medio rural y depende de los ecosistemas forestales son comunidades con altos índices de pobreza y marginación. A pesar de esto, algunas comunidades, como Noh Bec y Tres Garantías, han alcanzado una gran experiencia en el manejo activo de sus bosques, que incluye una progresiva incorporación de superficies de manejo a esquemas de certificación.

En concreto en el área de estudio delimitada en este trabajo, inserta en la Península de Yucatán, los espacios productivos de las comunidades están ocupados por cuatro actividades: la explotación ganadera impulsada en los ochenta con apoyo de programas públicos en forma de potreros, la producción de maíz para autoconsumo mediante el uso de la técnica agrícola de roza, tumba y quema, el cultivo comercial del chile jalapeño y la práctica de la apicultura.

En la actualidad, debido a la deforestación ocasionada por la tala inmoderada y por los efectos de los fenómenos naturales y de los incendios, resulta que, al contrario de lo transcurrido en épocas anteriores, ahora se considera la conservación del patrimonio forestal como un asunto de seguridad nacional.

En México se deberían hacer esfuerzos para reducir la deforestación y la degradación de los bosques por medio de un desarrollo rural sostenible. Se considera que la conservación y el desarrollo son compatibles si se coloca la sostenibilidad como principio de actuación. Los elementos centrales de las actividades que se deberían llevar a cabo incluirían la creación de capacidades para la gestión territorial, la consolidación de programas forestales regionales, la innovación y la alineación de políticas y del marco legal, la gestión participativa, el monitoreo y la evaluación.

El Estado de Quintana Roo se proponía como prioridad, dentro de su Plan de Desarrollo para el periodo 2016-2022: “Garantizar la protección, conservación y aprovechamiento sustentable de los

recursos naturales para mejorar la calidad de vida de los quintanarroenses, mitigando los impactos derivados de las principales actividades productivas, que generan afectación al medio ambiente y a la biodiversidad (Programa 28: “Medio ambiente y sustentabilidad). Sin embargo, la tendencia actual en esta entidad federativa es continuar incrementando la superficie deforestada, aunque a un ritmo más reducido al de años anteriores. El crecimiento sostenible y la preservación del patrimonio natural también era uno de los objetivos, el 6.3.1., del Plan Estatal de Desarrollo de Campeche para el periodo 2015-2021(Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, 2015).

Figura 37. Integración del SINACC



Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2015)

Con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y con la participación de los Estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo se concluyó la Hoja de Ruta de la Estrategia Regional de Adaptación al Cambio Climático, encaminada a reducir y detener la deforestación y la degradación forestal, la cual es única en su tipo, por ser la primera región del país en la que se trabaja conjuntamente.

Los resultados de estas políticas públicas ya se están obteniendo. La deforestación ha disminuido en la última década en la Península de Yucatán. Según el último reporte de la FAO sobre los recursos forestales del mundo, se confirma una baja en la tasa de deforestación en el territorio mexicano de -0.3 % (mil 900

km²/año) entre 1990 y 2000, a -0,2 % (mil 340 km²/año) entre 2000 y 2010 y, finalmente, baja a -0.1 % (920 km²/año) entre el 2010 y 2015. Esto tiene su reflejo en la caída de emisiones de carbono y contrasta con las cifras de GFC, según las cuales de 2015 a 2016 México ha perdido 2 mil 530 km² de bosque y selva, la mayoría en Chiapas y en la Península de Yucatán, y la deforestación aumentó en un 37 % a nivel nacional.

Lo cierto es que las tendencias de deforestación aún persisten en zonas de la Península de Yucatán, y requieren de medidas y estrategias más puntuales y exitosas para poder seguir reduciendo las emisiones por deforestación y degradación en dicho territorio.

La propuesta de solución que aquí se presenta es la posibilidad de la asociación de los Municipios afectados por la disputa territorial con fines de gestión ambiental. Esta figura les permitiría involucrarse dentro de las tareas del Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC), el cual funge como un mecanismo permanente de concurrencia, comunicación, colaboración, coordinación y concertación sobre la política nacional de cambio climático, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 38 al 44 de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) (H. Congreso de la Unión, 2012).

El SINACC comenzó a realizar sus funciones el 18 de diciembre de 2014 y está conformado, además de por las asociaciones de autoridades municipales por el resto de las instituciones señaladas en la Figura 37.

El desarrollo y continuo fortalecimiento de este marco institucional permitirá la consecución efectiva de los distintos objetivos y metas planteados en la LGCC, así como con los compromisos internacionales en la materia por parte de México.

CAPÍTULO IV

Trabajo de cartografía histórica para ilustrar los antecedentes de los límites fronterizos en la Península de Yucatán

1.- INTRODUCCIÓN

La constitución de un nuevo territorio, como espacio geopolítico y de control administrativo en la costa oriental de Yucatán, fue una propuesta que presentó Sierra Méndez⁴⁸ al General Díaz⁴⁹ en junio de 1896 como reacción provocada por la lucha de intereses regionales e internacionales sobre un espacio que no lograban controlar las autoridades yucatecas, pero que era domesticado por el poder militar indígena con apoyo de la Corona Inglesa, por medio de sus relaciones con Honduras Británica (Quintal y Chan, 2011).

La creación del Territorio Federal de Quintana Roo se llevó a cabo por medio de Decreto Presidencial de Porfirio Díaz en 1902. Posteriormente, Venustiano Carranza decretó la anexión del Territorio de Quintana Roo a Yucatán en 1913 y en 1915 el mismo Presidente de la República reintegró dicho Territorio. Dieciséis años después, en 1931, Pascual Ortiz Rubio decretó la anexión del Territorio Federal de Quintana Roo a los Estados de Yucatán y Campeche. Después, Lázaro Cárdenas creó nuevamente el Territorio Federal Quintanarroense en 1935. El Estado de Quintana Roo se estableció como entidad federativa mexicana el 8 de octubre de 1974. La Reserva de la Biosfera Calakmul fue creada el 23 de mayo de 1989 y el 1° de enero de 1997, el gobierno del Estado de Campeche, colindante con Quintana Roo, creó el Municipio homónimo de dicha área protegida, sobre parte de la superficie bajo indeterminación jurisdiccional.

⁴⁸ Manuel José Sierra Méndez (San Francisco de Campeche, 1852-Ciudad de México, 1924) fue un político mexicano, diputado por el estado de Yucatán al Congreso de la Unión y, en varias ocasiones, regidor del Ayuntamiento de la Ciudad de México. Al igual que su hermano Justo, su carrera política estuvo vinculada al régimen de Porfirio Díaz y fueron dueños de grandes terrenos en la isla de Cozumel, concesionados durante el Porfiriato.

⁴⁹ José de la Cruz Porfirio Díaz Mori (Oaxaca de Juárez, 1830-París, 1915) fue un militar mexicano que ejerció el cargo de presidente de México en siete ocasiones, durante 30 años. Convencido defensor del progreso, entre los principales logros de su mandato se encuentra la expansión del ferrocarril en México.

Desde entonces, diversos actores de la vida política de Quintana Roo han señalado en diferentes momentos que el territorio de la entidad será defendido y no se cederá un ápice del mismo. Sin embargo, la realidad dista mucho del discurso. En descargo de quienes tantas declaraciones mediáticas han hecho, es justo decir que la solución ni siquiera se encuentra en manos de dichos actores políticos, sino en la decisión que tome la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

En el otro extremo se encuentra la postura de Campeche, que defiende que este territorio en disputa es suyo históricamente, desde la creación del Estado en el siglo XIX, situación que fue ratificada por el gobierno de Lázaro Cárdenas en 1940, considerando el asunto como cosa juzgada desde entonces (Pino, 1997). El hecho de que las Entidades Federativas de Campeche y Yucatán no cuenten en sus Legislaturas con una Comisión que vele específicamente por sus límites, evidencia una mayor preocupación del Estado de Quintana Roo por la posibilidad de perder territorio.

Actualmente existe una disputa entre Quintana Roo, Campeche y Yucatán por una franja de tierra de 10 mil 200 km² (de los cuales, el primera Estado comparte 4 mil 800 km² con Campeche y 5 mil 400 con la Entidad Yucateca), lo que supone un 20% del territorio de la Entidad Federativa Quintanarroense (Comité Cívico Pro-Defensa de los Límites del Estado de Quintana Roo, 2009).

Los pobladores de las localidades ubicadas en la franja en disputa tienen muchas necesidades y, para que éstas sean gestionadas, piden al gobierno más cercano, el municipal, que las atienda. Entre las peticiones que realizan se encuentran la de construcción de parques, calles, canchas multiusos, carreteras, viviendas, caminos por los que se extraigan las cosechas o tanques elevados y, además, solicitan que se atiendan cuestiones de alumbrado público, de suministro de agua potable o empleo. Los ayuntamientos tienen la intención de satisfacer las demandas de su población, pero temen incurrir en responsabilidades debido al conflicto territorial en curso.

El domingo 3 de octubre del 2021 la mayoría de las poblaciones de la zona objeto de estudio en este libro decidieron organizarse para hacer solicitudes ante el Ayuntamiento de la capital quintanarroense, de manera conjunta, de obras públicas municipales para el beneficio de sus familias. Finalmente, su cabildo tan solo contempló en su programa anual de obras aquellas localidades que el INEGI ubica dentro del territorio de Quintana Roo. La

estrategia a seguir consiste en conseguir que dicho Instituto restituya las claves que tenían estas localidades antes del 2010, cuando tanto Campeche como Quintana Roo podían invertir en la zona. (Alonso, 2021).

En la presente obra se parte de la hipótesis que sostiene que la cartografía histórica del siglo XX da la razón al Estado de Quintana Roo en la controversia constitucional que enfrenta con los de Campeche y Yucatán.

En este capítulo se van a identificar cuáles fueron las manifestaciones presidenciales que configuran los límites fronterizos oficiales y la indeterminación del Punto de Unión Territorial (PUT) actuales. Algunas de estas decisiones estuvieron jurídicamente justificadas y otras no, pero todas ellas tienen en común dos aspectos, el primero es que versan sobre la misma área geográfica y el segundo, es que en todas existe una parte afectada.

2.- PROCEDIMIENTOS, MÉTODOS Y TÉCNICAS

En función del tipo de investigación realizada, de índole historiográfica, se utilizaron en primer lugar técnicas de gabinete para la integración del marco de referencia, así como la revisión de documentos institucionales. Entre las fuentes empleadas para este capítulo, se encuentran informes, cartografía, hemerografía y bibliografía de varios autores especializados, principalmente investigadores expertos en geografía, historia, asuntos fronterizos, ordenación territorial, conflictos territoriales o derecho municipal, vinculados en el ámbito oficial y académico, así como diversos actores que participan activamente en las distintas áreas que aborda este estudio.

Para la realización de este capítulo se llevó a cabo un método hipotético-deductivo, fundamentalmente cualitativo, analizando las aproximaciones teóricas al giro espacial desde la geografía política. Así, este enfoque metódico permitió la integración de un marco de referencia teórico-conceptual específico para este trabajo que, con base en la utilización de categorías de investigación tales como “disputa territorial”, permitió abordar la problemática y desentrañar el desarrollo histórico del conflicto territorial estudiado, al tiempo que orientó la búsqueda de información empírica acorde con los supuestos analíticos que se convirtieron en la herramienta para su adecuada exploración.

Se recurrió al método histórico como proceso heurístico que permitiera evidenciar cuáles han sido los hechos pretéritos,

jurídico-políticos, que traen como consecuencia el conflicto en el caso de estudio.

Adicionalmente, se llevó a cabo una revisión de cartografía histórica por medio de trabajo de archivo en la Mapoteca Manuel Orozco y Berra (MMOyB), a través del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. Ello con la intención de evidenciar dónde se han encontrado los límites territoriales al interior de la Península de Yucatán desde el siglo pasado hasta ahora y conocer las posturas de cada una de las partes enfrentadas en el conflicto territorial aquí analizado.

3.- RESULTADOS

Diferentes decretos presidenciales y tratados internacionales permitieron la consolidación de la frontera sur de México a finales del siglo XIX. En cuanto a estos últimos, se tiene, por un lado, el Tratado de Límites entre Guatemala y México, que fue firmado en la Ciudad de México el 27 de septiembre de 1882, aprobado por el Senado el 17 de octubre del mismo año y publicado en el Diario Oficial, el 3 de mayo de 1883. Entre sus cláusulas estaba la de que el Departamento del Petén, que históricamente había pertenecido a Yucatán, pasaba a ser integrante del territorio de Guatemala. De esta manera a Yucatán se le cercenó 36 mil 033 km² de su territorio.

Por otro lado, en 1893 se realiza la última negociación de la frontera sur, al firmarse el Tratado Mariscal-Spencer el 8 de julio en la Ciudad de México, el cual fija el límite interestatal en el Río Hondo y la prohibición de ambos países para comerciar armas y municiones con los indígenas, a los cuales se comprometen a pacificar (Álvarez, 1971; Toussaint, 1997).

El 7 de abril de 1897 se firmó en la misma ciudad una Convención Complementaria al artículo tercero del tratado de 1893. Ambos documentos fueron aprobados por el Senado el 19 de abril de 1897 y publicados en el Diario Oficial el 3 de agosto del mismo año. De esta forma se reconoció a la colonia de Honduras Británica con una superficie de 22 mil 253 km², y se le garantizaba a México, a perpetuidad, la libertad de navegación en las aguas territoriales de la colonia mencionada, siendo ésta la última pérdida territorial durante el siglo XIX de la herencia recibida por Yucatán de su antecesora la Capitanía General del mismo nombre (Dachary y Arnaiz, 1998) y así México renunciaba a la posibilidad de reclamar la herencia de los derechos soberanos de España sobre el asentamiento, consecuentemente la presencia

inglesa en Belice quedaba legalmente reconocida (Toussaint, 1997). La definición de esa línea limítrofe sur del país es resultado de diversos trabajos y exploraciones y ha sido objeto de numerosas controversias. La frontera entre México y Guatemala fue muy difícil de acordar, debido a la disputa por Chiapas y el Sotunusco, que pertenecieron a la Capitanía de Guatemala durante la época colonial y su anexión a México fue la causa de muchos enfrentamientos durante el siglo XIX. En cuanto al límite con Belice, la mayor parte del mismo está definido por los ríos Azul y Hondo (Tamayo, 2015).

Finalmente, concluiría el desmembramiento de Yucatán con el decreto de 1902 por el cual se le segregó una porción de 50 mil 843 km², para dar origen al Territorio de Quintana Roo. El cual, en su parte sur, comprendía los municipios de Payo Obispo, Bacalar, Xcalak e Icaiché. El referido Decreto estableció lo siguiente

El Territorio Federal de Quintana Roo se formará de la porción oriental de la Península de Yucatán, la cual quedará limitada por una línea divisoria que, partiendo de la costa norte del Golfo de México, siga el arco del meridiano 87° 32' longitud Oeste de Greenwich, hasta su intersección con el paralelo 21°, y de allí continúa a encontrar el paralelo que pasa por la torre sur de Chemax, veinte kilómetros al oriente de este punto; y llegando después al vértice del ángulo formado por las líneas que dividen los Estados de Yucatán y Campeche, cerca del Punto Put, descienda al sur hasta el paralelo límite de las Repúblicas de México y Guatemala.

Con este Decreto se determinaron las fronteras de Campeche en toda su longitud, ya que cuando pasó de ser Distrito a Estado, por medio de un Decreto que expidió el Presidente Benito Juárez el 19 de febrero de 1862, tan solo se fijó la frontera norte con Yucatán (Caire, 1997). (Figura 38).

Uno de los elementos que propician la disputa entre los Estados de Campeche y Quintana Roo es que, según el mapa que se consulte, Quintana Roo puede tener o no frontera con Guatemala. El origen de esta confusión se debe a las turbulencias de mediados del siglo XIX y a la falta de precisión cartográfica de aquella época (Navarro, 1992). El problema fundamental estriba en la falta de acuerdo acerca de la ubicación del conocido como Punto Put que señalaría la intersección de las colindancias simultáneas de los tres estados peninsulares (Imagen 39).



Figura 38. Plano de la Península de Yucatán en 1861⁵⁰, MMOYB, Decaen 1861, N° clasificador: COYB.YUC.M48.V1.0022

El conflicto limítrofe entre los Estados de Quintana Roo y Campeche aún persiste y consiste en que la primera de dichas Entidades sostiene que la línea divisoria con Campeche parte del vértice “cerca de PUT⁵¹” y es el meridiano 89° 24’ 52’’, que desciende en línea recta hacia el Sur hasta la frontera con la República de Guatemala, en la mojonera internacional 102. El Tribunal Superior de Justicia de dicha Entidad (1998) argumenta que en los mapas y planos del siglo XIX se puede observar que el punto de intersección de los entonces Estados de Yucatán y Campeche se localiza al norte del paralelo 19° 30’ y al sur el límite termina en la frontera con la República de Guatemala, no en el punto trino internacional de México con Belice y Guatemala.

⁵⁰ Otros mapas de la misma época y temática son García y Cubas y Voisin (1884) y Sondan, Cervera y Cervera (1890)

⁵¹ Acorde con los dictámenes periciales en materia de lingüística histórica rendidos en la Controversia Constitucional 9/97, el significado de la expresión “cerca de”, a finales del siglo XIX, significaba y significa actualmente “cercano o próximo”, “inmediatamente, contiguo, lo que está en los contornos o alrededor”, “a poca distancia”. Para los peritos por el Estado de Quintana Roo y el designado por la SCJN en la Controversia citada, la expresión “cerca de Put” no puede aplicarse a un punto distante a 51 kms. del rancho Put, porque en el margen de esa distancia posiblemente existan otros elementos geográficos que quedarían más cerca del vértice limítrofe, como es el caso de San Juan Tekax localizado a diez kilómetros, Iturbide (hoy Vicente Guerrero) a 20 kms., la Aguada Choop a 6 kms. y Yakaltel a 12 kms., aproximadamente.



Imagen 39. Cartografía de la Península de Yucatán, según la Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos⁵², MMOyB, Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos, siglo XX, N° clasificador: CGF.CAMP.M2.V1.0032

Campeche, por su parte, defiende que su límite con Quintana Roo es el meridiano 89° 09'04" longitud Oeste de Greenwich y descende al Sur hasta el punto trino internacional México-Guatemala-Belize, en la mojonera internacional 107. Como argumento esgrimen un censo de población de 1861, que incluía a los pueblos de indios pacíficos (Exleulil, Xkanha, Icaiché, Mesapich, Chuluc, Xmacanché, Lochhá, Yakalcab y Xmaben) dentro del territorio de Campeche y que fueron necesarios para convertirse en Estado, gracias a que le permitió alcanzar el mínimo de cantidad poblacional requerido en aquel entonces de 80 mil habitantes (Aznar y Carbó, 1997). Esta postura defiende que, para fijar el vértice, cerca de PUT, con la frontera de Yucatán, se debe tomar como punto de partida al pueblo de los citados que se hallase más al oriente (con su dotación ejidal) y, entonces, trazar una línea

⁵² Otros mapas de dependencias federales, elaborados en el s. XX, que dan la razón a Quintana Roo en su postura son Dirección de Estudios Geográficos. Comisión Geográfica de la República (1904); Damn (1929); Betanzos, Castellanos y Espejel (1929) y Parres (s. XX).

recta de norte a sur hasta encontrar la frontera internacional (Mena, 1997).

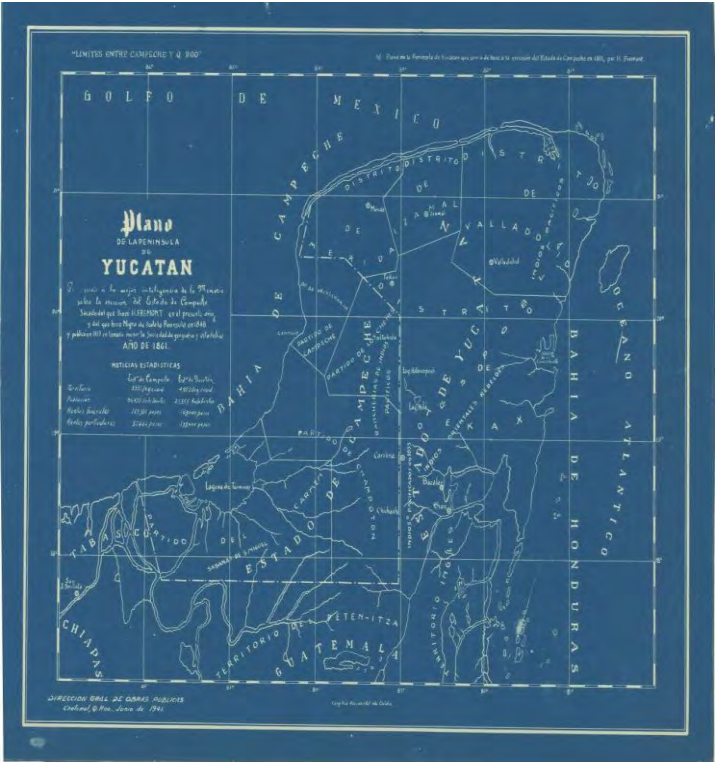


Figura 40. Cartografía de la Península de Yucatán, según la Dirección General de Obras Públicas⁵³, MMOyB, Fremont, 1861-1941, N°. clasificador: CGF.YUC.M25.V11.2762

Esto supondría que la franja que se formaría entre el meridiano declarado en 1922 y el que propone Campeche, localizado a 480 metros al este del meridiano Garbutt, tendría un ancho aproximadamente de 28 kilómetros en todo lo largo del lindero con Quintana Roo, es decir, desde la línea divisoria con Yucatán hasta la frontera internacional con Belice, lo que convertiría al Estado de Campeche en la única entidad federativa mexicana en colindar con dos países (Caire, 1997). En la Figura 40 se muestra gráficamente el argumento de Campeche y Yucatán, avalado por la Dirección General de Obras Públicas, y contraponiéndose a la

⁵³ Otros mapas elaborados en el s. XX que dan la razón a Campeche y a Yucatán en su pretensión son Secretaría de Obras Públicas. Dirección General de Planeación y Programa. Departamento de Análisis del Territorio (1966) y Espinosa, A. (s. XX).

versión de la Dirección de Estudios Geográfico y Climatológicos, representada en la Figura 39.

Estos criterios encontrados tienen su génesis en la falta de acuerdo de la posición geográfica del vértice cerca de Put (Tabla 16):

Tabla 16. Diferentes ubicaciones del vértice cerca de Put

Autor/Institución	Latitud norte	Longitud oeste
Constitución Política del Estado de Quintana Roo (art. 46, hasta el 22 de marzo de 2019), con base a lo acordado en 1922 tras los cálculos de Manuel Medina Enriquez (1940)	19°39'07"	89°24'52"
Comisión Nacional de Terrenos Nacionales (1941)	19°38'08"	89°24'46"
Comité Estatal Prodefensa de los Límites de Quintana Roo (2010)	19°39'08"	89°24'46"
INEGI (1983)	21° 29'17"	87°32'00"
Caire (1997)	19°15'49"	89°09'09"
Constitución Política del Estado de Quintana Roo (art. 46, después del 22 de marzo de 2019)	19°18'17"	89°08'52"
	19°38'57"	89°24'44"
Constitución Política del Estado de Yucatán (art. 14)	19°18'27"	89°08'52"
Estado de Campeche (Nuevo Put)	19° 17' 32"	89° 09' 09"

Fuente: Elaboración propia con base en Caire, *Límites*, 1997, pp. 179-186; Enríquez, *Límites*, 1940; Molina, *Quintana*, 2011; Navarro, *Problemas*, 1992, pp. 37-38, y las Constituciones Políticas de los Estados de Quintana Roo (1975) y Yucatán (1918)

Un hecho que ha fomentado notablemente esta falta de acuerdo ha sido la turbulenta existencia que ha tenido Quintana Roo desde que se constituyera como Territorio Federal en 1902. Derivado de diferentes decisiones interesadas de presidentes de la República en turno, Quintana Roo se creó y desapareció en varias ocasiones a lo largo del siglo XX, propiciado por presiones de los grupos hegemónicos campechanos y yucatecos que nunca vieron con buenos ojos que se les arrebatara territorio a favor de los quintanarroenses, en donde había una gran riqueza forestal.

4.- DECRETOS PRESIDENCIALES QUE DETERMINARON LA EXISTENCIA DE QUINTANA ROO EN EL SIGLO XX

La creación del Territorio Federal de Quintana Roo se llevó a cabo el 24 de noviembre de 1902, por medio del Decreto Presidencial de Porfirio Díaz Mori, con la parte oriental de la Península Yucateca, sin modificar las líneas divisorias entre los Estados de Yucatán y Campeche. Los motivos oficiales para ello perseguían tres tipos de objetivos:

a) **Estratégico-militar:** Acabar con la llamada Guerra de Castas y controlar esa región por tantos años fuera del dominio del Estado de Yucatán, ya que carecía de medios para someter a los mayas rebeldes.

b) **Colonización:** Se advertía que en toda la parte reconquistada por las fuerzas federales se carecía de una administración que pudiera dar inicio a la repoblación de ciudades y pueblos, en ese momento desiertos. Se afirmaba que esta costosa empresa no estaba al alcance de los gobiernos locales, y mucho menos de los capitales privados de Yucatán, por lo que dichos gastos correrían a cargo de la federación, en virtud de lo cual era indispensable que se erigiera el Territorio Federal de Quintana Roo.

c) **Infraestructura:** Se hacía hincapié en la necesidad de la apertura de caminos, construcción de ferrocarriles, telégrafos, muelles y trabajos materiales, así como de providencias de carácter administrativo que apresurasen la repoblación de esa región, atrayendo colonos que asegurasen su futuro.

d) **Fiscal y de explotación:** El presidente Díaz buscaba el control económico de la frontera con Belice y la explotación de estas tierras ricas en recursos naturales y forestales como son las maderas preciosas, el palo de tinte, durmientes para ferrocarril y chicle.

Sin embargo, Porfirio Díaz, como militar y estratega que fue, no podía olvidar que, en momentos de gran turbulencia para el país, como durante la invasión de Estados Unidos a México, la burguesía yucateca actuó siguiendo sus propios intereses por encima de los de la nación. Son varios los mapas elaborados durante la primera década del siglo XX sobre la división política de la Península de Yucatán y todos tienen en común que Campeche no tiene límite internacional con Belice, solo con Guatemala, como se puede observar en la Figura 41⁵⁴. Según Dachary y Arnaiz (1998): “La necesidad de proteger la integridad territorial y evitar una nueva situación de pérdida de control de un área estratégica de frontera, fueron sólidos fundamentos para llevar a Porfirio Díaz a decretar el Territorio Federal” (p. 101). Yucatán había logrado en las tres últimas décadas del siglo un increíble desarrollo

⁵⁴ Esta misma situación se puede ver en MMOyB, 1903, código clasificador: CGF.QROO.M17.V3.0131; MMOyB, 1907b, código clasificador: CHIS.AAS.M53.V4.0084; MMOyB, 1903, código clasificador: COYB.QROO.M47.V1.0005; MMOyB, 1907, código clasificador: COYB.YUC.M48.V1.0060 y MMOyB, 1911, código clasificador: CGF.QROO.M17.V2.0077.

capitalista que lo colocaba en los primeros lugares de riqueza territorial, específicamente a la gran burguesía henequenera; la cual pretendía expandirse a lo largo de toda la Península. Pero esta burguesía estaba aliada a los grandes monopolios de Estados Unidos de América por lo que a la Federación no le podía convenir tan especial administrador de esta nueva riqueza; tomando en consideración sus antecedentes, incluidos los intentos de cercenar el territorio, como la posible venta de la isla de Cozumel, la cual pretendieron ceder a Estados Unidos.

Once años después, el 10 de junio de 1913, Venustiano Carranza anexó el Territorio de Quintana Roo a Yucatán, mediante decreto expedido en Piedras Negras, Coahuila. El motivo de esta decisión fue el de acabar con una más de las acciones del Porfiriato. “El origen del Territorio de Quintana Roo, en opinión de los políticos yucatecos, representaba una gran injusticia contra su estado y contra los habitantes del propio Territorio, que (...) no habían pasado de ser presidiarios de una colonia penal” (Careaga, 1990, p. 68).

Así, el gobernante de Yucatán, leal al ejército constitucionalista, podía controlar la zona. Esta sería la primera vez que Quintana Roo desaparecería desde su creación en 1902. No obstante, en opinión de Xacur (2004): “Tal parece que la anexión fue más de forma que de hecho, toda vez que el gobierno establecido en la ciudad de México era el de Huerta; así pues (...), la vida del Territorio continuó independiente de la de Yucatán” (p. 218).

Apenas un par de años después, el 26 de junio de 1915, el propio Carranza hizo posible la reintegración de Quintana Roo en su condición de Territorio Federal, por medio de un decreto expedido en Veracruz. El general Salvador Alvarado, en aquel entonces gobernador de Yucatán y jefe militar de la zona, se trasladó a Quintana Roo a entregar la población de Santa Cruz de Bravo a los jefes mayas. Careaga (1990) señala que

En esta ocasión, dice el decreto, el motivo es tanto económico, como político, ya que Yucatán, por una parte, no podía soportar la carga financiera que representaba la región oriental de la península; por otra parte, el levantamiento contra el gobierno carrancista de varios políticos y jefes militares yucatecos, no garantizaba la estabilidad ni la rectitud en la administración de esa zona, ya en sí en rebeldía (...) Se les dio ocho días a los pobladores blancos para abandonar Santa Cruz de Bravo y trasladarse a Payo

Obispo, que sería, a partir de entonces, la nueva capital del Territorio (p.68).

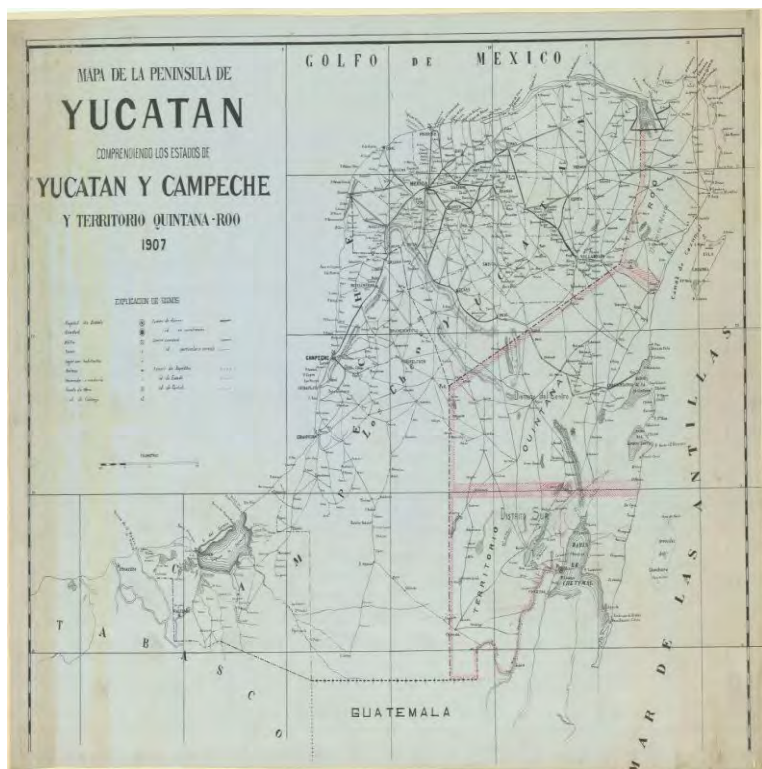


Imagen 41. División política de la Península de Yucatán en la primera década del s. XX, MMOyB, 1907a, código clasificador: CGF.YUC.M24.V4.1750

Carranza obligó, por decreto presidencial, a los empresarios henequeneros a pagar ciertas cantidades hasta reunir la de ocho millones de pesos para financiar la causa carrancista, lo que provocó descontento entre los yucatecos, quienes se rebelaron en enero de 1915. La reintegración de Quintana Roo evitaba que la riqueza henequenera y el potencial económico de las selvas quedara fuera del control del poder central.

Sin embargo, la vida independiente del Territorio Federal de Quintana Roo no iba a ser para siempre, ya que el 14 de diciembre de 1931, Pascual Ortiz Rubio, lo anexó de nuevo, pero en esta ocasión a los Estados de Yucatán y Campeche por medio de decreto presidencial, que modificaba los artículos 43 y 46 Constitucionales. Esta pérdida del estatus de Territorio Federal lo perdió

Quintana Roo cuando se encontraba bajo la administración del yucateco Félix Bañuelos.

La causa que se adujo para justificar tal medida fue la pobre y atrasada economía del Territorio, cuya producción forestal, predominantemente la chiclera, había disminuido notablemente desde la crisis económica mundial de 1929. El Territorio de Quintana Roo representaba un gran gasto para la federación al no poder sostenerse a sí mismo económicamente.

La incosteabilidad será la principal causa de la desaparición del territorio en 1931, aunque tras la misma estén otras mayores, como las reivindicaciones de determinados grupos con intereses económicos de Yucatán. La falsedad del argumento económico fue tan sólo un pretexto para desmembrar al Territorio. El verdadero estancamiento de la producción chiclera y maderera, y de la economía en general, se dio mientras Quintana Roo estaba anexo a los estados vecinos. Los grupos de poder yucatecos y campechanos desde el comienzo de la década de los 20 planteaban la desaparición o anexión del Territorio a sus respectivas entidades. Por lo tanto, el motivo por el cual desaparece el Territorio es más empresarial-político que económico, ya que el negocio de Campeche consistía en controlar el chicle del Golfo al Caribe (Careaga, 1990).

La inconformidad de los quintanarroenses ante esta situación provocó que se agruparan para la defensa de sus intereses por mantener la integridad de su entidad y constituyeron el Comité Pro-territorio Federal de Quintana Roo el 6 de octubre de 1931, el cual hizo una petición por escrito, en enero de 1934, al general Lázaro Cárdenas, durante su campaña política por Mérida, mientras era candidato a la presidencia de la República por el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Esta misiva atrajo a Payo Obispo a Cárdenas quien fue recibido por una manifestación multitudinaria que le comunicó el problema de la desaparición territorial y el deseo de los quintanarroenses de volver a ser independientes de sus vecinos peninsulares, ante la presencia del gobernador de Campeche, Benjamín Romero Esquivel y del presidente municipal Manuel Osorno, quienes acompañaban a Cárdenas del Río en la gira (Xacur, 2004).

En ese momento se celebró un plebiscito para que los payobisenses por sí mismos eligieran a su presidente municipal y a su representante en la legislatura local, sin la injerencia de Campeche. Asimismo, el general Cárdenas prometió la reincorporación del Territorio Federal en el caso de que voto del pueblo mexicano le favoreciera. Compromiso que cumplió exactamente un año

después, ya que el 16 de enero de 1935 se llevó a cabo nuevamente la creación del Territorio Federal Quintanarroense, por medio de decreto presidencial de Lázaro Cárdenas del Río, con la misma extensión y límites con que se erigió en 1902 (Figura 42).

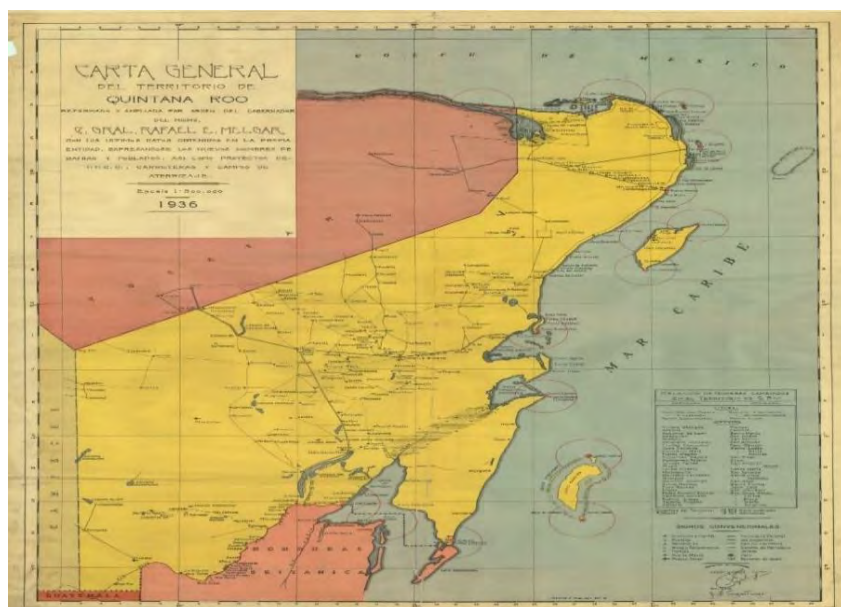


Imagen 42. Carta general del Territorio de Quintana Roo bajo el gobierno de Rafel E. Melgar⁵⁵, MMOyB, 1936, código clasificador: CGF.QROO.M17.V4.0241

Quintana Roo quedó de nuevo bajo el tutelaje del gobierno federal, quien asumiría el control político y económico de la zona. Los límites peninsulares quedaron establecidos, Quintana Roo ya no volvería a desaparecer, pero a partir de entonces el vértice en donde convergen las tres entidades será objeto de discordia (Ramayo, 1997). Esto es debido a que antes de finalizar su periodo presidencial, quien al inicio del mismo jugó a favor de los quintanarroenses, cedió a los intereses de sus vecinos peninsulares, ya que el 15 de mayo de 1940, el propio Lázaro Cárdenas realizó el desplazamiento del vértice de las tres Entidades peninsulares hacia el oriente, conocido como “Nuevo Put”, el cual coincide con el meridiano Garbutt (Velázquez y Ferré, 1997). Así, Campeche ganó 4 mil 809 km². Yucatán respaldó esta acción ya que era

⁵⁵ Otros mapas del Territorio de Quintana Roo elaborados bajo el gobierno de Rafael E. Melgar son MMOyB, 1936, código clasificador: CGF.QROO.M17.V3.0150 y MMOyB, código clasificador: CGF.QROO.M17.V4.024

favorecida con una franja territorial de 4 mil 704 km² en su frontera con Quintana Roo.

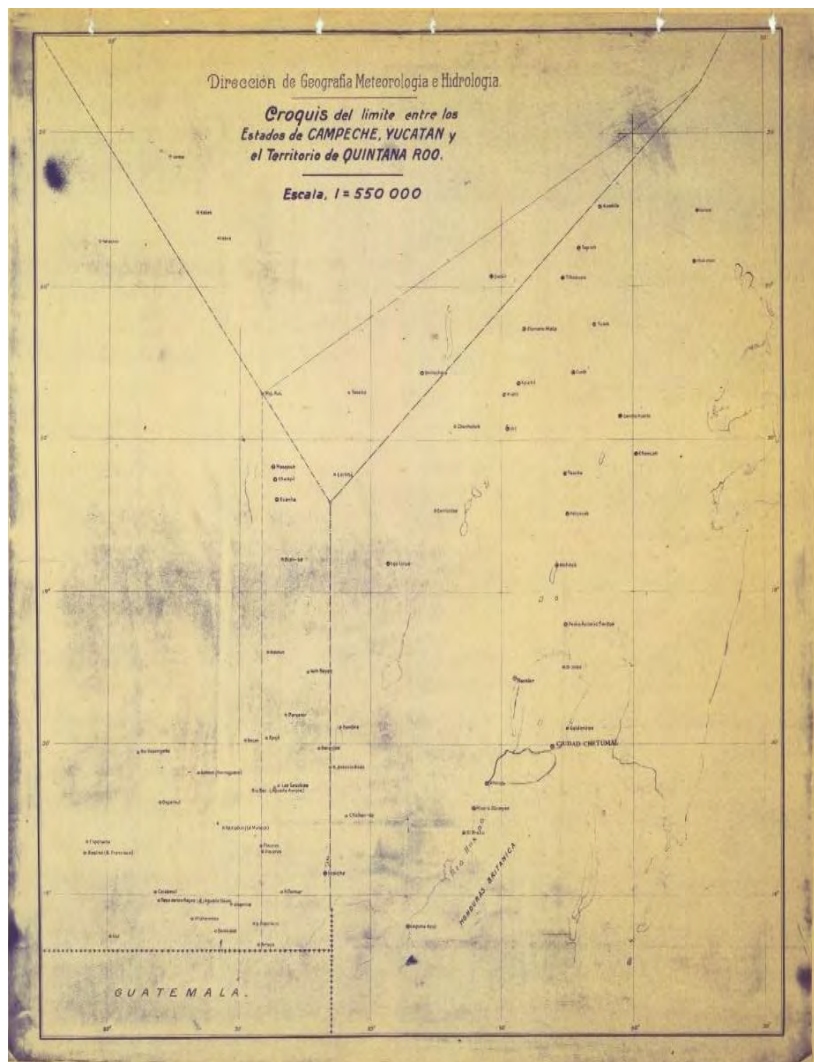


Imagen 43. Cartografía con localidades en disputa, MMOyB, s. XX, código clasificador: CGF.QROO.M17.V4.0246

Por el Territorio, se creó una comisión para atender el asunto en la capital del país. Sin embargo, al no ser recibidos por el Presidente Cárdenas, le enviaron un telegrama solicitándole una audiencia, lo cual tampoco funcionó. Se hizo cargo de la defensa de Quintana Roo el Comité Pro-Territorio, a través de su asesor, el Ing. Raymundo E. Enríquez, quien “hizo una revisión minuciosa

de los textos desde la erección de Campeche en 1861, para concluir que la razón no estaba del lado de los campechanos, porque no había pruebas, ni documentales ni técnicas” (Dachary y Arnaiz, 1990, p. 281).

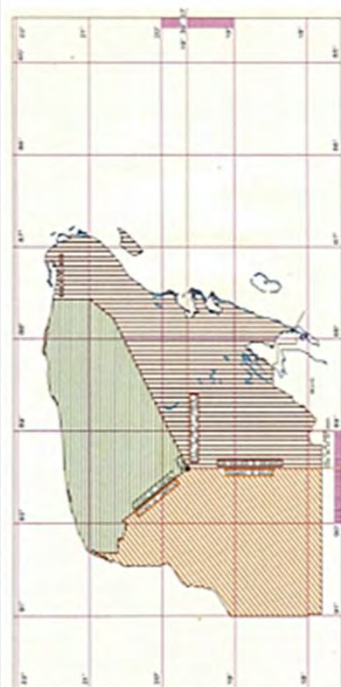
¿Qué es lo que hubo detrás de este cambio en la estrategia del Presidente de la República? Dachary y Arnaiz (1990) argumentan que en la temporada chiclera 1938-1939, la Cooperativa Los Chenes, del Estado de Campeche, explotó bosques de la región de Nohsayab, en el Territorio de Quintana Roo, e invadió las zonas forestales de Icaiché y Laguna Om, donde ya estaban establecidas otras sociedades locales. En esa misma región, con permisos expedidos por la Agencia General de la Secretaría de Agricultura, operaban los contratistas Ramiro Ortiz, Vicente Montero, Juan Herrera, Rigoberto Cervera y Venancio Baeza, todos vecinos de la ciudad de Campeche (Figura 42).

Ellos habían trabajado aquí desde varios años atrás y pagaban los derechos de monte en Payo Obispo. Estos empresarios explotaban el chicle en representación de la Wrigley Co. Usaban como puerto de salida de su producción el de Campeche, por el cual tenían menos control.

Con este motivo las autoridades campechanas crearon un problema artificial de límites, alegando que Icaiché, Nohsayab, Halatún, Mesapich y Xkanhá figuraron en el Censo General de Población del Distrito de Campeche formado en 1861, que sirvió de base para la erección de ese Estado en 1862.

Al intervenir en este litigio, las autoridades nacionales ordenaron que una comisión de ingenieros de la Secretaría de Agricultura esclareciera los límites entre Campeche y Quintana Roo. El dictamen consta en un oficio⁵⁶ que concluyó que las localidades de Xkanhá y Nohsayab se encontraban dentro del Territorio de Quintana Roo. Tras la resolución de este dictamen, el gobierno campechano inició una demanda ante la Secretaría de Gobernación, la cual, consideró procedente y declaró nulos los Decretos estatales de ratificación del Punto Put del año 1922, al entender que iban en contra de los decretos constitucionales que erigieron el Estado de Campeche y el Territorio de Quintana Roo.

⁵⁶ SA, oficio número 221-7237-2114867 del Departamento Autónomo Forestal de Caza y Pesca, del 13 de febrero de 1939.



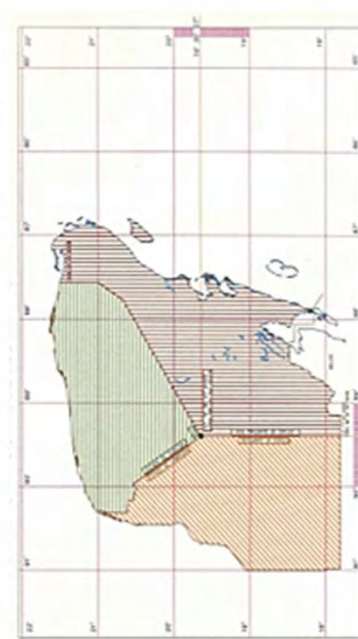
PRIMERA CREACION DEL TERRITORIO DE QUINTANA ROO (D.O.: 24-NOV-1902)



PRIMERA SUPRESION DEL TERRITORIO DE QUINTANA ROO (16-JUNIO-1913)



SEGUNDA CREACION DEL TERRITORIO DE QUINTANA ROO (28-JUNIO-1915)



CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1917

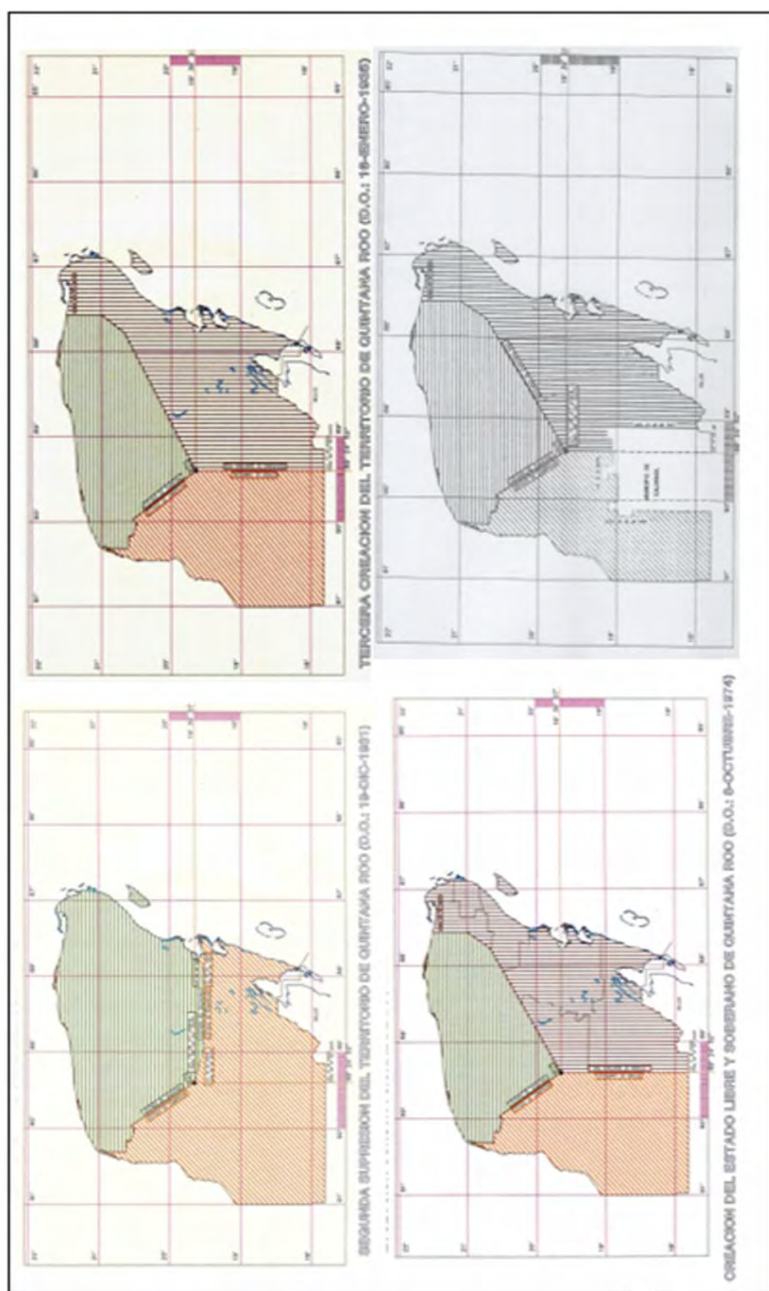


Figura 44. Evolución constitucional de los límites de Quintana Roo

Fuente: Comisión de Defensa de los Límites de Quintana Roo y Asuntos Fronterizos del Poder Legislativo de Quintana Roo (2018)

El 13 de diciembre de 1939, se reunieron en Mérida los gobernadores de Campeche y Yucatán, junto con los secretarios de Gobernación, Ignacio García Téllez y de Agricultura, José G. Parres, para celebrar un Convenio de Límites entre Campeche y Quintana Roo, sin la presencia de ningún representante federal y sin la del gobernador de Quintana Roo, el Gral. Melgar (Dachary y Arnaiz, 1990). Aún así, lograron que el 15 de mayo de 1940 el presidente Cárdenas expidiera un acuerdo atribuyendo a Campeche los pueblos de Icaiché, Nohsayab, Halatún y Xkanhá⁵⁷. De esta forma Campeche recuperó una franja de 20 leguas (80 kilómetros) de ancho, desde la frontera con Yucatán hacia Guatemala, y Yucatán se adjudicó de mil quinientos a dos mil kilómetros cuadrados al experimentar un desplazamiento hacia el sur la línea divisoria entre ese Estado y el Territorio de Quintana Roo. No obstante, hay que tener en cuenta que un acuerdo presidencial carece de validez para la segregación de territorios de una entidad federativa, ya que es únicamente competencia del Congreso de la Unión, previa reforma constitucional. Por lo que se violaron los preceptos de la Constitución Federal establecidos en los artículos 73, fracción IV y 116. Campeche hasta hoy reclama esa franja del territorio como suya. Tendría que ser hasta la década de los 70 cuando el territorio federal se constituyera en el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, por medio de un decreto presidencial de Luis Echeverría Álvarez, del 8 de octubre de 1974, con la misma extensión y límites con que se erigió en 1902.

El 7 de enero de 1971 tomó posesión como gobernador del Territorio de Quintana Roo el licenciado David G. Gutiérrez Ruiz y el 3 de abril de 1974 declaró que ya era conveniente y necesario erigir el Territorio en entidad federativa, pues a su juicio ya satisfacía los requisitos de población y capacidad económica que señalaba para ese objeto la Constitución. Al día siguiente reiteró de modo oficial esa iniciativa ante el presidente Echeverría.

El 2 de septiembre de 1974, Echeverría envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para que Quintana Roo y Baja California Sur fueran elevados a la categoría de Estado y así desaparecieran de la Constitución y de la realidad mexicana los territorios.

⁵⁷ En 1941, en el Diario de Yucatán, aparece una declaración del gobierno de Campeche por la cual explicaba que no había existido discusión con las autoridades de Quintana Roo debido a que éstas no estaban facultadas para discutir, pues el verdadero representante del Territorio era el Presidente de la República. Que no hubo necesidad de reformar la Constitución porque los límites históricos así eran.

Quintana Roo ya logró reunir los elementos indispensables para su existencia política propia, ya no era una región incomunicada y con una exigua población. Ya no había riesgo de una penetración extranjera, ni una guerra de castas, que hacían necesario el control directo del Territorio por parte de la Federación.

Se buscaba un federalismo dinámico, para alcanzar un desarrollo equilibrado, en el que todas las regiones y todos los individuos disfrutaran de una igualdad real, de una auténtica justicia distributiva.

Todas las vicisitudes descritas, por las que ha atravesado Quintana Roo desde su creación, primero como territorio federal y luego como entidad federativa, se ven reflejadas en la alteración de sus límites, lo cual queda ilustrado en la Figura 44.

5.- CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTAS PARA LA DEFENSA DEL TERRITORIO

Por medio del Decreto número 244 emitido por la LV Legislatura del H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Campeche y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Campeche el 31 de diciembre de 1996 se aprobó lo siguiente:

Artículo Primero.- Se crea el Municipio Libre de Calakmul con la demarcación territorial comprendida entre los paralelos 19°12'00'' de latitud Norte y 17°48'39'' de latitud Sur, y los meridianos 89°09'04'' de longitud Este y 90°29'05'' de longitud Oeste, abarcando una superficie de 16.805,80 kilómetros cuadrados y colindando en su parte Norte con los Municipios de Champotón y Hopelchén, de los cuales se desmembra; al Sur con la República de Guatemala; al Este con el Estado de Quintana Roo y el País de Belice; y al Oeste con los Municipios de Carmen y Escárcega.

El Decreto 244 contiene un claro error ya que las coordenadas que otorga al Municipio de Calakmul le establecen una demarcación que abarca, no solo una porción de Quintana Roo, sino hasta Sudamérica, África, Medio Oriente y la India. Esto es debido a que el Decreto ubica un límite del Municipio al Sur del Ecuador y otro al Este del Meridiano de Greenwich, cuando realmente el Estado de Campeche se encuentra, en todas sus coordenadas, como toda la República Mexicana, al Norte del Ecuador y al Oeste

de Greenwich. El Congreso Campechano así evidenció su desconocimiento en geografía al momento de emitir dicho Decreto.

Campeche quiso corregir el error mediante la publicación de una fe de erratas, que fue publicada 52 días después, el 21 de febrero, que a la letra dice:

Artículo Primero.- Se crea el Municipio Libre de Calakmul con la demarcación territorial comprendida entre las coordenadas geográficas extremas de los paralelos 19° 12' 00'' y 17° 48' 39'' de latitud Norte; así como los meridianos 89° 09' 04'' y 90° 29' 05'' de longitud Oeste de Greenwich, abarcando una superficie de 16.805,80 kilómetros cuadrados y colindando en su parte Norte con los Municipios de Champotón y Hopelchén, de los cuales se desmembró; al Sur con la República de Guatemala; al Este con el Estado de Quintana Roo y el País de Belice; y al Oeste con los Municipios de Carmen y Escárcega.

Este tipo de correcciones solo proceden cuando la publicación no coincide con el texto del decreto emitido por la legislatura. En este caso el error de coordenadas está en la propia minuta y en la iniciativa de decreto presentada por el Gobernador Jorge Salomón Azar, quien se arrogó facultades legislativas con este acto, en violación de la división de poderes, por lo que Quintana Roo también demandó la nulidad de la fe de erratas⁵⁸.

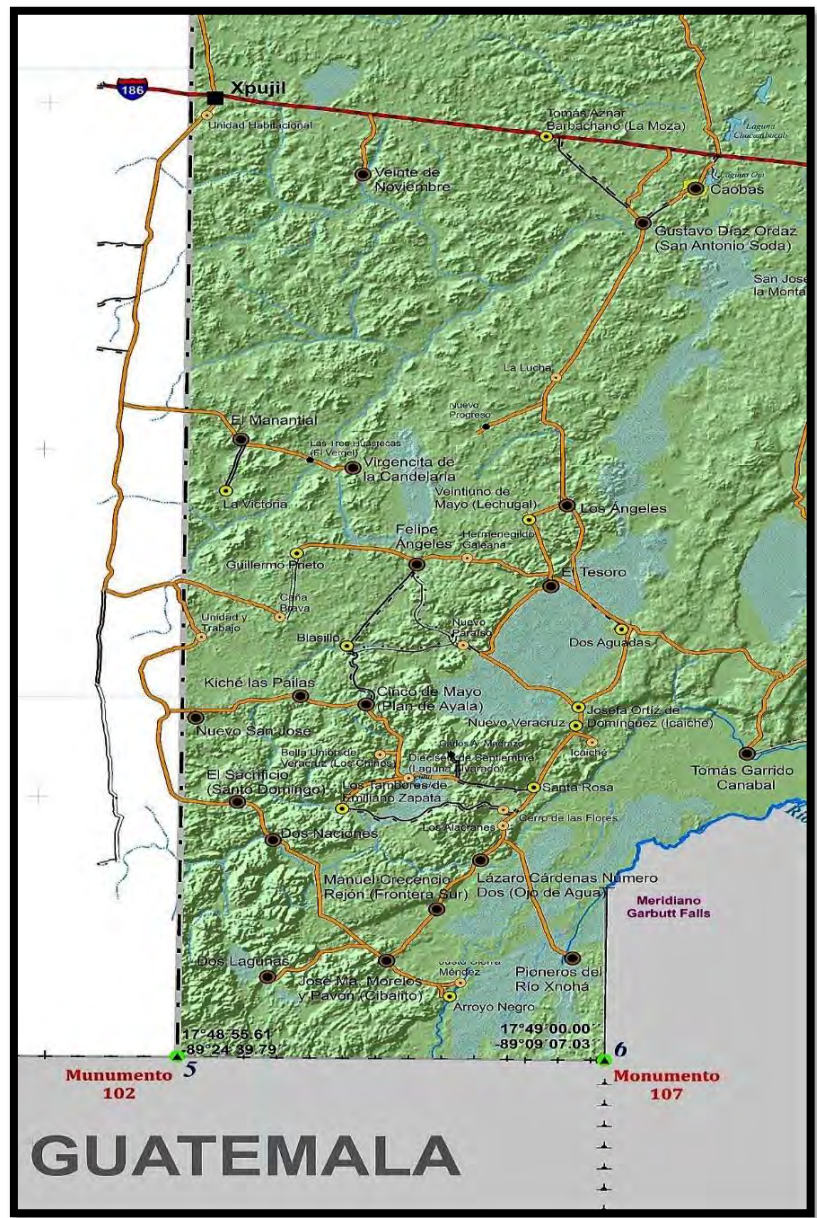
Con este acto Campeche se adjudicó 4 mil 800 kms² en disputa con Quintana Roo (Romero y Rioja, 2012), al establecer como límite Este del Municipio campechano el meridiano 89°09'04'' de longitud Este y límite Sur con el país de Belice.

Como respuesta a esta acción, el 3 de enero de 1997, se organizó una marcha en Chetumal para informar al Gobernador Mario Villanueva de la creación del Comité Pro-Defensa de los Límites del Estado de Quintana Roo, A. C., como iniciativa ciudadana. Dicho Comité defiende que los linderos del Municipio de Othón P. Blanco llegan hasta la localidad de Xpujil, actual cabecera municipal de Calakmul, tal y como se puede apreciar en la Figura 44. Ante este movimiento social, el gobernador quintanarroense

⁵⁸ Cristóbal Morales Béjar, perito en geo-posicionamiento, designado por la SCJN dentro de la Controversia 9-97, consignó ante el Ministro instructor la incorrección de las coordenadas en el decreto de Calakmul, ya que dicho Municipio abarcaría América Central, la mitad norte de América del Sur, la porción central de África, países árabes y parte de la India, con una superficie de aproximadamente 241 millones 120 mil 575 kilómetros cuadrados. El perito ofrecido por el Estado de Campeche aseveró la imposibilidad de representar en la Carta Mérida la demarcación territorial de Calakmul ya que se necesitaría ocupar otro hemisferio de la tierra.

instaló la Comisión Consultiva de los Límites de Quintana Roo, el 16 de enero de 1997, la cual presidió personalmente.

Figura 45. Detalle del Mapa político-administrativo oficial del Estado de Quintana Roo



Fuente: Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (2009)

El Estado de Quintana Roo, al considerar que no fueron respetados los acuerdos de 1922, presentó una controversia constitucional ante la SCJN el 13 de febrero de 1997, con número de expediente 9/97, en el cual reclamó la declaración de invalidez, por un lado, del Decreto 244, por considerar que el Municipio de Calakmul invade parte del territorio quintanarroense, y por el otro, del Acuerdo de año de 1940, expedido por el entonces Presidente Lázaro Cárdenas, en el que se fundamentó el Estado de Campeche para crear el Municipio de Calakmul⁵⁹.

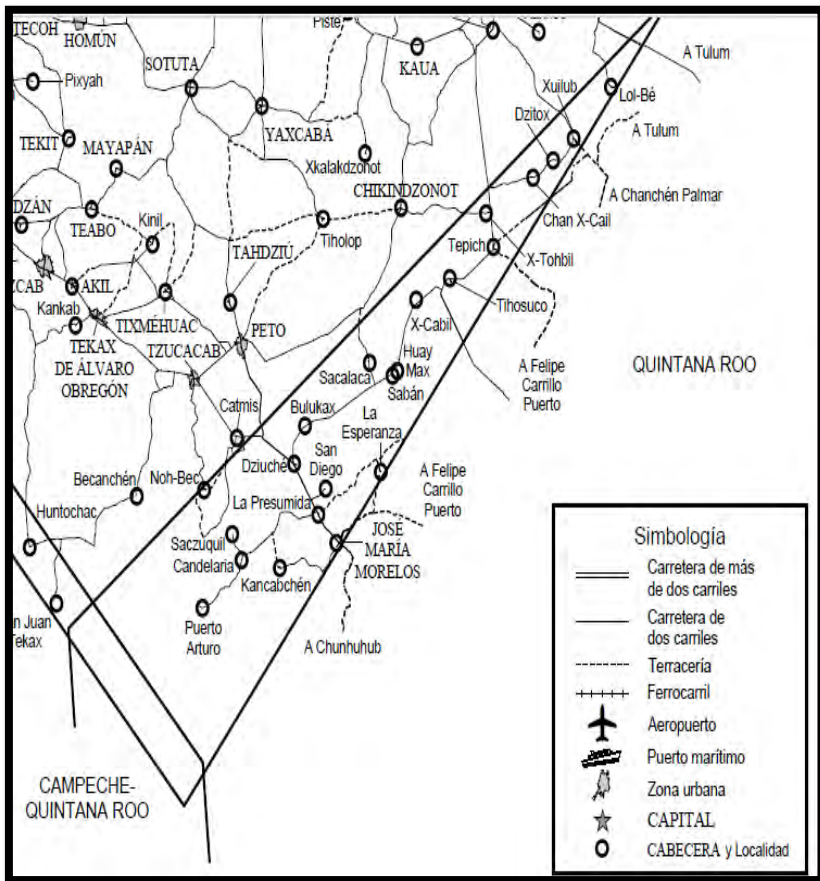
Además, se pretendió que se declarara que el área territorial en litigio pertenece al *Imperium* y *Dominium*⁶⁰ del Estado de Quintana Roo. En esta demanda se señaló como tercero interesado, junto a los Municipios de Calakmul y Hopelchén, al Estado de Yucatán que, al contestar con tal carácter, motivó una nueva demanda de Controversia Constitucional, la 13/97, por parte del Estado de Quintana Roo, ahora en contra de Yucatán.

Al fin y al cabo, “la frontera entre estos dos estados siempre ha sido una frontera movable de cara a un oriente indómito que a lo largo del siglo XX fue perdiendo su hostilidad selvática” (Avilez, 2019) y hay que tener en cuenta que el Estado de Yucatán resultaría beneficiado de prosperar la reclamación territorial de Campeche, ya que obtendría una faja de terreno que figura en la cartografía de Quintana Roo, como consecuencia de modificarse la línea divisoria que partiría unos 20 kilómetros al oriente de la torre sur de Chemax (Caire, 1997).

⁵⁹ Campeche interpretó erróneamente el Acuerdo Presidencial del 15 de mayo de 1940 arguyendo que se le otorgó una extensión territorial que se extiende hasta el punto donde intersectan Belice, Guatemala y México, mediante el corrimiento del Punto Put y estableciendo un Nuevo Put, con lo cual poblaciones como Dziuché, José María Morelos, Sabán, Tepich y Tihosuco, históricamente quintanarroenses, estarían dentro de Yucatán. El Acuerdo Presidencial mencionado se refiere a cuatro poblaciones donde no debía ejercer jurisdicción el entonces Gobernador del Territorio Federal de Quintana Roo, pero no creaba un Nuevo Put ni establecía una nueva línea divisoria que terminara en las fronteras de México, Guatemala y Belice. En la Controversia 9-97, Quintana Roo sostuvo que el Acuerdo Presidencial del 15 de mayo de 1940 es inconstitucional, toda vez que no le correspondía al Presidente de la República resolver un conflicto de límites entre el Estado de Campeche y el Territorio de Quintana Roo, es decir entre una Entidad Federativa y la propia Federación de la que dependían los Territorios Federales, sino a la SCJN.

⁶⁰ El *imperium* se ejerce sobre la población que en el territorio se ha establecido y el *dominium* se manifiesta como el control efectivo de una porción territorial determinada.

Figura 46. Territorio en disputa entre los Estados de Yucatán y Quintana Roo



Fuente: INEGI. Anuario estadístico de Yucatán (2010b)

La entidad federativa de Yucatán en el año 1975 reformó y adicionó el Artículo 14 de su Constitución Política⁶¹, cambiando los límites y su extensión territorial, al ubicar el Punto Put en las coordenadas ya indicadas en la Tabla 16. De esa forma resultaron afectadas poblaciones importantes como las de Tepich, Tihosuco, Dziuché, José María Morelos y Sabán, así como otras menores,

⁶¹ Fue por medio del Decreto número 328, el cual fue publicado en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el 26 de marzo del año 1975. A pesar de ello, no ha tenido consecuencias jurídicas en el territorio de Quintana Roo, pues ninguna autoridad estatal y municipal de Yucatán ha ejercido imperio y dominio sobre la franja territorial señalada en la Figura 45, sino que es el Estado de Quintana Roo, quien, por medio de sus autoridades estatales y municipales, ha venido desempeñando las funciones y prestando los servicios públicos a la población que habita dicha franja.

señaladas en la Figura 45, pertenecientes a los municipios quintanarroenses de José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Solidaridad⁶².

El Estado de Yucatán, en coordinación con sus gobiernos municipales colindantes con Quintana Roo, con el apoyo de las representaciones regionales del INEGI, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, ha llevado a cabo la certificación de ejidos cuya dotación en su mayor o total extensión territorial se localizan en el Estado de Quintana Roo, haciéndolos aparecer jurisdiccionalmente en el Estado de Yucatán. Lo cual conlleva un despojo político, económico y social del patrimonio quintanarroense.

Con estas acciones se menoscaba el espacio territorial de Quintana Roo, con su gran potencial turístico, y se le despoja de su patrimonio humano, que se encuentra en la indefinición jurídica y en el desamparo institucional; además de que el Estado pierde fuerza de trabajo, generación de impuestos, desarrollo social, capital electoral, participación de recursos federales, entre otros perjuicios.

El 3 de febrero del 2004 se dio una invasión agraria de personas originarias de Chemax, Yucatán, en el poblado San Pedro Cobá, perteneciente al Municipio de Tulum, a pesar de que su propio ayuntamiento consideraba que pertenecía a Yucatán. Tuviron que ser los habitantes de la localidad invadida quienes proporcionaran a su gobierno municipal las evidencias geográficas de que se encuentran en el Estado de Quintana Roo, quien lo acabó reconociendo entre sus comunidades, en calidad de subdelegación, el 2 de marzo del 2011.

José Luis Gabnebet, quien fue Director de Medición y Fotogrametría en la Delegación del INEGI en Quintana Roo, en entrevista personal realizada el 23 de junio del 2022, argumentaba que la razón de la agresión aquí descrita se encuentra en imprecisiones cometidas por las propias instituciones. Puso el ejemplo de un letrero de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que señalaba los límites interestatales y que se encontraba a 17.7 kilómetros dentro del territorio de Quintana Roo. Es por eso que los pobladores de Chemax consideraban que su ejido llegaba hasta allá y agredieron impunemente a sus vecinos quintanarroenses. Dicha señalización limítrofe fue retirada en el año

⁶² El número total de comunidades ubicadas en la franja en conflicto entre Quintana Roo y Yucatán es de 16, en las que viven 38 mil habitantes, según datos del Censo de Población y Vivienda 2020.

2015. El 8 de diciembre de 2005, por medio de un Decreto, se reformaron los artículos 46, 73, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y así, se le transfirió al Senado la facultad de resolver las controversias de límites entre Entidades Federativas. Por lo cual, la SCJN envió a la Cámara Alta del Poder Legislativo Mexicano las controversias constitucionales de Quintana Roo, Yucatán y Campeche, a fin de que ésta, con base en sus atribuciones constitucionales, procediera a establecer definitivamente los límites entre las entidades federativas mediante Decreto Legislativo.

Según demanda el Estado de Quintana Roo, los expedientes 9/97 y 13/97 fueron remitidos de la SCJN al Senado en “Estado de Resolución”, en virtud de que el proceso relativo ya había concluido y solo faltaba que se dictara sentencia. Ya se había substanciado el procedimiento hasta la etapa de alegatos, se formularon estos, y se elaboró un proyecto de sentencia favorable a Quintana Roo por el ministro instructor. No obstante, el proyecto de sentencia no llegó a votarse en el Pleno de la SCJN.

Sin embargo, según el Estado de Campeche y el propio Senado de la República, los expedientes 9/97 y 13/97, relativos a las controversias constitucionales promovidas por Quintana Roo contra Campeche y Yucatán, respectivamente, fueron concluidos por sobreseimiento en el año 2005 (H. Congreso de Campeche, 2013). En aquél entonces se encontraban representando a Quintana Roo en su calidad de Senadores Pedro Joaquín Coldwell, Ludivina Menchaca Castellanos y José Luis García Zalvidea. El primero de ellos, posteriormente, en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), Secretario de Energía de México, declaró a medios locales que el conflicto continuaba sin solución y que en el Senado había diferencias con respecto al proyecto de ley reglamentaria del artículo 46 constitucional, lo cual facilitaría resolver conflictos limítrofes de entidades federativas por medio de acuerdos amistosos, con la consecuente aprobación del Senado. Pedro Joaquín Coldwell, en entrevista concedida a Enfoque Radio en el 2009, aseguró, no obstante, que no había desinterés por parte del Senado de la República en el asunto.

Esta persona importante en la defensa de los intereses de Quintana Roo alzó la voz en el 2007 cuando las autoridades del Instituto Electoral de Quintana Roo (IEQROO), utilizando un mapa georeferencial elaborado por el INEGI, pretendían hacer una redistribución electoral en la que no contemplaban una porción del territorio constitucional otorgado a Quintana Roo el 24

de noviembre de 1902, cuando fue creado como Territorio Federal.

Pedro Joaquín Coldwell afirmó que los consejeros del IEQROO estaban incurriendo en responsabilidad jurídica y política, ya que de aprobar dicho proyecto de redistribución equivaldría a que Quintana Roo abdicaba a su derecho sobre ese territorio. Comparó el hecho con el propietario de una casa, quien al renunciar al derecho que tiene sobre el inmueble, no puede reclamar tal propiedad. El aún entonces senador mencionó que

sin embargo, la soberanía no debe limitarse al papel, sino que es necesario hacerla sentir y esto se conseguirá nombrando representantes gubernamentales en la zona y atendiendo las necesidades de sus habitantes en materia de servicios públicos, como la seguridad, la educación, la salud y la asistencia social (Quequi Quintana Roo, 2007:18 y 19).

A consecuencia de la elaboración del Censo de Población y Vivienda 2010 por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) surgió una inconformidad por parte del Gobierno del Estado de Quintana Roo, quien promovió la controversia constitucional 52/2011 ante la SCJN⁶³, ya que consideraba que se dejaron de incluir 191 comunidades pertenecientes a su territorio, en las que vivían 27 mil 581 habitantes, lo que implicaba dejar de percibir aportaciones federales, las cuales se calculan y distribuyen conforme a fórmulas que emplean, como uno de sus factores, la última información oficial de población dada a conocer por el INEGI. Esto también impacta de manera directa en el índice de marginación y en el rubro de pobreza extrema, lo que causa una afectación en la asignación de recursos ordinarios y extraordinarios. La SCJN no resolvió esta Controversia Constitucional hasta después de tres años, el día 5 de marzo del 2014, cuando declaró la validez de los actos impugnados, por lo que decidió resolver a favor del INEGI, alegando que era procedente pero infundada la controversia constitucional 52/2011.

También en el año 2011, con motivo de la creación del Municipio de Bacalar sobre el territorio bajo indeterminación jurisdiccional, la SCJN tuvo la oportunidad de desechar de plano una

⁶³ La Controversia Constitucional 52/2011 fue promovida, el 20 de abril del 2011, por Roberto Borge Angulo y por Gaspar Armando García Torres, en su respectivo carácter de Gobernador y Procurador General de Justicia, ambos del Estado de Quintana Roo. El Magistrado ponente fue José Fernando Franco González y lo resolvió la Segunda Sala.

controversia constitucional que fue promovida por el Municipio de Calakmul, cuyo territorio se vio impactado por la constitución de aquel nuevo municipio. Efectivamente, el 19 de octubre del 2011 el Alto Tribunal resolvió el recurso de reclamación 50/2011-CA, derivado de la controversia constitucional 70/2011.

Se acordó que eran infundados los agravios de la parte actora y no pudo atenderlos ya que pronunciarse al respecto no le correspondía en aquel entonces a la SCJN, sino que el conflicto de límites entre entidades federativas era competencia del Senado de la República.

Tras siete años de silencio del Senado, esta cámara aprobó el 15 de diciembre del 2011, una iniciativa para reformar los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Federal y para derogar las facultades que se le habían dado al Senado de la República en 2005 para conocer controversias constitucionales entre dos municipios de diversos estados. La iniciativa señalada fue también aprobada por los diputados federales, el día 25 de abril del 2012, al obtener 323 votos a favor, dos abstenciones y ningún voto en contra. Posteriormente, fue aprobada por la mayoría de los congresos de los estados del país y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de octubre de 2012. El dictamen que sirvió de base a la iniciativa para la reforma constitucional enfatizaba que, dado que en muchos casos no existe información clara que resuelva los conflictos sobre límites territoriales, sería tarea del más alto tribunal resolver con base en los antecedentes más remotos los linderos. Ello en función de pruebas que las partes ofrecieran, tales como: antecedentes históricos, registrales, observaciones topográficas, rasgos geográficos naturales, etcétera.

Dicho dictamen señalaba que la controversia es un medio de control de la constitucionalidad de leyes y actos, que le da legitimación a los estados para inconformarse ante la SCJN, sobre la invasión de su esfera de competencia, por lo que no debe encontrarse limitada ni acotada, en lo que hace a la materia o naturaleza de los asuntos a resolver, ni mucho menos puede ser restringida a determinado tipo de controversias (Hernández, 2012). Tras esta reforma de 2012, el art. 115, fracción I, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el párrafo segundo del artículo 46 de la misma Carta Magna, dispone que, de no existir convenio que arregle conflictos territoriales entre entidades federativas, es la SCJN a la que le corresponde conocer, sustanciar y resolver con carácter de inatacable dichos conflictos. Competencia que le sigue correspondiendo actualmente a esta autoridad de manera exclusiva.

El artículo 104, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refuerza el planteamiento de que las controversias a las que se refiere el artículo 105 de la misma Constitución, son de conocimiento exclusivo de la SCJN y no de alguna otra institución.

Desde el 2005 hasta el 2012, la competencia para resolver conflictos territoriales entre estados estuvo en poder de la Cámara Alta. Fueron casi siete años en los que no se pronunció al respecto. Por último, se regresó dicha competencia a la SCJN al considerar que la decisión para poner fin a estas controversias debía ser de carácter jurídico y no político; sin embargo, en el Decreto no se dispuso que la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión llevara a cabo la devolución de los expedientes derivados de dichas controversias.

Como consecuencia de lo anterior, el 5 de febrero de 2013 se publicó en la Gaceta del Senado de la República, el Acuerdo de la Mesa Directiva para el resguardo de los documentos referentes a resolver controversias sobre límites territoriales, considerándose como asuntos concluidos, dentro de los cuales se encontraba el asunto que aquí se investiga, en el expediente 2/2006.

Asimismo, mediante Acuerdo de fecha 12 de junio de 2013, dictado por el Ministro Juan Silva Meza, Presidente de la SCJN, en el cuaderno de antecedentes de la Controversia Constitucional 9/97, determinó que existe imposibilidad jurídica para solicitar al Senado de la República la remisión de los expedientes que, en su momento le fueron enviados, en virtud de que el asunto se encuentra totalmente concluido debido a la reforma Constitucional publicada el 8 de diciembre de 2005.

En febrero de 2014, los tres poderes del Estado de Quintana Roo promovieron una nueva demanda de controversia constitucional⁶⁴, ejercitando acción de límites territoriales y de invalidez de actos y normas en contra de la Federación, del Presidente de la República (del cual se demandó la invalidez del Acuerdo de 1940, expedido por el entonces Presidente Lázaro Cárdenas), de los Estados de Campeche (por la creación del Municipio de Calakmul) y Yucatán, así como de diversos municipios de ambas entidades ubicados en la franja territorial en conflicto.

En esta demanda se ofrecieron, entre otras probanzas, el expediente de la controversia constitucional 9/97 y se le pidió a la

⁶⁴ Este escrito y sus anexos fueron presentados por Roberto Borge Angulo, Berenice Penélope Polanco Córdova y Fidel Gabriel Villanueva Rivero, en carácter de Gobernador, Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso y Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia, todos del Estado de Quintana Roo, respectivamente.

SCJN que solicitara a la Cámara de Senadores los expedientes de las controversias 9/97 y 13/97, toda vez que, a pesar de las gestiones efectuadas por el Gobierno del Estado de Quintana Roo, hubo la negativa por parte de la Cámara Alta de llevar a cabo la entrega de la documentación solicitada.

Fue admitida esta nueva controversia constitucional y es por ello que, el 24 de febrero del 2014, el Ministro Presidente de la SCJN ordenó que se formara y registrara el expediente 21/2014 y se le turnó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, como instructora del procedimiento. Ella solicitó al Senado la remisión a la SCJN de los referidos expedientes, señalándole un plazo para su cumplimiento. Aquella cámara solicitó a la Ministra Instructora la prórroga del plazo en razón del volumen de ambos expedientes. Una vez emplazadas las autoridades demandadas, algunas produjeron su contestación y otras promovieron recursos de reclamación en contra de la admisión de la demanda. Entre dichos recursos de reclamación destacan los promovidos por los Estados de Yucatán y Campeche, radicados bajo los números 10/2014-CA y 11/2014-CA, respectivamente, del índice de la Primera Sala de la SCJN. El recurso campechano, fechado el 20 de marzo del año 2014, se interpuso por medio de su Gobernador, Fernando Eutimio Ortega Bernés, alegando que aquella demanda de controversia constitucional debió desecharse por darse diversos motivos de improcedencia⁶⁵.

El 11 de junio, la SCJN emitió una resolución a ambos recursos de reclamación, con la cual revocaba el acuerdo por el que se admitió la demanda de controversia constitucional 21/2014, interpuesta por el Estado de Quintana Roo y se le solicitó a la parte actora que precisara si estaba promoviendo un conflicto de límites, o bien, una invasión de competencias constitucionales.

A consecuencia de la revocación del acuerdo de admisión de la demanda promovida por el Estado de Quintana Roo, quedó sin efecto el requerimiento realizado por la Ministra Instructora de la SCJN al Senado de la República, para que remitiera los expedientes de las controversias constitucionales 9/97 y 13/97, los cuales aún se encuentran en poder de la Cámara Alta.

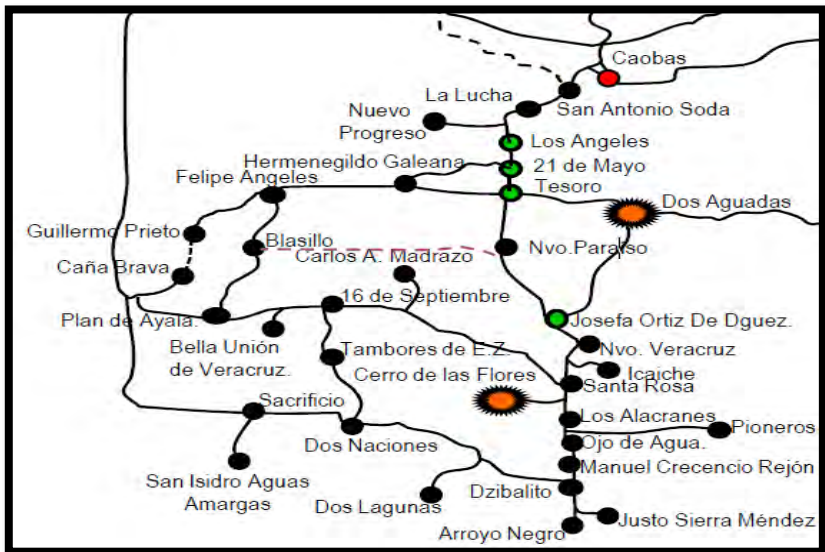
⁶⁵ Se turnó el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente. Fue resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver procedente y fundado dicho recurso de reclamación.

Figura 47. Detalle del Mapa Condensado de Quintana Roo de INEGI



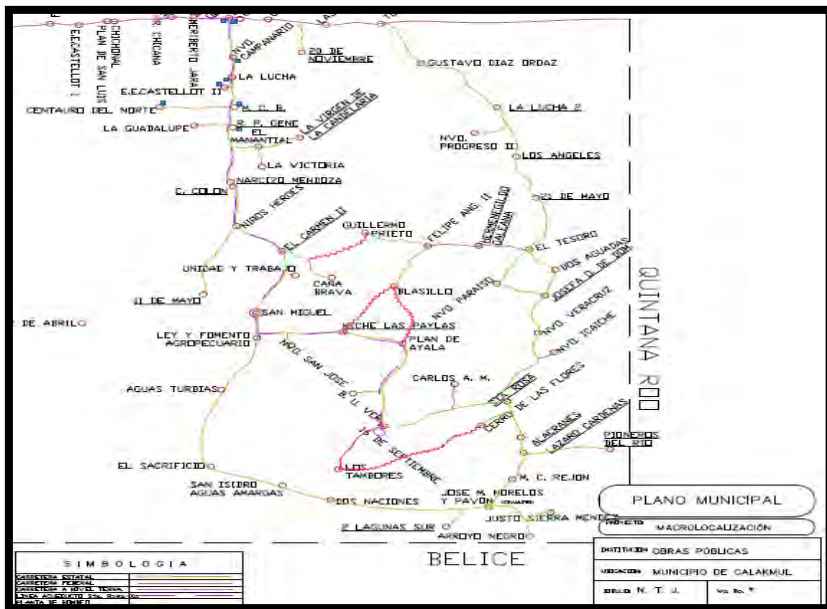
Fuente: INEGI (2011)

Figura 48. Recorte del Plano oficial del Municipio de Othón P. Blanco



Fuente: Ayuntamiento del Municipio de Othón P. Blanco (2018)

Figura 49. Recorte del plano municipal de Calakmul



Fuente: Ayuntamiento del Municipio de Calakmul (2017)

La Ministra Beatriz Luna Ramos, en conjunto con el licenciado Marco Antonio Cepeda Anaya, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de la SCJN, acabó desechando el día 18 de septiembre del año 2014 la demanda promovida por el Estado de Quintana Roo bajo el expediente 21/2014. Se pudo haber impugnado tal decisión en un plazo legal de cinco días hábiles, pero ante la falta de respuesta por parte de las autoridades quintanarroenses, el desechamiento citado causó estado, es decir, que el expediente 21/2014 fue archivado como asunto total y definitivamente concluido (Sistema Infomex, 2016). De la comparación de la Figura 44 con la 46, se puede advertir que son numerosas las poblaciones las que se hallan a uno u otro lado del límite territorial, en función de qué imagen se observe. Dicho ejercicio se puede hacer también con base a los planos oficiales que manejan los Ayuntamientos de los Municipios de Othón P. Blanco y Calakmul (Figuras 48 y 49, respectivamente). Interés especial guardan las comunidades de Dos Aguadas, Santa Rosa e Icaiché. Esta última es considerada la misma localidad que Josefa Ortiz de Domínguez, por parte del INEGI en la figura 46, cuando en realidad son diferentes, lo cual

se constató por medio de trabajo de campo. En cuanto a Dos Aguadas y Santa Rosa, son las únicas poblaciones en disputa entre Campeche y Quintana Roo, que el INEGI le otorga a la segunda entidad federativa mencionada.

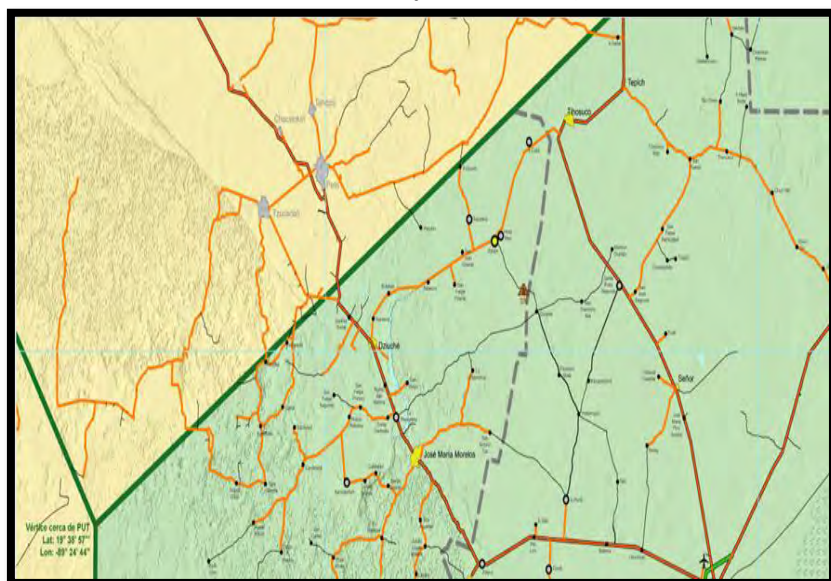
En ese mismo año 2014, el Instituto Nacional Electoral (INE) se pronunció también en contra de los intereses de Quintana Roo al declarar procedente la inclusión del Municipio de Calakmul en la cartografía electoral, a pesar de que el polígono descrito en el Decreto 244 de fecha 31 de diciembre de 1996 se encuentra inmerso en la franja de indefinición de límites territoriales conocida como PUT. El dictamen jurídico que emitió el 9 de junio del 2014, el INE, en la Ciudad de México, concluyó que la creación del Municipio de Calakmul fue realizada por la autoridad competente y que los documentos que se emplearon para ello (arts. 4° de la Constitución Política del Estado de Campeche y 10 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, así como el Decreto N° 244) son documentos jurídicamente válidos para que, con base en ellos, se modifique la Cartografía Electoral Federal (INE, 2014). La última medida emprendida por las autoridades quintanarroenses para la defensa de sus límites territoriales ha consistido en realizar diversas reformas a su Constitución Local, por medio del Decreto número 303⁶⁶. La más relevante consiste en que en su artículo 46, se alteran sensiblemente las coordenadas geográficas en las que se ubica el vértice “cerca de Put”⁶⁷ (ver tabla 16) y se precisa que se encuentra: “en el centro del monumento en forma de pirámide truncada que aparece en la iglesia en ruinas del antiguo Rancho Put”⁶⁸.

⁶⁶ Decreto aprobado el 18 de febrero del 2019 por el poder legislativo de Quintana Roo y publicado el 22 de marzo del mismo año, por el que se reformaron los artículos 46, fracción I; 75, fracción XXXVII y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Su iniciativa fue presentada por los Diputados integrantes de la Gran Comisión de la H. XV Legislatura del Estado de Quintana Roo el 24 de noviembre del 2018 y fue dictaminada favorablemente el 4 de diciembre del mismo año.

⁶⁷ Se argumenta en el Dictamen del Decreto 303 que las nuevas coordenadas recogidas en el texto constitucional son las que se obtuvieron en promedio por parte de los peritos en materia de geoposicionamiento global designados por la SCJN en la Controversia Constitucional 9/97 y se aclara que la diferencia que se aprecia con las coordenadas geográficas señaladas por el ingeniero Medina se deriva del hecho de que los peritos utilizaron instrumentos actuales y más precisos que los usados en 1922, pero que en ambos momentos se tomó como referencia el mismo monumento.

⁶⁸ El Rancho Put fue visitado por John I. Stephens cuando realizó una exploración arqueológica por la Península de Yucatán entre 1841 y 1842. Cita su visita en el libro “Viajes a Yucatán” (1843), en donde incluye el plano del sitio, realizado por el dibujante F. Catherwood. Igualmente existen datos históricos y geográficos del Rancho Put en el

Figura 50. Recorte del mapa de referencia geográfica del Estado de Quintana Roo, 2019



Fuente: Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo (2019)

Del Decreto 303, y en particular de su artículo transitorio segundo, se derivó el oficio N° 056/2019 por el cual el Gobernador de Quintana Roo, Carlos Manuel Joaquín González instruyó a su Secretaría de Finanzas y Planeación para que, con apoyo del Instituto Geográfico y Catastral del Estado, se elaborara el Mapa Oficial del Estado, el cual fue publicado en el Periódico Oficial el 9 de abril de 2019 (Figura 50).

Con esta acción quintanarroense, de la superficie territorial que dice tener el Estado de Yucatán en su constitución (42 mil 836 km²), se reduciría a un total de 37 mil 990 km², por lo que su superficie afectada es de 4 mil 846 km².

Como a toda acción le sucede una reacción, el 6 de mayo del 2019, la Diputación Permanente del Congreso de Yucatán envió a los poderes Ejecutivo y Judicial locales un oficio en el que informaba de lo acontecido en el Estado vecino. Al respecto declaraba Enrique Castillo Ruz, diputado y presidente de dicha Diputación, lo siguiente

libro: “Ensayo Histórico Las Revoluciones de Yucatán desde el año de 1840 hasta 1864”, de Serapio Baqueiro.

Hay la posibilidad, de acuerdo a la información que tenemos, que podrían ser afectados los territorios de Tekax, Tzucacab y Peto, aquí lo importante es darle el cauce debido y lo que decida el gobernador Mauricio Vila Dosal nosotros como Poder Legislativo apoyarlo, porque debemos pensar en el bien de Yucatán, aquí no hay partidos ni situaciones que discutir al respecto o buscarle situaciones negativas, sino que el gobernador teniendo el liderazgo tome las decisiones sobre el caso y nosotros poder apoyar. (Riórevueltonoticias.com, 7 de mayo del 2019).

Tabla 17. Comparación coordenadas geográficas para el Punto PUT determinadas en 1922 y 2021⁶⁹

Año	Institución	Coordenada de Latitud	Coordenada de Longitud	Método de obtención de coordenadas
1922	Departamento Comisión Geográfica de la República, de la Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos de la Secretaría de Agricultura y Fomento	19°39'7.75"N	89°24'46.24"W	Tomadas del documento de la Secretaría de Agricultura y Fomento
2021	Instituto Geográfico y Catastral del Estado de Quintana Roo	19°38'57.74"N	89°24'44.94"W	Medición física realizada con GPS diferencial ligado a la Red Geodésica Nacional Activa

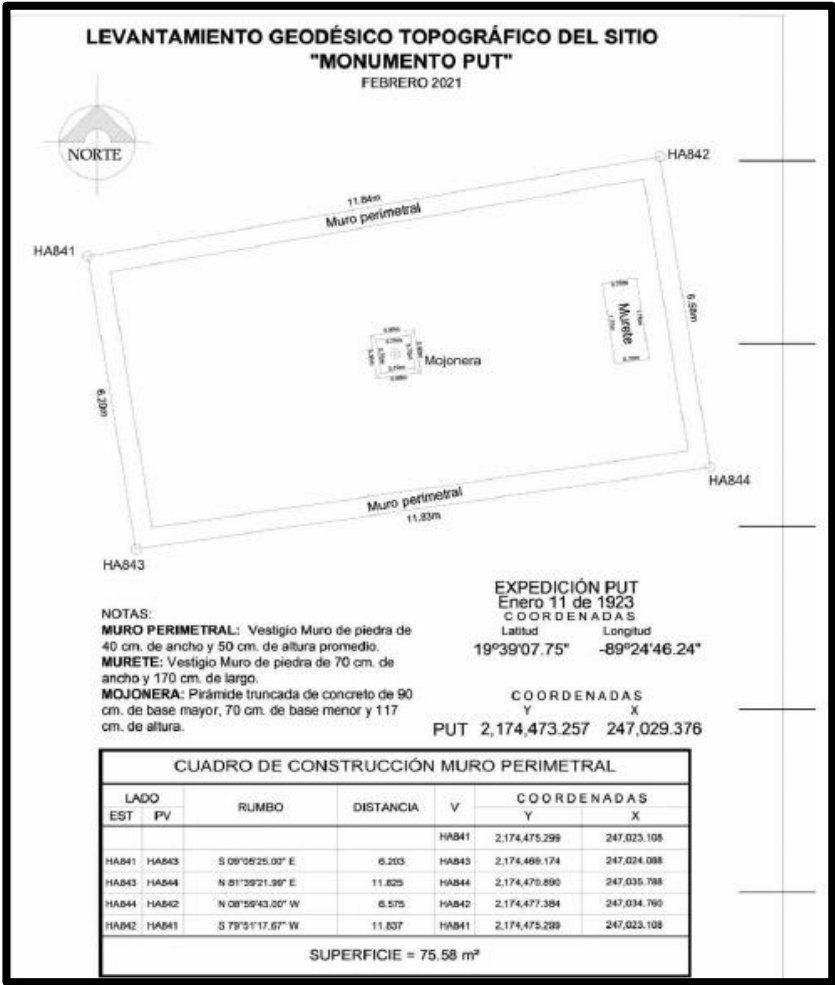
Fuente: Instituto Geográfico y Catastral del Estado de Quintana Roo (2021)

El 20 del mismo mes se admitió la Controversia Constitucional y se dictó una suspensión provisional para que las cosas se quedaran como estaban al momento de dictarse dicha medida. Dicha suspensión solo aplica para la zona en conflicto entre Quintana Roo y Yucatán tal y como resolvió la segunda sala de la

⁶⁹ La diferencia de 299.82 metros observada en la ubicación de los puntos es adjudicable al sistema de coordenadas en el que fueron realizados en cada época, en la cual el modelo terrestre utilizado en 1922 era esferoidal y en la actualidad se utiliza un modelo elipsoidal.

SCJN el 30 de junio del 2021 al resolver un recurso de queja que interpuso Campeche, quien es tercero interesado en la controversia constitucional en curso.

Figura 51. Levantamiento geodésico topográfico del sitio “Monumento PUT”



Fuente: Instituto Geográfico y Catastral del Estado de Quintana Roo (2021)

Con motivo de la controversia constitucional 226/2019, el Instituto Geográfico y Catastral del Estado de Quintana Roo realizó a principios de febrero del 2021 una brigada conformada por especialistas en topografía, geodesia y fotogrametría para realizar con apego a un estricto protocolo metodológico el levantamiento topográfico y fotogramétrico del “Punto Put”, a efecto de

determinar con precisión centimétrica su ubicación geográfica y constatar que la misma coincide con las levantadas por la Comisión Geográfica de la República en el año de 1922 (Tabla 17).

La Consejería Jurídica del Estado de Quintana Roo señala que la entidad federativa a la que representa es la que más pruebas ha aportado y que los peritos en Arqueología y Lingüística Histórica del Alto Tribunal han emitido dictámenes a favor de Quintana Roo (Galera, 2022).

Sin duda, esto es una buena noticia para los intereses quintanarroense en la controversia, pero no quiere decir que ya se haya ganado por la vía contencioso-administrativa. Como señala la propia Consejería, aún faltan por desahogarse las periciales en cartografía, geoposicionamiento, inspección judicial y ocular, así como la de geografía geoespacial.

Como denuncié en Alonso (2022), el 6 de julio del año 2022 fui notificado por el Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo (IDAIPQROO) de la buena noticia de que resolvió a favor mío un recurso de revisión que interpusé en contra de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo (CJPE) al no recibir yo respuesta alguna a una solicitud de información que le formulé el 4 de octubre del año pasado.

La CJPE tiene entre sus encomiendas la de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos jurídicos de nuestro gobernador. Es tan importante esta dependencia que es la encargada de la defensa de los intereses de Quintana Roo, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la actual controversia constitucional 226/2019 contra Yucatán, por el tema del conflicto de límites territoriales.

Es por ello que le solicité, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, un informe que contuviera las acciones que ha realizado en el marco de dicha controversia. Jamás contestó y ni siquiera alegó nada en su defensa en el trámite de audiencia ante el IDAIPQROO.

Es por ello que los tres comisionados de este Instituto, encargado de la transparencia en Quintana Roo, le dieron un plazo de 10 días hábiles a la CJPE para que me entregara una respuesta y haga entrega de la información que le solicité 9 meses atrás.

De lo contrario el servidor público responsable sería sujeto a una amonestación pública, como medida de apremio.

Como comprobarán de la lectura de este libro, soy de los que piensan que la gobernanza es la única forma de mejorar nuestro entorno, es decir, por medio del involucramiento de los

ciudadanos en la toma de decisiones. Y para ello son indispensables los temas de la participación ciudadana y el acceso a la información pública.

Hay que seguir luchando por lograr contar con unas instituciones abiertas al pueblo. En este sentido, me considero un activista del acceso a la información que parto de la idea de que ésta se produce con el dinero de nuestros impuestos y, por lo tanto, debe ser de propiedad pública y debe ponerse a nuestra disposición sin restricciones.

A medida que los organismos públicos respondan a las preguntas que hacemos las personas y publiquen de manera proactiva la información que crean, los ciudadanos podremos ver, comprender y analizar mejor el funcionamiento de dichos organismos que financiamos.

El acceso a la información considero que es una necesidad para una participación efectiva en la vida pública; una herramienta para corregir el gran desequilibrio que hay entre las personas y las poderosas instituciones que nos gobiernan.

Por supuesto que mi idealismo muchas veces se ha visto decepcionado ante instituciones que no han estado a la altura y esto había hecho que perdiera un poco mi confianza en las instituciones de transparencia.

No obstante, con la resolución del IDAIPQROO que aquí comento he vuelto a creer en que la vía institucional es la única para poder ir avanzando hacia un mejor estado de derecho.

Quedan algunas preguntas en el aire por contestar: ¿por qué la CJPE no quiere decir qué ha hecho durante la controversia constitucional?, ¿acaso teme evidenciar que no hizo bien su trabajo defendiendo el territorio quintanarroense?

6.- CONCLUSIONES

A finales del siglo XIX la frontera sur de México era una región fuera del control de la soberanía nacional y era un imperativo recuperarla. Los indígenas tenían su centro de operaciones en Chan Santa Cruz, al centro de la porción oriental de la península de Yucatán, y en Icaiché, en las cercanías de la frontera con Guatemala.

Sierra Méndez fue el encargado de elaborar el proyecto de crear un Territorio Federal en 1895 y el 23 de septiembre de 1901, Bernardo Reyes, Secretario de Guerra y Marina, se lo presentó al Secretario de Gobernación, por instrucciones del presidente de México, Porfirio Díaz.

Finalmente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1902, se erigió el Territorio Federal de Quintana Roo, cuya existencia se ratificó al aprobarse la Constitución de 1917.

Con la creación de dicho territorio, se trató de restringir el tráfico ilegal de armas y el contrabando que los ingleses de Belice llevaban a cabo por el río Hondo, al mismo tiempo que se cooptaban las posibles intenciones de los enriquecidos henequeneros en caso de que quisieran sustraerse del poder central, llevándose la riqueza henequenera y la reserva forestal de las selvas sudorientales (Ramayo, 1997).

No obstante, no hay acuerdo acerca de en dónde está ubicado el Punto Put, que es donde confluyen los territorios de Campeche, Yucatán y Quintana Roo. La situación entre estas entidades federativas la podríamos calificar como de calma tensa, ya que no se dan conatos de violencia como los que se suscitan entre Chiapanecos y Oaxaqueños, o entre Colimenses y Jaliscienses, que incluso motivaron que en el 2009 el Senado emitiera un exhorto a los gobernadores de estos dos últimos estados con la finalidad de que tomaran las medidas pertinentes para que, en estrecha colaboración, preservaran el orden público y la paz social en las zonas limítrofes bajo controversia.

En la región de estudio de esta obra se puede hablar tan solo de una postura tirante y no de violencia armada, aunque esto es algo que ha ido fluctuando a lo largo de las décadas, habiéndose presentado conatos puntuales de violencia física⁷⁰.

Tanto yucatecos como campechanos y quintanarroenses se expresan mutuo rechazo, como consecuencia de la desintegración regional que ha caracterizado a los Estados peninsulares, y se muestran reticentes ante los problemas de sus vecinos como si fueran entidades aisladas y no partes de la misma unidad geopolítica (Ramayo, 1997).

Ya se han presentado diversas controversias constitucionales ante la SCJN desde de que en 1997 el Gobernador de Campeche, Jorge Salomón Azar García, creara el Municipio de Calakmul sobre un espacio geográfico bajo indeterminación jurisdiccional. En

⁷⁰ El más reciente episodio de violencia en la zona fue el desalojo que sufrieron habitantes de la comunidad de San Isidro Aguas Amargas, el 26 de febrero de 2014, por parte de autoridades de Campeche pertenecientes a la Procuraduría General de la República, Policía Federal, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Seguridad Pública y Protección a la Comunidad. Se quejan los pobladores de que sus viviendas fueron saqueadas y destruidas. Cuarenta familias perdieron sus viviendas.

ese entonces se interpusieron las controversias 9/97 y 13/97. A éstas le siguieron las controversias constitucionales 52/2011 y 21/2014, en las que el actor fue el Estado de Quintana Roo, tratando de defender su soberanía sobre la franja en disputa.

Ahora se han intercambiado los papeles y es el Estado de Yucatán quien, el catorce de junio del 2019, interpuso la controversia constitucional 226/2019 en contra del Estado de Quintana Roo y sus tres poderes. Todo ello motivado por el Decreto Número 303, expedido por el Poder Legislativo quintanarroense y por el nuevo mapa oficial de referencia geográfica publicado en el Periódico Oficial de la misma entidad federativa.

Ante esta falta de decisión definitiva a las indefiniciones jurisdiccionales, es preciso buscar medidas a nivel estatal y municipal que palién las consecuencias derivadas de esa ausencia de resolución, que están afectando a la población asentada en ese territorio en disputa. Es por ello que aquí se propone la idea de que las autoridades de las administraciones municipales quintanarroenses y campechanas enfrentadas atiendan de manera coordinada a esas comunidades, bajo la figura legal de derecho público, conocida como asociación intermunicipal, la cual podría dar respuestas más eficientes a las necesidades de las localidades ubicadas en la zona limítrofe (Alonso, 2018).

CAPÍTULO V

Migración y colonización de la zona objeto de estudio y percepción poblacional de la disputa territorial

1.- INTRODUCCIÓN

Los colonizadores de la selva fueron principalmente campesinos e indígenas, sin tierras, originarios de otros estados de la república, especialmente de Chiapas (tzeltales, tzotziles y choles desplazados por la erupción del volcán Chichonal⁷¹), Tabasco, Veracruz, Oaxaca y Michoacán, que accedían a la selva aprovechando los caminos que en el pasado se abrieron para la extracción de las maderas preciosas, como la caoba y el cedro, así como el chicle (García y Pat, 2000), (García de Fuentes, Jouault y Romero, 2015).

La apropiación que realizaron del espacio y el uso del suelo son procesos socioeconómicos complementarios y complejos, ya que interactúan situaciones de orden natural y actividades antropogénicas; en consecuencia, su análisis debe considerar: a) la población y colonización del área; b) las técnicas de producción; c) la infraestructura productiva y de caminos, y d) la tenencia de la tierra. El objetivo de este capítulo es dar a conocer la percepción que tiene la población asentada en la región de estudio sobre la disputa territorial entre Campeche y Quintana Roo y acerca de los servicios públicos con los que cuentan. Igualmente, se expondrán resultados de una encuesta relativos a cuestiones migratorias de los habitantes y sobre qué opinión les merece la propuesta de solución que se plantea a la indeterminación territorial en este proyecto de investigación, relativa a la creación de una asociación entre los Municipios de Othón P. Blanco y Calakmul.

2.- METODOLOGÍA

Siguiendo a Farinós (2011), es necesario contar con información territorial sobre la que poder generar conocimiento, opinión y actitud por parte no solo de los tomadores de decisiones en materia de planificación territorial, o de políticas con impacto territorial, sino también de la propia población, contribuyendo de esta

⁷¹ De entre la población encuestada un 33% habla alguna lengua indígena (casi todos Xool), porcentaje mucho más elevado que en una ciudad como Chetumal.

forma a una nueva gobernanza y planificación estratégica colaborativa, democrática, que permita lograr avances en la gobernabilidad de los territorios.

Con esta intención es que se llevó a cabo una encuesta⁷² a parte de la población residente en las comunidades de la zona en conflicto y que contara con la mayoría de edad. Según datos recabados, existen unas 8 mil 552 personas viviendo en la zona de estudio, de las cuales 4 mil 051 tienen más de 18 años. De éstas, 2 mil 164 residen en la jurisdicción de la Alcaldía de Dos Aguadas y el resto, mil 887, en la de Cerro de las Flores (Tabla 18⁷³).

Tabla 18. Total de habitantes y con mayoría de edad en localidades objeto de estudio

Localidades objeto de estudio		Habitantes	Mayores de edad
Alcaldía de Dos Aguadas		4.604	2.164
Localidades	1. 21 de Mayo (Lechugal)	330	198
	2. Blasillo	203	92
	3. Caña Brava	215	97
	4. Dos Aguadas	132	52
	5. El Tesoro	382	154
	6. Felipe Ángeles	360	167
	7. Guillermo Prieto	262	118
	8. Hermenegildo Galeana	109	38
	9. Icaiché (Nuevo Icaiché)	201	83
	10. Josefa Ortiz de Domínguez	254	114
	11. La Lucha	147	80
	12. Los Ángeles	549	309
	13. Nuevo Paraíso	213	84
	14. Nuevo Progreso	144	35
	15. Nuevo Veracruz	210	78
	16. Plan de Ayala (5 de Mayo)	384	139
	17. San Antonio Soda (Gustavo Díaz Ordaz)	509	326
Alcaldía del Cerro de las Flores		3.948	1.887
Localidades	1. 16 de Septiembre (Laguna de Alvarado)	125	49
	2. Arroyo Negro	222	70

⁷² Se incluye, como anexo de la presente tesis, el instrumento aplicado para realizar las encuestas.

⁷³ Como se puede observar en la Tabla 20., 11 de las 33 localidades cuenta con una doble denominación, otorgada por sendas entidades federativas en conflicto (pongo entre paréntesis el nombre que recibe de parte de Campeche). En estas localidades el Ayuntamiento de Othón P. Blanco tiene nombrados alcaldes y delegados y el de Calakmul constituye centros integradores. Todas ellas son diferentes formas de dividir administrativamente un territorio municipal, y difieren de un Estado a otro.

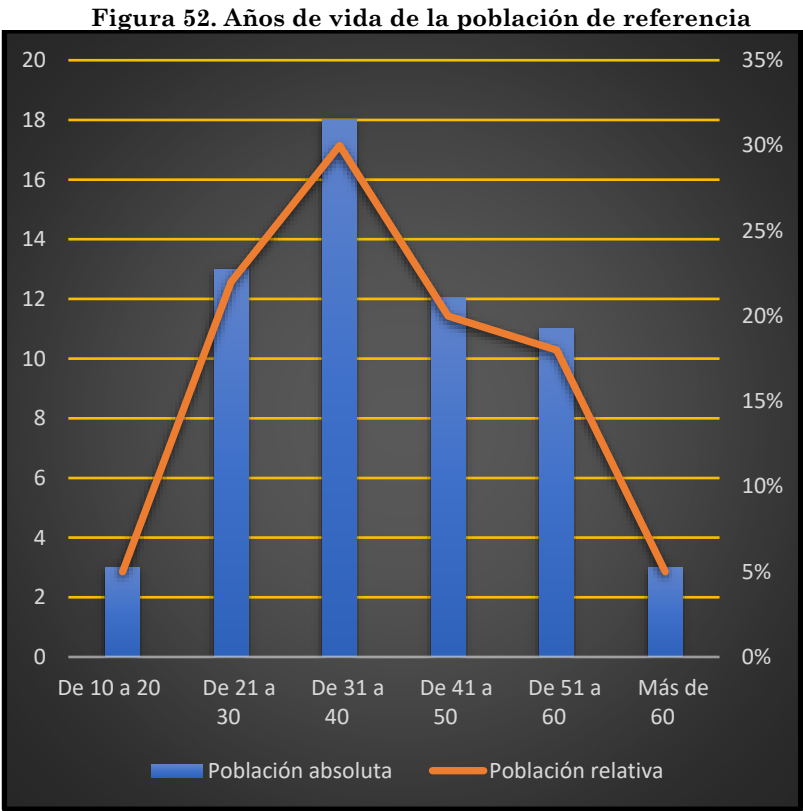
Localidades objeto de estudio		Habitantes	Mayores de edad
3.	Bella Unión de Veracruz (Los Chinos)	131	51
4.	Carlos A. Madrazo (Corozal)	64	24
5.	Cerro de las Flores	83	33
6.	Dos Lagunas	291	189
7.	Dos Naciones	300	119
8.	Dzibalito (José María Morelos y Pavón)	373	170
9.	El Sacrificio (Santo Domingo)	686	304
10.	Manuel Crescencio Rejón (Frontera Sur)	335	172
11.	Justo Sierra Méndez	151	95
12.	Los Alacranes	148	75
13.	Ojo de Agua (Lázaro Cárdenas n° 2)	345	159
14.	Pioneros del Río	206	97
15.	Santa Rosa	174	96
16.	Tambores de Emiliano Zapata	314	184

Fuente: Elaboración propia con base en Censo Población y Vivienda del INEGI (2020)

Especialmente se puso mayor interés en la gente más antigua de la comunidad, a ser posible los fundadores, pues había que aprovechar que estas comunidades no son muy antiguas y aún viven algunos pioneros, que son los que cuentan con un mayor criterio sobre la disputa territorial. En este sentido, hay que señalar que el 73% de los encuestados superan las tres décadas de vida y el 74% llevan viviendo más de dos décadas en esta área (Figura 52), por lo tanto, desde antes de que en 1997 se constituyera el Municipio de Calakmul sobre un territorio bajo controversia constitucional.

Se encuestó a los pobladores de cinco comunidades de cada una de las alcaldías, es decir, un total de diez. Para seleccionar en qué comunidades se iba a realizar el trabajo de campo, se procedió a ordenar alfabéticamente las localidades y se enumeraron las poblaciones que integran cada una de las alcaldías. Finalmente se eligieron al azar, obteniendo así un muestreo aleatorio simple. Las comunidades escogidas, de manera aleatoria, de la Alcaldía de Dos aguadas fueron: 1 (21 de Mayo), 7 (Guillermo Prieto), 9 (Icaiché), 10 (Josefa Ortiz de Domínguez) y 12 (Los Ángeles); mientras que las de la Alcaldía del Cerro de las Flores

fueron: 3 (Bella Unión de Veracruz), 6 (Dos Lagunas), 8 (Dzibailito), 11 (Justo Sierra Méndez) y 15 (Santa Rosa).



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los elementos de la muestra, se obtuvo que el tamaño de la misma es de 30 personas por cada alcaldía, por lo que el total sería de 60. Con un porcentaje de confianza del 85% y un 15% de tasa de no respuesta. La fórmula empleada para calcular la muestra fue:

$$n = \frac{k^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{(e^2 \cdot (N-1)) + k^2 \cdot p \cdot q}$$

Tabla 19. Datos de las alcaldías para cálculo de la muestra⁷⁴

Datos para la Alcaldía de Dos Aguadas	Datos para la Alcaldía de Cerro de las Flores
N: 4.604	N: 3.948
k: 1'65	k: 1'65
e: 15%	e: 15%
p: '47	p: '48
q: '53	q: '52
n: 30	n: 30

Fuente: Elaboración propia

3.- PROCESO DE MIGRACIÓN Y POBLAMIENTO DEL ÁREA DE ESTUDIO

Del análisis de la información recabada en fuentes secundarias, se puede evidenciar que las Entidades Federativas de Campeche y Quintana Roo se convirtieron en entidades receptoras de migrantes desde que, en la última etapa de los años setenta⁷⁵, se gestionaron políticas públicas destinadas a hacer productivo, desde el punto de vista agropecuario, un “espacio vacío”, que se hallaba ocupado por selva. Se trató de proyectos económicos como el Programa Nacional de Desmontes, proyectos arroceros y azucareros⁷⁶, o el ganadero en Nicolás Bravo, en los que se confiaba como única posibilidad para poder trasladar, asentar y retener

⁷⁴ N: es el tamaño de la población o universo (número total de posibles encuestados).
K: es una constante que depende del nivel de confianza que asignemos. El nivel de confianza indica la probabilidad de que los resultados de nuestra investigación sean ciertos: un 85% de confianza es lo mismo que decir que nos podemos equivocar con una probabilidad del 15%.

p: es la proporción de individuos que poseen en la población la característica de estudio. En este caso, que cuenten con la mayoría de edad.

q: es la proporción de individuos que no poseen esa característica, es decir, los menores de 18 años.

n: es el tamaño de la muestra, es decir, el número de encuestas que se realizaron.

⁷⁵ Las dotaciones anteriores son acciones agrarias aisladas, como es el caso de San Antonio Soda (Gustavo Díaz Ordaz), fundada en 1940, o los ejidos de Nuevo Béal, 20 de Noviembre y Álvaro Obregón (Zoh-Laguna), que en la década de los sesenta ya se habían creado por resolución presidencial.

⁷⁶ El ingenio azucarero del sur de Quintana Roo llegó a ser un ejemplo de aprovechamiento forestal a seguir en Friburgo, Alemania, según Hugo Galetti, Director técnico forestal de la Sociedad de Productores Forestales Ejidales de Q. Roo, S.C.

población en un área tan alejada y aislada del resto del país. El repoblamiento se dio en los costados de la carretera federal Escárcega-Chetumal y al sur de la región de Xpujil y fue realizado mayormente con campesinos que emigraron del centro y este del país (Laguna, 2005), que no habían podido ser ubicados en los márgenes del Río Candelaria ni en terrenos de los Municipios del Carmen, Champotón y Campeche (Pino, 1997).

No todos los programas económicos puestos en ejecución tuvieron un desenvolvimiento similar ni igual impacto social y económico territorial. Se destaca el fracaso del programa pecuario de ganadería extensiva (Laguna, 2005), como consecuencia de la dificultad de conseguir agua en esta zona limítrofe, pues se haya a más de 100 metros de profundidad y no había energía eléctrica para extraerla por medio de bombas de combustión interna, o bien se encuentra a menos profundidad, pero no es apta para consumo humano o animal, puesto que contiene partículas de yeso.

También se pretendía con estos proyectos de atracción de población que el, en aquel entonces, Territorio Federal de Quintana Roo, se transformara en Estado, para lo cual necesitaba contar con las bases económicas necesarias y un mínimo de 80 mil habitantes, cantidad que se logró alcanzar y permitió que, el 8 de octubre de 1974, Quintana Roo naciera como estado libre y soberano. Para ello no solo se promovieron los programas económicos comentados, sino que también se llevaron a cabo acciones encaminadas al desarrollo de la entidad por medio de la construcción de obras de infraestructura básica: la red de carreteras, la ampliación de los servicios a la población (electrificación de las localidades rurales, impulso a la educación primaria y media, entre otros) y a la producción (obras de irrigación, dotación de tierras y colonización).

De todas estas dificultades derivadas del proceso de poblamiento habló Juan Manuel Mauricio Leguizamo, Coordinador de la CONABIO en la Península de Yucatán, en entrevista personal celebrada el 24 de abril del 2017.

La zona limítrofe entre Campeche y Quintana Roo tiene un área protegida, como es Calakmul, con muchos ejidos periféricos que están usando los recursos de manera diferente, con población de origen muy variado, veracruzanos, michoacanos, chiapanecos mestizos, Chiapanecos indígenas... esta población tenía problemas en sus lugares de origen y fueron inducidos a poblar esta zona para crear el Estado (de Quintana Roo). Se les ofreció tierras desmontadas,

viviendas, maquinarias... El geógrafo Ángel Bassols Bata-
lla en su libro “Geografía Económica de México” se plan-
teaba que México tiene el sureste con tierras improducti-
vas, en donde hay selva, se necesitaba incorporar este te-
rritorio al desarrollo nacional. Se necesitaba una “marcha
al trópico” y por eso en la década de los 70 se creó la Comi-
sión Nacional de Desmontes y se ofreció desmontar hectá-
reas para que la gente llegara (...) Todo este proceso, desde
el punto de vista cultural, es un rompimiento fuerte. Por
un lado, el gobierno los invitó a poblar, por dos razones, una
es la creación del Estado de Quintana Roo y, por otro, es
que se trata de una zona de frontera. No había gente cui-
dando los límites. Hay que recordar que el problema de la
guerra civil de Guatemala provocaba el paso de gente y Be-
lice era un protectorado inglés que también ocasionaba pro-
blemas. Por eso se creó Othón P. Blanco como una especie
de capitanía de puerto marítimo como frontera con Belice.
No les preocupaba de dónde viniera la gente, lo importante
era que poblaran y cultivaran, pero esto fue un problema
porque no conocían las tierras, ni el clima ni el medio am-
biente al que venían a producir. Ahí están las consecuen-
cias. ¿Cuántos proyectos realmente han funcionado aparte
de la caña? Se intentó el arroz, la ganadería no ha sido po-
sible, los granos fueron imposible. Después de 45 años solo
la caña ha sido el único proyecto exitoso.

De la observación de la Tabla 20, se puede deducir que, a par-
tir de la década de los 80, la cantidad de habitantes foráneos se
elevó en el caso de Campeche a una cuarta parte de su población
y en el caso de Quintana Roo es una condición presente en más
de la mitad de sus habitantes. Este fenómeno se reproduce en el
Municipio de Calakmul, donde el porcentaje de habitantes naci-
dos fuera de Campeche es casi la mitad, lo que indica que este ha
sido receptor importante de migrantes de otros estados del país,
especialmente en la década en la que se constituyó como munici-
pio por medio del Decreto número 244, el 31 de diciembre de
1996⁷⁷.

La razón de esta inmigración en la década de los ochenta fue
que hubo problemas de tierra en Chiapas, Veracruz y Puebla, que
trajo consigo la llegada masiva de indígenas y campesinos al sur

⁷⁷ Emitido por la LV Legislatura del H. Congreso Constitucional del Estado Libre y
Soberano de Campeche y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional
del Estado de Campeche

de Campeche, concretamente su ubicaron unos cerca de la frontera con Guatemala y Belice y otros en los linderos con Quintana Roo. Aún en los noventa, como resultado de los desplazamientos de indígenas de los altos de Chiapas y de la región de Ocosingo, decidieron establecerse en el sur del Municipio de Hopelchén, lo que agravó aún más las condiciones de vida de miles de *zotziles*, *tzeltales*, *choles* y otros, por la falta de agua y apoyos productivos (Pino, 1997).

Tabla 20. Evolución histórica del porcentaje y cantidad de nacidos y foráneos en Campeche, Quintana Roo y Calakmul

		Censos Generales de Población y Vivienda					Encuesta Intercen-sal
		1970	1980	1990	2000	2010	2015
Campeche	Población total (n° habi-tantes)	251.556	420.553	535.185	690.689	822.441	899.931
	Nacidos en la Entidad (n° habi-tantes)	208.861	337.422	402.837	524.000	622.007	683.947
	Nacidos en la Entidad (%)	83'0	80'2	75'3	75'8	75'6	76'0
	Nacidos fuera de la Entidad (número de habi-tantes)	42.695	83.131	132.384	166.689	200.434	215.984
	Nacidos fuera de la Entidad (%)	17'0	19'8	24'7	24'2	24'4	24'0
Quintana Roo	Población total (n° habi-tantes)	88.150	225.985	493.277	874.963	1.325.578	1.501.562
	Nacidos en la Entidad (n° habi-tantes)	48.875	100.701	201.342	367.591	577.417	690.718
	Nacidos en la Entidad (%)	55'4	44'6	40'8	42'0	44'5	46'0
	Nacidos fuera de la Entidad (número de habi-tantes)	39.275	125.284	291.935	507.372	748.161	810.844

		Censos Generales de Población y Vivienda					Encuesta Intercensal
		1970	1980	1990	2000	2010	2015
	Nacidos fuera de la Entidad (%)	44'6	55'4	59'2	58'0	56'5	54'0
Calakmul	Población total (n° habitantes)	No se había constituido el Municipio			23.115	26.882	28.424
	Nacidos en la Entidad (n° habitantes)				11.710	14.900	No hay datos a nivel municipal
	Nacidos en la Entidad (%)	No se había constituido el Municipio			50'6	55'4	
	Nacidos fuera de la Entidad (número de habitantes)				11.405	11.982	
	Nacidos fuera de la Entidad (%)				49'4	44'6	

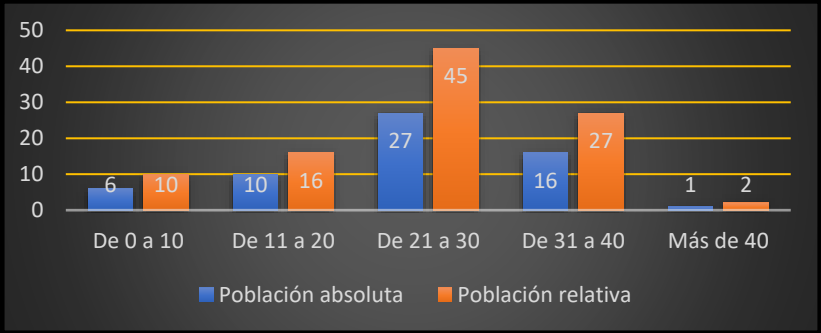
Fuente: Elaboración propia, en base a datos de INEGI: Censos Generales de Población y Vivienda 1970-2010), Encuesta Intercensal (2015), Anuario estadístico y geográfico de Campeche (2017a) y Conociendo Quintana Roo (2016)

Las tasas de crecimiento poblacional intercensal indican que la región de Calakmul tuvo un crecimiento muy superior a la tasa intercensal tanto a nivel estatal (tanto de Campeche como de Quintana Roo), como nacional, debido a un intenso flujo migratorio intraestatal e interestatal entre los años sesenta y los ochenta, sin embargo, en las décadas siguientes esta tasa disminuyó incluso por debajo de la tasa estatal y nacional. De hecho, esta parte fronteriza de Quintana Roo con Campeche es la que menos crecimiento poblacional tiene en todo el territorio quintanarroense (Laguna, 2005). Esto se ha podido verificar por medio del trabajo de campo (Figura 53).

Un porcentaje importante de sujetos con derecho a parcela y solar nacieron en un municipio diferente a Calakmul o en otra entidad federativa mexicana. Del trabajo de campo realizado (Figura 54), se infiere que el Estado del que más proceden los habitantes de la región objeto de estudio es Tabasco, seguido de

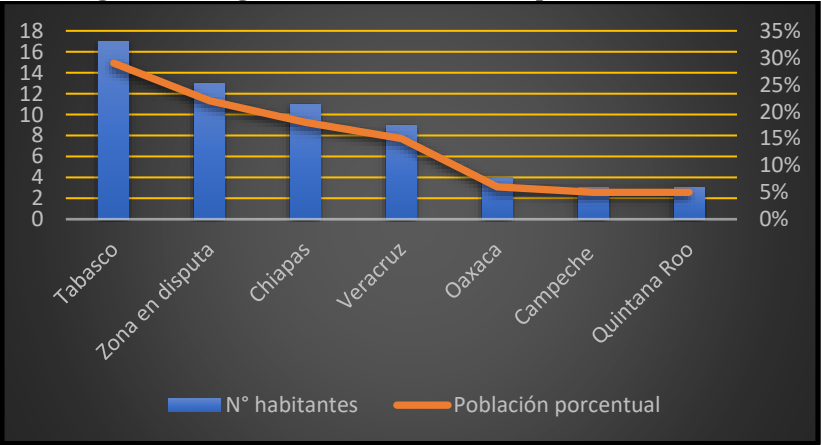
Chiapas, Veracruz y Oaxaca. De los encuestados, ni siquiera una cuarta parte es oriunda de las localidades en disputa. A pesar de ello, están satisfechos con el lugar en el que viven y casi todos (92%) declaran no tener intención de volver a migrar y permanecer en sus tierras.

Figura 53. Años de residencia en el territorio en conflicto de los encuestados



Fuente: Elaboración propia

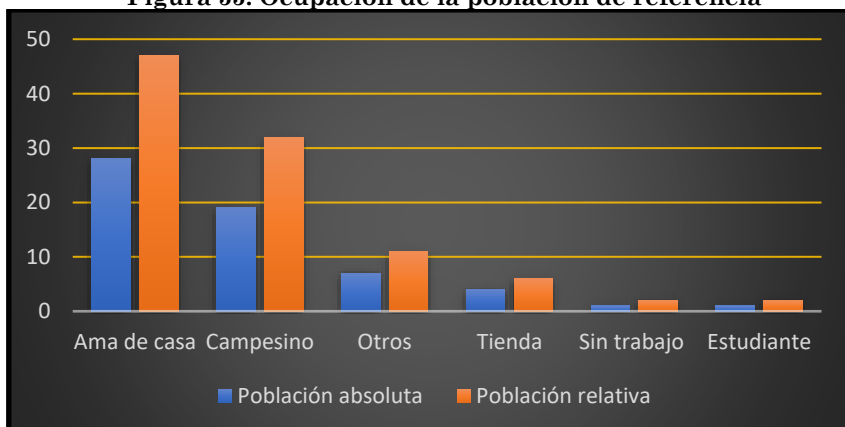
Figura 54. Lugar de nacimiento de la población muestra



Fuente: Elaboración propia

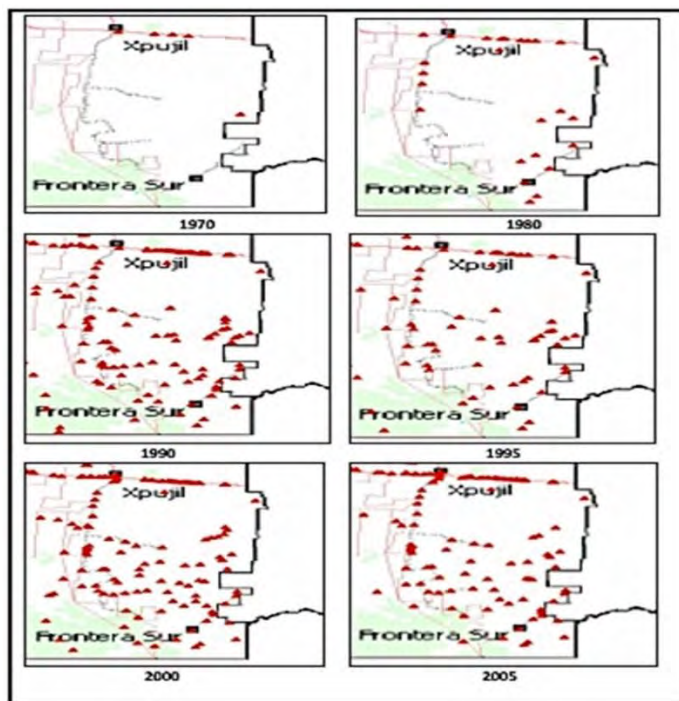
Con relación al proceso espacial de poblamiento, se puede hacer un seguimiento, desde la década de los 70, por medio de la observación de la Figura 55.

Figura 55. Ocupación de la población de referencia



Fuente: Elaboración propia

Figura 56. Proceso de poblamiento espacial de la zona objeto de estudio desde la década de los 70



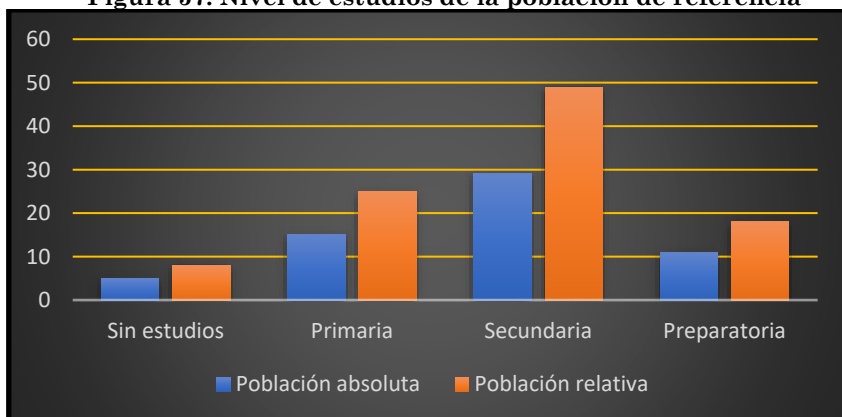
Fuente: Elaboración propia con base en Censos de Población y Vivienda (1970-2000) y II Censo de Población y Vivienda 2005

La dinámica de poblamiento indica que entre conteo y conteo han ido surgiendo nuevas localidades, algunas con carácter permanente y otras, temporal. La razón que atrajo a estos colonos es

la dotación de tierras que se les ofrecía para ocupar este “espacio vacío”, en una zona tan sensible como lo es la fronteriza con Belice y Guatemala. Se les brindaba la oportunidad de trabajarlas para su propio provecho, lo cual no podían realizar en sus estados de origen, con una mayor presión social sobre la tierra, en donde muchos tenían que cultivar los terrenos, pero a favor de un patrón. Esa es la razón que motivó el desplazamiento de más del 96% de los encuestados, no nacidos en esta región. No en vano, la mayoría de los hombres de la población muestra son campesinos y sus mujeres, amas de casa (Figura 56). Este dato concuerda por el rezago educativo de estas personas, pues la gran mayoría (82%) no supera el nivel de estudios de secundaria y ninguno de los encuestados cuenta con estudios superiores (Figura 57). Los espacios productivos de dichas poblaciones están ocupados por tres actividades: la producción de maíz para autoconsumo mediante el uso de la técnica agrícola de roza, tumba y quema, el cultivo comercial del chile jalapeño y la extracción de productos silvestres (García y Pat, 2000). Estos sistemas de producción cuentan con un bajo nivel tecnológico y bajos rendimientos.

La asistencia técnica y la capacitación son escasas, lo cual limita el desarrollo de dichas actividades. El nivel de organización es incipiente y de baja participación. No existen canales de comercialización. A pesar de todo ello, Kú, Pool, Mendoza y Aguirre (2013) aseguran que es posible mejorar los rendimientos del chile jalapeño y del maíz incorporando nutrimentos al suelo, con un mejor manejo de agroquímicos, mediante el uso de leguminosas como abono verde y cultivo de cobertura, con la rotación y diversificación de cultivo y, en general, por medio de estrategias agroecológicas acordes a las condiciones locales que permitan diseñar sistemas integrales de producción. El papel de las instituciones encargadas de promover el desarrollo rural será fundamental al invertir en esquemas continuos de capacitación y asistencia técnica en la parte tecnológica, organizativa y de mercado. En la zona objeto de estudio hay ejidos que cuentan con su carpeta básica en Quintana Roo y otros en Campeche, sin embargo, tal documento no define límites entre entidades federativas.

Figura 57. Nivel de estudios de la población de referencia



Fuente: Elaboración propia

4.- PERCEPCIÓN POBLACIONAL DEL CONFLICTO TERRITORIAL

Las zonas fronterizas, como lo es ésta en estudio, son, generalmente, áreas complejas, abiertas o cerradas, activas o inactivas, despobladas o habitadas, permeables o impermeables, en las que es evidente la poca presencia del Estado, favoreciendo distintas formas de contrabando, la presencia del narcotráfico, o los conflictos y ocupación por grupos armados. “Estas circuns-tancias se observan en muchos bordes y espacios fronterizos latinoamericanos, jalonándose en el tiempo de litigios, tensiones, pleitos y contenciosos” (Cabero, 2015, p. 223).

Por medio de las encuestas levantadas durante el trabajo de campo, en los meses de noviembre y diciembre del 2017, se pudo tener un conocimiento más certero de las condiciones en las que vive la población asentada en este territorio en conflicto y cómo este repercute en su nivel de vida. También se entrevistó a alguno de los pobladores y como muestra representativa se transcribe a continuación lo que manifestó el 21 de diciembre de 2017, José Jesús García López, habitante de Bella Unión de Veracruz

Llevo viviendo aquí 10 años. La documentación dice que estamos en Campeche, pero me gustaría pertenecer a Quintana Roo. No tengo pensado irme a vivir a otro lugar (...) Considero que hasta hoy los dos Estados han contribuido con calles, caminos cosecheros y otros pequeños beneficios. Por parte de Campeche, nos han dado captadores de agua. Los dos estados apoyan de manera equilibrada (...) El mayor inconveniente de vivir aquí es que no

tenemos médico. Está a 80 kilómetros por un lado y a 120 por el otro. Nos queda más cerca el hospital de Quintana Roo. El mayor beneficio de vivir aquí es que contamos con maíz, frijol, azúcar, camote y animales (pollo, guajolotes...). Toda la comida la producimos nosotros. Dependemos de nosotros mismos. Para hacer el parque nosotros pusimos la mano de obra y el gobierno nos dio el dinero (...) Se podría mejorar el nivel de vida consiguiendo casas para los del pueblo. Casas dignas. Hicieron unas de PVC hace años. En Laguna de Alvarado ya las han hecho (...) Sí me gustaría que los gobiernos nos atendieran de manera conjunta porque habría menos peligro. En un poblado se matan dos o tres. Habría más coordinación en materia de seguridad, porque también hay asaltos y quitan el dinero.

Se le preguntó a la población de referencia acerca de la presencia de ciertas actividades irregulares que se pudieran estar llevando a cabo en sus localidades (Figura 58). Con base en los resultados obtenidos, se podría afirmar que es casi inexistente la presencia de migrantes, lo cual es entendible al no haber poblados del lado de Guatemala, al ser zona de entrenamiento de *kai-biles*⁷⁸. No obstante, uno de los “pasos” de acceso a México por parte de latinoamericanos está localizado precisamente en el área de Caobas-Arroyo Negro, que se encuentra en esta zona del conflicto limítrofe. Esta ruta la describen Barrachina, Monjaraz, Ramos y Sánchez (2013), así como las condiciones existentes en ese punto fronterizo en cuanto a cuestiones migratorias se refiere. El propio Barrachina (2010, pp. 377) reconoce que: “hay otras vías de internación a México preferidas por los centroamericanos, como por El Ceibo, en Tabasco y por Corozal, en Chiapas, donde evitan caminos complicados, especialmente en época de lluvias”, como los de la zona objeto de estudio en este trabajo. Igualmente se niega que se practique la cosecha de cultivos prohibidos, como puede ser el *cannabis*. Esta zona no es productora de drogas, pero sí lo es del trasiego de la misma, como se expondrá más adelante en este capítulo. Para el tránsito de la cocaína por este territorio se necesita de la presencia de personas que se encarguen del apoyo logístico, lo que quizá se vea reflejado en ese 28% de la población de referencia que admite la existencia de gente peligrosa en la zona, ajena a la propia gente de las comunidades. Sorprende comprobar que tan solo un poco más del 20%

⁷⁸ Soldados de élite del Ejército de Guatemala preparados para llevar a cabo operaciones especiales de inteligencia y contra la delincuencia terrorista.

de los encuestados admitieron que se llevan a cabo actos de tala clandestina y caza, lo cual contrasta con las declaraciones del Presidente Municipal de Calakmul en la administración del 2018 al 2021, Luis Felipe Mora Hernández, quien admitía que estas actividades ilegales se presentan a diario en esta zona sureña, a pesar de los esfuerzos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) y la Gendarmería Nacional (La Jornada Maya, 5 de noviembre de 2018).

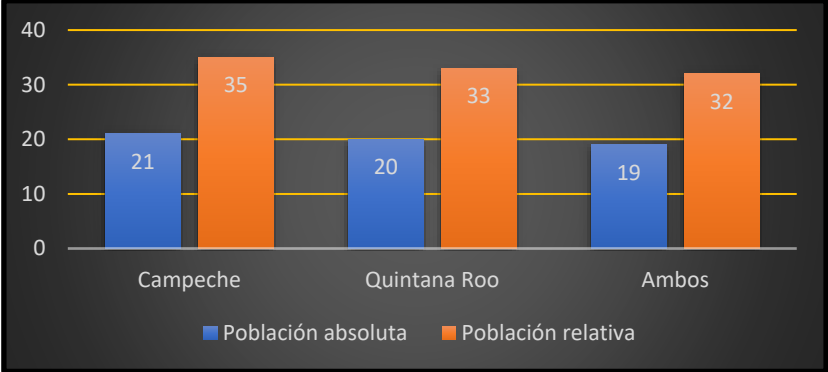
Figura 58. Presencia de situaciones irregulares en el territorio en conflicto, según la población de referencia, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia

La única actividad irregular, con una importante presencia, que confesaron que se está produciendo es la de la doble credencialización (63% de los encuestados), y es que hay que tener en cuenta que muchos, conscientes de que se trata de algo ilegal, dicen contar con tan solo una credencial para votar. Antes de iniciar los comicios locales, el Instituto Nacional Electoral (INE) instala módulos de empadronamiento de Quintana Roo y de Campeche en las poblaciones de la región limítrofe y el ciudadano es quien decide en qué padrón electoral estar. Hay localidades en las que se instalan casillas para los quintanarroenses en una escuela y en otra, para los campechanos. Desde el punto de vista electoral esta acción no ha tenido ninguna impugnación ya que, al parecer, la mayor responsabilidad de las instituciones es acercar el servicio electoral a los ciudadanos, sin importar de donde sean.

Figura 59. Estado en el que considera estar residiendo la población de referencia



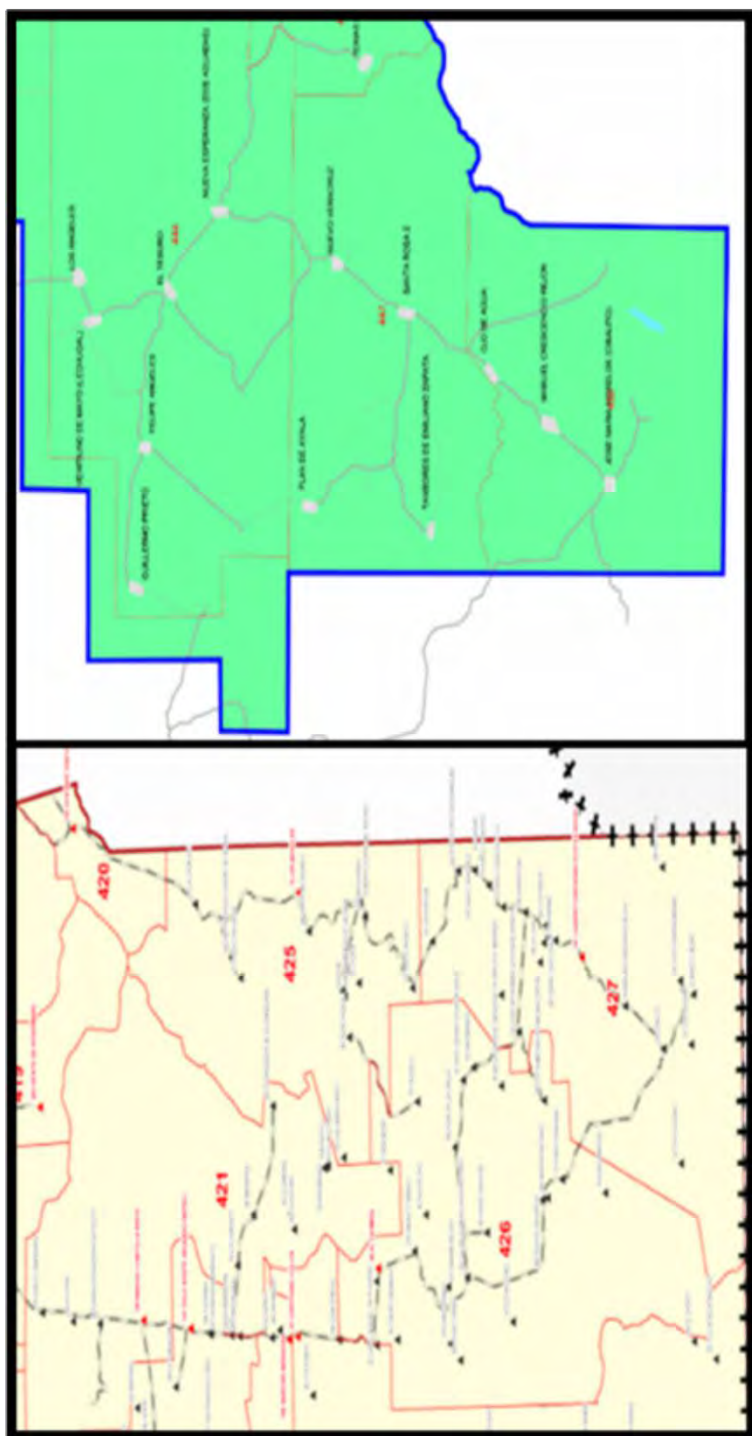
Fuente: Elaboración propia

Tabla 21. Relación de la superposición geográfica de secciones electorales de Campeche y Quintana Roo, de los Distritos 21 y 13, respectivamente

Número de sección campechana	Número de sección quintanarroense
420	417
425	444
426	447
427	447 y 450

Fuente: Elaboración propia con base en Figura 4.9

De ambas credenciales, los ciudadanos tan solo pueden usar la última en haber sido tramitada para ejercer el derecho al voto, pero hacen uso indistinto de ellas a la hora de aprovechar apoyos y beneficios asistenciales que les aporten ambas entidades federativas enfrentadas. Esto provoca que la población tenga bastante confusión acerca de en qué Entidad Federativa vive, si en Campeche o en Quintana Roo (Figura 59). Como se puede comprobar, esta situación es fomentada desde las instituciones, como el INE, las cuales tampoco tienen claro a qué Estado pertenecen estas localidades situadas en el territorio en conflicto. Un evidente ejemplo de esto se encuentra en el hecho de que el distrito electoral 21 del Estado de Campeche se superpone con el distrito 13 de Quintana Roo, los cuales poseen secciones que coinciden geográficamente (Tabla 21), y se puede comprobar tras la observación de la Figura 60.



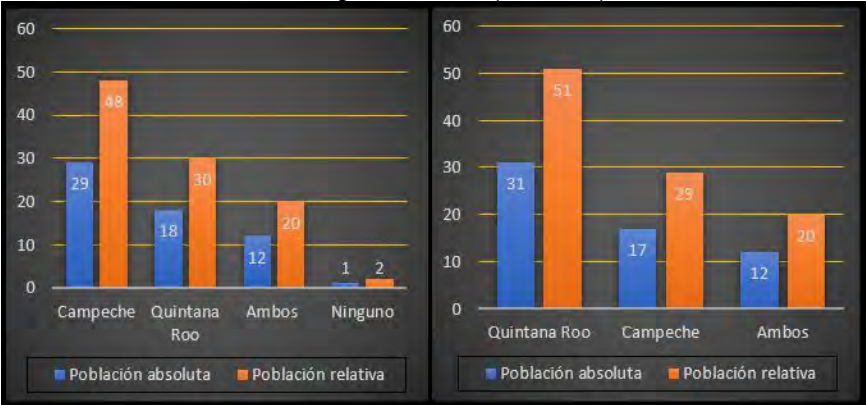
60. Detalle de la división en secciones del distrito electoral 21 de Campeche (izquierda) y 13 de Quintana Roo (derecha)
Fuente: Instituto Electoral de Quintana Roo (IEQROO, 2018) e Instituto Electoral del Estado de Campeche (IEEC, 2010)

La situación aquí descrita hace que estas localidades encajen perfectamente en la categoría de pueblos promiscuos (Rivero, 2017; Cabero, 2015), que son aquellos que pueden pertenecer simultáneamente a entidades diferentes, pues allí viven sus habitantes mezclados y sujetos a jurisdicciones diversas.

Asuntos diferentes son saber a qué Estado se pertenece y otro a cuál se querría pertenecer. A la hora de formular esta pregunta aspiracional, se partía de la idea lógica de que los pobladores desearían ser de la Entidad Federativa que más ventajas les estuviera aportando. No obstante, uno de los resultados extraídos de la encuesta nos muestra que la realidad es la contraria. Mientras que la mitad de los encuestados reconoce que Campeche les da mayores beneficios, son también la mitad de la población muestra los que quisieran que sus localidades fueran de Quintana Roo.

La razón que expresaban era que les queda más próxima la ciudad de Chetumal (a unos 120 kilómetros desde Xpujil), capital de dicho Estado, que la capital de Campeche, a 300 kilómetros por carretera, o que Escárcega, ciudad de cierta importancia más próxima, a 150 kilómetros, pero que carece de servicios de salud o educativos de importancia. El académico de la Universidad Autónoma de Campeche, E. Pino Castilla (1997) confirma esta situación: “los campesinos e indígenas asentados en el suelo campechano prefieren viajar a Chetumal para arreglar documentos, hacer compras, vender sus productos y llevar a sus enfermos, y no hacerlo en Campeche” (p. 199) (Figura 61).

Figura 61. Estado que más apoyo brinda a la población de referencia (izquierda) y entidad federativa de su preferencia (derecha)



Fuente: Elaboración propia

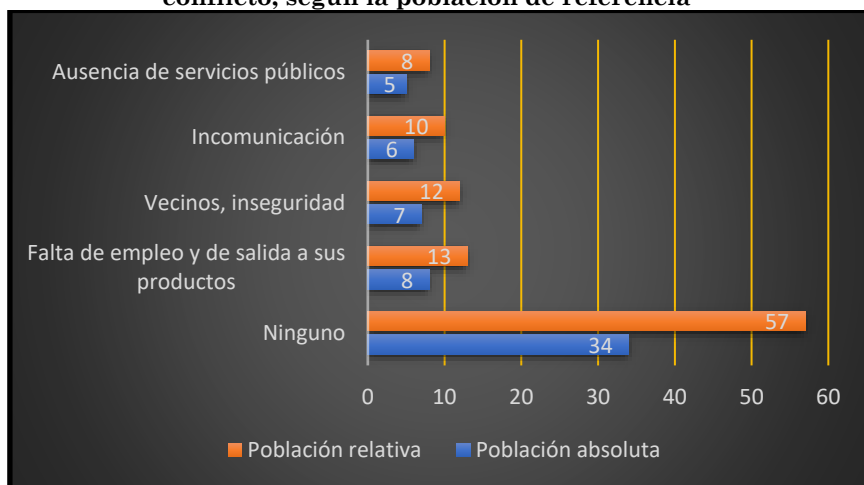
La otra premisa que no confirmó la encuesta es que los pobladores no estarían satisfechos de estar viviendo en un territorio en conflicto. Los indicadores no son muy halagüenos para esta región. Para el caso del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en 2010, el 90% de los ejidos del territorio en conflicto se encontraban por debajo de la media nacional y el 43% de ellos tenían un grado de rezago social alto. En cuanto al Índice de Seguridad Alimentaria (ISA), señala que el 34% de los hogares de los ejidos estudiados no cubren, con el ingreso mensual que perciben, los costos de la canasta básica alimentaria.

Este problema de la marginación está presente en la sociedad estudiada y, de acuerdo con el CONAPO, es debido a que están ausentes ciertas oportunidades para el desarrollo y las capacidades para conseguirlas. Si dichas oportunidades no se evidencian directamente, las comunidades y las familias que viven en esta situación se ven expuestas a ciertos riesgos y vulnerabilidades que les impiden alcanzar determinadas condiciones de vida.

Todas estas condiciones de vida harían presuponer que la población de referencia mostraría su descontento por vivir ahí, sin embargo, más de la mitad de los encuestados manifiestan no encontrar ningún inconveniente derivado de estar residiendo en esa zona (Figura 62). Por el contrario, casi el 80% está feliz por poder vivir con tranquilidad, proporcionada por el hecho de ser dueños de sus propias tierras, de no tener que rendirle cuentas a un patrón y de tener tiempo para disfrutar de sus días (Figura 63).

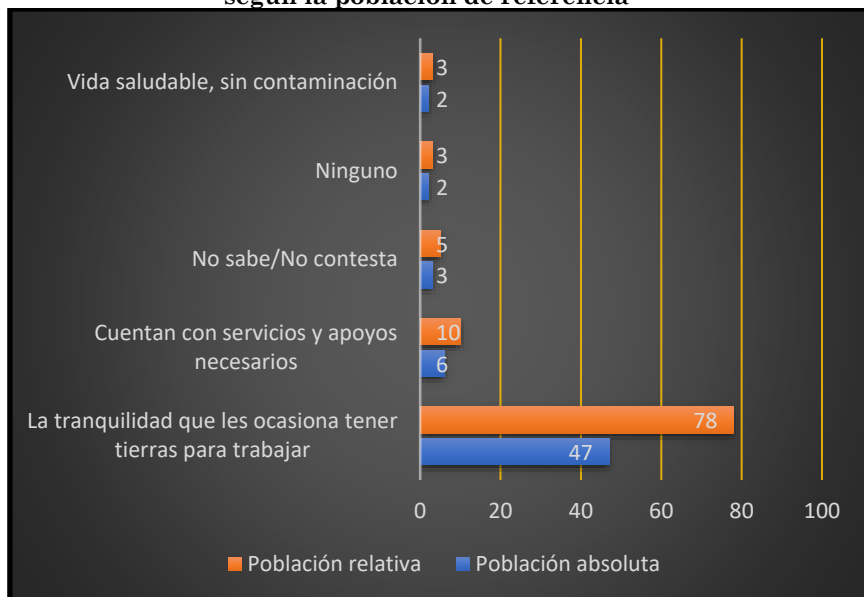
A la hora de evaluar la calidad de los servicios públicos con los que cuentan en sus localidades, las calificaciones son positivas, están contentos con los servicios de luz, agua, educación y salud, los cuales no son prestados por el municipio. Sin embargo, cuando se trata de valorar servicios y funciones públicos que sí les corresponden a estos entes locales, de acuerdo con el Artículo 115, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta que estos o no se prestan o se hace en malas condiciones (Figura 64). De esta situación se quejó el propio Presidente Municipal electo de Calakmul, Luis Felipe Mora Hernández, a pocos días de tomar protesta de su cargo para el periodo de administración 2018-2021: “Los servicios públicos son el problema que toda administración ha tenido, por lo que Calakmul, además de no ser la excepción, resulta peor, pues hay demasiadas carencias que el Ayuntamiento no atendió y que necesita el doble de esfuerzo para brindarles a los ciudadanos el apoyo y los servicios que merecen” (El Sur de Campeche, 5 de septiembre 2018).

Figura 62. Mayor inconveniente de vivir en el territorio bajo conflicto, según la población de referencia



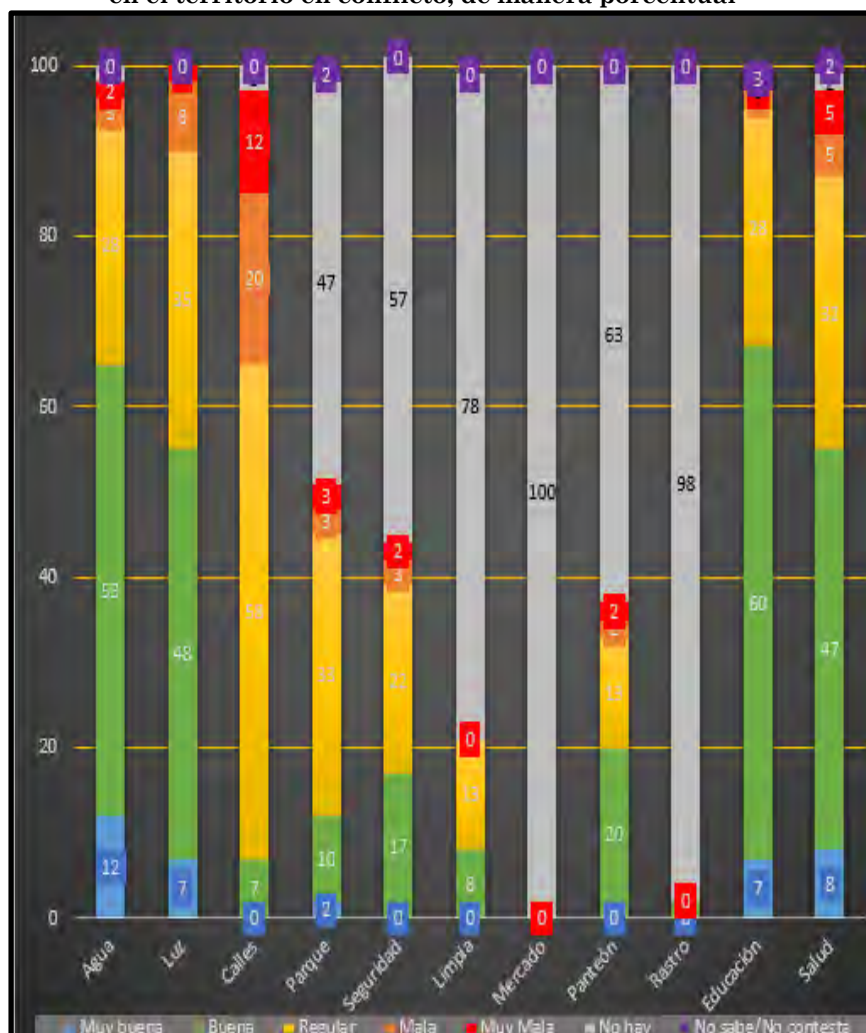
Fuente: Elaboración propia

Figura 63. Mayor beneficio de vivir en el territorio bajo conflicto, según la población de referencia



Fuente: Elaboración propia

Figura 64. Percepción de la calidad de los servicios públicos en el territorio en conflicto, de manera porcentual



Fuente: Elaboración propia

De los servicios señalados en la Figura 64, el peor calificado por los pobladores es el de las calles, lo cual afecta al derecho humano a la movilidad, el cual se está peleando por la vía jurisdiccional en la zona objeto de estudio.

Los pobladores de comunidades indígenas de alta marginación en la zona limítrofe lograron que, el 28 de febrero del 2023, los Juzgados Federales ordenaran a la autoridad que les dote de obra pública de competencia municipal.

Se trata de habitantes de la comunidad de Nuevo Paraíso a quienes el Juez Tercero de Distrito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región con sede en Xalapa, Veracruz, les concedió el amparo promovido, tras quejarse de falta de atención social a su localidad y ser excluidos del Programa Inversión Anual 2022 del gobierno de Othón P. Blanco.

En la sentencia emitida, el juzgador ordena frenar la omisión reclamada y se pronuncie sobre las necesidades de la comunidad de Nuevo Paraíso, respecto a la prestación de servicios públicos municipales, acceso a la movilidad en condiciones de seguridad vial, es decir, calles dignas.

La localidad de Nuevo Paraíso constituye una subdelegación reconocida desde el Bando de Policía y Gobierno del Ayuntamiento de Othón P. Blanco y la omisión para ser tomada en cuenta en la distribución del presupuesto público para obra social es una flagrante discriminación, más grave aún si se tiene en cuenta que se trata de una comunidad indígena de alta marginación y pobreza, consideró el Juez.

De acuerdo con el abogado Andrés Blanco Cruz, juicios de amparo similares al que ha favorecido a la comunidad de Nuevo Paraíso, esperan ser resueltos en beneficio y atención de San Antonio Soda, Nuevo Progreso, Guillermo Prieto, Caña Brava, Los Ángeles, 21 de mayo, 16 de septiembre, Dos Naciones y Pioneros del Río, para que también sean atendidas con obra social.

El servicio que resulta mejor calificado es el de la educación, debido a que varias localidades cuentan con centros educativos tanto de Campeche como de Quintana Roo,

como ocurre en el Dzivalito (José María Morelos y Pavón), donde tan solo una calle separa los planteles, incluso tratándose del mismo nivel educativo, como sucede en Josefa

Ortiz de Domínguez⁷⁹ (Figura 65).

No obstante, en el sector educativo también se dejan notar las consecuencias negativas derivadas de encontrarse estas

⁷⁹ Los niños en edad escolar de la zona limítrofe se encuentran confundidos, debido a que durante su educación primaria entonan el himno mexicano y campechano, mientras que en la secundaria cantan el himno mexicano y quintanarroense, debido a que las escuelas pertenecen a distintos Estados.

También les afecta el hecho de que el horario de invierno no es el mismo en Quintana Roo y en Campeche, ya que estas entidades federativas utilizan dos horas diferentes en ese periodo del año. Así, las actividades escolares en preescolar, primaria, secundaria y el Colegio de Bachilleres que se ubica en el poblado Josefa Ortiz de Domínguez, realizan sus actividades con el horario del sureste, porque son escuelas que pertenecen al Estado de Quintana Roo. Por su parte, las escuelas campechanas que se encuentran en estas comunidades realizan sus actividades con el nuevo horario de invierno.

localidades en un territorio bajo indeterminación jurisdiccional, como ocurrió en Josefa Ortiz de Domínguez. El Colegio de Bachilleres de Quintana Roo instaló allí un módulo de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD), para brindar atención a estudiantes de 16 localidades de la región. Cuando este centro educativo comenzó a funcionar, las autoridades de Campeche elevaron una queja a las autoridades federales de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que regulan el sistema de educación media superior, pidiendo que se cerrara tal escuela alegando que está en territorio campechano, lo cual sería muy perjudicial para los jóvenes que encontraron en ella una alternativa de superación, ya que el bachillerato más cercano se encuentra a 28 kilómetros, en la localidad de El Tesoro, puesta por el gobierno de Campeche, cuyo director amenazó a los pobladores de las localidades con que perderían la beca del programa Oportunidades de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en caso de seguir enviando a sus hijos a la escuela de Josefa Ortiz de Domínguez (Noticaribe, 2013).

Tras el servicio educativo, el que mejor resulta valuado es el del agua potable. La escasez del vital líquido en la zona, como ya se ha señalado, hizo necesario tener que traerlo por medio de acueductos subterráneos desde Dos Aguadas y 16 de Septiembre, en donde se encuentra un cuerpo de agua perenne, la Laguna de Alvarado. Además, se instalaron tres plantas de bombeo, tanques elevados en la mayoría de las localidades⁸⁰ y se dotó de cisternas a los hogares para el almacenamiento de este trascendental elemento (Figura 66).

La infraestructura hidráulica y educativa son las que mejor evidencian la disputa territorial. Bautista (1974) reportaba que Marcos Navarrete Sosa, en aquel entonces comisario municipal en la localidad de San Antonio Soda (reclamada por Campeche hasta la actualidad, bajo el nombre de Gustavo Díaz Ordaz) recordaba que, en 1969, el Gobernador de Quintana Roo, Javier Rojo Gómez, mandó construir para ese pueblo un aljibe y una escuela. Lo que provocó que Campeche protestara por ello y se creara un conflicto que no degeneró en hechos sangrientos por la intervención del ejército⁸¹.

⁸⁰ El 72% de las localidades ubicadas en la zona objeto de estudio cuentan con tanques elevados de agua.

⁸¹ Ahora la escuela tiene una placa con el nombre de Carlos Sansores Pérez, ex gobernador de Campeche, cuyo gobierno terminó los trabajos del aljibe. Sin embargo, el depósito de agua tiene filtraciones en la parte realizada por Campeche y sólo retiene el líquido en la parte iniciada por Quintana Roo (Bautista, 1974).

Figura 65. Planteles educativos en el Dzivalito (arriba) y en Josefa Ortiz de Domínguez (abajo)



Fuente: Ignacio Alonso Velasco, tomadas los días 13 de febrero de 2016

Resulta revelador lo que contó José Manuel Mauricio Leguizamón, en entrevista personal realizada el 24 de abril de 2017, quien fuera delegado de la Secretaría de Desarrollo Social en Quintana Roo durante la gubernatura de Mario Villanueva Madrid

El gobernador me pide que les llevemos agua a toda esa gente. Trabajamos con Conagua para ver las condiciones que había, si hacíamos pozos. No tienen agua en el subsuelo suficiente y a gran profundidad. Además, el agua es salina, no adecuada ni para consumo ni para cultivo, entonces no había otra alternativa que llevar el agua desde Nicolás Bravo hasta allá. Cuando hicimos el proyecto vimos que costaría entre 15 y 20 millones llevar el agua a mil quinientas gentes. Esa inversión en Playa o Cancún permitiría abastecer de agua a mucha más gente (...) El agua

era tan solo un servicio, había que llevarles también otros como caminos, educación, salud, energía eléctrica. La razón por la que no se movilizó a esa gente fue la reforma limítrofe entre Campeche y Quintana Roo. Si movías a la población ya no tendrías al sujeto que tendría que defender los límites de Campeche, se quedaría la zona desértica y por eso se llevó el agua desde Nicolás Bravo y se crearon sistemas de captación de agua a nivel familiar.

La composición química del agua del acuífero de Xpujil, que es el que existe en la zona objeto de estudio, cuenta con altas concentraciones de sulfatos, que la hace inutilizable para consumo general; por lo que se ha generalizado la captación y almacenamiento de agua de lluvia por medio de aljibes y tanques elevados y el aprovechamiento cauto del agua superficial de las aguadas y lagunas, ya que éstas presentan ciertos problemas de contaminación orgánica generada principalmente por el fecalismo al aire libre y por no contar con plantas de tratamiento.

Figura 66. Infraestructura hidráulica en la zona objeto de estudio



Fuente: Ignacio Alonso Velasco, tomadas los días 13 de febrero de 2016, 9 de noviembre y 21 de diciembre de 2017

Esta difícil situación era reconocida en un informe emitido por un Comité Técnico de Evaluación Estatal del gobierno quintanarroense (2019):

La restricción para el manejo del agua en la agricultura y en toda actividad económica, con la variación del clima es propiciadora de la relevancia futura en la captación superficial del agua de lluvia, como se hace actualmente en la zona limítrofe entre los estados de Campeche y Quintana Roo mediante el uso de captadores o curvatos; principio técnico ancestral de la primera mitad del siglo XX, que, ante las dificultades de la baja calidad de los acuíferos, está de regreso (...). El agua es ya, y ha sido un elemento crítico en Quintana Roo. (pp. 7 y 8)

De acuerdo con la Comisión Nacional del Agua (2021), en últimas fechas se han intensificado las perforaciones en la zona sur, específicamente donde se encuentran Nuevo Veracruz, Santa Rosa y Dos Naciones, en las cuales la calidad del agua es buena, ya que, al parecer, se ubican fuera de la zona de yesos. Sin embargo, es necesario efectuar una serie de trabajos de campo que permitan conocer mejor las posibilidades y potencial de esta zona.

Pasa el tiempo, pero el problema se perpetúa. La última inauguración que se ha realizado en la región de infraestructura hidráulica fue el lunes 26 de febrero del 2018, por parte del Gobernador del Estado de Quintana Roo, Carlos Joaquín González, de un Sistema Integral de Abastecimiento de Agua Potable para las comunidades de Caobas y San Antonio Soda. Esto motivó que Campeche sintiera vulnerada su soberanía, a pesar de que dichas localidades llevaban más de seis décadas sin disfrutar del vital líquido⁸².

Los pobladores se veían en la penosa necesidad de acudir a recolectar agua en las aguadas que existen cerca de la comunidad, las cuales en tiempo de sequía se vuelven charcos, lo que hace que el agua se contamine y sea de pésima calidad, poniendo en grave riesgo su salud, especialmente la de los niños y personas de la tercera edad.

La inauguración de esta vital obra hidráulica no fue voluntaria sino fruto de una gran presión de los pobladores, ya que el 1 de septiembre del 2015, 88 habitantes de San Antonio Soda, liderados por el abogado Andrés Blanco Cruz, interpusieron una demanda de amparo ante el Juzgado Primero de Distrito en la Ciudad de Chetumal, la cual quedó registrada bajo el número de

⁸² Se trata de una obra de 14 kilómetros de acueducto de 6 y 8 pulgadas, de 22 kilómetros de red de agua potable de 3 y 4 pulgadas, dos tanques de regulación de 500 y 250 metros cúbicos, todo ello con una inversión de 50.9 millones de pesos para beneficiar a 1,914 habitantes.

expediente 575/2015. Al ganarla, obligaron al Congreso de Quintana Roo a aprobar un presupuesto de 50 millones de pesos para dar cumplimiento a la sentencia de amparo y dotar del vital líquido a San Antonio Soda y Caobas.

Los demandantes solicitaron que se les garantizara el derecho humano al acceso al agua para su consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, como derecho fundamental reconocido en la Constitución Federal y en distintos tratados internacionales firmados y ratificados por México.

Tras el éxito obtenido en San Antonio Soda, los habitantes de las comunidades de Felipe Ángeles, Guillermo Prieto y Caña Brava, todas del Municipio de Othón P. Blanco, en diciembre del 2019 pidieron asesoría al abogado Andrés Blanco Cruz para que les ayudara en el proceso jurídico para lograr que fueran dotados de agua potable. Las dos primeras localidades mencionadas se abastecen del vital líquido por medio de un acueducto construido en los años noventa, el cual se alimenta de pozos que se encuentran en la comunidad de Dos Aguadas. Sin embargo, esa agua no es en cantidad suficiente ni es salubre debido a que el acueducto fue construido para un tiempo de vida útil de diez a quince años. Por lo tanto, ya muestra desperfectos y se rompe constantemente, lo que facilita la entrada de suciedad a la red de distribución. En cuanto a Caña Brava, se encuentra en la misma situación en la que estaba San Antonio Soda. No cuenta con red de agua potable y sus pobladores se abastecen de una aguada.

Estas son las razones por las que estas tres localidades tramitaron juicios de amparo en juzgados con sede en Chetumal. En todos los casos los jueces ordenaron lo mismo que en el asunto de San Antonio Soda, es decir, que las autoridades responsables de Quintana Roo les deben proveer de agua. De nuevo hubo resistencias por parte de estas a cumplir las sentencias de forma inmediata, especialmente por parte del Congreso y de la SEFIPLAN (Secretaría de Finanzas y Planeación). Fue gracias a los requerimientos judiciales y a la presión social que actualmente dichas sentencias se encuentran en vía de cumplimiento. Así, el 19 de diciembre del 2020 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo un presupuesto de egresos del gobierno en el cual se contemplaba la cantidad de cien millones de pesos para dotar de agua potable a las comunidades de Felipe Ángeles, Guillermo Prieto y Caña Brava, en cumplimiento a las resoluciones de los juicios de amparo.

Gracias a ese presupuesto se logró extraer agua potable el día 28 de octubre a una profundidad de 305 metros por medio de los

trabajos de perforación acometidos por la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Quintana Roo (CAPA). Esa obra ha logrado un nuevo presupuesto de 60 millones de pesos para el 2023 y beneficiará, además de a las comunidades que demandaron, a otras adyacentes tales como Los Ángeles, 21 de Mayo, Blasillo, Galeana, Nuevo Paraíso y el Tesoro. En el rubro de la salud no en todos los pueblos hay clínicas, ni médicos de planta que puedan atender una emergencia, por lo que las personas tienen que trasladarse a otras comunidades para ser atendidos. Hay que destacar que la mayoría de las brigadas e infraestructura de salud han sido provistas por el Gobierno de Campeche⁸³ (Figura 67). En esta zona rural se carece de vigilancia policial, pues tan solo hay un destacamento permanente de policía campechana en la comunidad de Josefa Ortiz de Domínguez y una base militar en Dzibalito, por lo que la carretera de Arroyo Negro a Caobas es una vía libre en donde se puede traficar de todo, incluyendo estupefacientes⁸⁴. Esto lo confirmó Jorge Jiménez Alvarado, en entrevista personal celebrada el 31 de marzo de 2017, quien fue Director de Participación Social de CAPA

La comunidad de San Isidro Aguas Amargas se encontraba en la zona de amortiguamiento de Calakmul. Yo la conocí, había 13 familias. Quedé con el comisariado, llamado Sebastián, de formación jesuita, conocía 3 dialectos, era muy inteligente, con ganas de sobresalir. Nos abrieron un camino para llegar a la comunidad. Les llevé beca de CONAFE a las 13 familias. Lo mataron en su milpa por culpa de narcotráfico. En esa comunidad y en otras te dan oportunidad de que entres al ejido siempre que pertenezcas a la misma etnia y que cultives drogas, te dan tu bolsita de semillas al entrar. Pasa con Justo Sierra y Cerro de las Flores. Existe una carretera de 15 metros de ancho, pavimentada a mitad de la selva, de Dzibalito a Dos Naciones, es una pista de aterrizaje.

⁸³ Las autoridades de la Secretaría de Salud de Quintana Roo prometen que construirán un hospital regional en la alcaldía de Nicolás Bravo con el propósito de brindar una atención de calidad a los habitantes de la zona limítrofe, pero hasta el momento todo sigue en promesas.

⁸⁴ En la comunidad de Santa Rosa existía un destacamento de la Secretaría Estatal de Seguridad Pública de Quintana Roo, pero por órdenes superiores fue abandonado dejando a los habitantes indefensos.

Figura 67. Servicios de salud en localidades de la zona limítrofe



Fuente: Ignacio Alonso Velasco, tomadas los días 13 de febrero de 2016, 16 de noviembre y 21 de diciembre de 2017

Gracias a los medios de comunicación se tiene conocimiento de que el Cártel de Sinaloa opera en la zona por medio de avionetas procedentes de Sudamérica, que descargan drogas en el norte de Belice⁸⁵, en la frontera del Río Hondo, el municipio de Bacalar y ahora hasta en los límites de Quintana Roo y Campeche, en el interior de la Península de Yucatán [...] Las avionetas Cessna son las preferidas de los narcotraficantes del Cártel de Sinaloa que operan en el sur de Quintana Roo y Belice, por su autonomía de vuelo, su capacidad de perderse en zonas de monte y de volar a baja altura, así como por aterrizar hasta en potreros, caminos vecinales y caminos sacacosechas, o en cualquier área de tierra o asfalto (Diario Por Esto! Chetumal, 29 de octubre del 2018, pp. 2 y 3).

⁸⁵ El día 3 de noviembre de 2018 se aseguraron 479 kilogramos de cocaína después de que una aeronave intentara aterrizar en las inmediaciones de Junction Democracy, en la frontera norte de Belice, lo que provocó que la policía de este país centroamericano apresara a 25 personas presuntamente relacionadas con este contrabando que tenía como destino el territorio mexicano (Diario de Quintana Roo, 5 de octubre del 2018).

Figura 68. Avionetas encontradas en el año 2018, incendiadas, en las inmediaciones de Quintana Roo y Campeche⁸⁶



Fuente: Diario Por Esto!

Existen al interior de la Península de Yucatán operadores encargados de la logística del aterrizaje, descarga y abastecimiento de estas narcoavionetas. A cambio, se les paga con cocaína pura, la cual almacenan y procesan en Othón P. Blanco y Bacalar, en específico en la comunidad de Limones, del segundo municipio y, finalmente la trasladan a diversas ciudades de la zona sur-sur-este del país para su debida comercialización en zonas caras y de alta plusvalía (Diario Por Esto! Chetumal, 29 de octubre del 2018, pp. 2 y 3).

En entrevista concedida el 6 de noviembre del 2017, por el que fue Secretario de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo

⁸⁶ La avioneta Cessna de la imagen superior fue encontrada el 25 de octubre cerca de un cultivo de soya en las inmediaciones de la comunidad Río Verde, municipio de Bacalar, y la de la imagen inferior fue localizada cerca del poblado de Payo Obispo, del mismo municipio, abandonada sobre la carretera.

del 2016 al 2018, Rodolfo del Ángel Campos, aseguraba que hay un trabajo de coordinación peninsular, al que se adhiere Tabasco, en materia de seguridad:

Sabemos que hay un problema jurídico con respecto a qué estado pertenece la zona, pero en materia de seguridad no podemos dejar de actuar porque el perjudicado sería el ciudadano. Por eso trabajamos en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública de Campeche de tal forma que estamos las dos corporaciones presentes en algunos puntos. Ante delitos flagrantes, viendo nuestros ámbitos de competencia y jurisdicción, podemos actuar y atender mejor al ciudadano que tenga alguna problemática. Algunos delitos se generan de Quintana Roo a Campeche o de Campeche a Quintana Roo, lo que hace que esta coordinación ayude. Podemos combatir desde dentro del Estado hacia esos límites y hacia el interior del otro Estado problemáticas en materia de delitos.

Debe haber coordinación. Hay un trabajo peninsular, con reuniones periódicas de los secretarios de seguridad pública, junto con la policía federal incluso. Algunos delincuentes pueden delinquir en un lugar e irse a vivir a otro estado o aprovechar la oportunidad de frontera y quedarse de un lado porque el otro no puede actuar. Este trabajo en conjunto nos permite que el delincuente no quede impune.

Hechos como los aquí reportados hacen entender que Quintana Roo en cuestiones de seguridad se encuentre posicionada en el lugar 29 de un total de 32 entidades federativas mexicanas, mientras que Yucatán resulta ser el Estado más seguro del país, seguido por Campeche en la sexta posición, (World Justice Project, 2022). El gobierno de Yucatán le atribuye su éxito a “la cooperación comunitaria y colaboración con la policía y el gobierno local” (Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, 2018, p. 340). Estos datos se correlacionan también con la percepción que tienen los ciudadanos sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia a nivel peninsular, pues los indicadores de Campeche y Yucatán muestran una mayor confianza que en el caso de Quintana Roo (Tabla 22)

Tabla 22. Percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia en la Península de Yucatán

	Fiscalía General de la República (FGR)	Policía Estatal	Policía Ministerial o Judicial	Ministerio Público (MP) y Fiscalías Estatales	Jueces
Yucatán	22.4	20.6	18.6	18.4	17.0
Campeche	11.2	9.7	13.9	14.3	17.6
Quintana Roo	19.6	6.8	10.9	10.2	11.9

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2021)

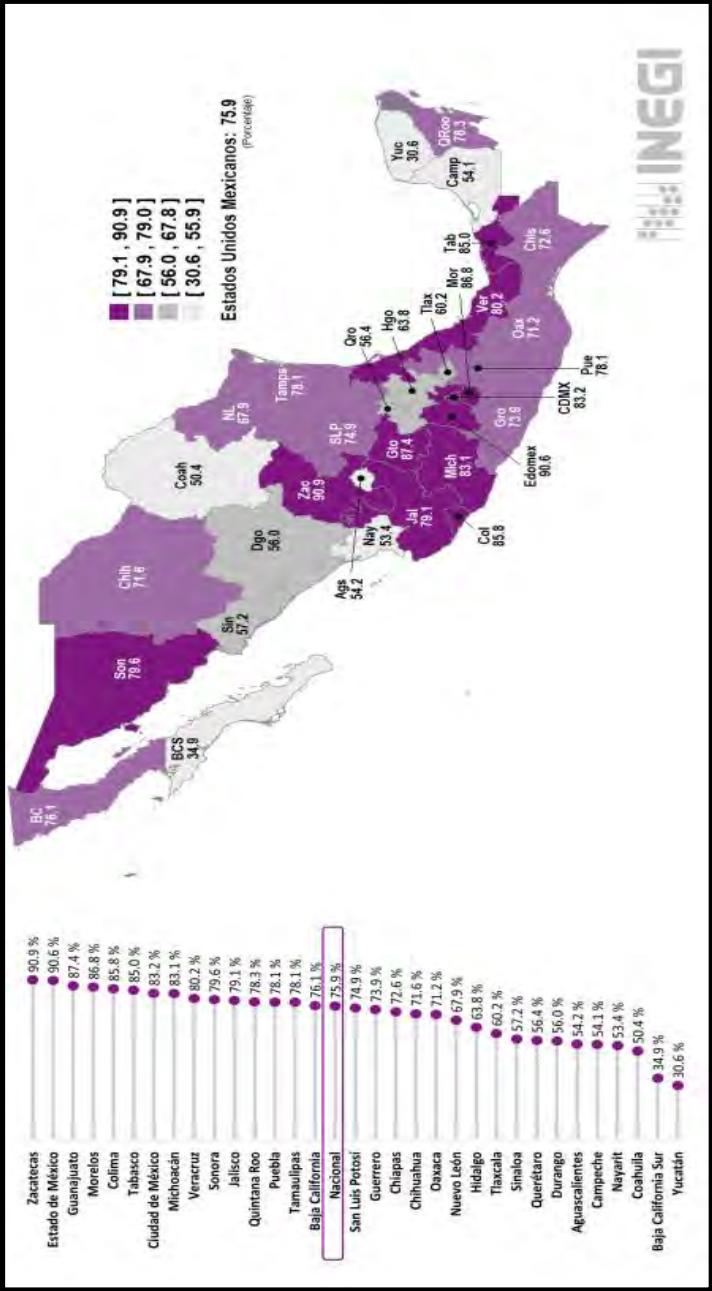
A la vista de estos indicadores, no es de extrañar que la percepción que tiene la población con respecto a la inseguridad pública sea mucho mejor en Yucatán y Campeche que en Quintana Roo (Figura 69).

El jueves 27 de septiembre del 2018, Del Ángel fue sustituido en el cargo por Jesús Alberto Capella Ibarra, quien en su toma de protesta habló de aplicar un modelo policiaco interestatal llamado Programa Peninsular de Seguridad, que abarcaría a las Secretarías de Seguridad Pública de los tres estados de la Península de Yucatán con el objeto de unificar y fortalecer criterios de prevención y reacción (Por Esto! Quintana Roo, 2018).

Esta coordinación policiaca peninsular también se ejerce por medio de la Décima Brigada de la Policía Militar, cuyo cuartel su ubica en la zona continental de Isla Mujeres, espacio que aloja a tres mil doscientos elementos, divididos en tres batallones, que se encargan de reforzar la seguridad y vigilancia de Quintana Roo, Yucatán y Campeche.

Los gobernadores de dichas entidades federativas han firmado un convenio con la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y con la Secretaría de Marina (SEMAR) con la finalidad de que los militares asuman tareas de seguridad pública y combate contra el crimen organizado en su región militar (Barrachina, 2018).

Figura 69. Percepción de la población respecto de la inseguridad pública en su entidad federativa entre marzo y abril 2022

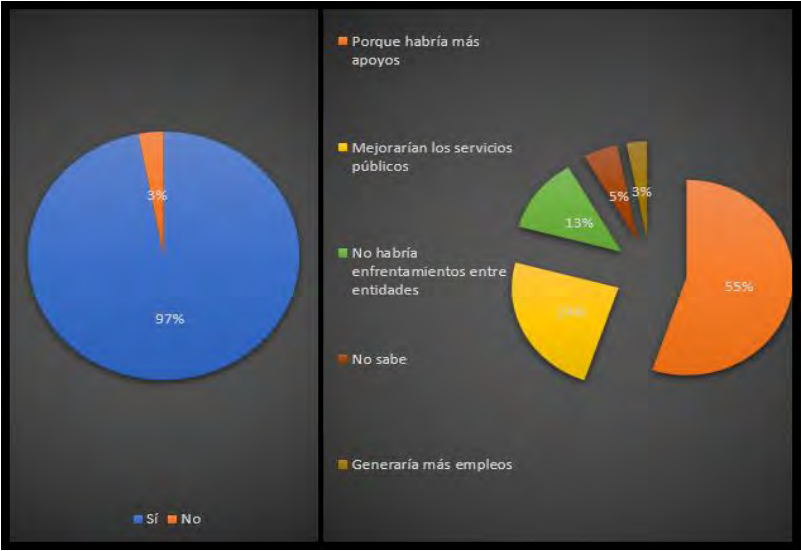


Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2022)

En el discurso que dio el Gobernador de Quintana Roo, Carlos Joaquín González, en la ceremonia de inauguración de esta “Ciudad Militar”⁸⁷, el 9 de octubre de 2018, habló de la coordinación policiaca peninsular al enfatizar que

La presencia de la X Brigada de Policía Militar en Quintana Roo permite avanzar juntos hacia la paz y la tranquilidad que queremos. Sirvan estos momentos para sumar voluntades y esfuerzos, para trabajar en conjunto y reestablecer todo aquello que nos han arrebatado y por garantizar la seguridad de nuestra gente. (Diario de Quintana Roo y Novedades de Quintana Roo, 10 de octubre 2018, p. 12)

Figura 70. Posicionamiento de la población de referencia con respecto a la posibilidad de una coordinación institucional en el territorio en conflicto



Fuente: Elaboración propia

Sin duda, que para tratar de acabar con la situación actual de ingobernabilidad y poder favorecer la presencia de los servicios públicos municipales en las localidades objeto de estudio, sería pertinente una coordinación institucional en el territorio en

⁸⁷ Cuartel inaugurado por el Presidente de México, Enrique Peña Nieto, el Gobernador de Quintana Roo, Carlos Joaquín González, el Secretario de la Defensa, Salvador Cienfuegos Zepeda y el Secretario de Marina, Vidal Francisco Soberón Sanz. A estas instalaciones se las conoce como “Ciudad Militar”, ya que alberga a 217 familias que acompañan a los más de tres mil elementos y tuvo un costo de 680 millones de pesos.

conflicto, y no solo en asuntos de seguridad pública, tal y como mandata la línea de acción 10.1.1.4. del Plan Estatal de Desarrollo de Yucatán 2018-2024 que a la letra dice que se debe: “Proporcionar la colaboración entre los municipios para la provisión de servicios públicos desde una perspectiva regional” (p. 451). Con esta propuesta de colaboración entre autoridades estuvieron totalmente de acuerdo los encuestados (97% se mostró a favor de la medida), principalmente porque consideran que de esa forma recibirían más apoyos (55%), contarían con mejores servicios públicos (24%) y se acabarían los enfrentamientos entre las entidades (13%) (Figura 70).

Lo que prima en estos casos es la voluntad política y ésta parece no coincidir con las aspiraciones de la población, las cuales raramente suelen ser escuchadas. Los presidentes municipales implicados en el conflicto deben recibir los servicios de asesoría y consultoría pertinentes para que puedan conocer las ventajas de laborar de manera coordinada y así brindar a sus gobernados una mejor gestión que se traduzca en un desarrollo sostenible y mejores niveles de vida. ¿Lograrán los ayuntamientos de los municipios aquí investigados acabar con la descoordinación en la que se encuentran, que está causando un déficit de gestión en el territorio en disputa?

5.- CONCLUSIONES

A partir de la década de los 70, el gobierno federal promovió la colonización de diferentes regiones forestales tropicales del sureste, entre ellas el sur de Campeche y Quintana Roo. La política oficial de ese entonces tenía la mira geopolítica de ocupar espacios “vacíos”, sobre todo en zonas altamente sensibles como las fronteras. Se trató de la aplicación masiva de una política poblacional y agraria antiforestal que llevó a la destrucción de grandes masas forestales, sin que ello significara un aumento significativo de la superficie agrícola. Gran parte de las áreas desmontadas fueron abandonadas, y los bosques productivos fueron reemplazados por acahuales improductivos (Velázquez y Ferré, 1997). La zona limítrofe en conflicto tiene una composición multicultural, ya que está formada por personas de diferentes Estados que vinieron a habitar esta región con la esperanza de una vida mejor. Con el paso de los años se han acostumbrado a vivir esta situación de indeterminación y de “doble identidad”, la cual resalta durante los procesos electorales.

El conflicto entre los estados en los que se divide la Península Yucateca ha traído consigo consecuencias negativas para los

pobladores en todos los aspectos, tanto económicos, políticos, sociales y culturales:

- a) **Aspecto económico:** los apoyos y programas, tanto estatales como federales, no son recibidos por los habitantes como se debería ya que al no saber a qué estado pertenecen, las autoridades los dejan al abandono, ignorando las solicitudes y necesidades que tienen los lugareños que viven en condiciones de marginación.

Los habitantes atestiguan que desde hace varios años no se tienen fuentes de empleo, viven con el fruto de su esfuerzo en el campo, siempre y cuando no haya un siniestro que destruya sus cultivos de maíz, chile jalapeño, frijol y calabaza. Si bien los campesinos viven en un área rica en maderas preciosas, yacimientos petroleros y sitios arqueológicos, no los pueden aprovechar porque la mayoría de los terrenos tienen dueño o bien se encuentran en áreas naturales protegidas, por lo que corren el riesgo de ser encarcelados por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) o de ser expulsados (Por Esto!, 2016).

- b) **Aspecto político:** Las personas que viven en esta zona limítrofe tienen registro electoral de ambos estados, tanto de Campeche como de Quintana Roo, lo que también es un problema jurídico.
- c) **Aspecto social:** Se da la falta de atención médica y abastecimiento de agua, ausencia de viviendas dignas y de alumbrado público, carencia de escuelas en buenas condiciones y de escuelas de nivel medio superior. En general, los servicios más básicos no están presentes en estas comunidades y tampoco existen elementos de seguridad pública que puedan auxiliar a los lugareños por lo que es de esperar que los actos delictivos se queden impunes y se practiquen libremente, además de que las pocas obras sociales que se han realizado tienen el logotipo del gobierno de Campeche por lo que el olvido por parte de Quintana Roo es más que evidente. En cuanto a los servicios médicos, sólo tienen la promesa de que les construirán hospitales, con el propósito de que se les brinde una atención de calidad a los habitantes de estas comunidades rurales.
- d) **Aspecto cultural:** existe la pérdida de la identidad cultural de las personas y la falta de atención hacia los sitios arqueológicos.

Aparentemente podría parecer que los pobladores se benefician de ambos gobiernos y que, por lo tanto, no resultan perjudicados por no saber a qué estado pertenecen. Esta realidad la reconocía el propio presidente municipal de Othón P. Blanco, Eduardo E. Espinosa Abuxapqui⁸⁸, durante una gira de trabajo por la zona en disputa⁸⁹

Aquí se reciben apoyos tanto del Estado de Campeche como del Estado de Quintana Roo, pero eso a mí no me importa. Ustedes extiendan la mano y déjense querer por los dos y reciban beneficios por ambos lados. Qué bueno que todos se sientan contentos y orgullosos de sus autoridades y muy en particular de las del Estado de Quintana Roo (...) Para mí la zona limítrofe es quintanarroense, la llevamos en el corazón y cuando le duele algo a la zona limítrofe, nos duele también a los que vivimos en Chetumal.

Esta autoridad quintanarroense fue a entregar a las localidades envueltas en esta problemática bienes que les pueden facilitar la vida en el campo (Figura 71). Casualmente, coincidió con autoridades campechanas en la localidad del Dzibalito, que se encontraban acercando a la población un programa de salud federal. Esta situación no causó ningún tipo de enfrentamiento entre los representantes de ambas entidades federativas.

No obstante, la realidad es que viven en condiciones de marginación y pobreza notorias, que se pueden apreciar al caminar sus comunidades. Ante la falta de atención por parte de las autoridades, tienen que seguir con sus actividades cotidianas y productivas. Durante las campañas electorales, los partidos políticos, con candidatos de ambos estados, prometen mejorar las condiciones económicas y sociales de los habitantes de la zona en conflicto, pero una vez electos se suelen desentender de sus votantes. En cuanto a la posesión de dos credenciales para votar del INE, una de Campeche y otra de Quintana Roo, esta es una

⁸⁸ Fue Presidente Municipal de Othón P. Blanco en dos ocasiones, la primera vez fue del 2002 al 2005 y la segunda del 2013 al 2016. Desde el término de esta segunda administración se encuentra prófugo de la justicia por cuestiones de corrupción, al igual que su secretario general del ayuntamiento y su tesorero municipal.

⁸⁹ Manifestación realizada el día 13 de febrero de 2016, durante una gira de trabajo que tuvo como sedes el Dzibalito y Josefa Ortiz de Domínguez, una por cada alcaldía que tiene el Municipio de Othón P. Blanco en esta zona. En esa jornada donó un autobús escolar y, durante un mes, puso a disposición de las localidades un camión volquetero y una vibrocompactadora, para mejorar los caminos sacacosechas. Además, entregó estufas ecológicas, paquetes de hortalizas y plantas de ornato, despensas para las personas de la tercera edad, mantas, equipo de perifoneo para los delegados, podadoras, picos, palas, carretillas, cajas de herramientas, pinturas, bicicletas, etc.

práctica común entre los habitantes de la zona limítrofe. Al parecer, al INE no le afecta el conflicto entre los dos Estados y permite la realización de campañas electorales en la franja por parte de candidatos tanto campechanos como quintanarroenses cuya jornada electoral se celebra de manera simultánea para ambas entidades.

Figura 71. Autoridad quintanarroense de gira por zona objeto de estudio



Fuente: Ignacio Alonso Velasco, tomadas el día 13 de febrero de 2016

Las localidades cuentan con los principales servicios públicos, pero de manera escasa. Se aprecian comunidades sin drenajes, calles sin aceras, casas construidas con materiales perecederos, con techos de palma de guano, lámina de zinc o cartón (Figura 72). Otro problema detectado en algunas comunidades de la zona limítrofe es la doble inscripción al programa del adulto mayor, pues al año son de cinco a seis casos de duplicidad entre los habitantes de Yucatán, Campeche y Quintana Roo, lo que genera un retraso en la entrega del apoyo económico⁹⁰.

⁹⁰ En la zona limítrofe unos cuantos habitantes tienen dinero en efectivo, pero solo en las fechas en las que se entregan los apoyos de Prospera, Procampo y Progan. Este fenómeno coincide con un incremento de clientes en cantinas y tiendas de las localidades, que durante el resto de año se encuentran vacías o cerradas.

Figura 72. Viviendas de las localidades objeto de estudio



Fuente: Ignacio Alonso Velasco, tomadas los días 13 de febrero de 2016, 9 de noviembre y 21 de diciembre de 2017

Al adentrarse en la región, se puede percibir el ambiente de pobreza extrema de los hombres, mujeres y niños que habitan ahí. Existe una gran diferencia entre los grandes hoteles de Cancún y la Riviera Maya, donde los turistas gozan de grandes lujos y las condiciones de pobreza en las que viven las personas de la zona limítrofe. Ello es debido a que viven en una zona que está en conflicto legal desde 1997 y después de más de dos décadas aún la solución a la controversia parece estar muy lejos. El verdadero problema no debería ser a qué Estado deben pertenecer estas comunidades, sino las condiciones deplorables que día a día enfrentan las personas que ahí viven, sin oportunidades de trabajo, excluidos de los programas federales y con falta de atención por parte de las autoridades municipales.

El conflicto limítrofe entre los Estados de Campeche y Quintana Roo provoca que los habitantes de estas comunidades rurales no puedan ingresar a programas de apoyo social, becas, programas de mejoramiento de vivienda como lo es el de la Sedesol. Esto es debido a que esta dependencia federal emite metas anuales con base a las estadísticas marcadas por el INEGI, institución que considera que estas localidades no son de Quintana Roo. Además, la atención se concentra en las cabeceras municipales, así

como en las comunidades aledañas, haciendo a un lado las zonas rurales que colindan con Campeche.

A pesar de estas privaciones, los pobladores manifiestan sentirse satisfechos de vivir en la zona en disputa. En donde cuentan con tierras propias, en las que cosechan todo lo necesario para su subsistencia, lo cual no tenían en sus lugares de origen, en donde trabajaban el campo a favor de un patrón. Aquí, los campesinos son sus propios jefes y dueños de su tiempo, lo cual les reporta una tranquilidad que les compensa la ausencia de los satisfactores que se derivarían de contar con buenos servicios públicos. Es necesario que nuestras autoridades entiendan que los habitantes de la zona limítrofe deben ser atendidos en sus necesidades porque, más allá de si son quintanarroenses, campechanos o yucatecos, son mexicanos y personas con derechos humanos que deben ser protegidos, como lo es el del acceso al agua. Para finalizar, aquí se propone, como medida para atenuar las consecuencias derivadas del conflicto la figura de la intermunicipalidad, la cual tiene un gran potencial que se ha de estimular con el fin de que los municipios puedan incrementar y mejorar sus capacidades en sus ámbitos de competencia. Por medio de este modelo se podrían, probablemente, ejecutar proyectos sin importar ideologías políticas, limitantes económicas o periodos de gobierno, tan solo es necesario tener como objetivo prioritario alcanzar el bienestar de la población, por medio de la construcción de procesos, proyectos y optimización de recursos, gracias a las economías de escala y el aprovechamiento eficiente del territorio.

Ya hay ejemplos de cómo la democracia local ha servido para construir la paz en escenarios de conflicto, incluso armado, por medio de asociaciones de gobiernos locales y el apoyo y la solidaridad internacional. Este es el caso del norte de Cauca (Colombia), investigado por Paz y Moor (2010, p. 267), en donde sus pobladores, indígenas nasas, a modo de metáfora, identificaron la diplomacia de gobiernos locales con un lazo que los une, trenzado entre dos, que para ser fuerte y robusto requiere de la participación de ambos tejedores “porque nos necesitamos mutuamente para tejer la vida y caminar la palabra”⁹¹.

⁹¹ Llamado a la solidaridad y a la movilización por la paz, la vida, la dignidad y un nuevo país posible y necesario, por parte de estos pueblos indígenas el 7 de julio de 2005, cuyo discurso finalizó diciendo: “Las palabras sin acción son vacías. La acción sin palabras es ciega. Las palabras y la acción por fuera del espíritu de la comunidad son la muerte”.

CAPÍTULO VI

La cooperación transfronteriza

1.- INTRODUCCIÓN

La ciencia económica, apoyada por la geografía y la sociología, ha llegado a la conclusión de que unas áreas intermedias, ni demasiado grandes ni demasiado pequeñas (entre quince mil y sesenta mil kilómetros cuadrados, poco más o menos), y gozando de cierta homogeneidad interna, son los espacios óptimos para planear y promover el desarrollo, según asienta De Azaola (1972)⁹².

Hay un consenso general que admite que las regiones se definen naturalmente por la concurrencia de factores (geografía, historia, economía, costumbres, raza, idioma, etc.), en contraste con las divisiones artificialmente trazadas por la política, por la administración o por la técnica. En las localidades pueden predominar intereses distintos a los de los grupos dominantes nacionales. Por tanto, los grupos locales pueden utilizar el aparato de Estado local y regional para promover sus propias políticas en oposición a las del aparato de Estado central. Para Taylor (1994): “Los aparatos de Estado locales y regionales no son agentes del Estado ni agentes de la oposición al Estado, son ambas cosas a la vez, esa es su característica principal” (p. 301). Este autor defiende que el desarrollo desigual obliga inevitablemente al Estado a organizar su territorio por medio de alguna autonomía local. La abolición de la administración local y regional nunca resuelve la tensión de las relaciones entre el centro y las localidades (Taylor, 1994).

Este desequilibrio económico en el interior de los Estados ha conferido especial urgencia a la revalorización de la región como el marco adecuado para el planteamiento de unos problemas cuya solución sin demora es requerida por una mentalidad que reacciona ante el subdesarrollo. Es evidente que, por ejemplo, en el Estado de Quintana Roo las poblaciones más pobres y rezagadas se encuentran alejadas de la costa y de polos turísticos como Cancún, Playa del Carmen o Tulum. Están en el interior de la Península de Yucatán, que es donde se localiza la región de estudio en este trabajo. La presencia de estas zonas subdesarrolladas junto a otras zonas que, sin gozar todavía de un nivel de vida verdaderamente alto en comparación con los países más desarrollados, se

⁹² Hay que tener en cuenta que el área en conflicto entre los tres Estados de la Península de Yucatán, objeto de estudio en esta investigación, es de 10 mil 200 Kms².

encuentran a un nivel muy superior al de las primeras, se considera hoy por muchos inadmisibles bien por razones éticas, bien por motivos utilitarios (el desequilibrio interregional, factor de retraso económico, debe eliminarse si se desea la prosperidad del conjunto), bien en virtud de argumentos de tipo psicológico y político (los habitantes de las regiones atrasadas no se sienten solidarios del resto del país, son a menudo envidiosos, desconfiados, presa fácil de las tentaciones subversivas, o se ven forzados a emigrar y nutrir un subproletariado industrial que plantea problemas sin número y origina costos sociales muy importantes).

El desarrollo regional es primordialmente el desarrollo de los hombres y mujeres que viven juntos en un territorio determinado: el desenvolvimiento de la sociedad que esas personas forman para vivir más próspera y más libremente cada una de ellas. La regionalización o comarcalización son instrumentos privilegiados en la organización territorial de la administración pública con los que se implanta un modelo más racional y participativo, a la vez que suponen un factor de refuerzo y de revitalización de la administración regional y local, pues traduce una voluntad de reforzar el sistema democrático y de estimular el autogobierno (López y Benito, 1999). El sustantivo “región” y el adjetivo “regional” poseen significados diferentes según el contexto en que sean empleados, y de aquí su gran ambigüedad. De Azaola (1972) explica que, en las relaciones internacionales, suele llamarse regiones a zonas muy extensas del globo terráqueo, tales como el sudeste asiático, América del Norte, Mesoamérica, la cuenca mediterránea, etc. En el otro extremo de la escala, se entiende por región un pequeño territorio muy homogéneo (al que también puede llamársele comarca): así, la región de los Monegros o de las Hurdes en España o La Comarca Lagunera en México. También suele hablarse de regiones fisiográficas o naturales, de regiones administrativas o funcionales, de regiones económicas, de regiones étnicas, etc.

Tabla 22. Acepciones del regionalismo

TIPO DE REGIÓN	ACEPCIONES
Natural	Las características geográficas, climatológicas y paisajísticas de un ámbito espacial pueden configurar una unidad diferenciada; por ejemplo, un archipiélago, una isla, una llanura... De la tierra emana un aliento unificador de las gentes que la habitan, proporcionándoles una identidad como grupo.

TIPO DE REGIÓN	ACEPCIONES
Histórica	<p>Los datos suministrados por el pasado y sus interpretaciones historiográficas pueden servir para prestar unidad a una extensión territorial determinada, por ejemplo, las divisiones romanas, feudales o medievales. Se construye un pasado mítico, glorioso, que se ha perdido y que es preciso recuperar.</p>
Económica	<p>El ámbito de las relaciones de producción, distribución y cambio de mercancías puede ser aislado en términos espaciales, definiendo interrelaciones y actividades similares u homogéneas, mediante técnicas cuantitativas para una asignación de recursos que combine eficiencia y equidad; por ejemplo: la tipificación de regiones para la planificación económica y la adopción de prioridades industriales.</p>
Urbana	<p>La urbanización suele producir una especialización funcional y una dominación ecológica sobre el territorio por parte de un centro geográfico en el que se concentran la población y los recursos de todo tipo, lo cual origina las áreas metropolitanas.</p>
Étnico-cultural	<p>Las características más frecuentes para distinguir unos grupos étnicos de otros son la lengua, la historia y la estirpe real o imaginada, lo cual puede definir de forma relativamente homogénea a los habitantes de un territorio concreto.</p>
Político-administrativa	<p>La demarcación jurídica del conjunto del territorio de un Estado sea para la prestación de servicios públicos o, en general, para la realización de las actividades consideradas como propias, configura unidades territoriales que oscilan entre la simple descentralización administrativa hasta la creación de regiones dotadas de autogobierno para ejercer competencias de diversa índole. Este nivel de gobierno intermedio entre el ámbito nacional o central y los niveles locales ha dado origen, mediante la regionalización, a lo que se han denominado mesogobiernos en Europa.</p>

Fuente: Elaboración propia con base a Olmeda (1997, pp.309-310)

De todas estas acepciones, la que interesa para esta obra es la que se traduce en la existencia de territorios y poblaciones firmemente vinculadas a estos, a cuya delimitación contribuyen simultáneamente la geografía física, la historia, la economía, los caracteres étnicos (raza, idioma, costumbres, mentalidad) y la propia voluntad de los habitantes. La conjunción de todos estos factores es lo que da a esos territorios y a los grupos humanos en ellos establecidos una fisonomía peculiar, más o menos acusada,

además de una base suficiente para organizar su existencia colectiva (económica, cultural, administrativa) con originalidad y con autonomía, las cuales no excluyen en modo alguno intensos intercambios de toda clase con los territorios y grupos humanos vecinos, dentro de un orden más vasto.

Las regiones así consideradas poseen a menudo límites geográficos imprecisos. Otras veces coinciden con entidades político-administrativas existentes desde hace más o menos tiempo o de existencia incipiente. En otras ocasiones no tienen más realidad que la meramente geográfica, histórica, étnica, económica o cultural, careciendo de existencia legal (De Azaola, 1972). Salvo en los Estados muy pequeños, la región tiene en Europa dimensiones menores que las del Estado respectivo, y mayores en cambio que las de divisiones político-administrativas tales como los departamentos franceses, las provincias españolas e italianas, los cantones suizos y varios *Länder* austríacos. Otras veces cabalgan sobre dos o más fronteras estatales (casos de Vasconia y de Cataluña o de Flandes). Nos señala Renard (como se citó en López y Benito, 1999, p. 128) un “metamorfismo de contacto” en cuanto a la interpenetración de comportamientos y de culturas en los espacios que podemos llamar con propiedad “regiones transfronterizas”, en cuanto se dan en ellos contactos culturales y comportamentales que favorecen las relaciones y la cooperación, tal como la aparición de migraciones residenciales, medios de difusión bilingües, actitudes sociales por encima de los límites internacionales, en donde los ejemplos de Europa y Norteamérica son relevantes.

2.- LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN LA UNIÓN EUROPEA

La otra cara de la frontera, la de la frontera-cooperación e integración entre dos comunidades vecinas, se distribuye por territorios en los cuales las fronteras parten áreas urbanas (donde existen fuertes interrelaciones y flujos), regiones y explotaciones agrarias (granjas donde el ganado vaga de un lado a otro sin que a sus dueños importe la nacionalidad de los pastos), bosques (cortados por una mera línea cortafuegos) o parques naturales protegidos (sin más signo de discontinuidad que la marcada, si acaso, por accidentes naturales)⁹³.

⁹³ Ejemplo de esto es la “gran frontera” entre Estados Unidos y Canadá, que se contrapone a la otra frontera conflictiva del sur de Estados Unidos y México, habiendo un Tratado de Libre Comercio entre las tres naciones. Mientras aparece en la sur una

En el continente europeo, con una cincuentena de Estados, muchos de ellos minúsculos, que recelan unos de otros y marcan las distancias y los límites de su soberanía, la situación de las zonas fronterizas es muy variada. Diferentes organismos han venido posibilitando la integración europea a través de la cooperación transfronteriza de tipo macro (Estados y regiones, para redes de infraestructuras, obras públicas, energía, relaciones comerciales y culturales...) como de tipo micro (municipios, para complementariedad local y centro de equipamientos)⁹⁴.

La cooperación transfronteriza se ha apoyado y servido de los esfuerzos solidarios de las localidades, las regiones, los Estados, las administraciones, así como también de las asociaciones y de las iniciativas empresariales y privadas, que se han volcado en mayor o menor medida en utilizar instrumentos de políticas cooperantes, basadas en estrategias, planes y programas operativos.

Aunque la escala estatal es la preferida por numerosos geógrafos para analizar el alcance de las decisiones y actuaciones de los poderes públicos en materias como la administración, los transportes, la educación, la sanidad o la planificación del espacio, la realidad presente obliga a tomar en consideración los niveles local y regional, cada vez más dinámicos en el plano político y económico tal y como es posible verificar en espacios políticos como el europeo, donde las políticas que interesan al conjunto de países miembro de la Unión Europea son cada vez más sensibles con las identidades y los ámbitos regionales y locales, hasta el punto de que se ha llegado a hablar de una *Europa de las regiones* e incluso de una *Europa de ciudades* (López y Benito, 1999).

Esta cooperación contribuye a suavizar los inconvenientes de los efectos frontera, a superar la situación de marginalidad nacional de las regiones fronterizas y a mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones, con lo cual se convierte tal cooperación en un objetivo imprescindible. La filosofía de la misma consiste en que dos áreas fronterizas sean lugares de encuentro, trabajen juntas en el desarrollo de acciones y estableciendo prioridades, a

separación forzada, en la frontera norte, en cambio, apenas hay trabas a los flujos de todo tipo.

⁹⁴ Ejemplos de este tipo de cooperación transfronteriza de tipo micro es la que se aprobó por medio del Acuerdo Nórdico (1977) para la cooperación entre municipios de los diferentes Estados escandinavos, por medio del Acuerdo de Madrid (1980) o del Convenio Marco Europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales, en el seno del Consejo de Europa. También está la Carta Europea de las regiones fronterizas y transfronterizas, acordada por la "Euregio" alemana-holandesa en 1981.

la vez que supone que una gran cantidad de agentes sociales y niveles administrativos se unan para dialogar sobre todos los aspectos de la vida cotidiana y ciudadana en el marco de una región o de unas localidades fronterizas.

Mediante este encuentro entre las comunidades localizadas en la zona de indefinición fronteriza analizada en esta obra, se pretende que dejen de estar ubicadas en el margen de sus entidades federativas, del propio país y lejos de los centros de decisión, para pasar a ocupar un lugar central en la Península de Yucatán y de unión con Centroamérica, lo cual sería beneficioso para la región, debido a que *las estructuras de cooperación transfronteriza* están orientadas a servir de intercambio e interfaz que incremente la efectividad de los organismos locales, regionales o nacionales en cada lado de la frontera. Por tanto, no se orientan a crear un nuevo nivel administrativo y deben entenderse como diferentes tipos de cooperación a nivel estratégico y de proyectos. López y Benito (1999) distinguen dos niveles al respecto:

- A) Las estructuras de cooperación a nivel estratégico requieren una mayor formalidad, por ser estructuras permanentes y legalizadas, que a menudo suponen una variedad de ajustes que implican la adaptación, interconexión y cooperación entre organismos existentes, y una serie de acuerdos formales e informales para implicarse en procesos de planificación y programación de actividades transfronterizas.
- B) Las estructuras de cooperación a nivel de proyectos implican también un cierto grado de formalidad.

Mucho se ha adelantado en este campo en los últimos años, siendo el balance de la cooperación muy positivo en general entre las regiones y localidades fronterizas europeas. Es una experiencia que debe ser aprovechada para desarrollarse también en México, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del país.

Aun cuando persiste el modelo de sociedad en el cual los Estados de Quintana Roo, Yucatán y Campeche son soberanos y se encuentran yuxtapuestos en el espacio, son evidentes los signos de que nos encontramos ante una sociedad de cooperación y una sociedad organizada. En su Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, el Estado de Quintana Roo se planteaba, en coordinación con las otras dos entidades peninsulares, realizar acciones que promuevan la funcionalidad entre ciudades y comunidades cercanas (Programa 27 “Desarrollo urbano sostenible y ordenamiento territorial con visión regional y metropolitana”, línea de acción 21). Por su parte, el Estado de Campeche, en su Plan

Estatad de Desarrollo 2015-2021, contenía entre sus principios rectores el de gobernar con un enfoque regional para generar las sinergias que permitan alcanzar el desarrollo del Estado. Se decía que se promovería una efectiva coordinación con los gobiernos estatales de la región sur-sureste y con los municipios para lograr establecer corredores logísticos y encadenamientos productivos. En particular, en su Estrategia 6.5.2.4. se establecía como objetivo el de generar espacios de diálogo y de coordinación intergubernamental con una visión horizontal y cooperativa.

La cooperación, para que sea eficaz, debe estar establecida y lo adecuado es articularla a través de organismos e instituciones supraestatales⁹⁵. Esta cooperación institucionalizada es un fenómeno en alza en el mundo de hoy y un elemento a tener muy en cuenta en análisis y estudios como este.

3.- VENTAJAS Y DESVENTAJAS, INCENTIVOS E INHIBIDORES DE LA ASOCIACIÓN MUNICIPAL

La participación activa y productiva de los municipios mexicanos es uno de los mayores retos del presente siglo. En la última década se ha comenzado a redimensionar la importancia de los gobiernos municipales, como entidades públicas de gobierno, espacios donde debe potenciarse el desarrollo social del país. De esta manera, la intermunicipalidad como herramienta de trabajo y figura jurídica permite un mayor grado de corresponsabilidad, integración y distribución de competencias con plenitud de facultades de gobierno municipal entre sus asociados, realizando así un pacto local intermunicipal horizontal, con la suficiente autoridad para llevar a cabo una gestión y operación más eficaz.

En México los gobiernos locales han logrado una mayor autonomía para decidir sobre asuntos propios, pero se encuentran limitados por su capacidad financiera. Además, poseen una gran heterogeneidad en sus capacidades institucionales, lo cual incide en una baja competencia para tratar de resolver los problemas

⁹⁵ Una muestra de que se percibe a la Península de Yucatán como región y que necesita estar unida para afrontar retos comunes es la petición que realizó la organización ambientalista Greenpeace, en diciembre del 2016, a los Estados de Campeche y Quintana Roo para que se unan al de Yucatán a fin de lograr una agricultura sostenible en la Península. En el 2015 Yucatán impulsó la milpa agroecológica, mientras que en sus vecinos peninsulares se sigue impulsando la agricultura industrial, intensiva, extensiva y con sobreexplotación de los recursos naturales, en donde se hace uso de soya, transgénicos y pesticidas, desplazando la milpa, lo que está provocando afectaciones en el medio ambiente y a las comunidades mayas, en especial en el Municipio de Hopelchén, Campeche, limítrofe con Quintana Roo.

que los aquejan. Lo primero que se necesita para establecer un acuerdo de cooperación entre municipios es que tengan voluntad para celebrarlo, ya que deben enfrentar cuestiones burocráticas y diferentes posiciones políticas al compartir límites con otros gobiernos locales que no pertenecen al mismo partido. Además, deben existir incentivos que hagan atractivo el hecho de cooperar y han de ser pocos los municipios a integrarse.

Tabla 24. Elementos que favorecen o dificultan la colaboración entre municipios

INCENTIVOS	BARRERAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Posibilidades de desastres. 2. Distritos electorales de cooperación. 3. Incentivos provenientes de fuera de las localidades. 4. Apoyo continuo de los gobiernos electos. 5. Visibles beneficios de la cooperación para los participantes. 6. Existencia de empresariado político. 7. Énfasis en estrategias visibles y efectivas. 8. Énfasis en la construcción colaborativa de habilidades. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La heterogeneidad de los municipios en términos económicos, sociales y de sus capacidades institucionales; 2. La falta de confianza entre las partes también actúa como obstáculo para la cooperación. Podría existir, por ejemplo, la percepción de que un municipio estaría tomando ventaja de los esfuerzos cooperativos. 3. Diferentes personalidades y disputas entre los servidores públicos de municipios vecinos. 4. Falta de experiencia y de conocimiento legal. 5. Resistencia a que un poder supramunicipal tenga injerencia en decisiones municipales. 6. Pobreza, carencias financieras y técnicas, y ausencia de personal capacitado

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez-Oreggia y Tuirán (2006)

Si bien es cierto que las decisiones de asociarse caen dentro del ámbito de las localidades, los gobiernos estatales y federal pueden desempeñar un papel relevante en el incremento de incentivos para que se realicen este tipo de asociaciones. Los gobiernos estatales pueden promoverlas a través de mejoras en sus leyes. El gobierno federal podría proveer asesoría en la materia, dando a conocer los beneficios que se derivan de este tipo de acuerdos, especialmente en los municipios de alta marginación.

Tabla 25. Ventajas y desventajas de la asociación municipal

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<p>Genera economías de escala, ya que el costo de la prestación de un servicio o una función pública disminuye al aumentar la escala en que se produce.</p> <p>Privilegia el acuerdo permanente y la toma de decisiones de manera colegiada, sin importar la filiación política de las autoridades municipales que integran la instancia directiva.</p> <p>Mejora la planeación y administración del territorio, al considerar las necesidades y problemas a los asentamientos humanos de manera integral, superando los límites territoriales del municipio sin menoscabo de la autonomía municipal. Se genera información confiable para la planeación.</p> <p>Permite realizar acciones que el municipio no podría llevar a cabo por sí sólo, potenciado al actuar de manera conjunta.</p> <p>Se valorizan las potencialidades del territorio y se favorece el uso más racional y estratégico de los recursos financieros, materiales y humanos, al actuar de manera conjunta.</p> <p>Se incrementa la cobertura de los servicios y funciones.</p> <p>Propicia homologación de reglamentos, normas, tarifas y procedimientos en la región articulada por municipios asociados</p> <p>Reduce los impactos ambientales de los servicios o funciones públicos, dado que se crea una</p>	<p>Resistencia de los actores locales y regionales.</p> <p>Desconocimiento del esquema de asociacionismo.</p> <p>No existen incentivos para impulsar la práctica asociativa.</p> <p>Falta visión de políticas de largo alcance debido al periodo de gobierno municipal trianual</p> <p>Descoordinación interinstitucional.</p> <p>Ausencia de liderazgos locales o regionales.</p>

VENTAJAS

sola infraestructura o sistema para varios municipios.

Favorece la transparencia y la rendición de cuentas, tanto entre los municipios participantes, como hacia la sociedad. Se adquiere un compromiso de rendición de cuentas.

Impulsa el desarrollo institucional, social y económico del municipio.

Permite una reordenación de presupuestos y determinación de costos reales.

Genera un mecanismo horizontal de coordinación y corresponsabilidad en la formulación y ejecución de estrategias de acción y gestión pública a nivel local y regional.

Mantiene o mejora la capacidad de los municipios asociados de ser competitivos en un entorno globalizado.

Permite afrontar la aparición de las ciudades difusas⁹⁶ y de sus problemas complejos, derivados de la interdependencia entre la ciudad central y los municipios de su entorno. Estos problemas superan los límites físicos y competenciales de los municipios y requieren un tratamiento unitario mediante la coordinación, cooperación y planificación conjunta a una escala territorial local intermedia.

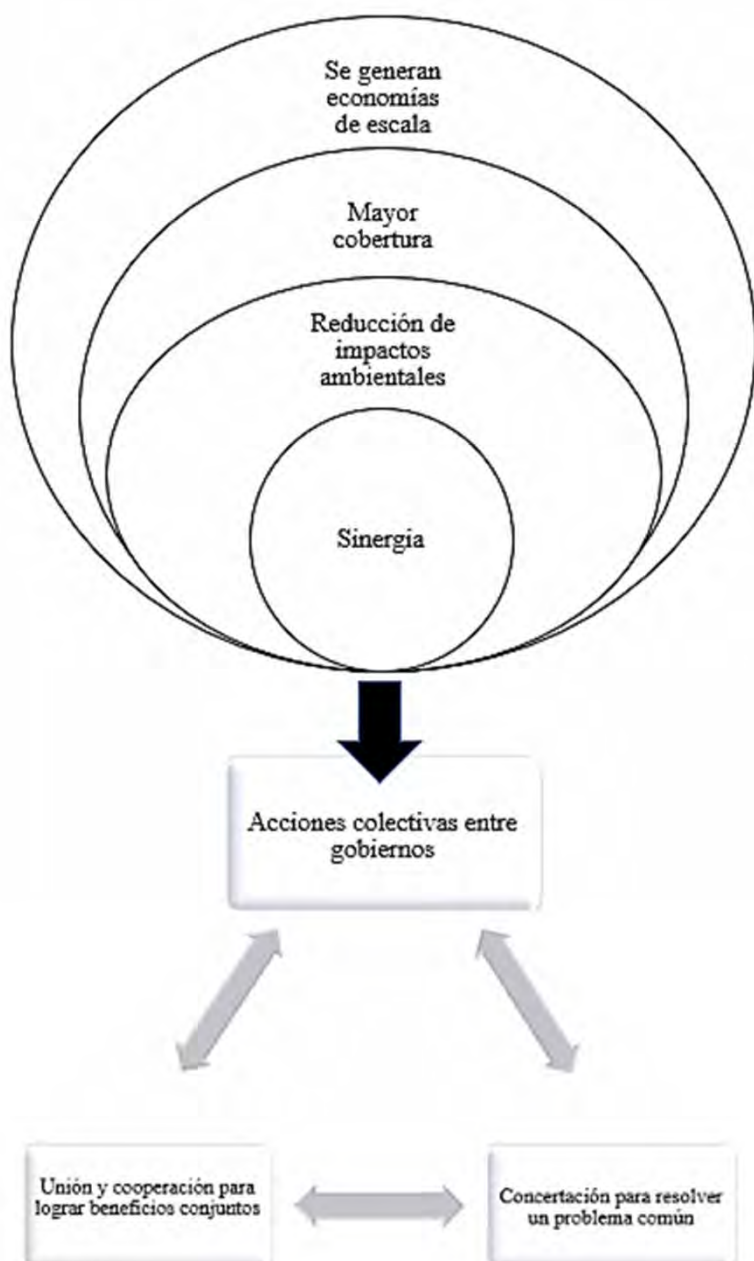
DESVENTAJAS

Renuencia de funcionarios municipales al pago de los costos reales derivados de las acciones llevadas a cabo de manera asociada.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [INAFED], 2010 y Hildenbrand, 2009.

⁹⁶ Las ciudades difusas son fenómenos que ocupan espacios cada vez más extensos y que se caracterizan por el predominio de bajas densidades y un crecimiento discontinuo o a saltos, resultado del proceso de suburbanización o periurbanización.

Figura 73. Ventajas de la asociación municipal



Fuente: INAFED, 2010

Tal y como se puede observar en la Tabla 24, son más numerosos e importantes los beneficios que trae consigo la posibilidad de que se puedan asociar dos o más municipios, los cuales se sintetizan a continuación. En el siguiente apartado se hará una revisión de los diferentes esquemas o modelos de asociacionismo intermunicipal existentes en Europa, a fin de compararlos y poder, finalmente, crear un modelo de gestión apropiado a las condiciones de la región de estudio en el penúltimo capítulo del presente libro.

4.- DIFERENTES MODELOS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

La cooperación intermunicipal suele dotarse de fórmulas de organización informales, como las redes de cooperación entre ciudades, o con un mayor grado de institucionalización, como es el caso de las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades, regulados en los artículos 42, 43 y 44 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) de 1985, respectivamente, en su Título IV. En virtud de que la Constitución española de 1978 dejó abierta la formulación de otro tipo de agrupaciones de municipios como parte de la organización territorial del Estado en sus artículos 141.3 y 152.3, también cabe hablar de la figura de los consorcios, como parte del sector público local, regulados en el art. 57.1 de la LBRL y en el Capítulo VI del Título II (arts. 118 al 127) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Estas fórmulas de cooperación son las que se comentan en el presente apartado.

4.1. Redes de cooperación entre ciudades

En opinión de Coraggio (2001), es falsa la hipótesis de que el desarrollo económico se logra siendo exitoso en la competencia (con otros municipios como contrincantes) por la atracción del capital global, que es el que viene de afuera. Defiende que el desarrollo económico debe venir de adentro y abajo (no desde afuera y arriba). Gracias a ese desarrollo es que llegan las inversiones que realmente se desean.

Esa hipótesis de que hay que competir entre municipios implica dos elementos indeseables. El primero, mantiene Coraggio (2001) es que para competir hay que hacer que el capital global sea más rentable en nuestras ciudades que en cualquier otro lado del mercado global (lo cual se logra bajando sus costos, facilitando

su movimiento libre, sin restricciones políticas ni morales e, incluso, dándole subsidios), y el segundo problema es que estas inversiones, en muchos casos, destruyen más empleos de los que generan e implican una pérdida de ingreso por parte de los trabajadores y profesionales de los lugares donde se realiza.

En varios países europeos, se han creado redes entre ciudades próximas, el caso más destacable es el de *Eurocities*⁹⁷. También en América Latina se da este fenómeno asociativo y desde 1995 funciona la Red de Ciudades del Mercosur (Mercociudades) que ha creado una dinámica regional que ha acercado a los países y los pueblos del Cono Sur de América. Se trata de una forma de cooperar que no está regulada por el derecho público, sino que es un instrumento informal⁹⁸, pactado y de carácter voluntario, que se apoya en relaciones de confianza mutua. Aunque también cuentan con elementos formales en cuanto a su organización y forma de trabajo. En una fase más avanzada, algunas redes adoptan formas jurídicas de organización⁹⁹.

Este instrumento es todavía inédito en países como España y México, no obstante, Hildenbrand (2009), sostiene que las experiencias en Alemania y Francia enseñan que desde las instancias regionales el apoyo a esta vía de cooperación es posible, útil y ha dado buenos resultados, por lo que recomienda que España, desde las comunidades autónomas o las diputaciones provinciales instrumenten diferentes tipos de ayudas para propiciar la iniciativa de los municipios para crear estas redes y ayudar a su consolidación. Dicha sugerencia puede ser trasladada a la realidad mexicana. Estas redes son una estrategia para afrontar mejor la creciente competitividad que existe entre los diferentes territorios en el contexto de la globalización. Sus campos de acción dominantes son la promoción económica y el marketing urbano y regional, con el objetivo de atraer inversiones de empresas, turistas, residentes y todo tipo de eventos culturales, deportivos, etc.

Hay que tener en cuenta que esta organización de espacios interconectados puede darse también entre ciudades alejadas entre

⁹⁷ Redes creadas por iniciativa de los propios municipios y recibieron importantes impulsos y un apoyo técnico y financiero por la política de ordenación del territorio de las regiones y del Estado.

⁹⁸ Lo que le otorga gran flexibilidad, por ejemplo, en cuanto al n° de socios, la permanencia en o la salida de la red, la coexistencia de la cooperación con la competencia mutua entre los socios en otros asuntos.

⁹⁹ En la fase madura se produce la transición hacia una organización formal (asociaciones registradas de derecho civil, agencias de desarrollo en forma de sociedad limitada, etc.) o la conversión de la red en una figura de cooperación intermunicipal con arreglo al derecho público, como lo son las mancomunidades.

sí, gracias a la denominada “región virtual”, en donde la flexibilidad y la elasticidad son las notas características de unas relaciones en las que la continuidad geográfica y el tamaño son sustituidos por las relaciones expresadas en el espacio decisional, permitiendo la asociatividad y el virtualismo sin pérdida de la identidad corporativa (González, 2004).

4.2. Comarcas

La geografía regional clásica identificaba las comarcas como regiones naturales, cuyos rasgos humanos e históricos estarían determinados (determinismo geográfico) o, al menos, influenciados por factores físicos, principalmente por el relieve y los ríos (que marcan sus límites y definen zonas con clima, vegetación o suelos similares).

La complejidad de la geografía de México, su relieve compartimentado y la multiplicidad de climas, conlleva una gran variedad de regiones naturales diferenciadas. También la complejidad de su historia ha forjado que en cada comarca haya diferentes idiosincrasias y particularismos. De esta forma podemos encontrar la Comarca Lagunera¹⁰⁰, El Bajío¹⁰¹ o La Mixteca¹⁰².

En España, la LBRL le dedica su artículo 42 a las comarcas, cuya denominación y tratamiento pueden ser distinto, según Estatutos de Autonomía¹⁰³. Pocas comunidades autónomas han decidido dar existencia legal a sus comarcas, mediante instituciones intermedias entre los municipios y las provincias, como es el caso

¹⁰⁰ La Comarca Lagunera es una región ubicada en el centro-norte de México, conformada por 16 municipios, 11 del Estado de Durango y 5 del Estado de Coahuila.

¹⁰¹ El Bajío es una región geográfica, histórica, económica y cultural del Centronorte-Occidente de México, que comprende un total de 51 municipios, 11 del Estado de Aguascalientes, 22 de Jalisco (Centro y Altos de Jalisco), 14 de Guanajuato y 4 de Querétaro.

¹⁰² La Mixteca es una zona cultural, económica y política compartida por los Estados de Puebla, Guerrero y Oaxaca. Se localiza en el sur de México y está poblada históricamente por los pueblos de la gran familia amuzgo-mixteca. Abarca una superficie aproximada de 35 mil kilómetros cuadrados, donde convergen el Eje Neovolcánico y la Sierra Madre del Sur.

¹⁰³ Se define a las entidades supramunicipales como “comarca”, primeramente en el Estatuto de Cataluña y con posterioridad en los de Galicia, Asturias, Murcia, La Rioja y Valencia; “comarca potestativa o voluntaria de acuerdo con los municipios que la integren”, en los casos de Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura; “demarcación supramunicipal” en el País Vasco; “merindad histórica” en Navarra; “agrupación de municipios” y “circunscripción territorial” en Madrid; “área metropolitana” en Murcia, Valencia y Asturias; o como “isla” en Baleares y Canarias.

de Aragón, Cataluña o de Castilla y León, que solo cuenta con la Comarca de El Bierzo. Aunque también las puede haber que excedan el territorio correspondiente de una sola provincia, como habilita el artículo 42.2 de la LBRL.

Debido a su relación con el medio rural y con productos agropecuarios, muchas comarcas se identifican con las denominaciones de origen que protegen su producción local, como en el caso de los quesos y los vinos.

En opinión de López y Benito (1999), existe la necesidad de reducir drásticamente el número de municipios y dar paso a una administración local más racional y mejor equipada. Frente a ello, la situación española es que cuenta con 8 mil 116 micromunicipios, con un modelo cantonal al que solamente una ley de fusión de municipios podría hacer frente, comprobada la nula voluntad por integrarse de los propios municipios. Los problemas de la fragmentación del mapa municipal español subsisten sin que haya una reforma profunda que la modifique (Riera, Haas, Amer y Vilaplana, 2005).

Esta situación difiere mucho de la existente en el Reino Unido, en Alemania o en Bélgica, país este donde la reforma llevada a cabo a partir de 1977 redujo las más de dos mil comunas existentes hasta entonces a 589 en la actualidad (Navarro, 2016), teniendo por objetivos la consolidación de entidades viables por el número de residentes, superficie adecuada y medios financieros apropiados, aunque se sacrifiquen para ello criterios de participación política más directa. Los problemas de la fragmentación del mapa municipal subsisten sin que haya una reforma profunda que la modifique (Riera et al. 2005).

4.3. Municipios metropolitanos

Las viejas y obsoletas estructuras y capacidad del municipio no son eficaces para hacer frente al desbordamiento demográfico que provocó el fenómeno inédito de la conurbación. Era necesario que surgieran nuevos cauces de administración de servicios, por medio del fortalecimiento del municipio y de la interactuación municipal (Vallarta, 2004).

En la dimensión regional de la expansión metropolitana nos encontramos con la coexistencia de formas de habitación extremadamente pobres, junto a imponentes residencias con equipamiento urbano completo, lo que marca una diferenciación social importante (Orozco, Tapia, Colindres y Marín, 2010). Esto conlleva a prácticas de segregación residencial que podría

considerarse como una muestra de la incapacidad de los grupos sociales a integrarse como comunidad en el territorio que comparten. Las autoridades locales de las zonas metropolitanas se enfrentan a este entre otros retos y están concentrando sus esfuerzos en dos objetivos principales: la construcción de un entorno económico fuerte y competitivo y la mejora del bienestar de sus pobladores mediante la prestación de servicios.

Los cambios demográficos y la expansión de áreas urbanas ocasionan que las autoridades enfrenten asuntos que sobrepasan sus límites geográficos. La atracción de grandes empresas con sedes en distintas zonas suburbanas se consigue más fácilmente cuando existe una integración institucional a nivel del área metropolitana o región urbana, porque así se reducen los costes de implantación.

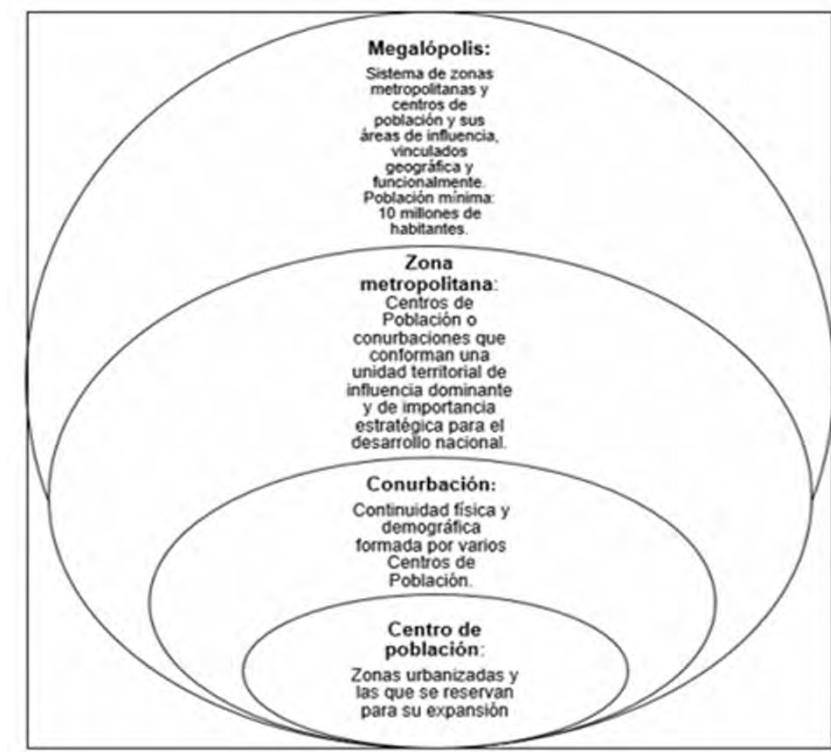
Nunca ha sido fácil crear estructuras institucionales metropolitanas para dar un tratamiento unitario a cuestiones que, por su naturaleza supramunicipal, requieren un gobierno y una planificación a esta escala territorial. Quizá sea por eso que tan solo hay cuatro entidades metropolitanas en España¹⁰⁴, a pesar de que hay más zonas que cuentan con una realidad geográfica, económica y social apta para la creación de más entidades jurídicas como esta. Hildenbrand (2009) nos habla del fracaso que hubo en Holanda al pretender implantar ciudades-provincia, sobre la base de negociaciones entre los municipios involucrados. Sin embargo, en Francia, Alemania y Reino Unido se han creado estructuras metropolitanas desde mediados de los años noventa, que constituyen fórmulas institucionales menos ambiciosas, más flexibles y acordes con las características socioeconómicas, territoriales y del entorno político-administrativo existentes en cada ámbito metropolitano¹⁰⁵.

Tradicionalmente los municipios han tenido un papel político y cultural estratégico, a pesar de haber demostrado debilidad institucional y financiera. Desde inicios del presente siglo, los municipios de las zonas metropolitanas mexicanas concentran más del 50% de la población total y casi el 80% del producto interno bruto del país (Sobrinho, Garrocho, Graizbord, Brambila y Aguilar, 2015).

¹⁰⁴ Hay un Área Metropolitana en Barcelona, dos entidades metropolitanas sectoriales en Valencia y una más en Vigo.

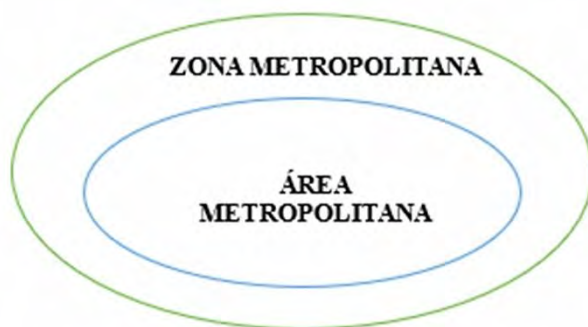
¹⁰⁵ El caso más conocido de ello en el Reino Unido es Londres; en Alemania están los casos de Stuttgart, Hannover y Frankfurt, y en Francia, a partir de 1999, con la Ley Chevènement, hay incentivos para las grandes aglomeraciones urbanas.

Figura 74. Definiciones de diferentes tipos de asentamientos humanos en la LGAHOTDU



Fuente: Elaboración propia

Figura 75. Distinción entre zona y área metropolitana



Fuente: Elaboración propia con base en Vera y Pimienta (2010)

En México, la LGAHOTDU distingue diferentes tipos de asentamientos humanos que puede haber, en un orden creciente, desde un centro de población, pasando por una conurbación, hasta una zona metropolitana y una megalópolis (Figura 72).

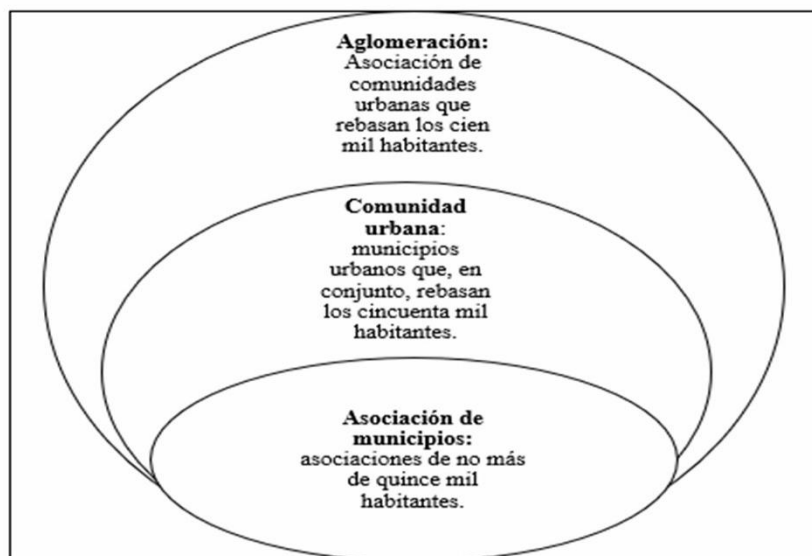
A diferencia de en México, en España, en el artículo 43.2 de la LBRL, no se habla de zona, sino de área metropolitana y la define como: “grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras”.

Es conveniente diferenciar este concepto de área del de zona metropolitana, de la mano de Vera y Pimienta (2010). La primera se forma cuando el tejido urbano de la ciudad en el municipio original se extiende hacia uno o algunos de los aledaños, constituyendo así un área metropolitana. La zona rodea al área y está formada por el o los municipios centrales más los de un primer, segundo o tercer contorno en grandes zonas metropolitanas que presentan características urbanas según variables seleccionadas tales como: un bajo porcentaje de fuerza de trabajo agrícola, algún desarrollo urbano y producción manufacturera y cierta cercanía con la localidad central (Figura 74). El desarrollo intermunicipal que proponen las autoridades federales mexicanas pasa por establecer nuevos organismos de cooperación metropolitana y por fortalecer los ya existentes. Estas iniciativas son incipientes y es necesario impulsar acuerdos metropolitanos institucionales de administración y gestión en las 59 zonas metropolitanas del país. El problema que se suscita en México es que existe una normatividad en cada uno de los tres órdenes de gobierno y que las leyes, planes y programas no necesariamente están coordinados y negociados y, a veces, son contradictorios entre sí (Sobrinho et al. 2015).

4.3.1. El caso de Francia.

Existen actualmente 36 mil 697 comunas que atomizan el territorio francés y dificultan la gestión urbana de las zonas metropolitanas y las ciudades medias se ven sometidas a una fragmentación territorial y político-administrativa extrema (Navarro, 2016). En Francia se pensó a finales del siglo XX que, entre el cantón y el departamento, se imponía la noción de “*pays*” o comarca y una redefinición de las colectividades territoriales de escala intermedia entre comuna y región (López y Benito, 1999). Por ello se llevó a cabo la aprobación en 1999 de la Ley de Cooperación Intercomunal, la cual permitió que a partir del 2002 se establecieran tres formas de asociación intermunicipal diferentes, en función del número de habitantes y características (Figura 76).

Figura 76. Diferentes modalidades de asociación intermunicipal en Francia



Fuente: Elaboración propia

Aquella Ley también prevé la creación de un *Fondo de Solidaridad Intercomunal* para disminuir las disparidades entre las comunas que forman parte de una aglomeración. Esto inició un movimiento de asociacionismo comunal inusitado (Zentella, 2003), que habría que preguntarse si también se podría dar en México, donde existen condiciones distintas de las de Francia (Tabla 26).

Tabla 26. Diferencias estructurales entre el modelo francés de cooperación intercomunal y el modelo mexicano de regulación de las conurbaciones

CARACTERÍSTICAS TOMADAS EN CUENTA	GESTIÓN METROPOLITANA DE ACUERDO AL SISTEMA INTERCOMUNAL FRANCÉS	GESTIÓN METROPOLITANA DE ACUERDO AL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE REGULACIÓN DE LAS CONURBACIONES EN MÉXICO
Sistema de obierno	Estado Unitario	Estado Federal
Aproximación a una de las dos escuelas de pensamiento	Cercana a la Escuela de Reformadores (Gobiernos intercomunales fuertes, se privilegia la igualdad social y la solidaridad)	Cercana a la Escuela de Elección Racional (Autoridades o gobiernos metropolitanos inexistentes, se privilegia la coordinación entre municipios, la libertad

CARACTERÍSTICAS TOMADAS EN CUENTA	GESTIÓN METRO- POLITANA DE ACUERDO AL SIS- TEMA INTERCOMU- NAL FRANCÉS	GESTIÓN METROPOLI- TANA DE ACUERDO AL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE RE- GULACIÓN DE LAS CO- NURBACIONES EN MÉ- XICO
Definición del pe- rímetro	Definido por las co- munas de manera vo- luntaria y con el visto bueno del Prefecto. Coincidencia con las fronteras comunales.	individual, la innovación y la rendición de cuentas) Definido arbitraria y dis- crecionalmente por una empresa contratada expro- feso. No existe coincidencia entre el perímetro definido y las fronteras intermuni- cipales.
Órgano delibera- tivo	Existente a través de la figura del Concejo Intercomunal. Poder real.	Inexistente. Sin poder real.
Órgano ejecutivo	El presidente del con- cejo intercomunal. Poder real	Inexistente. Sin poder real
Representación ciudadana	Representación indi- recta a través de dele- gados elegidos por cada concejo comunal, quienes serán miem- bros del Concejo In- tercomunal	A través de los miembros de la Comisión de Conur- bación representantes de los sectores público, pri- vado y social. Designación de miembros honorarios
Fuentes de finan- ciamiento propias	Impuesto profesional intercomunal (Fiscali- zación a las empre- sas) 38.16 euros por habi- tante residente en una comunidad de aglomeración, y 19.08	Ninguna
Incentivos fiscales del Estado para cooperar	euros por habitante en una comunidad de comunas: constitui- das antes del 1° de enero del 2002 y ga- rantizado hasta el 2007.	Ninguno

Fuente: (Zentella, 2003)

4.4. La figura de las mancomunidades y los consorcios locales en España

Los consorcios locales y las mancomunidades tienen en común que son asociaciones voluntarias, ya que se constituyen como consecuencia de un pacto, no por la imposición unilateral de un sujeto de otro nivel de gobierno, como ocurre con las agrupaciones forzosas de las comarcas y las áreas metropolitanas, ya analizadas (Toscano, 2012). Quizá esta sea la razón de la gran proliferación que han experimentado estas asociaciones de carácter voluntario, frente a las otras dos, ya que tan solo el Registro Andaluz de Entidades Locales contabiliza 67 mancomunidades y 104 consorcios¹⁰⁶. En últimos cuatro años estos últimos han incrementado en 25 unidades. Mientras que en Andalucía no existe ninguna comarca o área metropolitana.

Entre las entidades de cooperación intermunicipal, las mancomunidades de municipios constituyen las iniciativas de mayor impacto en España, tanto por su número como por el elevado porcentaje de municipios mancomunados¹⁰⁷.

Las primeras mancomunidades se remontan a la Edad Media para la gestión y explotación de recursos forestales. Los primeros intentos para regularlas se producen a mediados del s. XIX, cuando en el artículo 75 de la ley municipal de 20 de agosto de 1870 se las denomina comunidades de carácter voluntario. La pervivencia y actualidad de estas iniciativas se debe a la flexibilidad de su formulación y a su posibilidad de incorporar nuevos objetivos con facilidad. La desigual distribución de las mancomunidades en el territorio español es fruto no solo de la voluntad de los municipios mancomunados, sino que es el resultado de las políticas sobre las entidades locales supramunicipales de los gobiernos de las Comunidades Autónomas y de las Diputaciones Provinciales que propician¹⁰⁸ o desalientan¹⁰⁹ su implantación, favoreciendo una u otra entidad local supramunicipal.

¹⁰⁶ Información consultada el día 4 de agosto del 2022 en <https://bit.ly/2PhHwxj>

¹⁰⁷ Riera et. al sostienen que a finales del 2004 había 937 mancomunidades en toda España y que más del 70% de todos los municipios españoles forman parte de alguna mancomunidad. En el 2012, Toscano da cuenta de hasta 1.018 mancomunidades en el conjunto del Estado español.

¹⁰⁸ Es el caso de Castilla y León y Galicia quienes han fomentado la creación de mancomunidades y la ampliación de sus objetivos, al carecer de proyectos de creación de una organización comarcal.

¹⁰⁹ Un ejemplo de ellos es la creación en Cataluña de la organización comarcal, como entidad local supramunicipal, que entre sus objetivos tiene la prestación de servicios municipales. Por lo que en esta comunidad el desarrollo de las mancomunidades es débil

Tratan de resolver el problema de la prestación de servicios en municipios pequeños y las consecuencias derivadas de la excesiva fragmentación municipal española. En este sector la economía de escala se impone, de manera que resulta mucho más beneficiosa la gestión mancomunada que la individual.

Las mancomunidades nacen como entidad local de cooperación voluntaria intermunicipal, es decir, a partir de la iniciativa municipal y de común acuerdo entre todos sus miembros. Las comunidades autónomas pueden regular el procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades, pero siempre teniendo en cuenta que la elaboración de los mismos corresponde a los concejales de los ayuntamientos, las diputaciones provinciales interesadas tan solo pueden emitir un informe, ya que los estatutos mencionados son aprobados por los plenos de los ayuntamientos. Se trata, por tanto, de una entidad “inter pares”. Este hecho diferencia a las mancomunidades de los consorcios, los cuales pueden tener entre sus miembros entidades locales de distinto rango¹¹⁰, e incluso sociedades públicas y entidades privadas sin ánimo de lucro. A diferencia de las comarcas, la creación de las mancomunidades no depende de desarrollos legislativos previos ni de gobiernos de rango superior.

Riera et al. (2005), indican que la flexibilidad es la característica más destacable de las mancomunidades, por lo siguiente:

- a) La creación y constitución de las mancomunidades tienen una formulación poco compleja.
- b) Los municipios se pueden agregar y salir de una mancomunidad con facilidad. Tiene, como dicen algunos autores, una “geografía variable”.
- c) Los municipios que las integran no necesitan tener contigüidad territorial.
- d) Se pueden crear mancomunidades entre municipios de distintas comunidades autónomas, así lo dispone ya la LBRL (artículo 44.5).
- e) La modificación y ampliación de sus objetivos se puede realizar con facilidad.

y limitado al no poder traspasar los límites comarcales. En Aragón se concibió la creación de mancomunidades como embrión de las futuras comarcas.

¹¹⁰ Algunas Diputaciones Provinciales, como las de Jaén y Almería, han apostado por la figura de los consorcios al permitirles que la administración provincial forme parte de él como un miembro más. Esto resuelve problemas de financiación, pero es un freno y una tutela a la iniciativa de los ayuntamientos de asociarse voluntariamente con los municipios que decidan y para los objetivos que libremente acuerden.

Los objetivos de las mancomunidades están relacionados con la prestación de servicios de competencia municipal, siempre y cuando no vacíen de contenidos a los propios municipios que se mancomunan. Los servicios más frecuentemente prestados son los relacionados con los residuos, la limpieza y el suministro de agua¹¹¹. Casi la mitad de las mancomunidades de España tienen este fin. Hay que entender que los contenedores, la maquinaria de recogida, la instalación de los diversos métodos de tratamiento de residuos y la preparación y ubicación del vertedero común, suponen un coste muy alto para un solo municipio. Lo mismo se puede decir de la depuración de las aguas residuales, por lo que realizar estos trabajos mancomunadamente es la solución más adecuada para vertebrar el territorio y gestionar los fondos destinados a este tipo de actividades que tienden a contar con cantidades anuales sustanciosas, emanadas de distintos presupuestos municipales y de otras partidas complementarias.

El que dichos entes cuenten con este tipo de competencias hace que deban tener un carácter administrativo propio y regulado por consejos u órganos de gobierno, normalmente compuestos por representantes políticos de los diferentes ayuntamientos, así como cargos técnicos que son los que realmente conocen, administran y gestionan los servicios encomendados (Lozano Valencia, M. A. y Lozano Valencia P. J., 2008).

Se realizó una entrevista personal¹¹² a una persona encargada de la administración de la Mancomunidad de Municipios de la Costa Tropical de Granada, constituida el 23 de noviembre de 1992, por la necesidad de aglutinar el servicio de gestión del ciclo integral del agua (producción, servicio y depuración) de 14 municipios, a los que posteriormente se han ido adhiriendo cinco más. Con el paso de los años, esta mancomunidad no solo ha visto incrementar sus asociados, sino también sus competencias, ya que bajan todo tipo de subvenciones que tengan por objeto diferentes servicios que competan a varios de los municipios agremiados (cursos de formación para el balizamiento de playas, programas de empleo a los usuarios desempleados, servicio de limpieza de aguas marinas, etc.). Estos apoyos económicos proceden del

¹¹¹ A propósito de este último tipo de mancomunidades, los hermanos Lozano Valencia (2008), hicieron un trabajo en el que señalan que en Guipúzcoa existen dos grandes tipologías: las que se encargan del abastecimiento de agua y aquellas que recogen, tratan y gestionan los residuos. En estas últimas centraron su estudio, debido a que consideran que la basura aparece como uno de los problemas más acuciantes a resolver de cara a una gestión sostenible del territorio.

¹¹² Entrevista a Adela Jódar, realizada el día 9 de noviembre de 2018.

Ministerio de Fomento, de la Junta de Andalucía y de la Diputación de Granada¹¹³, mientras que las entidades locales mancomunadas, salvo en los inicios de la asociación, no hacen aportaciones, ya que se hacía muy complejo cobrarles. Quien sí abona un canon fijo, trimestral, es la empresa encargada de la concesión del servicio del agua¹¹⁴.

De acuerdo con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 2012), en los últimos años se han ido ampliando los objetivos de las mancomunidades a nuevas temáticas como la prestación de servicios relacionados con la gestión y protección del paisaje y el medio ambiente. La prevención y extinción de incendios, la seguridad ciudadana y la protección civil están entre los objetivos más ejercidos. Por último, hay que destacar las políticas y estrategias de desarrollo económico y social, como el fomento del turismo, las actividades culturales y el deporte, no tan relacionados con la prestación propiamente de servicios, lo cual podría suponer una suplantación de los objetivos que la LBRL reserva para las comarcas, las cuales son muy pocas.

Por otro lado, los consorcios locales se están utilizando para la prestación de servicios municipales básicos, sustituyendo en este aspecto a las mancomunidades, y para el desarrollo de objetivos diferentes que exceden el ámbito específico de la competencia municipal por implicar a otras instancias, ya que pueden “realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes” (art. 118.2 LRJSP). Son los Estatutos de esta figura de carácter asociativo y voluntario los que determinan su régimen orgánico, funcional y financiero, así como en qué proporción las entidades consorciadas estarán representadas en sus órganos de decisión (Quezada, 2018).

La figura de los consorcios locales es importante para reducir el sobredimensionamiento de las administraciones públicas, ya que permite que éstas aúnen esfuerzos para la mejora de los servicios públicos, evitando duplicidades y así lograr reducir el gasto

¹¹³ La entrevistada reconoce que ya hace muchos años que no reciben subvenciones procedentes de Europa, pero que en los primeros años de la mancomunidad sí se nutrieron de subvenciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el servicio de limpieza de calles, con el que se compraron vehículos y contenedores.

¹¹⁴ La Mancomunidad de Municipios de la Costa Tropical de Granada goza de buena salud financiera, la muestra de ello es que el ejercicio fiscal de 2017 concluyó con un superávit de 463.975,12 euros. Este remanente se aprobó usarlo, en el 2018, para financiar obras de infraestructura de abastecimiento, saneamiento y pluviales de calles de pequeños pueblos e inversiones financieramente sostenibles. Consultado el día 14 de noviembre del 2018 en <https://bit.ly/2K38JhD>

público. “El consorcio surge de este modo como un instrumento eficaz con el que los entes locales pueden hacer frente a la común insuficiencia financiera para poder prestar los servicios que le están encomendados (bien sean propios e impropios)” (Aparisi, 2016).

5.- CONCLUSIONES

La gestión intermunicipal ha adquirido importancia relevante a nivel internacional, tanto a través de experiencias concretas en varios países como en su discusión y análisis en congresos y reuniones de funcionarios locales.

En el Viejo Continente esta figura ha demostrado favorecer la cohesión territorial, la cual aplica los “modelos sociales” más allá de grupos sociales e individuos a lugares y territorios. La investigadora Simin Davoudi señala que la cohesión territorial tiene que ver con dos tradiciones de planificación influyentes en Europa. La tradición francesa del *aménagement du territoire*, que se ha descrito como “aproximación económica regional” a la planificación. La otra está basada en la tradición alemana, de “aproximación general integrada”. Una pone atención en reducir las diferencias territoriales y la otra hace hincapié en integrar las políticas sectoriales.

La cohesión territorial tiene como objeto político los territorios más que los sectores, y mide el éxito examinando el modo en que el conjunto de las políticas sectoriales está afectando a los territorios y a las oportunidades de vida de las personas que viven y trabajan en ellos (Davoudi, 2007). Según esta autora, la cohesión territorial exige:

1. Un modelo social específico que ponga énfasis en la reducción de las desigualdades e injusticias;
2. una extensión de los principios individuales a los lugares y los territorios, y
3. solidaridad no solo entre los ciudadanos, sino también entre los territorios.

En este estudio se ha llevado a cabo una revisión de distintos modelos de derecho público existentes de asociacionismo municipal para la prestación conjunta de servicios públicos. No obstante, hay que apuntar que también los municipios se pueden unir en torno a una persona privada. En este sentido, en México hay cuatro asociaciones nacionales de gobiernos locales: la Asociación de Municipios de México (AMMAC), la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC), la Asociación de Alcaldes de Acción Nacional (ANAC), y la Federación Nacional de

Municipios de México (FENAMM)¹¹⁵. A su vez, tres de estas asociaciones, decidieron establecer una federación entre ellas llamada Conferencia Nacional de Municipalidades de México (CONAMM) para fortalecer la representación de las municipalidades mexicanas hacia terceros (Oostveen, 2010). La razón de ser de estas asociaciones de gobiernos locales es la representación de los intereses de sus afiliados a nivel estatal o nacional (*lobby/cabildeo*), prestación de servicios y brindar plataformas de intercambio de experiencias y conocimientos. Su equivalente en España sería la FEMP, que agrupa al 90% de los gobiernos locales españoles. Fundada en 1985. Sede oficial de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI). A nivel federal, existen en México varios programas que fomentan y apoyan a las asociaciones municipales, como el Programa Hábitat¹¹⁶, el Programa Nacional de Auditoría Ambiental¹¹⁷ o el Programa de la Comisión Nacional del Agua¹¹⁸.

En el Estado de Quintana Roo, fue un ejemplo en materia de coordinación y cooperación intermunicipal, la “Asociación de la Coordinación Municipal”, que se enfocaba en la creación de empresas destinadas a asegurar la eficaz prestación de los servicios públicos (Ortega, 1997).

El medio ambiente es un tema típico que sobrepasa las fronteras de un municipio. Un ejemplo en México es la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca

¹¹⁵ A la primera de estas asociaciones los municipios se afilian por acuerdo voluntario de sus cabildos. Las otras tres son afiliadas a los que eran los tres grandes partidos políticos de México, el PRD, el PAN y el PRI, respectivamente.

¹¹⁶El Programa Hábitat se aplica en localidades de más de 15 mil habitantes, en las que se asienta 71.4% de la población del país y busca contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las zonas marginadas.

Este Programa focaliza sus obras y acciones en los polígonos Hábitat, que son zonas urbanas marginadas con alta concentración de habitantes en pobreza patrimonial, en los que residen los integrantes de 6.7 millones de hogares, y se lleva a cabo con la participación de los tres órdenes de gobierno, siendo los municipios los principales ejecutores de las obras y acciones. Los subsidios federales son complementados con recursos de los gobiernos locales y de los propios beneficiarios.

¹¹⁷La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) es la dependencia del gobierno federal encargada de formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, así como también marcar la normatividad ambiental que se debe cumplir.

A partir de este esfuerzo institucional, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), quien depende orgánicamente de dicha Secretaría, tiene como objetivo principal verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental.

¹¹⁸ La Comisión Nacional del Agua tiene a su cargo un Programa para llevar a cabo la construcción y rehabilitación de sistemas de agua potable y saneamiento en zonas rurales.

Baja del Río Ayuquila (JIRA), una junta de diez municipalidades en Jalisco y Colima, que sirvió como modelo a seguir para que en Quintana Roo se constituyera la única asociación de municipios en dicho Estado, denominada “Asociación Municipal para el Medio Ambiente del Sur de Quintana Roo” (AMUSUR). El objetivo de esta asociación es alinear políticas y lograr la convergencia de acciones entre instituciones responsables del manejo y conservación de los bosques y las que impulsan las actividades agrícolas y pecuarias. Se hace pertinente fomentar el tejido regional en la Península de Yucatán, con la finalidad de mitigar los efectos de la indefinición territorial que la aqueja. El mejor camino para lograrlo podría ser el de reforzar la relación entre las diferentes administraciones públicas municipales existentes.

En este estudio se ha evidenciado que la figura de la asociación municipal está regulada y permitida por la legislación mexicana. Sin embargo, son escasos los ejemplos de dicha figura en México. Se hace pertinente hacer ver a los ayuntamientos las ventajas que trae consigo la posibilidad de que se puedan coordinar, como ya se lleva haciendo desde hace tiempo en Europa con éxito.

De los modelos aquí presentados, el que mejor se adecúa a las circunstancias de la región de estudio en este trabajo es el de las mancomunidades, ya que nacieron con vocación para la gestión y explotación de recursos forestales, principal riqueza y motivo de disputa en la zona en conflicto de la Península Yucateca. Además, hay que tener en cuenta la naturaleza rural del territorio en controversia, cuyas necesidades son muy diferentes a las que pueda haber entre municipios metropolitanos. En opinión de una administrativa que opera una mancomunidad en Granada, por medio de una entrevista personal, reconoció que la mancomunidad es un modelo adecuado de gobernanza porque se racionalizan y aprovechan mejor los recursos que si los gestionara cada municipio por separado, gracias a las economías de escala.

Por otra parte, están los consorcios locales que contienen un esquema intergubernamental no solo horizontal, sino también vertical, por lo que tiene una estructura multinivel, y además multiactor, ya que permite esta figura la participación de entidades privadas, lo cual resuelve problemas de financiación, pero resta libertad en la toma de decisión a los municipios asociados.

De esta forma, el consorcio aparece como una figura creada para gestionar servicios públicos o ejecución de obras de competencia de los entes que lo integran, pero también se presenta como un mecanismo a través del cual se articula el principio fundamental de cooperación y colaboración entre administraciones

públicas. Hay gran flexibilidad en cuanto a sus objetivos, ya que además de su utilización para fines tradicionales como pueden ser el abastecimiento de aguas, residuos o urbanismo, se utiliza también para promoción económica, transporte, desarrollo local, etc.

Resultan más interesantes para el caso de estudio las figuras de las mancomunidades y consorcios locales porque se tratan de entidades cuya solución se construye de abajo hacia arriba, y no al revés, como ocurre con las comarcas y las áreas metropolitanas, que acaban fracasando ante las reticencias de los municipios.

A estos esquemas habría que realizarles adecuaciones para que pudieran ajustarse a la normatividad y realidad mexicana, lo cual será objeto de análisis en el penúltimo capítulo de este libro.

CAPÍTULO VII

Diseño de un modelo de asociación para los municipios del caso de estudio

1.- INTRODUCCIÓN

Cada vez resulta más evidente que las normas jurídicas no son suficientes para lograr una planificación del desarrollo territorial sostenible y que son necesarias nuevas formas de gobernanza multinivel caracterizadas por la participación, coordinación, cooperación y concertación (Farinós y Romero, 2007). No obstante, resulta complejo modificar dinámicas enraizadas, se requiere de tiempo y recursos, pero ya hay experiencias en Europa que se pueden aprovechar y que han demostrado tener resultados positivos en sus territorios.

Es precisamente en el Viejo Continente de donde procede el concepto de gobernanza, con origen en el vocablo francés del siglo XV, *gouvernance*, luego empleado por ingleses dos siglos más tarde para hacer referencia a la toma de decisiones económicas sobre empresas y procesos de regulación (Farinós, 2008). Este término empezó a usarse en Estados Unidos tras la Primera Guerra Mundial para hacer referencia a las novedosas regulaciones de las actividades económicas basadas en decisiones acordadas entre empresas (Farinós y Ferrão, 2015).

El concepto de gobernanza resurgió en la década de los 80 de la centuria pasada y su auge coincidió con la segunda mitad de la siguiente década, cuando fue incorporado del ámbito empresarial (gobernanza corporativa) y de la Administración pública (nueva gerencia pública), al campo de la Ciencia Política, al de las relaciones internacionales (gobernanza internacional, multi-nivel, buena gobernanza), al de las políticas públicas (gobernanza en red, gobernanza para la sostenibilidad, gobernanza territorial) y al funcionamiento de la vida colectiva (gobernanza democrática, gobernanza social).

Se trata, por tanto, de un concepto con múltiples enfoques y aplicaciones, pero siempre girando en torno a las ideas de interacción, redes organizativas, toma de decisión, sinergia, políticas gubernamentales y otros aspectos relacionados con la gestión pública. Desde el campo del lenguaje, la gobernanza se define como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil

y el mercado de la economía” (Diccionario de la Real Academia Española, 2014).

Por otra parte, la voz *gobernanza/governança/governance* es definida también por el Diccionario de Geografía Aplicada y Profesional (2015) como:

La consciente capacidad de auto-organización o coordinación de actores interdependientes que participan de relaciones complejas y recíprocas. Esta capacidad resulta del continuo diálogo y de compartir recursos para poder desarrollar proyectos comunes de los que se benefician, y les ayuda a gestionar y solucionar las contradicciones y dilemas que inevitablemente se les presentan. (p. 302)

Sendas definiciones tienen en común que no describen un tipo de organización gubernamental, sino una forma de gobernar con dos enfoques distintos, la gobernanza se puede entender bien como una forma de ejercer el gobierno o bien como una manera de autogobierno de una comunidad determinada.

El primer enfoque es al que se adhiere el Banco Mundial (1994) al definir la gobernanza como “el ejercicio del poder para gestionar los asuntos de una nación. La forma en que este poder se ejerce para manejar los recursos económicos y sociales del país, para el desarrollo” (p. 797). Mientras que a la segunda orientación es a la que se suma Luis F. Aguilar Villanueva (2006) al afirmar que la gobernanza o gobernación equivale

Al proceso por el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos. El proceso genera (consiste en, se fundamenta en) principios, normas, procedimientos, prácticas, programas de acción e instituciones para decidir colectivamente las metas comunes de convivencia y para realizar coordinadamente los objetivos decididos. (p. 90)

Entre la definición del Banco Mundial y la de Aguilar, con más de una década de distancia, se puede apreciar claramente la evolución del concepto de gobernanza, desde una noción de buen gobierno, pero unilateral, a la recuperación de lo público como arena en la que se deciden los términos de la vida de una comunidad con la participación activa de todos sus miembros. Ahora las metas comunes de convivencia deben ser el fruto de arreglos interactivos entre actores públicos y privados, mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus

derechos y obligaciones y concilian sus diferencias. Todo esto se observa nítidamente en una definición actual

Gobernanza es la condición de colaboración en la toma de decisiones del gobierno por parte de sus instancias responsables, que al integrar a la sociedad civil relevante permite cerrar insatisfacciones al crear intercambios de visión, ampliar espacios de interacción y, eventualmente, asumir responsabilidades compartidas. Esto mitiga o resuelve situaciones de ingobernabilidad, comprometiendo la acción del o los órdenes de gobierno en ocasión de la problemática y necesidades sociales, retornando al calificativo de buen gobierno. (Noriega, 2015, p. 33)

Se puede decir que a lo largo del siglo XX se han sucedido tres paradigmas de política administrativa. Se pasó de un modelo burocrático, a uno gerencial (que afronta complejidad técnica, se adapta a las necesidades del momento y que busca cumplir los objetivos del servicio, pero con eficiencia) y, finalmente, se alcanzó el ámbito de la gobernanza que es aquél en el que las decisiones estratégicas precisan de la colaboración de actores para que sean efectivas (Tabla 26).

De esta forma, la realidad vigente se encuentra ante el nuevo paradigma de la gobernanza que se caracteriza por producirse una redefinición de lo público, con formas de decisión menos jerárquicas, más horizontales, menos centralizadas y burocráticas y con más eficiencia. Se asienta sobre las siguientes bases: la distribución del poder, la creación de redes y asociaciones, la construcción de ciudadanía y la democracia. Implica igualmente transparencia y rendición de cuentas. La corrupción es un obstáculo serio para la gobernanza, ya que los recursos son desviados e impiden que sean destinados para satisfacer las demandas de los ciudadanos (Aranibar, 2010).

Al conceder menos centralidad al gobierno en la toma de decisiones públicas y otorgársele a la ciudadanía facultades para incidir en política pública y controlar la acción del Estado, se lleva a cabo una redistribución del poder y se fortalece a la sociedad civil. Esto implica un doble reto: por un lado, capacidad del gobierno para abrirse y, por otro, capacidad de la sociedad para participar.

Tabla 27. Evolución de paradigmas de política administrativa en el siglo XX

	Burocracia	Gerencialismo	Gobernanza
Decisiones tomadas	Las que implican un trato igualitario a través de protocolos bien definidos respecto a empresas y personas; así, por un lado, se toman las decisiones de contratación de las empresas prestadoras de servicios mediante procesos de contratación perfectamente reglados y transparentes, por el otro lado, las que afectan a los derechos y deberes de las personas.	Las de carácter técnico y operativo una vez que se ha definido la estrategia y, por tanto, se han fijado las metas de cada agencia gubernamental especializada.	Las de colaboración con actores interdependientes y estratégicas
La relevancia objetiva se centra en	La maquinaria administrativa neutra y equitativa	El proyecto orientado a la eficacia y a la eficiencia	La estrategia. Es la máxima expresión de la política orientada a la gobernabilidad
La relevancia subjetiva es para	Los administrativos	Los técnicos o expertos	Los políticos

Fuente: Elaboración propia con base en Centelles (2006)

Pero también conlleva un replanteamiento del carácter sectorial del quehacer gubernamental y las políticas públicas, en aras de una integralidad de políticas y transversalidad de acciones; de las competencias y “conurrencias” de los niveles federal, estatal y municipal e, incluso, interestatal e intermunicipal; así como de los mecanismos de gobernanza local, que son el conjunto de acuerdos entre los diversos actores en un territorio dado y la adecuación de las políticas públicas a tales arreglos interinstitucionales. Para que se pueda producir un mecanismo de gobernanza local es fundamental el enfoque territorial: ver desde otro lugar, con una perspectiva diferente y con otra mirada el espacio y el tiempo de los procesos que suceden en un territorio, la mayoría

de las veces totalmente ajenos y distintos a fronteras jurisdiccionales y periodos de administraciones públicas.

Figura 77. Mecanismo de gobernanza local



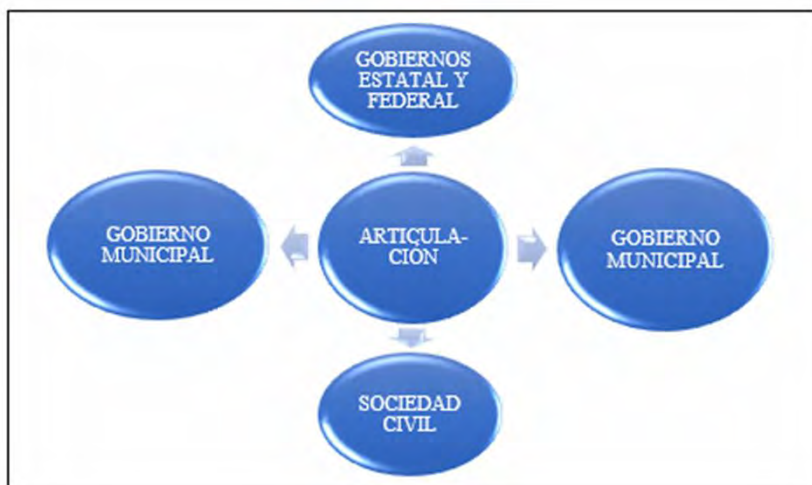
Fuente: Elaboración propia

El enfoque territorial –cuenca, eco-región, corredor biológico– permite atender situaciones y procesos que suceden más allá de límites administrativos de municipios y, a veces, de Estados, debido a que considera los desplazamientos de efectos negativos (de río arriba a río abajo, incendios...); atiende la fragmentación de ecosistemas, cortes a corredores de fauna, degradación de cabeceras de cuenca, etc., y, asimismo, combate el fenómeno de “no en mi patio trasero”¹¹⁹, que consiste en la reacción que se produce entre determinados ciudadanos que se organizan para enfrentarse a los riesgos que supone el establecimiento en su entorno inmediato de ciertas actividades o instalaciones que son

¹¹⁹ A este fenómeno se le conoce por sus siglas en inglés NIMBY (Not In My Back Yard) o SPAN (sí, Pero Aquí No), en su versión castellanizada. Este efecto es la oposición de los ciudadanos solo cuando un problema les afecta directamente, de ahí que se los acuse de insolidarios por sectores ambientalistas.

percibidas como peligrosas o debido a sus externalidades, pero sin oponerse a las actividades en sí mismas. Ejemplos: incineradoras de basura, vertederos de residuos, plantas de compostaje, prisiones o antenas de telefonía.

Figura 78. Relaciones de interdependencia en un sistema de interacción multinivel



Fuente: Elaboración propia

Navarro (2004), distingue en Europa tres diferentes modelos de sistemas de gobierno local en cuanto “estructuras de oportunidades para la acción local”, cuyos rasgos básicos son (Tabla 27):

- La interacción intergubernamental y la capacidad de gestión y provisión de servicios: en los dos primeros modelos existe un alto grado de interacción en el desarrollo de las políticas públicas que se desarrollan en el ámbito local, por lo que se acercan al modelo de jerarquías fundidas, a diferencia del tercer modelo más próximo a una jerarquía dual, caracterizada por una separación entre el nivel de gobierno que diseña y el que ejecuta o desarrolla la política, sin necesidad de interacción entre ellos. El modelo Gobierno Local de Bienestar (GLB) es el que posee una mayor capacidad de gestión y provisión de servicios, gracias al gasto público del que disponen, respecto a los dos restantes.
- Partidificación: la distinción está entre los dos primeros modelos con respecto al tercero, en los que se registra una mayor presencia de partidos políticos en el ámbito local frente a candidaturas independientes.

- Objetivo estratégico del sistema para el gobierno local y pautas de interacción: cada diseño institucional responde a objetivos específicos y a estilos políticos y pautas diferenciadas de este nivel de gobierno.

- La infraestructura de gobernanza local y los modelos de relaciones intergubernamentales. Estos dos rasgos responden, como señala Navarro (2004, p. 3), a que “la sociedad política local deba conceptualizarse como un sistema de interacción multinivel, entendidos estos como arenas en las que existen relaciones de interdependencia, por la necesidad de negociación y la formación de coaliciones, tanto en el sentido horizontal (local), como vertical (intergubernamental)” (Figura 78).

La infraestructura “organizada” corresponde al modelo de GLB que está orientado a la provisión de servicios de bienestar en el marco que establecen intensas relaciones intergubernamentales en la forma de un modelo cooperativo que se orienta a la capacitación de los gobiernos locales como provisoros de servicios. Igualmente, caben interacciones entre el gobierno local y el ámbito privado, pero también con otros actores ligados a las políticas de bienestar, incluidos otros niveles de gobierno.

La infraestructura de tipo “político”, propio del modelo Gobierno Local Limitado (GLL), gira en torno a un modelo de dependencia, en donde el diseño institucional delimita una alta intensidad de relaciones intergubernamentales a través de controles por parte del gobierno central y los gobiernos municipales poseen pocos recursos para la gestión de políticas. Esta dinámica da lugar a que, con independencia de su influencia real, sean, sobre todo, espacios de lucha política más que de provisión de servicios y de activismo político de las élites locales hacia el centro. En este modelo se produce una menor presencia de procesos de interacción público-privado.

Por último, en el modelo Agencia Local (AL) la infraestructura de gobernanza local está “orientada al mercado”, en donde se da un modelo de relaciones intergubernamentales basado en la separación entre niveles de gobierno que provocan que los gobiernos locales sean muy dependientes de sus propios ingresos mediante tasas e impuestos y, por tanto, de la dinámica económica municipal. Sin embargo, en este modelo son más proclives las coaliciones formadas por el gobierno local y el mundo de la empresa.

Tabla 28. Modelos de sistemas de gobierno local: rasgos básicos

Algunos rasgos básicos	Gobierno Local de Bienestar (GLB)	Gobierno Local Limitado (GLL)	Agencia Local (AL)
Interacción intergubernamental	+	+	-
Capacidad gestión y provisión de servicios	++	-	-
Partidificación	+	+	-
Objetivo estratégico del sistema para el gobierno local	Provisión de bienestar	Canalización de demandas	Crecimiento económico
Pautas de interacción características	Corporativismo	Clientelismo político	Alianza localista orientada al crecimiento económico
Infraestructura de gobernanza local	Organizada	Política	Orientada al mercado
Modelo relaciones intergubernamentales	Cooperación	Dependencia	Separación
Modelos tradicionales de gobierno local (países)	Escandinavos y Centroeuropa: Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Holanda, Alemania	Sur de Europa: Grecia, Italia, España, Portugal, Francia, Bélgica	Anglosajones: Estados Unidos, Australia, Reino Unido.

Fuente: Navarro (2004, p. 7)

El propio Navarro posteriormente introdujo en estos modelos a países latinoamericanos, ubicando a Argentina y a Brasil en el modelo de GLL y a Chile en el de AL. Además añadió un modelo adicional, al que denominó Gobierno Local Residual, en el que situó a países como Uruguay, Paraguay y México. Este modelo latinoamericano se caracteriza por ser una combinación de características de los modelos GLL y AL (Navarro, 2014) y por contar con jerarquías duales en cuanto a la división del trabajo político se refiere (Navarro, 2005).

2.- REFORTALECIMIENTO DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA A NIVEL LOCAL

El municipio ya no se contenta con desempeñar su papel tradicional, autárquico, desvinculado de su contexto, de realizador y prestador de obra y servicio públicos, ya que así no puede funcionar en la compleja realidad actual. A la corporación municipal ya hay que concebirla como parte de un proceso general de planeación, por medio de estrategias de desarrollo local que requieren de planificación del territorio, la cual suele exceder el ámbito municipal e involucra a las demás instancias de gobierno (González, L, 2004; Vallarta, 2004).

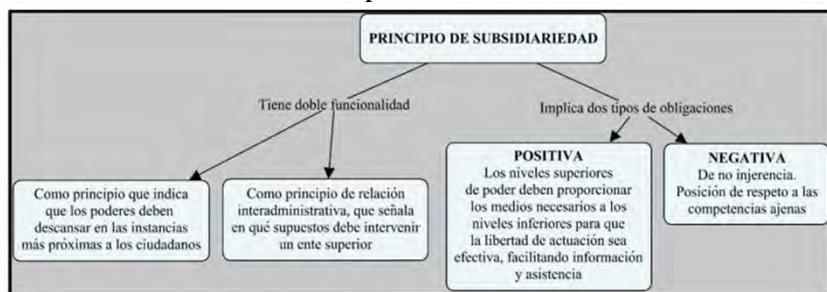
Una de las políticas territoriales definidas por la globalización y la *lugarización* (entiéndase por tal los procesos que revalorizan lo local) es la municipalización, es decir, el reconocimiento a los lugares de autonomía política para atender asuntos propios (González, F., 2004).

Al respecto, Ruiz (2004) afirma que:

El poder se debe ejercer en el nivel más cercano a los ciudadanos, porque son las autoridades más próximas a los vecinos las que mejor conocen sus problemas, sus necesidades y, en consecuencia, las que pueden adoptar las decisiones más eficaces y adecuadas. Los niveles superiores deberán intervenir cuando los niveles inferiores no pueden dar satisfacción debido a la amplitud o la naturaleza de la tarea. (p. 166)

Esto es a lo que se le conoce como principio de subsidiariedad, el cual posee una doble funcionalidad y obligación (Figura 77)

Figura 79. Funcionalidades y obligaciones del Principio de Subsidiariedad

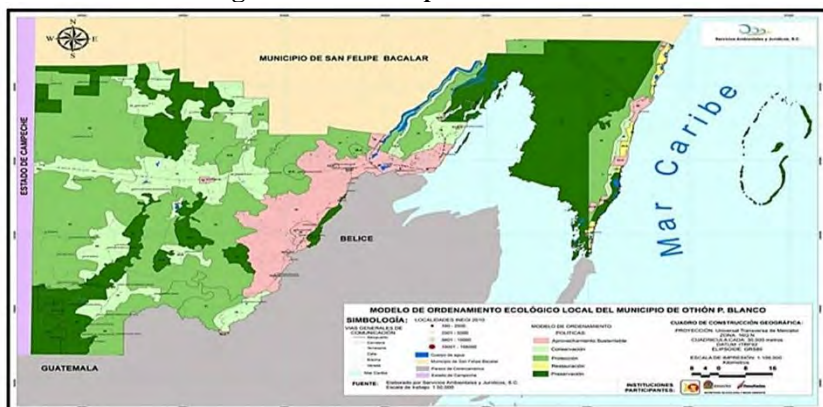


Fuente: Elaboración propia con base en Ruiz (2004)

Lo que está haciendo posible que se vigore la idea de la gobernanza a nivel local es el fracaso de muchas de las políticas públicas y los instrumentos de gestión existentes, como lo es el Ordenamiento Ecológico Territorial (OET), el cual está decepcionando como un ejercicio de construcción de acuerdos entre los actores de un territorio, sobre los usos que habrá de darle al suelo y el acceso a los recursos y servicios que proveen los ecosistemas de ese territorio. En opinión de Ruiz (2004) es saludable que aumente la participación de los municipios en la preservación del medio ambiente o en asuntos de ecología, la cual ha sido hasta ahora insuficiente en México, a pesar de los buenos deseos de su Constitución Federal. Los municipios ya no deben actuar de forma aislada, sino formular sus planes de desarrollo y sus programas encuadrándolos en ámbitos geográficos más amplios, como el de la región, que a su vez se ubica dentro del contexto nacional. Desarrollo municipal, regional y nacional son complementarios y parte de un mismo proceso.

Dado el carácter sectorial del ejercicio de gobierno, muchos de los programas gubernamentales en lugar de bajar de manera integrada e invertirse en procesos efectivos de desarrollo para las comunidades, por medio de integralidad de políticas y transversalidad de acciones, lo que se hace es “aterrizar” en el territorio de manera caótica (por falta de complementariedad, coordinación y sinergia), se atomizan los recursos que se otorgan y se incentivan, en ciertos casos, prácticas contrarias a los objetivos de políticas o programas.

Figura 80. Modelo de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Othón P. Blanco



Fuente: Dirección de Ecología del Ayuntamiento del Municipio de Othón P. Blanco (2015)

En México, las dependencias federales y, en algunos casos, las estatales carecen de la presencia territorial necesaria para enraizar sus esfuerzos. Deben convencerse de que, con estructuras burocratizadas y centralistas, lentas y costosas, nada pueden hacer ante la demanda de soluciones rápidas y localizadas. Necesitan descentralizarse e introducir criterios de administración más ágiles y creativos. Es imposible desarrollar capacidades y fortalecer el tejido social sin procesos de acompañamiento muy cercanos, constantes, además de profesionales, que tomen en cuenta la demanda real y sentida de la población.

Otro problema es que los gobiernos municipales mexicanos, en la mayoría de los casos, no cuentan con recursos, ni capacidades humanas y técnicas para cumplir cabalmente con su quehacer, además de estar atrapados en redes de intereses económicos y lógicas partidistas que les amarran las manos. Están rebasados y/o paralizados. En opinión de Oostveen (2010): “Los gobiernos locales mexicanos reciben pocos estímulos de los gobiernos estatales o del gobierno federal para asumir este papel con más autonomía [...] Tampoco la ciudadanía, municipios en el extranjero o los organismos internacionales promueven activamente una mayor autonomía municipal” (p. 209).

A esto hay que añadir las casi inexistentes capacidades organizativas y de gestión de las organizaciones a nivel local (núcleos agrarios u organizaciones de productores) para la deliberación colaborativa y la construcción de acuerdos. Contrario a lo que supone la mayoría, las asambleas ejidales o comunitarias no son

espacios de diálogo colaborativo y deliberación conjunta; sí lo son de decisión, pero pocas veces para el bien colectivo. Actúan con base a reglamentos obsoletos o inoperantes, prácticas caciquiles y métodos ineficaces.

Ante este panorama, se erige un nuevo paradigma de gobernanza a nivel local que puede fungir como alternativa para que los actores que intervienen en un territorio, gubernamentales o no, puedan acordar de manera colectiva y colaborativa los términos de los usos del suelo y el acceso a los servicios y recursos que provee ese territorio; establecer la reciprocidad necesaria que se deriva del mantenimiento de los servicios de los ecosistemas, como el agua, la producción de alimentos y otros bienes; además de definir la asunción equitativa de los costos derivados de las diversas externalidades existentes.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2012), la erradicación del hambre y la pobreza y el uso sostenible del medio ambiente dependen de la manera en que las personas, las comunidades y otros grupos consiguen acceder a la tierra y a los bosques. Los medios de vida de las poblaciones rurales pobres se basan en un acceso seguro y equitativo a estos recursos y en su control. Son la fuente de alimento y refugio, la base de las prácticas sociales, culturales y religiosas, y un factor central en el crecimiento económico (Mendieta, Escribano y Esparcia, 2017).

A este nuevo paradigma le es inherente el enfoque territorial y la adecuación de las políticas públicas a tales acuerdos, en un marco efectivo de integralidad y transversalidad de acciones. Los niveles de gobierno federal y estatal ajustan sus programas y presupuestos a esos acuerdos. Para que se produzca la participación efectiva de todos los actores involucrados es necesario, además de dichos acuerdos, contar con información común, reglas e incentivos, económicos y de otro tipo. Es indispensable que haya transparencia en los flujos de conocimientos y a la hora de compartir la información.

Además, este mecanismo de gobernanza local requiere de agentes que participen en la articulación de los esfuerzos en el territorio y de entidades que hagan que las cosas sucedan cuando los actores involucrados están constreñidos por su naturaleza, mandato, recursos o posibilidades, pero buscan interactuar entre sí, con predisposición a aprender y con apertura hacia nuevas ideas. En este sentido, el agente, como agencia, establece las condiciones de posibilidad de colaboración.

3.- PROPUESTA DE ASOCIACIÓN MUNICIPAL COMO MODELO DE GOBERNANZA PARA EL CASO DE ESTUDIO

La nueva gobernanza para la sostenibilidad permite contar con instrumentos innovadores de políticas públicas que integran los tres niveles de gobierno y fomentan la transversalidad en el abordaje de los problemas. Las relaciones intergubernamentales se entienden como aquellas que “tienen los diferentes niveles de gobierno dentro de un mismo Estado, así como aquellas que se dan entre iguales niveles de gobierno” (Zapata, 2013, p. 326).

Las relaciones intergubernamentales se dieron a conocer por medio de Wright (1997), quien distingue entre tres modelos básicos de sistemas:

a) Modelo inclusivo: Las relaciones entre niveles territoriales de gobierno están marcadas por el principio de jerarquía. El gobierno central está en condiciones de determinar la existencia, la esfera de actuación y los modos de funcionamiento de unos gobiernos subnacionales que son simples agentes del centro en el territorio.

b) Modelo separado: Los distintos niveles territoriales de gobierno cuentan con esferas de actuación privativas, mutuamente excluyentes, y con fuentes propias de recursos. La acción pública se desarrolla en planos paralelos, sin zonas de contacto. En esta situación se encuentra el caso mexicano, en donde se reconoce la autonomía municipal que reconoce un ámbito competencial propio del ámbito local, con respecto al estatal, y se clarifican los límites y funciones de cada ente territorial.

c) Modelo interdependiente o superpuesto: Se reconoce solo una independencia relativa a los distintos actores, que trabajan en áreas parcialmente solapadas y que mantienen constantes relaciones de intercambio de todo tipo de recursos.

Este último modelo es al que debería aspirar México, ya que permite operaciones gubernamentales que incluyen la participación simultánea de los tres niveles de gobierno (nacional, intermedio y local). También existe autonomía para aquellas decisiones que solo le corresponden a un determinado nivel y limitaciones de poder, por lo que es necesario recurrir a la negociación para el desarrollo de algunas funciones u operaciones. Las relaciones intergubernamentales que se derivan de este diseño pueden tener diferentes alcances (Tabla 28).

Tabla 29. Principios, mecanismos y técnicas de las relaciones intergubernamentales

PRINCIPIOS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	MECANISMOS Y TÉCNICAS
<p>1. Colaboración Consiste en la acción de dos o más administraciones que actúan conjuntamente para la resolución de un problema que recae en el ámbito de competencias de una de ellas, y sin necesidad de que exista un precepto legal que lo justifique.</p> <p>2. Mutuo auxilio Se trata de un principio en virtud del cual una administración, para un caso concreto, puede requerir de otra la ayuda necesaria para el ejercicio de una competencia que tiene atribuida.</p> <p>3. Cooperación Se define como la relación que tiene lugar entre varias administraciones públicas cuando actúan conjuntamente para la resolución de un problema común. La cooperación supone “co-ejercicio de competencias” o el “ejercicio mancomunado de competencias”. Es voluntaria y la titularidad y ejercicio de las competencias de las administraciones en relación son inalterables.</p> <p>4. Coordinación La coordinación se despliega sobre entes públicos que están dotados de autonomía, lo que supone dos límites esenciales: la coordinación no debe perseguir la uniformidad o unidad de acción de los entes coordinados sino su coherencia o</p>	<p>1.1. Convenios de colaboración</p> <p>2.1. Intercambio de información 2.2. Traslado de información. 2.3. Comunicación registral. 2.4. Utilización de la infraestructura administrativa 2.5. Aportación recíproca de medios materiales o personales.</p> <p>3.1. De carácter orgánico: - Participación en órganos o instancias existentes en una administración. - Creación de órganos específicos de cooperación. 3.2. De carácter funcional: - Cooperación normativa - Cooperación ejecutiva - Participación en procedimientos conjuntos 3.3. Los convenios de cooperación. 3.4. Los consorcios (se constituyen cuando la gestión de un convenio hace necesario crear una organización común, dotados de personalidad jurídica).</p> <p>4.1. Técnicas orgánicas: - Órganos mixtos de coordinación - Coordinación entre órganos ya existentes. 4.2. Técnicas procedimentales 4.3. Las conferencias sectoriales 4.4. Los planes de actuación: - Planes integrados - Planes unitarios</p>

PRINCIPIOS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	MECANISMOS Y TÉCNICAS
compatibilidad para que la unidad de conjunto no se vea perturbada; y la coordinación no es un poder general o ilimitado, por lo que las técnicas que para lograrla se apliquen deben hallarse rigurosamente tasadas y solo son válidas aquellas que las normas establezcan para cada caso.	4.5. Los planes sectoriales de coordinación

Fuente: (Márquez, 2009)

De entre los principios enunciados se considera que el de la cooperación sería el más adecuado para el caso de estudio. Esta figura ha sido recientemente reconocida como dinámica emergente y novedosa en diversos países, incluido México. Las reformas de 1999 al Art. 115 constitucional federal mexicano, les conferieron a los municipios las facultades para asociarse, aun perteneciendo a entidades federativas distintas, y poder así cumplir con sus atribuciones más eficiente y eficazmente.

En México hay que distinguir entre la figura de la coordinación y la de la asociación municipal, pues son diferentes y dan lugar a distintos convenios, claramente contemplados de manera individual en las leyes municipales de los Estados de Baja California (Artículo 49) y de Nayarit (Artículo 215):

- **Convenios de coordinación:** Tienen por objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución, en todo o parte, respecto a la materia correspondiente¹²⁰.

- **Convenio de asociación por mandato específico:** Es aquél en el que una parte encarga a la otra la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a su cargo, cediéndole, en consecuencia, todo o parte de las atribuciones y

¹²⁰Como muestra de este tipo de coordinación, podemos hablar del relleno sanitario intermunicipal que se gestiona entre los Municipios de Othón P. Blanco y Bacalar, para dar servicio a comunidades de ambos, el cual recibe unas 60 toneladas por día y requirió una inversión de 98 millones de pesos. La celda de residuos tiene una dimensión de 80 por 80 metros., con una laguna de lixiviados de 30 por 30 metros, a una profundidad de 1.5 metros., cubierta con una capa geotextil para proteger una geomembrana de 1.5 milímetros de espesor (Ortiz, 2018).

facultades relativas a la materia de que se trate. Este es el tipo de convenio que celebran los gobiernos municipales con los estatales¹²¹.

- **Convenio por asociación por objeto común:** En este las partes se proponen prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo descentralizado en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspondan, en los términos del acuerdo que al efecto adopten. Los organismos que conforme a esta figura se generen, tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que las reglas para su rescisión, terminación, desaparición y liquidación deberán quedar establecidas en el convenio respectivo.¹²²

Esta última modalidad es la que se propone en este libro como idónea para la zona objeto de estudio. Se trata de crear un Organismo Público Descentralizado (OPD) que funja como una agencia ambiental intermunicipal. Entidad con personalidad jurídica, patrimonio, presupuesto y régimen jurídico propios; gobernada por una junta directiva, denominada Junta Intermunicipal. Ésta se encontraría formada por municipios que se reconocen como partes de un todo, por lo que se fortalece el tejido social regional. Se atenderían problemas que van más allá de sus límites territoriales y con un enfoque integral, ecosistémico, dando atención a las causas y no solamente a las consecuencias y sin desplazar el problema a los vecinos. Las dificultades comunes se enfrentarían de manera conjunta y de esta manera las limitaciones de cada uno de los municipios se verían suplidas por esfuerzos

¹²¹De este tipo de convenio está como ejemplo el que fue aprobado el 17 de octubre del 1981, en la Sala de Juntas del Poder Ejecutivo, en el Palacio de Gobierno del Estado de Quintana Roo, por el Gobernador Constitucional de dicho Estado, el Secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano y las y los Presidentes Municipales de Othón P. Blanco, Benito Juárez, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y José María Morelos. Por medio de este acuerdo se constituyó el Organismo Público Descentralizado, de naturaleza mixta Estatal y Municipal denominado “Comisión de Agua Potable y Alcantarillado”, con el objeto de que asumiera el servicio público de agua potable y alcantarillado en los Municipios señalados.

¹²²A esta modalidad de convenio se circunscribe el que fue aprobado el 17 de agosto de 2009 en Jalisco por los Municipios integrantes de la cuenca del Río Coahuayana en el Estado de Jalisco para la creación de la JIRCO (Junta Intermunicipal del Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Coahuayana). El objeto del convenio señalado fue la creación de una asociación intermunicipal con el carácter de Organismo Público Descentralizado para lograr el manejo integral del territorio de los Municipios que compartían la cuenca del río enunciado.

compartidos. Se crearía una corresponsabilidad, solidaridad y reciprocidad intermunicipal.

Esto a su vez generaría beneficios como es el aumento significativo de la capacidad operativa y de gestión de los municipios asociados ante el gobierno estatal y federal, lo que favorecería un involucramiento más comprometido y la corresponsabilidad de las agencias de dichos niveles u órdenes de gobierno.

Efectivamente, este modelo de gobernanza local incorpora a otras instituciones como socios estratégicos como son las agencias federales y estatales con presencia local, instituciones académicas y de investigación y representantes de la sociedad civil. De esta manera se asegura la participación democrática y efectiva de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, para lograr una corresponsabilidad en la implementación de los instrumentos de política pública; impulsar una nueva ética de servicio en la administración pública y propiciar una mayor desconcentración de recursos financieros a favor del municipio.

Desde el punto de vista de la economía hay que apuntar que este modelo tiene altas posibilidades de éxito si se le incluye la existencia de un fideicomiso. Asimismo, se produce la reducción significativa de los costos de transacción y de los unitarios, derivado de la economía de escala. Además, se logra una diversificación de las fuentes de financiamiento, ya que se tiene acceso a apoyos no tradicionales, como son los procedentes de la cooperación internacional, no fácilmente disponibles para otros ayuntamientos de la misma región.

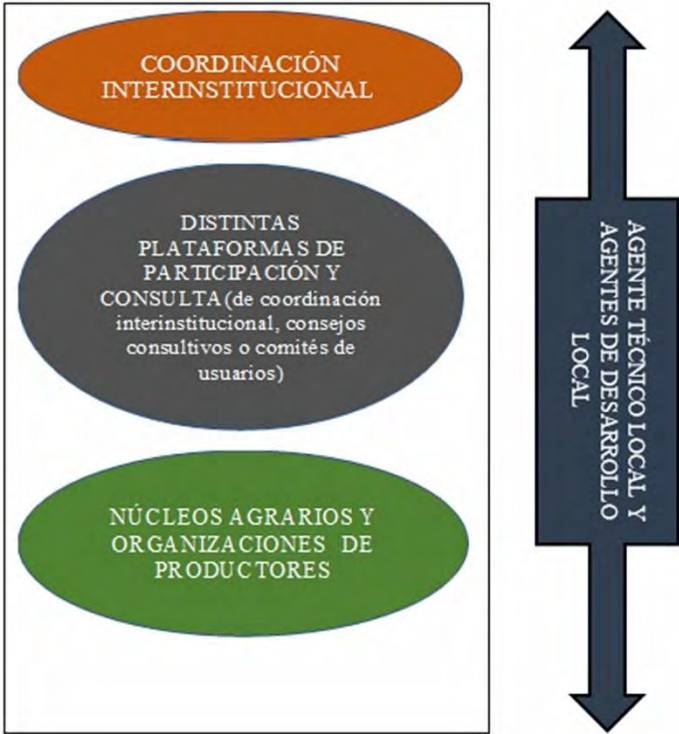
Desde la década de los ochenta se ha dado la presencia de la cooperación descentralizada¹²³ en América Latina, contribuyendo al desarrollo de la autonomía local, la democratización y la descentralización del Estado, por medio de hermanamientos entre municipios y ciudades, investigación, formación de dirigentes locales y asociaciones de municipios (Cardona, 2010).

No obstante, la falta de un liderazgo consolidado de los gobiernos locales receptores de estos fondos, junto a su aún débil autonomía, hace que no hayan aprovechado óptimamente los beneficios procedentes de esta cooperación. Para poder tener acceso a estos apoyos internacionales los gobiernos locales deben buscar alianzas con otros del mismo nivel. En este sentido, Oostveen (2010) afirma que: “la formación de asociaciones de

¹²³ Este tipo de cooperación proviene de los gobiernos autónomos y de las entidades locales de los países europeos, principalmente de España. Los recursos se canalizan por medio de gobiernos locales o asociaciones de municipios.

municipalidades es un instrumento fuerte para hacer más eficaces las relaciones internacionales, contribuir a la reducción de la pobreza y empoderar a la ciudadanía para mejorar la calidad de vida de sus comunidades” (p. 212).

Figura 81. Papel del Agente Técnico Local y de los Agentes de Desarrollo Local



Fuente: Elaboración propia

Para sacar rendimiento de estas ventajas sería conveniente disponer de una agencia especializada bajo el principio de servicio civil de carrera, lo cual aseguraría profesionalismo y continuidad. Las agencias ambientales intermunicipales cuentan con un equipo profesional que nunca podrían tener los municipios individualmente. Por lo cual, se lograría la profesionalización de la gestión ambiental municipal, asegurando servicios de calidad a la población durante los cambios políticos. Esto también permitiría apostar por procesos de mediano y largo plazo, que pudieran permanecer en el tiempo a pesar de los cambios de administración y de partidos políticos. Este Agente Técnico Local es una instancia mandatada por el mecanismo interinstitucional

gubernamental que se encarga de la ejecución de las acciones definidas conforme a las directrices, estrategias y metas establecidas por la Junta Intermunicipal. Es el articulador de los diversos factores que intervienen y convergen en el territorio para garantizar que las cosas sucedan. Además, se constituye en el brazo ejecutivo de las distintas instancias de gobierno, el cual, a su vez, se apoya en su gestión en los Agentes de Desarrollo Local, que son cuerpos técnicos especializados (organizaciones no gubernamentales, prestadores de servicios, etc.), con presencia en el territorio, que acompañan, asesoran, dan asistencia técnica y posibilitan la generación de capacidades de los dueños y usuarios de los recursos. Responden a las directrices, estrategias y metas definidas, bajo la coordinación del Agente Técnico Local (Figura 81).

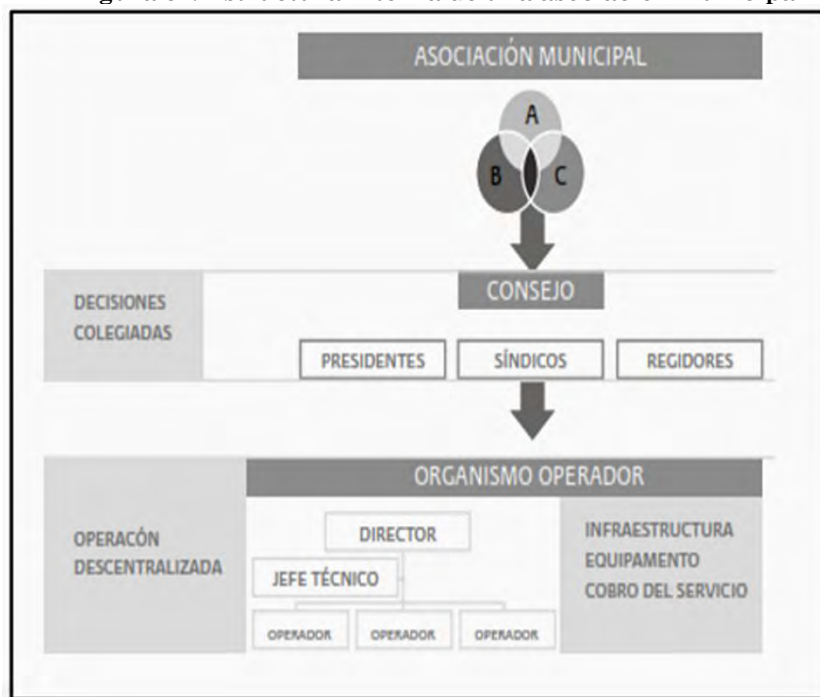
La asociación intermunicipal debe contar con una estructura orgánica que asuma la representación legal y que esté bajo la fiscalización de los ayuntamientos. Dicha organización puede estar integrada por dos instancias, una de decisión y dirección (Junta Intermunicipal), mientras que la otra será de carácter operativo (Agente Técnico Local).

El órgano directivo estaría integrado por el presidente municipal, o el regidor de su ayuntamiento en quien delegue, de cada uno de los municipios asociados, es decir, de Othón P. Blanco y Calakmul¹²⁴, más los de Hopelchén, Bacalar y José María Morelos, todos ellos con la característica común de contar con parte de sus territorios afectados por el conflicto entre los Estados de Campeche y Quintana Roo. La Presidencia la ocuparía uno de estos vocales que integran el órgano de gobierno, y se elegiría en la sesión constitutiva, al igual que un vicepresidente que sustituiría al Presidente en caso de que este no pudiera desempeñar sus funciones, cuidando que pertenezcan ambos a distintos municipios. Hay que tener en cuenta que esta asociación se da entre municipios, pero también entre Entidades Federativas, al pertenecer aquellos a diferentes Estados, así pues, también han de estar presentes como integrantes de la Junta Intermunicipal un representante de la Delegación de Programas para el Desarrollo de cada uno de los Estados involucrados. De acuerdo con el adiccionado art. 17 Ter, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estas Delegaciones de nueva creación:

¹²⁴ Municipios objeto de estudio en este libro.

Tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las Secretarías, las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población (Cámara de Diputados LXIV Legislatura, 12 de noviembre de 2018).

Figura 82. Estructura interna de una asociación municipal



Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2010)

Debido a la composición de este órgano de gobierno, es que este modelo tendría un esquema multinivel, en el que habría una mayoría de integrantes de los entes locales, para que pueda considerarse una asociación municipal.

Estos integrantes de la Junta Intermunicipal tomarán decisiones por consenso o votación, formalizándolo por escrito en actas o minutas, posteriormente validadas y ratificadas por los cabildos correspondientes. Esta Junta Intermunicipal se encontraría asesorada por un Consejo Ciudadano con respecto a las acciones, estudios, proyectos y programas que le corresponda llevar a

cabo a la asociación. Este Consejo estaría conformado por representantes de entidades privadas, asociaciones y demás entes sin ánimo de lucro de los municipios agrupados.

Por su parte, la instancia ejecutiva ha de contar con autonomía administrativa y técnica, y se ha de constituir en un organismo público centralizado o descentralizado, que ha de ser aprobado por las legislaturas locales. Como se podrá apreciar en la Figura 80, la estructura interna que propone el INAFED de una asociación municipal es un poco diferente al modelo que aquí se presenta, aunque se identifican en lo principal.

El primer paso para la constitución de una asociación intermunicipal ha de consistir necesariamente en su aprobación por parte de los cabildos respectivos. Posteriormente se ha de elaborar el convenio de asociación, el cual ha de contener varios requisitos¹²⁵. La aprobación de este convenio por parte de los cabildos se puede hacer por mayoría simple de sus integrantes, salvo que su periodo de vigencia exceda el de una administración municipal, pues en ese caso se requerirá una aprobación cualificada. Quienes signan el convenio han de ser los presidentes municipales, los síndicos y los tesoreros. Estos últimos solo en el caso de que se aporte algún dinero a la asociación, por ejemplo, mediante la creación de un fideicomiso, figura que garantizaría la viabilidad inicial de la asociación intermunicipal.

4.- CONCLUSIONES

Debido a que los problemas ambientales trascienden límites territoriales, la atención a dichas complicaciones y los arreglos institucionales vigentes están totalmente rebasados ante los procesos económicos y sociales que inciden en los sistemas de uso del territorio.

¹²⁵1. Antecedentes y justificaciones; los servicios públicos materia del convenio; 2. Consideraciones técnicas como son los planos, proyectos y especificaciones; 3. Consideraciones financieras, entre las que se encuentran los costos de operación y la forma de solventarlos; métodos de operación y aplicación; 4. Causas de terminación, recesión o suspensión. La terminación puede ser natural, anticipada o de ratificación anual; 5. Efectos y sanciones derivados del incumplimiento de las partes; 6. Cláusulas por las cuales los ayuntamientos podrán ratificar, revisar o modificar el convenio; 7. Periodo de vigencia. Lo recomendable es que ésta sea permanente. Si la duración del convenio excede el término constitucional de una administración municipal y ha sido aprobado por el Congreso del Estado, aquél deberá ratificarse obligatoriamente de forma anual; 8. Deberá publicarse en el periódico oficial y en un diario de mayor circulación.

Al bajar sectorialmente a los territorios municipales los programas y proyectos federales y estatales, los recursos no responden a las prioridades estratégicas locales, se atomizan y pueden llegar a incentivar procesos contraproducentes, como los cambios de uso de suelo, o antagónicos, como la ganadería extensiva que se ha querido introducir en el territorio bajo indefinición jurisdiccional aquí analizado, frente a su conservación o manejo forestal sostenible.

Existe, entonces, una necesidad de integralidad y continuidad en la gestión ambiental, ante la complejidad ecológica, económica, política y social de prácticamente todas las regiones de México. Se requiere contar con la capacidad técnica y de gestión para el diseño e implementación de los programas de gestión ambiental y la prestación de servicios públicos, con una adecuada y exitosa consecución de las responsabilidades municipales.

El fortalecimiento de la autonomía municipal ha permitido la revaloración de los espacios locales y regionales y esto ha conferido a los gobiernos municipales mayor relevancia para la resolución de los problemas de desarrollo y manejo de recursos naturales, contaminación y gestión del territorio, a través de una política de descentralización de la gestión pública que les otorga nuevas funciones.

En Europa, el enfoque LEADER consiste en ceder la iniciativa de la planificación a las comunidades locales de cada territorio rural que, organizadas en GAL (asociaciones público-privadas de funcionamiento asambleario), elaboran y ejecutan una estrategia de desarrollo para dicho territorio aprovechando sus recursos (Esparcia, Escribano y Buciega, 2015).

En México, la incorporación de reformas constitucionales, legislativas y reglamentarias durante las últimas cuatro décadas provocan un proceso de cambio institucional y estructural gracias a la introducción de nuevos mecanismos de gestión pública que, basados en modelos de descentralización y desconcentración, hacen que sea una realidad la cooperación en las relaciones intergubernamentales y en la planeación del desarrollo (Ponce, 2010). También estas reformas a la normatividad aplicable dan a los municipios mexicanos nuevas atribuciones y competencias en aspectos de gestión ambiental, planeación del uso del suelo y de los recursos naturales, entre las cuales resaltan los aspectos relativos al abastecimiento y saneamiento de las aguas, la disposición de los desechos sólidos y el ordenamiento territorial con el consecuente control del cambio de uso de suelo.

El problema aquí está en la falta de correspondencia entre las atribuciones, facultades y, por tanto, obligaciones y recursos con los que cuentan los municipios mexicanos para cumplirlas cabalmente, debido a la carencia de recursos humanos capacitados, a un insuficiente andamiaje institucional y jurídico y a que la información con que cuentan para la toma de decisiones es escasa. A esto hay que añadir que los ayuntamientos en este país tienen periodos cortos de gobierno (tres años, generalmente) y con dificultades para su reelección inmediata (a pesar de que ésta es constitucionalmente posible desde 2014), carecen de capacidad de gestión de recursos individualmente ante el gobierno estatal y federal y enfrentan altos costos de transacción.

En este escenario son necesarios otros mecanismos de concertación que sean ágiles y respondan de manera inmediata a las demandas e iniciativas generadas por la población local y los actores sociales e institucionales en la región. Son convenientes y pertinentes las asociaciones municipales que llevan consigo a la creación de una agencia ambiental intermunicipal por múltiples razones. Para empezar, las regiones ecológicas no corresponden a la división política de jurisdicciones municipales, lo que se hace evidente en la extensión de los bosques tropicales presentes en el territorio bajo conflicto territorial.

Cuando varios ayuntamientos comparten problemas de gestión del territorio en un mismo ecosistema, al estar vinculados entre sí por procesos ecológicos y socioeconómicos, como ocurre en este caso de estudio, es fundamental fortalecer sus capacidades institucionales para la gestión integral del medio ambiente mediante arreglos intermunicipales en el contexto del manejo integral del territorio compartido.

Los esquemas de asociación municipal permiten la solidaridad y cooperación entre municipios vecinos y hacen posible la realización de proyectos en común o el funcionamiento de un servicio público que sobrepasaría los recursos de cada uno de los municipios por su magnitud o por su costo.

Lo que aquí se pretende es crear un esquema semejante a los consorcios locales que en España han demostrado ser “un instrumento adecuado dentro de las relaciones de coordinación interadministrativa de carácter estable y permanente, pues supone la creación de una persona de carácter instrumental, que contribuye a lograr los principios constitucionales de eficacia y eficiencia” (Aparisi, 2016). Por todo lo anterior es que en este libro se propone la constitución de un modelo de cooperación intergubernamental horizontal y vertical, bajo el enfoque multiactor y

multinivel, constituido por una Junta Intermunicipal, que sería el órgano de gobierno, cuyas decisiones se ejecutarían por medio de un Agente Técnico Local, que atendería de manera integral todo el territorio bajo conflicto.

Las decisiones tomadas por el órgano colegiado directivo serían fruto del asesoramiento de un Consejo Ciudadano, integrado por habitantes de los municipios asociados, que cuenten con el respaldo de organizaciones públicas, privadas o sociales; no gubernamentales sin fines de lucro o de la comunidad científica. Esto haría posible una nueva forma de definir la acción de gobierno, denominada gobernanza territorial, la cual implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles implicados a la hora de hacer política y tomar decisiones, caracterizado por la participación, la coordinación, la cooperación y la concertación (Farinós, 2011).

La idea es que la asociación se constituyera inicialmente por los Municipios de Othón P. Blanco y Calakmul, aquí estudiados, más el resto de los municipios insertos en el problema limítrofe entre los Estados de Quintana Roo y Campeche, como son los de José María Morelos y Bacalar, por parte del primero y el de Hopelchén, por parte de la segunda entidad federativa. Una vez que echara a andar el proyecto y a generar resultados satisfactorios, a medio plazo, se invitaría a que se adhirieran al modelo a diversos municipios del Estado de Yucatán cuyos territorios también están en controversia con Quintana Roo, junto con sus respectivas Delegaciones de Programas para el Desarrollo.

El resultado que se propone alcanzar con el diseño de este modelo es contar con una visión territorial compartida, necesaria para lograr la cohesión territorial sostenible. Para ello se requiere la existencia de un adecuado capital intelectual (inteligencia territorial), de un suficiente nivel de conocimiento disponible entre los actores implicados en el desarrollo territorial para poder conseguir un entendimiento compartido del conocimiento disponible y de esta forma poder dotarse de un marco común de referencia que permita la cooperación entre los actores (Farinós, 2011). Ante el esquema tradicional vigente, que opera con mayor verticalidad, centralización y concentración en la planeación y toma de decisiones a nivel macro República, aquí se bosqueja un modelo de gobernanza que coligue la transversalidad en la gestión del territorio en conflicto, adicionando el enfoque multinivel y multiactor para incrementar su desarrollo. Dicho modelo, que consiste en asociar municipios para crear un organismo público descentralizado esboza un proceso operativo en el cual al

gobierno federal le compete diseñar los planes generales en materia de desarrollo regional, mientras que a las autoridades estatales les corresponde una función facilitadora para la constitución de la asociación entre municipios de diferentes entidades federativas, como es el caso, y así delegar la gestión del territorio a un Agente Técnico Local, en concordato con representantes calificados de la iniciativa privada, del sector social y del ámbito académico, a los que se denominará Agentes de Desarrollo Local.

Este modelo sería idóneo para hacer realidad uno de los programas que contempla el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo (2023), en su Plan Estatal de Desarrollo 2023-2027, dentro de su Eje 4. Medio Ambiente y Crecimiento Sustentable, el cual lleva por nombre: “Plan Regional para el Desarrollo de las Zonas Limítrofes” (p. 568).

Dicha integración regional también se encuentra presente en el área de oportunidad 5 que el Poder Ejecutivo del Estado de Campeche (2021) recoge en su Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027 para lograr el aprovechamiento sustentable y así brindar a sus ciudadanos un estado habitable, ordenado y sostenible (p. 406). También el Poder Ejecutivo del Gobierno de Yucatán (2018) establece en su Programa Estatal de Desarrollo 2018-2024, en su objetivo 10.2.: “Disminuir la desigualdad meso regional en el acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en la península de Yucatán” y para ello se propone una estrategia con dos líneas de acción:

Estrategia 10.2.1. Favorecer la integración meso regional entre Yucatán, Campeche y Quintana Roo que permitan favorecer el desarrollo de la península.

Línea de acción 10.2.1.2. Favorecer el intercambio comercial y turístico en la península de Yucatán, para dinamizar la economía entre las regiones fronterizas.

Línea de acción 10.2.1.3. Establecer mecanismos de colaboración para la atención de retos comunes en materia de desarrollo en la península. (p. 454)

En el mismo documento, en el Eje transversal 7. Paz, justicia y gobernabilidad, se dispone en su estrategia 7.3.2.: “Fortalecer la coordinación para la cooperación internacional y entre gobiernos subnacionales para el desarrollo incluyente y sostenible” (p. 361),

Para fines operativos, este modelo multinivel y multiactor propone un esquema dual que contiene una gestión de la gobernanza local incluyente mediante la participación activa de la sociedad

civil y del sector privado, como agentes estratégicos que laboren al lado del sector gubernamental local.

Precisamente esa gobernanza está contemplada en el tema 5.22 del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Quintana Roo, el cual tiene como objetivo específico: “garantizar un gobierno eficiente, en el que el diálogo con diferentes sectores de la sociedad, fortalezca la confianza ciudadana en las instituciones públicas, asegurando una mejor democracia y participación social” (p. 544).

La línea de acción 5.22.1.14 del Plan Estatal de Desarrollo quintanarroense tiene una especial incidencia con la propuesta de solución aquí planteada ya que contempla lo siguiente: “Garantizar la representatividad gubernamental del estado de Quintana Roo fortaleciendo los vínculos de cooperación (...) con homólogos de las Entidades Federativas, emprendiendo acciones que fomenten la inversión y nuestras ventajas competitivas” (p. 545). La interacción entre los municipios objeto de estudio actualmente tiene la forma de disputa y discordia, pero también puede darse en la concordia y la paz. En este asunto la filosofía política ha tenido, entre muchos otros empeños, el de proporcionar el conocimiento práctico que permita la transición entre sendos tipos de relación (Rivero, 2015). Con este libro se espera poder aportar algo de luz al respecto.

CAPÍTULO VIII

Evaluación de las condiciones de asociacionismo en los municipios objeto de estudio

1.- INTRODUCCIÓN

Partiendo del argumento que mantiene que existe la posibilidad de que la realidad actual cambie y evolucione, se pueden valorar propuestas alternativas, dotadas de implicaciones espaciales y territoriales. La producción del espacio se encuentra en un continuo proceso de construcción de territorios y territorialidades a diferentes escalas geográficas. De esta manera, el territorio es el resultado de una producción social a partir del espacio, como un *subespacio* inscrito dentro de unas definidas relaciones de poder (Ortiz y Gómez, 2017).

Por otra parte, la ayuda mutua y la solidaridad son elementos fundamentales en las relaciones entre seres humanos, lo cual permite la vida común en sociedad y, a su vez, ofrece oportunidades formidables para la producción y transformación del espacio geográfico. La cooperación y la solidaridad no se dan solamente a nivel individual, sino que está presente en colectividades, permitiéndonos plantear un proyecto de trabajo (inter) asociativo en diversos territorios municipales. Se nos ofrece la posibilidad de crear una nueva organización territorial y espacial de la vida social.

En este sentido, la figura de la asociación permite a los municipios desarrollar sus propios esquemas de descentralización horizontal; entendiendo por esto, un proceso de gestión pública local en la toma de decisiones entre entidades públicas con atributos de gobierno. Este aspecto relacional es lo que da lugar a que haya gobernanza.

Por asociación de municipios se puede entender aquella reunión de dos o más municipios, formalizada jurídicamente para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Según lo dispone el artículo 115 constitucional mexicano, cuando se trata de municipios de una misma entidad federativa bastará el acuerdo previo de sus ayuntamientos (Rendón y Martínez, 2005); pero si son de diversas entidades federativas se requerirá la aprobación de los respectivos congresos estatales (Quintana, 2003). El propio numeral hace referencia a la asociación de las comunidades indígenas, remitiendo a la ley ordinaria.

La asociación busca satisfacer los requerimientos de servicio de todas las poblaciones municipales implicadas. Por su naturaleza, puede dar origen a un organismo *ad hoc* para atender el servicio, lo cual supone una mezcla en las formas de prestación (García del Castillo, 2002).

La gestión intermunicipal no solo puede proveer servicios públicos sino también atender problemas de carácter regional que comparten. Por ejemplo, para defender la independencia de Cataluña, se creó el 14 de diciembre de 2011 en Vich la “Asociación de Municipios por la Independencia”, integrada por entidades locales de cargos electos (ayuntamientos, comarcas, diputaciones y otros). Moyado (2002) hace referencia a los municipios conurbados con respecto a la problemática que afecta a áreas metropolitanas. De esta forma, se logra que los ayuntamientos, previo acuerdo de cabildo y con base en las leyes locales, unan esfuerzos y se coordinen para contar con mejores servicios en centros de población conurbados, pero pertenecientes a municipios distintos (Biebrich y Spíndola, 2011). Además de las áreas metropolitanas, encontramos otros modelos de cooperación intermunicipal como es el caso de las comarcas o las mancomunidades en España.

En América también hay muestras de asociaciones entre municipios, como es el caso de Estados Unidos, en donde se manejan esquemas de relaciones intergubernamentales entre entes de igual o distinto orden. En Brasil el diseño de la intermunicipalidad ha basado su legislación e instrumentación en el esquema francés y español, dándole una tendencia hacia la asociación pública-privada, bajo la denominación de consorcios (INAFED, 2010). A partir de 1993, fecha de creación de la Asociación Chilena de Municipalidades los municipios de ese país se pueden agrupar para trabajar mancomunadamente en temas de participación, autonomía y descentralización.

Ante este contexto y considerando el objetivo de este trabajo se plantea el siguiente cuestionamiento, ¿en los municipios de Othón P. Blanco, Bacalar, José María Morelos, Hopelchén y Calakmul, se dan las condiciones necesarias para que pudiera generar resultados positivos su asociación? A manera de hipótesis se establece que en los Municipios referidos existe el contexto propicio para su asociacionismo.

El objetivo de este capítulo es evaluar las condiciones de asociacionismo en los Municipios mexicanos objeto de estudio, que forman parte de las Entidades de Quintana Roo y Campeche. Para dicha evaluación se consideraron datos de carácter geográfico, político, social, económico y jurídico de los años 2015, 2017 y

2022. Lo que se pretende finalmente con este asociativismo es una reterritorialización, es decir, organizar un trabajo en común y crear estructuras cooperativas que articulen la dinámica socio-económica y política de una sociedad que se encuentra en un espacio bajo indefinición jurisdiccional.

2.- METODOLOGÍA

En la literatura académica sobre asociativismo municipal se ha prestado atención a los elementos que favorecen e inhiben la conformación de esta figura. La primera variable del modelo de investigación, presentada en la Tabla 29, se extrajo de un estudio que realizó Julio César Veglia en la Provincia de Corrientes, Argentina. Este autor revisó las asociaciones existentes en los seis municipios de dicha provincia, de donde pudo inferir, entre otros elementos, que la cantidad poblacional es un factor a tener en cuenta en el porcentaje de participación de los municipios en las iniciativas de asociaciones.

Igualmente resulta pertinente un análisis que realizaron los investigadores Eduardo Rodríguez Oreggia y Rodolfo Tuirán Gutiérrez, en el 2006, a través de un modelo probabilístico Probit que les permitió determinar los factores significativos en las decisiones sobre cooperación intermunicipal y que son de utilidad en la focalización de políticas públicas dirigidas a incentivar este tipo de asociaciones en México¹²⁶. Estos autores tuvieron en cuenta las seis últimas variables de la Tabla 29, las cuales consideran las capacidades y la heterogeneidad de los municipios de México, por lo que su relevancia consiste en determinar las barreras e incentivos que pueden ser útiles en términos de políticas públicas de provisión de servicios públicos¹²⁷.

A través del siguiente modelo se delimitan las variables independientes y sus respectivas relaciones causales con la variable dependiente.

¹²⁶ Para este análisis utilizaron la base de datos de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002, levantada por Indesol, Sedesol, INEGI y CONAPO. Esta base se complementó con los datos extraídos del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), que maneja el INAFED (2016), el cual forma parte de la Secretaría de Gobernación de México.

¹²⁷ Es necesario advertir que Oreggia y Tuirán manejaron también como variable el grado de urbanización municipal que, para el presente trabajo, fue omitido. La razón para ello es que determinaron que dicho factor no es significativo, por lo que no pudieron establecer una mayor o menor propensión a la asociación entre municipios teniendo en cuenta su tamaño.

Tabla 30. Modelo de investigación

Cantidad poblacio- nal	
Localización geo- gráfica	Grado de viabilidad de la asociación intermunicipal
Marginación	
Deuda	
Legislación	
Ideología	
Asesoría	

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez-Oreggia y Tuirán (2005) y Veglia (s.f.)

A continuación, para desarrollar la operacionalización de las variables independientes, se exponen las definiciones concep-tuales y operacionales de las mismas (Tabla 30), también se hace referencia a los criterios de medición, sus dimensiones y a la definición de los indicadores empíricos y a la identificación de los valores de cada indicador (Tabla 31).

Tabla 31. Definiciones conceptuales y operacionales

Variables	Definiciones conceptua- les	Definiciones operacionales
Cantidad po- blacional	Comprende únicamente la dimensión poblacional y se refiere a la mayor o menor cantidad de habitantes en un territorio determinado.	Revisión de la población muni- cipal, según la base de datos de INEGI, 2015.
Localización geográfica	Ubicación espacial de ciu- dades, países, puertos, ac- cidentes geográficos, etc.; aunque también puede es- tar referido al sitio donde se encuentra cualquier ob- jeto o ser vivo.	Ubicación geo- gráfica de los municipios den- tro de la superfi- cie de México.
Marginación	Conjunto de problemas o desventajas sociales de una comunidad o localidad.	Revisión de los indicadores de CONAPO, tanto

Variables	Definiciones conceptuales	Definiciones operacionales
	Hace referencia a grupos de personas o familias.	del año 2010 como del 2015, a nivel municipal y localidad, en cuanto a la marginación, teniendo en cuenta las siguientes dimensiones: educación, vivienda, distribución de la población e ingresos por trabajo.
Deuda	Cantidad que debe el municipio sobre la media de la deuda de los municipios de su respectiva entidad.	Revisión, por medio de solicitudes de información realizadas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, de la deuda acumulada y deuda <i>per cápita</i> de las Entidades Federativas de Campeche y Quintana Roo, así como de sus respectivos municipios.
Legislación	Existencia de regulaciones estatales en la materia del asociativismo intermunicipal	Revisión de legislación estatal. Si es proclive a aceptar las asociaciones entre municipios se califica como alta. Una legislación estatal en la materia que es limitada se califica como media. Una legislación estatal nula o con vacíos legales es calificada como baja.

Variables	Definiciones conceptuales	Definiciones operacionales
Ideología	Asociación a una serie de ideas, preceptos y principios propios de una ideología política. Puede ser entendido como la mera identificación con dichos ideales o con la pertenencia a un partido político determinado.	Identificación de qué partido político o coalición se encuentra gobernando los municipios objeto de estudio.
Asesoría	Información recibida de otras organizaciones nacionales o internacionales que ofrezcan servicios de asesoría, asistencia técnica, cursos de capacitación o viajes de intercambio.	Revisión, a través de solicitudes de información del sistema INFOMEX, de la presencia e intervención de expertos, consultores y facilitadores, así como de la disposición de información sobre los procesos, procedimientos y contenidos acerca del asociacionismo intermunicipal.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 32. Operacionalización de las variables independientes y dependiente

Variables	Dimensiones	Indicadores	Valores
Cantidad poblacional	Social	Número de habitantes	+ 15.000 habs. (Alta) + de 5.000 y – de 15.000 habs. (Media) + de 500 y –5.000 habs (Baja)
Localización geográfica	Geográfica	Coordenadas geográficas	Centro (alta) Norte y sur (baja)
Marginación	Socio-económica	Los grados de marginación usados por CONAPO	Media (alta) Baja y muy baja (media) Muy alta y alta (baja)

Variables	Dimensiones	Indicadores	Valores
Deuda	Económica	Deuda del municipio sobre el promedio de la deuda estatal	Por encima del promedio (alta) Por debajo del promedio (baja)
Legislación	Jurídica	Posee el Estado regulación sobre la materia	Favorecedora de la creación de asociaciones municipales (alta) Limitada en la materia (media) Nula o con vacíos legales (baja)
Ideología	Política	Afiliación política del gobernante	Un solo partido político (alta) Coalición (baja)
Asesoría	Administrativa	Nivel de información	Más de dos proveedores de servicios de consultoría (alta) Uno o dos (media) Sin asesoría (baja)

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez-Oreggia y Tuirán (2005) y Veglia (s.f.)

3.- RESULTADOS

3.1.- Cantidad poblacional

Los municipios objeto de análisis tienen una baja densidad poblacional, lo que podemos inferir de sus grandes extensiones territoriales¹²⁸ y la poca cantidad poblacional que poseen. De hecho, salvo el caso de Othón P. Blanco, el resto de los municipios estudiados no alcanzan a tener ni siquiera 10 habitantes por kilómetro cuadrado. Mientras que en Calakmul y Hopelchén solo habita el 8% de los habitantes campechanos, en Othón P. Blanco, Bacalar y José María Morelos, únicamente reside el 16.9% de la población quintanarroense (Tabla 32).

¹²⁸ Calakmul es el municipio con mayor extensión territorial de Campeche y Hopelchén ocupa el tercer lugar. Mientras, los municipios de Othón P. Blanco, Bacalar y José María Morelos son los de mayor extensión territorial de los de Quintana Roo, tan solo detrás del Municipio de Felipe Carrillo Puerto.

Tabla 33. Cantidad poblacional y territorial (absoluta y relativa) de los estados y municipios objeto de estudio

	Cantidad poblacional			Extensión territorial	
	Absoluta (N° habitantes)	Relativa ¹²⁹ (%)	Densidad Demo-gráfica (habs/km ²)	Abso- luta (kms ²)	Relativa (%)
Campeche	928,363	0.7	16.1	57,485	2.9
Quintana Roo	1,857,985	1.5	41.6	44,705 ¹³⁰	2.3
Calakmul	31,714	3.4	2.3	16,273	28.3
Hopelchén	42,140	4.5	5.4	7,780	13.5
Othón P. Blanco	233,648	12.5	23.6	9,910	22.1
Bacalar	41,754	2.2	6.9	6,058	13.5
José M^a Morelos	39,165	2.1	8.1	4,850	10.8

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2021a y b)

Casi todos los residentes en el Municipio de Calakmul (82%) vive en localidades pequeñas, de menos de 5 mil habitantes. Algo semejante sucede en Hopelchén, con el 80% de su población (CONAPO, 2020). En estas entidades locales no hay ninguna comunidad que supere las 10 mil personas, ni siquiera en Xpuhil (5 mil 729 habitantes) o Hopelchén (8 mil 048 habitantes), que son sus correspondientes cabeceras municipales. Por otro lado, en Quintana Roo, mientras que Bacalar y en José María Morelos tienen a un 70% y un 66%, respectivamente, de su población viviendo en localidades inferiores a 5 mil habitantes, en Othón P. Blanco solo es un 25% de sus pobladores los que residen en esa categoría de comunidades, según el último Censo de Población y Vivienda (CONAPO, 2020). A los gobiernos locales con pocos habitantes y una limitada capacidad de gestión y financiera, la regionalización intermunicipal ofrece la posibilidad de potenciar sus recursos y capacidades, fortaleciendo su legitimidad frente a la ciudadanía. En opinión de Carrera (2005) esta figura aparece como la mejor opción para lograr una solución eficaz y eficiente

¹²⁹ La relación proporcional en el caso de las Entidades Federativas de Quintana Roo y Campeche, es con respecto al contexto nacional. Al tratarse de sus municipios, el cálculo porcentual se hace con base en los datos de sus respectivos estados.

¹³⁰ Esta es la cantidad de km² de Quintana Roo, según datos del INEGI, la cual no coincide con la información que maneja el gobierno de dicha entidad, quien sostiene que es de 50 mil 843 km², lo cual alteraría también el dato porcentual de la superficie territorial que le corresponde a Quintana Roo dentro del contexto nacional, que se elevaría a un 2.6.

para que un gran número de municipios pueda satisfacer las demandas básicas de su población en materia de servicios públicos.

3.2.- Localización geográfica

Las entidades locales en estudio se encuentran localizadas en la zona más al sur del territorio de la República Mexicana, de hecho, son limítrofes con los países de Belice y Guatemala. Existe una variación importante en cuanto a la altitud de las diferentes cabeceras de los municipios analizados, ya que mientras Chetumal (cabecera de Othón P. Blanco) y Bacalar apenas se encuentran al nivel del mar, por el contrario, Xpuhil (cabecera de Calakmul), Hopelchén y José María Morelos se localizan en la zona más elevada de toda la Península de Yucatán (Tabla 34).

Tabla 34. División geoestadística municipal y coordenadas geográficas de las cabeceras de los municipios objeto de estudio

Cabecera municipal	Latitud norte	Longitud oeste	Altitud (msnm)
Xpuhil	18° 30' 20"	89° 23' 50"	260
Hopelchén	19° 44' 41"	89° 50' 42"	90
José María Morelos	19° 44' 46"	88° 42' 45"	31
Bacalar	18° 40' 37"	88° 23' 43"	20
Chetumal	18° 30' 13"	88° 18' 19"	10

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2015b y 2015c).

3.3.- Marginación

De acuerdo con el CONAPO, la marginación se considera como un problema fundamental de la sociedad, en donde están ausentes ciertas oportunidades para el desarrollo y las capacidades para conseguirlas. Si dichas oportunidades no se evidencian directamente, las comunidades y las familias que viven en esta situación se ven expuestas a ciertos riesgos y vulnerabilidades que les impiden alcanzar determinadas condiciones de vida. La experiencia asociacionista en México se da entre municipios de alta marginalidad y de carácter rural en un 62% y entre municipios urbanos en menor escala, 38% (Santín, 2007).

El municipio juega un papel fundamental en la atención de las desigualdades sociales por medio de la prestación de servicios dirigidos a los sectores más necesitados de la población, a través de las políticas sociales. Éstas son un medio de ajuste de las desigualdades y generadoras de oportunidades. Desde 1990, el CONAPO considera tres dimensiones de la marginación: educación,

vivienda e ingreso y distingue cinco niveles de grado de marginación (muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo).

A nivel estatal, Campeche y Quintana Roo cuentan con un grado alto y medio de marginación, respectivamente, desde que inició el presente siglo. Esto está determinado en el caso de Campeche por contar con un 2.5% de sus viviendas con carencia de drenaje ni excusado, mientras que en Quintana Roo se registran altos niveles de hacinamiento, en el 26 % de sus hogares, por encima de la tasa correspondiente al país (CONAPO, 2020).

La entidad quintanarroense en los últimos años ha logrado reducir el índice de rezago social. En la última medición realizada por el CONEVAL (2014), este Estado registró un grado bajo de rezago social y lo ubicó en la posición 20 a nivel nacional (Plan Estatal de Desarrollo de Quintana Roo 2016-2022).

De los municipios objeto de estudio, todos tienen grados de marginación altos y medios, salvo Othón P. Blanco que logra ostentar un muy bajo grado de marginación (Tabla 35).

Tabla 35. Histórico del grado de marginación de los municipios evaluados, desde 2005 hasta la actualidad

GRADO DE MARGINACIÓN EN	BACALAR	CALAKMUL	HOPELCHÉN	JOSÉ MA MORELOS	OTHÓN P. BLANCO
2005	INEXISTENTE	ALTO	ALTO	ALTO	BAJO
2010	INEXISTENTE	ALTO	MEDIO	MEDIO	BAJO
2015	ALTO	ALTO	ALTO	ALTO	BAJO
2020	MEDIO	ALTO	MEDIO	ALTO	MUY BAJO

Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO (2020)

Esto es consistente con sus rangos de pobreza, medidos por el CONEVAL, organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal que se encarga de medir la pobreza en México, para permitir mejorar la toma de decisión en materia de política social. Esta insitución elabora una cartografía en la que, por medio de diferentes tonalidades, señala en nivel de pobreza que existe en los diferentes municipios del país. Cuanto más oscuro es el color, mayor es el índice de necesidad económica del lugar. Estos indicadores se actualizan cada lustro.

Tabla 36. Histórico del nivel de pobreza de los municipios evaluados, 2015, 2020

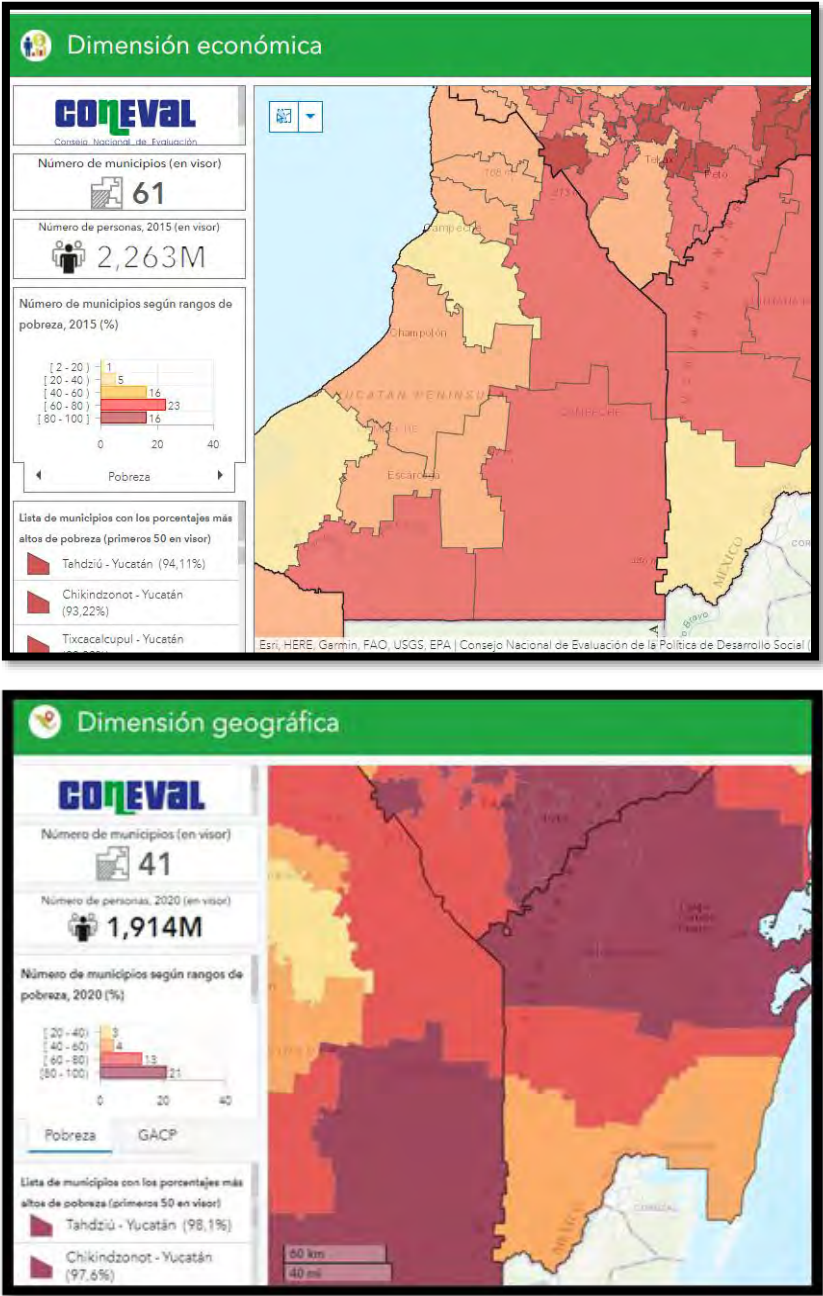
Nivel de pobreza	MUNICIPIO									
	BACALAR		CALAKMUL		HOPELCHÉN		JOSÉ M ^A MORELOS		OTHÓN P. BLANCO	
AÑO	2015	2020	2015	2020	2015	2020	2015	2020	2015	2020
MUY ALTO				X				X		
ALTO	X	X	X		X	X	X			
ME-DIO										X
BAJO									X	

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2015 y 2020)

Revisando el mapa del 2015 comprobamos que todos los municipios insertos en el conflicto limítrofe que existe en la Península de Yucatán presentaban niveles altos y muy altos de pobreza, excepto dos, Othón P. Blanco y Tekax (imagen izquierda de la Figura 83).

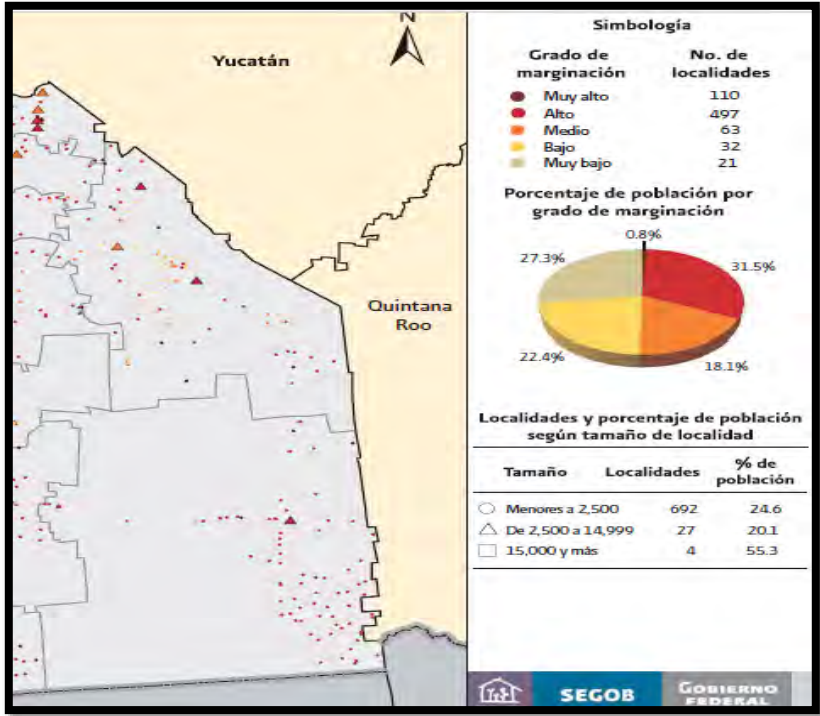
Actualmente, con base en datos del 2020, si volvemos a consultar los indicadores de pobreza en los mismos municipios, podremos descubrir que todos ellos han incrementado su nivel de pobreza o, como mucho, han logrado mantenerse en la lamentable situación que presentaban hace cinco años. Absolutamente ninguno de los municipios objeto de estudio ha logrado mejorar su situación y ahora todos cuentan con altos y muy altos niveles de pobreza, a excepción de Othón P. Blanco, que pasó de un nivel bajo a uno medio (imagen derecha de la Figura 82).

Figura 83. Evolución de los rangos de pobreza de los municipios objeto de estudio en la última década



Fuente: Coneval (2015)

Figura 84. Campeche: grado de marginación por localidad, según tamaño, 2010



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

A nivel de localidad, el mayor número de poblaciones se encuentra en un alto grado de marginación, tanto a escala nacional (58% de las localidades) como a estatal (31% de las poblaciones campechanas). De hecho, la totalidad de las localidades ubicadas dentro de la zona bajo indefinición jurisdiccional entre Quintana Roo y Campeche presentan un alto grado de marginación (Figura 84). Mientras que, a nivel estatal, tan solo el 31% de las localidades campechanas presentan ese alto grado de marginación.

Esto evidencia que el estar viviendo en una zona bajo indeterminación jurisdiccional suma en la marginación a los pobladores. Lo que les caracteriza es contar con elevados porcentajes de población analfabeta o con primaria inconclusa, y por carencia de agua entubada, excusado, energía eléctrica o refrigerador en la vivienda. Además, el carácter rural de una localidad determina en México su alta marginación, pues el 98% de las que poseen esta cualidad, a nivel nacional, no son de tipo urbano (CONAPO, 2012).

3.4. Deuda

Los municipios mexicanos cada vez dependen más de las transferencias federales. Para que puedan bajar recursos para desarrollo social, tienen que gestionarlos ante instancias de la Federación y estos son otorgados de manera etiquetada, por lo que está muy reducida la libertad de maniobra de los municipios para poder decidir cuáles son sus prioridades. Esta deficiencia financiera hace necesario la suma de capacidades y voluntades con el fin de que los municipios puedan promover una estrategia de desarrollo social más adecuada con las necesidades de su población y no con las prioridades del gobierno federal. Esto indica que el desarrollo y fortalecimiento de la intermunicipalidad requiere también de la solución de los añejos problemas financieros que padecen los gobiernos locales (Carrera, 2005). Haciendo uso de la plataforma que existe en materia de transparencia en México, llamada Plataforma Nacional de Transparencia, se realizaron consultas a las Entidades Federativas de Quintana y Campeche, y a sus respectivos municipios, para averiguar cuál es el monto total de la deuda que acumulan sus arcas públicas (Tabla 35).

Tabla 37. Monto total de la deuda y deuda per cápita a nivel estatal y municipal

	Monto total de la deuda en pesos mexicanos	Deuda per cápita en pesos mexicanos
Estado de Quintana Roo	19.243.453.243	12.816
Municipios		
Solidaridad	1.300.434.560	6.203
Benito Juárez	1.200.000.000	1.614
Cozumel	645.959.289	7.475
Othón P. Blanco	436.470.619	1.948
Lázaro Cárdenas	5.206.110	178
Isla Mujeres	13.674	1
Puerto Morelos	0	0
José María Morelos	0	0
Felipe Carrillo Puerto	0	0
Tulum	0	0
Bacalar	0	0
Estado de Campeche	889.257.155	988

		Monto total de la deuda en pesos mexicanos	Deuda per cápita en pesos mexicanos
Municipios	Carmen	742.585.413	3.359
	Campeche	385.795.416	1.489
	Palizada	27.062.650	3.240
	Candelaria	15.399.125	374
	Calkiní	14.209.160	269
	Hopelchén	12.799.246	339
	Escárcega	9.993.612	184
	Tenabo	9.315.469	957
	Calakmul	8.016.330	298
	Champotón	0	0
	Hecelchakán	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia y de las páginas oficiales de los ayuntamientos (2021 y 2022)

La cantidad total adeudada por los 11 municipios quintanarroenses asciende a 2 mil 784 millones 863 mil 300 pesos, mientras que la de los 13 municipios campechanos suma mil 430 millones 246 mil 830 de pesos, es decir, la mitad de lo que adeudan aquellos. De aquí se puede comprobar que los primeros municipios están el doble de endeudados que los segundos, lo cual también se ve reflejado a nivel estatal, ya que Quintana Roo tiene un importe de la deuda un 13% más elevado que la de Campeche.

En lo que a la deuda per cápita estatal se refiere, se halla en consonancia con las cifras anteriores, pues cada ciudadano quintanarroense se encuentra un 26% más endeudado que uno campechano.

3.5. Legislación

El fundamento legal de la asociación entre municipios se interpreta como una decisión autónoma, en tanto que solo les compete a los ayuntamientos aprobarla y ejercer la forma administrativa, operativa y financiera que estimen conveniente, sin la intervención de los congresos estatales, con excepción de los casos en donde los municipios que decidan asociarse pertenezcan a entidades federativas distintas (Salinas, 2010).

Desde 1983 ya existía la posibilidad de crear asociaciones en México para la mejor prestación de servicios públicos, en cuyo caso se trataba de asociaciones en las que actuaban los municipios como sujetos de derecho público. La reforma al artículo 115 constitucional de 1999, reforzó la figura y avanzó hacia la nueva oportunidad de que los municipios se asociaran no solo para la mejor prestación de servicios públicos, sino también para el ejercicio de sus funciones públicas¹³¹.

Además, se abrió la posibilidad a que se pudieran asociar municipios de diferentes estados, previa aprobación de sus legislaturas. Esta opción es muy interesante debido a que las problemáticas que puedan compartir municipios colindantes no distinguen de límites políticos de territorios estatales, por lo que se posibilita que, por ejemplo, la zona limítrofe de Quintana Roo con Campeche que se encuentra en disputa, pudiera ser gestionada de forma conjunta por los municipios vecinos, mientras se resuelve por parte de la SCJN a qué Estado pertenece dicha zona, de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución Federal.

Aún el 14 de agosto del 2001 se adicionó un último párrafo a esta fracción III del artículo 115 constitucional federal, con la finalidad de reconocer la posibilidad de coordinación y asociación de las comunidades indígenas. Salvo esta última adición, lo demás está regulado en el artículo 150 de la Constitución Local de Quintana Roo y respaldado por el artículo 66, fracciones III, inciso e) y V, inciso d) de su Ley de los Municipios. Sin embargo, Campeche en el artículo 105, fracción V, inciso a) de su Constitución, tan solo prevé el caso de la coordinación de dos o más municipios campechanos y no de otra entidad, situación que corrige en los artículos 3º y 102, fracciones II (para coordinación o asociación de municipios del mismo Estado) y III (para coordinación o asociación con municipios de otros estados para la más eficaz prestación de servicios públicos municipales) de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche. El artículo 164 de la misma Ley señala cómo se han de celebrar los convenios con municipios de otro estado, dentro del supuesto previsto en el artículo 102, fracción III. Aquí se establece que el proyecto de dichos convenios requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento presentes en la sesión y se abre la posibilidad a que el Ayuntamiento que suceda al suscriptor pueda

¹³¹La diferencia básica entre un servicio público y una función pública estriba en que el primero puede ser concesionado, mientras que la segunda no puede ser ejercida por particulares, sino que es inherente al estado y éste lo ha de prestar de manera directa, como ocurre con la seguridad pública.

dar por terminado el convenio sin responsabilidad alguna, por medio del voto favorable de la misma mayoría calificada antes referida. En este artículo 164 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, existe un error en su fracción IV, cuando al hacerse referencia a los convenios a celebrarse con municipios de otro estado se remite al artículo 102, fracción II de la propia Ley, cuando en realidad se tendría que referir a la fracción III de dicho artículo, que es donde realmente se regulan tales tipos de convenios, ya que la fracción II se refiere tan solo a aquéllos que se celebran entre municipios del propio Estado de Campeche. La posibilidad de conflicto entre los municipios con base a dichos convenios está prevista en el ordenamiento jurídico mexicano, empezando por el artículo 115, fracción II, inciso e), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A su vez, las legislaturas de los estados deben expedir normas que prevean los procedimientos para resolver los conflictos que se susciten entre municipios y aquéllas han seguido soluciones diferentes, aunque existen algunas regularidades, pues se admite, en primer lugar, por la totalidad de los estados, una primera instancia de solución mediante convenios entre los propios municipios afectados. Dicho convenio requiere de la aprobación del congreso local para su validez y vigencia, tras su correspondiente publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Una segunda forma de solucionar el conflicto, altamente aceptada en las legislaturas estatales como, por ejemplo, las de los Estados de México, Durango, Baja California, Aguascalientes y Morelos, consiste en la intervención del congreso local para conocer del planteamiento contencioso que los municipios hagan sobre el conflicto de límites. En tal circunstancia corresponde al propio congreso estatal dictar la solución a dicho conflicto.

Una tercera opción que viene a solucionar el conflicto es la intervención del Tribunal Superior de Justicia el que, como órgano jurisdiccional de la entidad federativa, dictará en única instancia su resolución sobre el particular. Modalidad adoptada por los Estados de Campeche, Quintana Roo, Hidalgo y Baja California Sur, entre otros. En particular, en el Estado de Quintana Roo esta solución es la prevista en el artículo 131 de su Constitución y en los artículos 17 y 196 de su Ley de los Municipios. Esta última disposición se encuentra en el Título Duodécimo, denominado “Coordinación y Asociación de Municipios”, la cual establece que los conflictos derivados de los convenios celebrados entre los municipios serán resueltos por la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado en única

instancia y con fuerza de cosa juzgada, en forma definitiva e inatacable en el ámbito estatal. Además, hay que decir que los artículos 152 de la Constitución del Estado de Quintana Roo y 16 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de su estado establecen como facultades de la Legislatura del Estado, en sus fracciones XXXV y XXXVI, las de emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales, la misma puede resolver los conflictos que surjan entre los ayuntamientos entre sí y entre estos y el Ejecutivo Estatal, salvo cuando tengan carácter contencioso; y la de definir los límites de los municipios en caso de duda surgida entre ellos, salvo cuando tengan carácter contencioso (Biebrich y Spíndola, 2011).

En el Estado de Campeche, es en el artículo 88, fracción IV, inciso b) constitucional en donde se le atribuye al Pleno del Tribunal Superior de Justicia la competencia para conocer y resolver los conflictos que se susciten entre un municipio y otro, lo cual se reafirma en el artículo 14, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Estado de Campeche. Hay que señalar que en este artículo existe un error de remisión, ya que hace referencia a que es en el artículo 88, fracción II de la Constitución Política del Estado de Campeche donde se establece la facultad de conocer y resolver conflictos, cuando en realidad esa fracción está derogada y es en la fracción IV donde realmente se establece tal atribución.

Se debe tener en cuenta que cuando se trata de Municipios de dos o más entidades federativas colindantes, como ocurre con este estudio de caso, dicha controversia ya no es típicamente intermunicipal, sino interestatal y deben seguirse las reglas que la Constitución Federal prevé en el artículo 46, o en su caso, en el 105, fracción I, inciso g), para la vía del convenio o la vía contenciosa, respectivamente (Quintana, 2003).

Continuando en la esfera federal, hay que señalar la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU)¹³², la cual contempla la necesidad de coordinación por parte de la Federación, las entidades federativas y los municipios para apoyar los objetivos previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, así como la importancia de que se puedan asociar los municipios para fortalecer sus procesos de planeación urbana, y para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes. También se establece la posibilidad de la celebración de convenios para realizar una asociación

¹³² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28/11/2016.

intermunicipal, o para que el municipio coordine sus acciones con su respectiva entidad federativa o con los particulares, para la prestación de servicios municipales, atendiendo a lo que esté previsto en la legislación local (Artículo 10, fracciones VII, VIII y X).

La combinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno mexicano ocasionalmente ha dado lugar a la creación de organismos metropolitanos de coordinación, con uno o varios objetivos específicos¹³³. Santín del Río (2002) realizó un estudio por medio del cual analizó la legislación de cada entidad federativa en relación con el asociacionismo y coordinación municipal y la categorizó como de alto, medio o bajo perfil. En aquél entonces calificó como de bajo y promedio el perfil de las legislaciones de las entidades federativas de Quintana Roo y Campeche, respectivamente. En la actualidad se ha avanzado bastante en la regulación de estos dos estados. Desde el 2002, al respecto, en Quintana Roo ha habido reformas constitucionales en el 2003 y en el 2019¹³⁴. También entró en vigor una nueva ley municipal en el 2005, al igual que en Campeche en el 2008.

3.6. Ideología

Una característica común de los entes locales en estudio es que, casi siempre han estado bajo el dominio político del PRI, solo o en coalición. Es el caso de Bacalar¹³⁵, Hopelchén¹³⁶, José María Morelos¹³⁷, Calakmul¹³⁸ y Othón P. Blanco.

¹³³ Ejemplo de ello son las comisiones para el área metropolitana de la Ciudad de México que han operado en las últimas dos décadas. A nivel municipal, León y Silao, dos ciudades intermedias de la dinámica región del Bajío mexicano, están respondiendo a las presiones de crecimiento urbano e industrial con iniciativas de cooperación entre sus municipios. Un ejemplo más es el esfuerzo por consolidar una economía competitiva metropolitana, sostenido por alcaldes políticamente conscientes y sensibles, que se lleva a cabo en los municipios de dos estados de la región metropolitana de La Laguna, en respuesta al estancamiento del sector de las maquiladoras.

¹³⁴ Mediante el Decreto 303 se reformaron los artículos 75, en su fracción XXXVII, y 131, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo con el objetivo de armonizar entre sí los referidos preceptos y establecer que es al Tribunal Superior de Justicia del Estado a quien le corresponde conocer, sustanciar y resolver, con carácter de inatacable en el ámbito estatal, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre los municipios del Estado.

¹³⁵ El joven Municipio de Bacalar fue creado el 2 de febrero del 2011, cuenta con tan solo cuatro administraciones municipales.

¹³⁶ Salvo en las administraciones 2003-2006 y 2009-2012, que gobernó el PAN.

¹³⁷ Salvo en el periodo 2011-2013, que gobernó el PRD y, actualmente, en el periodo 2021-2024, que gobierna MORENA.

¹³⁸ En la corta vida del Municipio de Calakmul, con tan solo dos décadas de existencia y nueve administraciones municipales, tan solo en una ocasión fue el PAN quien rigió

Desde que se constituyó el Estado de Quintana Roo en 1974, el último municipio referenciado fue gobernado siempre por el PRI. Esa hegemonía fue truncada cuando en la jornada del 5 de junio del 2015 dicho partido perdió el gobierno capitalino frente a Una Nueva Esperanza (UNE), coalición conformada por el PRD y el PAN, que postuló a Presidente Municipal a Luis Alfonso Torres Llanes¹³⁹. Tras unas negativas gestiones municipales, en la jornada electoral siguiente, la del 1° de julio del 2018, dicha coalición tuvo que abandonar el gobierno de Othón P. Blanco para cedérselo a la coalición integrada por Morena-PT.

Tabla 38. Presidencias municipales de los entes locales objeto de estudio, en las tres últimas administraciones

Munici- pio	Periodo	Partido o coalición	Presidente/a Municipal
Bacalar	30/09/2016- 29/09/2018	Coalición (PRI- PVEM ¹⁴⁰ - PNA ¹⁴¹)	Manuel Alexan- der Zetina Aguiluz
	30/09/2018- 29/09/2021		
	30/09/2021- 29/09/2024	Coalición (PAN-PRI- PRD- PCXQROO ¹⁴²)	José Alfredo Contreras Méndez
Calakmul	1/10/2016- 30/09/2018	PAN	Juan Enrique González Chan
	1/10/2018- 30/09/2021	Coalición (PRI-PVEM- PNA)	Luis Felipe Mora Hernández
	1/10/2021- 30/09/2024	MORENA	Luis Enrique Al- varado Moo
Hopelchén	1/10/2016- 30/09/2018	Coalición (PRI-PVEM)	José Ignacio Es- paña Novelo
	1/10/2018- 30/09/2021	Coalición (PRI-PVEM- PNA)	Sandy Areli Baas Cauich
	1/10/2021- 30/09/2024	Coalición (PAN-PRI- PRD)	Emilio Lara Cal- derón

este municipio. Fue en la administración municipal del 2016 al 2018 y, actualmente, en el periodo 2021-2024, que gobierna MORENA.

¹³⁹ Este ingeniero desarrolló su carrera partidista en las filas del PRI, aunque ya no estaba afiliado a partido alguno cuando se postuló a la presidencia municipal de Othón P. Blanco.

¹⁴⁰ Partido Verde Ecologista de México.

¹⁴¹ Partido Nueva Alianza.

¹⁴² Partido Compromiso por Quintana Roo

Munici- pio	Periodo	Partido o coalición	Presidente/a Municipal
José Maria Morelos	29/09/2016- 30/09/2018	Coalición (PRI-PVEM- PNA)	José Dolores Ba- ladez Chi
	29/09/2018- 30/09/2021	Coalición (PAN-PRD- PMC ¹⁴³)	Sofía Alcocer Al- cocer
	29/09/2021- 30/09/2024	MORENA	Erik Noé Borges Yam
Othón P. Blanco	30/09/2016- 29/09/2018	Coalición UNE (PAN-PRD)	Luis Alfonso To- rres Llanes
	30/09/2018- 29/09/2021	Coalición (Morena ¹⁴⁴ - PT ¹⁴⁵)	Gregorio Hernán Pastrana Pas- trana/Othoniel Se- govia Bautista
	30/09/2021- 29/09/2024	Coalición (PVEM-PT- MORENA- PMAS ¹⁴⁶)	Yensunni Idalia Martínez Hernán- dez

Fuente: Elaboración propia con base en SNIM (2021)

Es Hernán Pastrana Pastrana quien inició presidiendo el Municipio de Othón P. Blanco en el periodo 2018-2021¹⁴⁷. Manifestó en entrevista personal concedida el 4 de septiembre del 2018, que no veía con buenos ojos la posibilidad de una asociación intermunicipal para resolver el conflicto limítrofe. Él defendía que sería mejor la creación del Municipio de Nicolás Bravo sobre el territorio bajo indeterminación jurisdiccional, ya que así se forzaría al Estado de Campeche a acudir ante la SCJN y de esa forma reavivar el pleito. Su sucesora en la presidencia municipal de Othón P. Blanco, Yensunni Martínez, considera que la mejor solución al conflicto sería interponer una nueva controversia constitucional.

¹⁴³ Partido Movimiento Ciudadano.

¹⁴⁴ Movimiento de Regeneración Nacional.

¹⁴⁵ Partido del Trabajo.

¹⁴⁶ Partido Movimiento Auténtico Social

¹⁴⁷ Sus problemas de salud no le permitieron concluir el periodo de su administración municipal y el 9 de marzo de 2019 fue sustituido como Presidente, por su suplente, Othoniel Segovia Bautista. Hernán Pastrana no logró sobrevivir a dicho mes del calendario.

3.7. Asesoría

El recurso humano es el elemento más relevante en cualquier organización y, si no cuenta con la información y conocimientos necesarios para desarrollar sus funciones, los resultados acabarán siendo deficientes. Carrera (2005) considera que muchos funcionarios responsables de ejecutar las políticas públicas municipales en México no tienen ni el perfil idóneo para ello ni la capacitación y actualización necesaria. Ante eso resulta poco fructífero tener vocación y deseo de servir a la población. En México no existe un servicio civil de carrera a nivel municipal que sirva para consolidar un cuerpo de funcionarios públicos bien capacitados. Las entidades federativas no cuentan con una política para proporcionar asesoría y asistencia técnica a los gobiernos locales interesados en formar una intermunicipalidad. Mientras, el gobierno federal sí realiza esta función por medio del INAFED. En el caso concreto de los ayuntamientos aquí analizados, se pudo elaborar la Tabla 37.

Tabla 39. Servicios de asistencia técnica por parte de empresas consultoras o asesores en los ayuntamientos evaluados

OTHÓN P. BLANCO	BACALAR	CALAKMUL	HOPEL-CHÉN	JOSÉ MA MORELOS
No tiene	Un asesor en Tesorería	Cuentan con asesores en el área jurídica y en las Direcciones de equidad de género y de desarrollo económico	Tiene 13 asesores repartidos entre la Coordinación del Instituto de la Mujer, la Secretaría Municipal, Transparencia y Contraloría	No tiene

Fuente: Elaboración propia con base en Sistema Infomex (2017o y p y 2018c y d)

4.- CONCLUSIONES

Las intermunicipalidades tienen un gran potencial que se ha de estimular con el fin de que los municipios puedan incrementar y mejorar sus capacidades en sus ámbitos de competencia. Por medio de esta figura se pueden ejecutar proyectos sin importar ideologías políticas, limitantes económicas o periodos de gobierno, tan solo es necesario tener como objetivo prioritario alcanzar el bienestar de la población, por medio de la construcción de procesos, proyectos y optimización de recursos, gracias a las

economías de escala y el aprovechamiento eficiente del territorio. En la literatura académica se ha evidenciado que hay ciertos elementos en los municipios que pueden favorecer o inhibir su asociativismo, ya que no todos gozan de las mismas circunstancias. Tras la revisión de los indicadores de cada una de las variables manejadas en este trabajo y su constatación de si se dan o no, y en qué medida, en los municipios aquí analizados, se pueden extraer algunas conclusiones.

En función de la variable de la cantidad poblacional, Veglia afirma que los municipios de primera categoría, que son los que cuentan con más de 15 mil habitantes, son los más propensos a asociarse y que, cuanto menor es la categoría del municipio, menor también es el porcentaje de participación de los mismos en dichas iniciativas.

Este autor considera que los municipios con una población considerable poseen una estructura de mayor complejidad, lo que les permite contar, entre otras cosas con mayores recursos económicos y técnicos, así como un mayor grado de posibilidades de acceso a los flujos de información exógena, lo que podría estar dando la participación en movimientos de asociativismo. En esto coinciden Sobrino, Garrocho, Graizbord, Brambila y Aguilar (2015) al afirmar que los municipios más pequeños y con mayor rezago tienen menor tendencia a asociarse.

Desde este punto de vista, los municipios investigados en este trabajo rebasan ampliamente la cantidad de 15 mil habitantes cada uno, por lo que se consideran de primera categoría y aptos para poderse coordinar.

De acuerdo con la variable de la localización geográfica, los municipios aquí analizados no son tan propensos a asociarse al estar ubicados al sur de México, ya que los más proclives a hacerlo se encuentran en la zona central de dicha República. Las entidades federativas en las que han tenido más éxito las asociaciones intermunicipales son Jalisco, Nuevo León, Guanajuato y Oaxaca. En opinión de la Dra. Leticia Santín del Río, académica de la UNAM, es en donde ha habido más voluntad e interés de las autoridades locales para hacer frente a objetivos y metas comunes. A pesar de ello, en Quintana Roo existe la Asociación de Municipios del Sur de Quintana Roo, A.C. (AMUSUR) que integra a Othón P. Blanco, Bacalar, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto y en el sur de Yucatán se encuentra la Junta Intermunicipal Biocultural, compuesta por los municipios de Tekax, Ticul, Muna, Santa Elena y Tzucacab. Ambas asociaciones tienen como objetivos la conservación ambiental y el desarrollo

sostenible, así como otros asuntos relacionados como los rellenos sanitarios intermunicipales, el ordenamiento territorial, el turismo de bajo impacto o la producción sustentable orgánica (extraído de la entrevista personal realizada a Jorge Jiménez Alvarado, Director General de Amusur, realizada el 31 de marzo de 2017).

Teniendo en cuenta la variable de la marginación, se parte de la hipótesis de que los municipios con mayor propensión a la asociación son los de marginación media, categoría en la que no se hallaba en 2018 ninguno de los entes locales evaluados¹⁴⁸, pero actualmente sí se registran ese nivel, tanto en Bacalar como en Hopelchén. La siguiente categoría para ser apto a asociarse es la baja marginación, en la que se encuentra Othón P. Blanco. Sin embargo, los de alta marginación, como lo son los de Calakmul¹⁴⁹, Hopelchén, Bacalar y José María Morelos, que son los que más se beneficiarían de un acuerdo de asociación, no cuentan con información adecuada ni servicios de asesoría que les permitan conocer los beneficios potenciales que obtendrían de la asociación, por eso no se unen.

Hay otra suposición que mantiene que, ante una mayor presión por deuda, superior al promedio, los municipios son más propensos a asociarse. Al respecto, se obtuvo que el promedio de deuda de los municipios quintanarroenses es de 253 millones 169 mil 391 pesos y la de los campechanos se encuentra tan solo en una media de 110 millones 018 mil 987 pesos de moneda mexicana, lo que supone que las administraciones municipales de Quintana Roo se encuentran, en promedio, un 43% más endeudadas que las del Estado de Campeche. Por supuesto que esta afirmación no afecta a todos los entes locales quintanarroenses, ya que, por ejemplo, Bacalar, Tulum y Puerto Morelos reportaron no tener deuda (Tabla 35).

En cuanto al resto de los municipios evaluados, hay que tener en cuenta que, por un lado, la deuda acumulada por las arcas públicas municipales de Othón P. Blanco y José María Morelos alcanza la cantidad de 535 millones 886 mil 732 pesos y que la de Calakmul y Hopelchén apenas suma 22 millones 449 mil 143 pesos. Por lo que respecta a la deuda per cápita de los municipios quintanarroenses evaluados, es también mucho más elevada que la de los campechanos.

¹⁴⁸ En el 2010, los municipios de José María Morelos y Hopelchén sí tenían un nivel de marginación media, pero ésta incrementó y en el 2015 se encuadraron dentro de la categoría de marginación alta.

¹⁴⁹ El Municipio de Calakmul viene registrando una alta marginación desde el 2010,

De aquí se puede afirmar que el municipio quintanarroense de Othón P. Blanco es más proclive al asociacionismo que el resto de los analizados, debido a que la difícil situación financiera por la que atraviesa le obliga a buscar nuevas formas de financiar proyectos de servicios públicos. No en vano Othón P. Blanco es el décimo tercer municipio con la deuda per cápita más elevada de todo el país, por detrás de Cozumel y Solidaridad, que ocupan el primer y tercer lugar, respectivamente, de acuerdo con las cifras del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas al primer trimestre de 2018 (Luces del Siglo, 2018).

Esta variable fue la más difícil de evaluar debido a la falta de transparencia de algunas administraciones municipales quintanarroenses con respecto al monto total de su deuda pública, a pesar de que esta es una de las obligaciones de transparencia que tienen en común todos los sujetos obligados a rendir información pública¹⁵⁰. Es precisamente esa resistencia a la transparencia una de las desventajas que presenta el asociativismo, ya que este favorece la rendición de cuentas, tanto entre los municipios participantes, como hacia la sociedad. Ese es un compromiso difícil de adquirir por parte de administraciones corruptas que prefieren seguir laborando en un ambiente de opacidad¹⁵¹.

En conformidad con la variable de la legislación, se plantea la hipótesis de que, a mayor grado de legislación estatal relativa al asociacionismo municipal, mayor es la propensión de los municipios a asociarse. En este sentido se puede afirmar que los municipios quintanarroenses son altamente propensos a coordinarse ya que cuentan con regulación con respecto a esta temática, tanto a nivel constitucional, como en varias de sus leyes locales, como son la que regula la materia municipal o la ley orgánica de su poder legislativo. En ellas se establecen los lineamientos básicos que deben seguir los gobiernos locales del Estado de Quintana Roo interesados en asociarse y los instrumentos y mecanismos por medio de los cuales se pueda formalizar y operar la intermunicipalidad. En cuanto a la legislación de Campeche, hay vacíos e imprecisiones normativas, aquí señalados, que evidencian

¹⁵⁰ Deber impuesto en las fracciones XXII de los artículos 91 y 74 de las leyes de transparencia y acceso a la información pública de los Estados de Quintana Roo y Campeche, respectivamente.

¹⁵¹ La Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo solicitó a cinco municipios de dicho Estado que aclaren el destino y comprueben la correcta aplicación de cuatro millones de pesos, correspondientes al ejercicio fiscal 2017. Una de las entidades locales bajo observación es la de José María Morelos, la cual tiene pendiente de comprobar el destino de 1 millón 395 mil 460.02 pesos otorgados a sus regidores (Novedades Quintana Roo, 19 de noviembre de 2018).

errores de técnica legislativa importantes. No obstante, estas deficiencias podrían ser subsanadas por medio de un adecuado servicio de asesoría jurídica que provocara las reformas legislativas pertinentes para que Campeche cuente con una normatividad completa, moderna y armoniosa en la temática de las relaciones intergubernamentales. En lo que respecta al elemento de la ideología, se parte de la hipótesis de que, si el gobierno municipal es de alguno de los grandes partidos políticos que existen en México a nivel nacional, hay mayor propensión a asociarse que si dicho gobierno fuera de alguna coalición. En este sentido, en los municipios evaluados hay disparidad, ya que MORENA gobierna en solitario en Calakmul y José María Morelos, en alianza en Othón P. Blanco y en los otros dos municipios gobierna una coalición del PRI, PAN y PRD, por lo que estos últimos se consideran poco proclives a coordinarse al estar regidos por coaliciones. Por último, partiendo del supuesto de que, a mayor intercambio de información y asistencia técnica que tenga el municipio, más probabilidad tendrá de asociarse con otros. Se considera que los municipios campechanos son más proclives a la intermunicipalidad que los quintanarroenses, ya que sus ayuntamientos tienen un equipo más completo de asesoría y consultoría. De la revisión de todas estas conclusiones se pudo elaborar la Tabla 38. De su observación se puede extraer la idea de que los municipios evaluados tienen una propensión media al asociativismo. No obstante, esta situación podría mejorarse sustancialmente si se contrataran servicios adecuados de asesoría que hicieran ver a los gobernantes municipales todas las ventajas que trae consigo el asociativismo y que pudieran subsanar los defectos en la regulación de esta figura en los ordenamientos campechanos.

Tabla 40. Grado de propensión al asociacionismo de los municipios evaluados

	BACALAR	CALAKMUL	HOPELCHÉN	JOSÉ M ^A MORELOS	OTHÓN P. BLANCO
Cantidad poblacional	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA
Localización geográfica	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA
Margina-ción	ALTA	BAJA	ALTA	BAJA	MEDIA
Deuda	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	ALTA
Legislación	ALTA	MEDIA	MEDIA	ALTA	ALTA
Ideología	BAJA	ALTA	BAJA	ALTA	BAJA
Asesoría	MEDIA	ALTA	ALTA	BAJA	BAJA

Fuente: Elaboración propia

Son variados y complejos los retos a vencer para formar un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales en México. Es momento de empoderar a los municipios y hacerlos realmente autónomos para que puedan tomar sus propias decisiones, como pudiera ser para trabajar de manera conjunta y así brindar a sus gobernados una mejor gestión que se traduzca en un desarrollo sostenible y mejores niveles de vida. Se dice que los municipios son autónomos, este concepto implica la posibilidad de darse normas de distinto rango, de autogobernarse con una orientación de futuro compartido y significa bastarse a sí mismo, pero en la vida social esto es imposible pues ésta consiste, precisamente, en depender de los demás, es por ello que el asociacionismo municipal es tan antiguo como el municipalismo. Por su número y heterogeneidad, los gobiernos locales saben que solo su organización les permite apoyarse y relacionarse con la sociedad nacional e internacional. Las municipalidades necesitan unas de otras. Compartir experiencias. Asesorarse técnicamente. Juntarse para enfrentar ciertos problemas comunes a escala regional. Agruparse para negociar con los gobiernos centrales. Coordinarse con municipios de otros países y continentes. Una municipalidad solitaria es un ente aislado que puede encontrarse desvalida cuando se trata de defender su autonomía o buscar apoyos a nivel nacional. ¿Lograrán los ayuntamientos de los municipios aquí investigados acordar su asociación? Eso es algo que la voluntad política y el tiempo podrán contestar.

CONCLUSIONES FINALES

La motivación que dio origen a este libro se enriquece con los fundamentos teóricos que aportó el proceso de investigación y robustece la condición de que ahora es tiempo de utilizar con mayor amplitud y propiedad el concepto de gobernanza, término que debe estar presente en el discurso político y de la administración toda vez que involucra a la sociedad envolviéndola en tareas de su particular interés como es el futuro deseado.

Derivado del estudio sobre el marco teórico, se comprueba el círculo virtuoso que genera la buena gobernanza, asociada a una visión geográfica compartida, que apuntala la cohesión territorial sostenible gracias a la inteligencia territorial que permite a los actores involucrados en el desarrollo un entendimiento compartido del conocimiento disponible para poder cooperar.

Al indagar sobre el estado actual del pensamiento administrativo y la política, sus campos de aplicación en el ejercicio de las políticas públicas y de la administración pública, se valida la determinación de utilizar la teoría de gobernanza como instrumento conductor a la vez que modulador para abordar y dilucidar el ejercicio de autoridad en la planeación regional.

Concretamente, lo que se propone en el presente libro es la constitución de una asociación entre los municipios de Othón P. Blanco y Calakmul, junto a los de Hopelchén, José María Morelos y Bacalar, a la que se podrían sumar otros posteriormente. Esta figura de derecho administrativo, tal como se le conoce ahora, aparece en el régimen de derecho mexicano como resultado de las reformas de 1999 que, aunadas a una serie de adecuaciones fiscales y administrativas entre los tres órdenes de gobierno, buscaron marcar una corresponsabilidad en el ejercicio de gobierno y tuvieron su origen en necesidades económicas y políticas.

Estas adecuaciones y reformas se sintetizan en el reconocimiento del municipio como orden de gobierno; en la definición de sus facultades; en el establecimiento de potestades tributarias que potencialmente supondrían la posibilidad de los municipios de financiar su desarrollo con recursos propios; y, sobre todo, en la autonomía para coordinarse y asociarse con otros municipios del mismo o de diferente estado para prestar servicios públicos o ejercer sus funciones.

El objetivo de este libro es crear un modelo de asociación municipal que pueda favorecer un desarrollo sostenible de la región objeto de estudio. A manera de hipótesis se partió de la idea de

que en dichos municipios existe un modelo de gestión pública que no es funcional y que está perjudicando a la población de referencia. Es por ello que era pertinente investigar otros mecanismos de gobernanza a nivel local que pudieran lograr un desarrollo sostenible del espacio bajo disputa territorial entre las Entidades Federativas de Quintana Roo y Campeche, independientemente del proceso de resolución definitiva de la controversia.

Tal y como se demostró en esta obra, hay que señalar que el asociacionismo municipal en México sí tiene un marco jurídico y es señalado en su Carta Magna, en el Artículo 115, fracción III, donde se establece que:

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas (H. Congreso de la Unión, 5 de febrero de 1917).

En este contexto, la demanda de un mayor rol para el municipio estuvo relacionada, primero, con la descentralización y, después, con apuntar la plataforma de discusión sobre los retos del esquema federal mexicano en términos políticos, económicos y culturales, atendiendo a la diversidad y la pluralidad existente, así como a las enormes diferencias de desarrollo, lo cual sigue siendo uno de los grandes pendientes nacionales, en cuanto al papel que deben lograr tener la federación, los estados y los municipios.

Las principales ventajas de la asociación de municipios para la solución de problemas comunes son:

1. Genera economías de escala, ya que el costo de la prestación de un servicio o una función pública disminuye al aumentar la escala en que se produce.
2. Privilegia el acuerdo permanente y la toma de decisiones de manera colegiada, independientemente de la filiación política de las autoridades municipales que integran la instancia directiva.
3. Mejora la planeación y administración del territorio al considerar las necesidades y problemas a los asentamientos humanos de manera integral, superando los límites territoriales del municipio sin menoscabo de la autonomía municipal.

4. Permite realizar acciones que el municipio no podría por sí solo, potenciando, al actuar de manera conjunta, el uso más racional y estratégico de los recursos financieros, materiales y humanos. Con ello también se incrementa la cobertura de los servicios y funciones.
5. Propicia la homologación de reglamentos, normas, tarifas y procedimientos en una región articulada por los municipios que se asocian.
6. Reduce los impactos ambientales de los servicios o funciones públicos, dado que se crea una sola infraestructura o sistema para varios municipios.
7. Favorece la transparencia y la rendición de cuentas, tanto entre los municipios participantes, como hacia la sociedad.

En el caso de estudio que aquí se analiza es pertinente remarcar la correspondencia que existe entre el tipo de sistema político y la ineficacia y resultados poco halagüeños en materia ambiental pues, a mayor autoritarismo, centralismo y verticalidad en la planeación y ejecución de las políticas y directrices, con un componente de sectarismo y cerrado proceso cupular en la toma de decisiones, se presenta una mayor rigidez e inoperancia en la gestión ambiental, ahogada y abatida por el excesivo burocratismo resultante que lo coloca bastante alejado y al margen de las más reconocidas tendencias de éxito a nivel mundial, caracterizadas por una propuesta de gobierno participativo, abierto e incluyente hacia la llamada sociedad civil organizada. O, dicho de otro modo, de un modelo de gobernanza ambiental.

El actual esquema, que incluye una dirección omnímoda, decisión centralizada e impuesta y participación social escasa o nula, se muestra claramente rebasado por otras estrategias en las que el gobierno nacional y estatal ceden atribuciones y hasta acciones ejecutivas al otro orden gubernamental, el municipal, y a los integrantes de la sociedad civil, en el ánimo de aumentar los soportes de legitimidad a su mandato, lo cual propicia un mayor protagonismo sobre factores reales de poder directamente involucrados en la actividad.

Desde esta perspectiva, el avance del sector primario será resultado de un nuevo tipo de gobierno ambiental con un claro basamento social, en el cual la gobernanza aplicada permite una disposición gobierno-gobernados de colaboración y coordinación para trabajar con un enfoque de prospectiva que anticipe tendencias y prevea los rumbos propuestos por el entorno y los practicantes de la actividad, al tiempo que mide y evalúa las

expectativas de competitividad con el fin de proponer de manera proactiva las correspondientes acciones de innovación, fomento y estímulo para este sector primario y sus integrantes.

De acuerdo al prototipo de gobernanza con enfoques multinivel y multiactor en la operación del territorio objeto de estudio, aquí enunciado como “gobernanza territorial”, adopta y sugiere una práctica como un modo de gobierno y franca invitación para todos los sectores sociales involucrados, a participar organizada y colectivamente con el fin de establecer el diálogo abierto y comprometer su manejo, planeación y actividades bajo la premisa de una gestión participativa en gobernanza local, de carácter mixto, con decisiones en manos conocedoras del fenómeno y visión focalizada en el territorio bajo indefinición jurisdiccional, cuyo seguimiento esté apoyado con indicadores que revelen el progreso de su actuación.

El esquema multiactor y multinivel ya se usa bajo la figura de los Organismos de Gestión de Destino o DMO¹⁵², que son organismos mixtos en los que los sectores público y privado unen esfuerzos para gestionar adecuadamente el desarrollo de un destino, teniendo en cuenta el interés común, sobre el de algún sector específico. En México ya se cuenta con el caso de Tequila, en donde se constituyó el Consejo para el Desarrollo Integral de Tequila, en el cual participan los gobiernos federal, estatal y municipal, junto con representantes de la sociedad. Siguiendo este ejemplo, desde el 2019 inició operaciones el DMO de Mazatlán (Brito y Cànoves, 2019) y de la zona sur del Estado de Sinaloa, el cual adoptó la forma de una asociación civil que, utilizando un fideicomiso, transparentará el uso de recursos públicos y privados necesarios para sus actividades (Espinosa, 2018).

La propuesta que aquí se plantea refiere que cada nivel de gobierno habrá de ejercer la gobernanza territorial y la gestión ambiental con el enfoque y actividades que le competen; esto es, el *Orden Federal* contará en las entidades federativas con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo que tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las Secretarías, las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población.

¹⁵² Más conocidos como DMO, por las siglas en inglés de los “Destination Management Organizations”. Existen los casos de Barcelona, Nueva York, Montreal y Copenhague.

Por su parte, al *Orden Local*, le corresponde la gestión del territorio en gobernanza en concurso con un organismo público descentralizado, que adoptará la forma de una agencia ambiental intermunicipal, responsable de la operación cotidiana y la planificación a mediano y largo plazo, con visión específica del futuro deseado, a partir de los recursos naturales disponibles, sobre bases sólidas. Estaría compuesto el organismo por una instancia directiva, denominada Junta Intermunicipal, y otra operativa, representada por un Agente Técnico Local y los Agentes de Desarrollo Local, que son los cuerpos técnicos especializados, encargados de ejecutar las acciones acordadas por la Junta Intermunicipal. Se plantea también la creación de un Consejo Ciudadano, el cual asesoraría al órgano colegiado directivo, es decir, a la Junta Intermunicipal, la cual estaría constituida con una superioridad de votos por parte de los representantes municipales, al ser los que la integrarían de forma mayoritaria, lo cual es necesario para poder considerar a esta agrupación de tipo intermunicipal, aunque tenga integrantes de otro nivel de gobierno.

Esta investigación cubre así la expectativa académica planteada a su inicio, que consistía en crear un modelo de asociación municipal que pueda favorecer un desarrollo sostenible de la región objeto de estudio. Se trata de una fórmula de gobernanza con enfoque local de multinivel, para el caso de las instancias y órdenes de gobierno, y de multiactor para los sectores sociales y colectivos directamente involucrados e interesados en esta noble actividad.

Igualmente se da cumplimiento al resto de los objetivos específicos planteados al principio de la investigación, ya que se constata, en el **Capítulo I**, cómo ayuda la Geografía Política al arte de gobernar; en el **Capítulo II**, se combinó la geopolítica y la teoría del conflicto para analizar y documentar este proceso territorial; se caracteriza, en el **Capítulo III**, el territorio en disputa desde la geografía física y regional para constatar cuál es el motivo de la disputa territorial en el caso de estudio; en el **Capítulo IV** se evidenciaron cuáles han sido los hechos pasados, jurídicos y políticos, que traen consigo la existencia actual de un conflicto territorial originado hace más de un siglo; mediante el trabajo de campo, en el **Capítulo V**, se logró hacer un diagnóstico de las condiciones de vida de la población de referencia y se analiza cómo les impacta el hecho de residir en un territorio bajo indefinición jurisdiccional; se comprueba, en el **Capítulo VI**, que la figura del asociacionismo municipal sí ha demostrado ser un modelo adecuado de gobernanza en otros lugares; en el **Capítulo**

VII se diseñó un modelo de asociación y, por último, en el **Capítulo VIII**, se construyeron las variables que demuestran si se dan o no las condiciones necesarias en los municipios objeto de estudio para que pudiera generar resultados positivos su asociación. Esto permite comprobar de manera fehaciente la hipótesis de que en esta zona limítrofe existe una disfuncionalidad del actual modelo de gestión pública que está ocasionando una falta de desarrollo sostenible y de atención a las necesidades de su población. Resulta claro también que existen otros mecanismos de gobernanza a nivel local que podrían ser adecuados para atender a esta región.

Por otra parte, no se pudo constatar la otra parte de la hipótesis, ya que aún no existen las condiciones necesarias para que los municipios objeto de estudio se puedan asociar, pues no cuentan con servicios de asesoría y existen deficiencias legislativas en torno a la figura del asociacionismo. Deficiencias que podrían ser fácilmente subsanables por medio de un trabajo de consultoría y la voluntad política necesaria para conciliar intereses.

Más allá de su indagación científica y teórica, el aporte principal de este trabajo consiste en haber estructurado un nuevo modelo de gobernanza territorial “con enfoque local”, acompañado por una ampliación de la base social y civil para la conducción de la sociedad, como eje de una original gestión que se complementa con la inclusión del concepto y práctica del multiactor (protagonistas e involucrados) y multinivel (órdenes de gobierno), abierto e incluyente, pero riguroso y sujeto a una autoevaluación constante, como respuesta a un conflicto territorial que se adivina lejano de ser resuelto.

Como línea de investigación a seguir habría que tener presente el firme propósito de implementar en la realidad el modelo de gestión aquí planteado, por lo que cabría preguntarse, ¿lograrán los ayuntamientos de los municipios aquí investigados poner fin a la falta de eficiencia del actual modelo de gestión del territorio en disputa?

Para dar respuesta a dicho cuestionamiento habría que acudir ante las autoridades municipales estudiadas con el objetivo de presentarles y convencerles de las bondades de la gobernanza territorial, frente a las tensiones que se generan ante el hecho de tener disputa territorial como la actual, las cuales vuelven a resurgir con fuerza tras la última decisión de las autoridades quintanarroenses de reformar su texto constitucional y publicar un nuevo mapa oficial de su entidad federativa.

REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica, p. 90.
- Alonso, I. (2018) “Disputa territorial y asociación intermunicipal como modelo de gestión pública local: el caso de Othón P. Blanco y Calakmul”. En H. Martínez, N. K. Aguilar y A. Moreno (comps.), *Ordenamientos y demarcaciones territoriales. Viejas y nuevas geografías. Primera aproximación*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, pp. 147-165. Disponible en: <https://bit.ly/2yjoTBw>
- Álvarez, J. (1971). *Historia de Quintana Roo*. México: Gobierno de Quintana Roo.
- Álvarez, P. y Herrera, R. (2014). La Dispersión de la Población y la Pérdida de Biodiversidad. En J.L. Ávila, H. Hernández y J. Narro (Coords.), *Cambio Demográfico y Desarrollo de México*, (pp. 289-315). México, D. F: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ancona, G., Martínez, S., Careaga, L., De Castro, A., Rodríguez, E., Bayona, A., Ayuso, F. J., y Suárez, R. I. (1999). *Dinámica Social de Quintana Roo*. México: Mc. Graw Hill.
- Aparisi, M^a. C. (2016). *Los Consorcios locales tras la LRSAL y la determinación de sus regímenes financiero y contable*. Recuperado de <https://bit.ly/2PhzgO3>
- Aranibar, M. F. (2010). Gobernanza, globalización y nueva gestión pública en América Latina. En *Gobernanza global y democracia*, (pp. 341-352). Mexicali, Baja California: Universidad Autónoma de Baja California.
- Arriaga, J. C. (2011). El concepto jurídico de frontera. En *Memorias del XII Seminario Internacional de Verano: Caribe, Economía, Política y Sociedad*. “Disputas, conflictos y cooperación transfronteriza” (p. 487). Chetumal. México: Universidad de Quintana Roo.
- Arriaga, J. C. (2012). El concepto frontera en la geografía humana. En *Perspectiva Geográfica* (p. 73). Vol. 17, Enero-Diciembre. México.
- Arriaga, J. C. (2013a). *El largo proceso histórico de partición territorial. Las fronteras en América Latina y el Caribe, siglos XVI al XXI*. D. F. México: Universidad de Quintana Roo y Bonillas Artigas Editores.
- Arriaga, J. C. (2013b). Tres tesis del concepto frontera en la historiografía. En G. Gurza (Coord.). *Tres miradas a la historia contemporánea*. México D. F.: Instituto Mora.
- Avilez, G. (2019). La Península es una o un enfoque diferente sobre el conflicto limítrofe. *Noticaribe*. Recuperado de <https://bit.ly/2ISomtd>
- Aznar, T. y Carbo, J. (1997). Elementos para formar el Estado. En Gobierno del Estado Libre y Soberano de Campeche, *Calakmul: volver al sur* (pp. 89-106). Campeche, México.

- Baqueiro, S. (1879). *Ensayo histórico las revoluciones de Yucatán desde el año de 1840 hasta 1864*. Tomo II, Mérida: Manuel Heredia Argüelles.
- Barrachina, C. (2010). Migración y agencias de seguridad en Quintana Roo. En O. J. Moreira (Coord.), *Migraciones internacionales en el mundo contemporáneo*, (pp. 373-388). México: Universidad de Quintana Roo y Editores e Impresores Profesionales, EDIMPRO, S. A. de C. V.
- Barrachina, C., Monjaraz, A., Ramos, J. y Sánchez, D. P. (2013). Dinámicas fronterizas del Petén Guatemalteco y los estados mexicanos de Tabasco, Campeche y Quintana Roo. En E. Baltar, M. Da Gloria y D. Villafuerte (Coords.), *Viejas y nuevas migraciones forzadas en el sur de México* (245-260). México: Editorial SITEA.
- Barrachina, C. (2018). La gestión de la seguridad pública en México: Confusión y contradicciones (2006-2018). En *Contextualizaciones Latinoamericanas* (pp. 1-20). Año 10, n° 19, julio-diciembre. Recuperado de www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx
- Benedetti, A. (6 de octubre de 2007). *Territorialidad y fronteras en las relaciones sociales. Algunos conceptos ordenadores*. Ponencia presentada en el Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Berlanga, M. y Gutiérrez, R. (2000). *Aves de Calakmul y conservación de aves de cavidades*. Informe final. PAJARITO. PPY-SEMARNAP-WWF, p. 28.
- Biebrich, C. A. y Spíndola, A. (2011): *Los derechos fundamentales del pueblo de Quintana Roo a través de su historia*, Chetumal, México: Estos días.
- Bueno, G. (1998). *Consideraciones sobre la Controversia Constitucional entre el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y el Estado Libre y Soberano de Campeche* (tesis de pregrado). Escuela Libre de Derecho de Puebla, A. C., Puebla, México.
- Burgoa, I. (1994). *Derecho Constitucional Mexicano*. 9ª Edición. México: Editorial Porrúa.
- Bracamonte y Sosa, P. (2000). La jurisdicción cuestionada y el despojo agrario en el Yucatán del siglo XIX. *Revista Mexicana del Caribe*. 10. (V). 150-179.
- Brandoni, F. (2005), Apuntes sobre los conflictos y la mediación. En P. Aréchaga, F. Brandoni y M. Risolía (comps.) *La trama de papel. Sobre el proceso de mediación, los conflictos y la mediación penal*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Galerna.
- Brito, M. y Cãnoves, G. (2019). *El desarrollo turístico en Mazatlán, México: un análisis de las condiciones de sostenibilidad*. Doi: <http://dx.doi.org/10.6018/turismo.43.08>.
- Cabero, V. (2015). Concepto de frontera/frontera/borderline, border, frontier. En L. López. (Dir.) y J. A. Rio, E. Savério y D. Trinca (Coords.), *Diccionario de Geografía aplicada y profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio* (pp. 301-303). León, Epaña: Universidad de León.
- Caire, J. (1997). Límites fronterizos de los Estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo y su representación cartográfica. En Gobierno del

- Estado Libre y Soberano de Campeche, *Calakmul: volver al sur* (pp. 179-186). Campeche, México.
- Camacho, J. M. (2016). *Cambios de cobertura y uso del suelo en el surponiente del Estado de México. Modelos dinámicos y prospectivos. Aportación teórica-metodológica en las ciencias ambientales* (tesis doctoral). Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Canto A. (1954). La opinión de Yucatán en el conflicto de límites. En L. Careaga (comp.). *Quintana Roo. Textos de su historia*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1990, p. 306.
- Cardona, R. (2010). La cooperación descentralizada y sus impactos en el desarrollo local y regional. En A. E. Ponce y G. Sánchez (Coords.), *Cooperación internacional para el desarrollo local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones* (pp. 227-245). Distrito Federal, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Careaga, L. (1990). *Quintana Roo. Textos de su historia*. Tomo II. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Careaga, L. (1996). *Quintana Roo, Monografía estatal*. México: SEP.
- Carrera, A. P. (octubre de 2005): *La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Castell, J. A. (7 de febrero de 2018). Estadísticas, herramientas y proyectos para la toma de decisiones. En C. J. González (Presidencia), *“Instalación del Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica en el Estado de Quintana Roo”*. Conferencia llevada a cabo en el Centro Internacional de Negocios y Convenciones de Chetumal.
- Centelles, J. (2006). *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*, Madrid, INAP/ Inst. Inter. Govern-Catalunya Plural, pp. 88-90
- Cienfuegos, D. y Cordero, G. (2012), *Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas comentada*, San Cristóbal de las Casas. México: Centro de Estudios del Derecho Estatal y Municipal y Universidad Autónoma de Chiapas, p. 126.
- Cigler, B. (1994). Pre-condition for Multiconmmunity Collaboration, en AGES Staff Report 9403, *Towards an Understanding of Multicomunity Collaboration*, Washington, USDA.
- Coraggio, J.L. (mayo, 2001). *La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales*. Ponencia presentada en la Reunión Anual de Trabajo Red N° 5 “Políticas Sociales Urbanas”, del Programa URB-AL, organizada por la Intendencia Municipal de Montevideo.
- Cruz, H. (2008). *Conflictos territoriales y movilizaciones ciudadanas: algunas reflexiones sobre las formas de gobernanza territorial actuales*. Departamento de Geografía. Boletín de la AGE, n° 48: Universidad Autónoma de Barcelona.

- Dachary, A. C. y Arnaiz Burne S. M. (1998). *El caribe mexicano. Una frontera olvidada*. Chetumal, México: Universidad de Quintana Roo y Fundación de Parques y Museos de Cozumel. 13-280.
- Davoudi, S. (2007). Cohesión territorial: relaciones con la planificación territorial y la política regional. En J. Farinós y J. Romero (eds.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible* (69-71). Valencia. España: Universitat de Valencia.
- De Azaola, J. M. (1972). *La Regionalización de España*. Madrid. España: Revista de Occidente, S.A.
- Delgado, O. (2003). *Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos.
- Dumond, E. (1997). Breve Historia de los Pacíficos del Sur. En Gobierno del Estado Libre y Soberano de Campeche, *Calakmul: volver al sur* (pp. 33-50). Campeche, México.
- Ek, E. (1997). Reserva de la Biosfera de Calakmul. En Gobierno del Estado Libre y Soberano de Campeche, *Calakmul: volver al sur* (pp. 187-188). Campeche, México.
- Ellis, E. A., Romero Montero, A. y Hernández Gómez, I. U. (2015). *Evaluación y mapeo de los determinantes de deforestación en la Península Yucatán*. México, D. F.: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), The Nature Conservancy (TNC), Alianza México REDD+.
- Enríquez, R. E. (1940). *Límites entre Campeche y Quintana Roo*.
- Esparcia, J., Escribano, J. y Buciega, A. (2015). A perspective of LEADER method in Spain based on the analysis of Local Action Groups. En L. Granberg, K. Andersson y I. Kovách (eds.), *Evaluating the European approach to rural development. Grass-roots experiences of the LEADER programme* (pp. 33-51). Surrey, England: Ashgate. Perspectives on rural policy and planning
- Farinós, J. (2005). La cohesión territorial: en busca de una mixtura entre competitividad, modelo social europeo, sostenibilidad y nuevas formas de gobernanza. En J. Mora y F. dos Reis (coords.), *Políticas urbanas y territoriales de la península ibérica*, (pp. 63-80). Tomo I, Mérida: Junta de Extremadura.
- Farinós, J. y Romero, J. (2007). El gobierno del desarrollo territorial sostenible. En J. Farinós y J. Romero. (Eds.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*. España: Universitat de Valencia.
- Farinós, J. (2008). Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible. En A. M. de Souza y M. R. Simancas. (Eds.), *Inteligencia para la gobernanza territorial* (pp.7-34). Santa Cruz de Tenerife, España: Gobierno de Canarias, Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad.
- Farinós, J. (2011). Inteligencia Territorial para la planificación y la gobernanza democráticas: los observatorios de los territorios. *Proyección 11. 1º Workshop Mendoza: Red Iberoamericana de Observación Territorial*. Vol. V, 45-69. Recuperado de <https://bit.ly/2AAgpod>
- Farinós, J. y Ferrão, J. (2015). Concepto de gobernanza/governança/governance. En L. López. (Dir.) y J. A. Rio, E. Savério y D. Trinca (Coords.), *Diccionario de Geografía aplicada*

- y profesional. *Terminología de análisis*, planificación y gestión del territorio (pp. 301-303). León, España: Universidad de León.
- Ferré, R. (2001). La apropiación del espacio geográfico de la Península de Yucatán: El caso Campeche. En G. Arruda, D. Velázquez y G. Zuppa (Orgs.), *Natureza na América Latina: apropriações e representações* (218-227). Londrina: Ed. UEL.
- Flores, A. y Sprajc, I. (s.f.). Reconocimiento Arqueológico en el Sur de Campeche. En *Estudios de Cultura Maya* (17-38). Vol. 32. México: Instituto de Investigaciones Filológicas, UNAM.
- Foucher, M. (1988). *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*, París, Fayard.
- Fragoso, P., Pereira, A., Frausto, O., y Bautista, F. (2014). Relación entre la geodiversidad de Quintana Roo y su biodiversidad. *Quivera*, 16 (1), 97-125.
- Galtung, J. (2003a). *Trascender y transformar. Una introducción al trabajo de conflictos*. México: Transcend-Quimera.
- Galtung, J. (2003b). *Violencia cultural*. Documentos de trabajo Gernika Gogoratuz, nº 14. España: Centro de Investigación por la Paz. Fundación Gernika Gogoratuz.
- Galtung, J. (2006). *La trasformazione dei conflitti con mezzi pacifici (Il Metodo TRANS-CEND)*, Torino, United Nations Disaster Management Training Programme-Centro Studi Sereno Regis.
- García de Fuentes, A., Jouault, S. y Romero, D. (2015). *Atlas de Turismo Alternativo en la Península de Yucatán*. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN-Unidad Mérida. Facultad de Ciencias Antropológicas-Universidad Autónoma de Yucatán.
- García del Castillo, R. (2002): *Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., colección Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, t. II, 28.
- García, G. y Pat, J. M. (2000). Apropiación del espacio y la colonización en la Reserva en la Biosfera de Calakmul, Campeche, México. *Revista Mexicana del Caribe*. 5 (10). 212-231.
- Giménez G. (2005). Territorio e Identidad. Breve introducción a la geografía cultural. *Trayectorias*, 17 (Año VII), pp. 8-24.
- Gómez Orea, D. (2007). Requisitos de la planificación territorial hoy. Evaluación de los procesos territoriales. En J. Farinós y J. Romero (eds.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible* (101-106). Valencia. España: Universitat de Valencia.
- González, F. (2004). Globalización, Lugarización, Municipalización y Participación. En *XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. Democracia y Desarrollo Local* (pp.121-140). Valladolid, España: FEMP.
- González, L. M. (2004). Municipio y sociedad abierta. Redes de ciudades y programas de globalización. En *XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. Democracia y Desarrollo Local* (pp.107-116). Valladolid, España: FEMP.
- Gottmann, J. (2007). *La politique des États et leur géographie*. París. Francia: CTHS

- Hartshorne, R. (1954). Political geography. En P. E. James y C. F. Jones (eds.) *American Geography: Inventory and Prospect*. Syracuse University Press: Syracuse, NY.
- Higuera, A. (1997). *Quintana Roo entre tiempos. Política, poblamiento y explotación forestal, 1872-1925*. Chetumal: Universidad de Quintana Roo e Instituto Quintanarroense de la Cultura.
- Higuera, A. (2003). *Teoría y método de la Geografía: introducción al análisis geográfico regional*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Hildenbrand, A. (2002). *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Sevilla. España: Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes Junta de Andalucía. Colección KORA, 29.
- Hildenbrand, A. (2009). Política de Ordenación del Territorio en España (1978-2007). En A. Massiris (Coord.) *Geografía y Territorio. Procesos territoriales y socioespaciales*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Hoffman, O. (2013). La controversia territorial. Enseñanzas de los “territorios afro” en Colombia y México. En *El Espacio en las Ciencias Sociales. Geografía, interdisciplinariedad y compromiso*. Vol. I, México: El Colegio de Michoacán y Fideicomiso “Felipe Teixidor y Montserrat Alfau de Teixidor”, 331-337.
- Hoy, C. (1998). *Breve Historia de Quintana Roo*. Chetumal: Gobierno de Quintana Roo.
- Jellinek, G. (1940). *Allgemeine Staatslehre*. Dunckel, Berlín, 304.
- Jones, S. B. (1959). *Boundary concepts in the settings of place and time*. *Annals, Association of American Geographers* 49: 241-55.
- Kauffer, E. F. (2010). Migraciones y agua en la frontera entre México, Guatemala y Belice: aproximaciones en torno a una relación multiforme. *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*. Vol. VIII, núm. 2, (pp. 29-45). Centro de Estudios Superiores de México y Centro América. Disponible en: <https://bit.ly/3RJAL4a>
- Kú, V. M., Pool, L., Mendoza, J. y Aguirre, E. (2013). Propuesta metodológica para evaluar proyectos productivos con criterios locales de sustentabilidad en Calakmul, México. *Avances en Investigación Agropecuaria*. 17 (1), 9-34.
- Kymlicka, W. (2006). *Fronteras Territoriales*. España: Mínima Trotta.
- Laguna, M. (2005). *Las desigualdades territoriales y el desarrollo del Estado de Quintana Roo, México* (tesis doctoral). Universidad de La Habana, Cuba.
- Leriche, L. F. (2001). Colonización y globalización, cuatro siglos de apropiación territorial: El caso de la Isla del Carmen en el Golfo de México. En G. Arruda, D. Velázquez y G. Zuppa (Orgs.), *Natureza na América Latina: apropriações e representações* (pp. 256-257). Londrina: UEL.
- Lockwood, J.G (1985). *World Climate Systems*, Arnold, London.
- López, L. y Benito, P. (1999). *Geografía Política*. España: Cátedra.
- Lozano, M. A. y Lozano, P. J. (2008). Las mancomunidades de servicios, un ejemplo de vertebración territorial para Guipúzcoa. Caracterización de los residuos domésticos en dicho territorio a partir de la gestión mancomunada. *Boletín de la A.G.E.*, nº 48, 155-174.

- Luna, A. (2010). *La concepción del espacio geográfico. Corrientes actuales y metodología del trabajo científico* (Sección Temario de oposiciones de Geografía e Historia), Proyecto Clío 36. ISSN: 1139-6237. <http://clio.rediris.es>
- Macías, G. A. (2004). *El Vacío imaginario. Geopolítica de la ocupación territorial en el Caribe oriental mexicano*. México D. F.: CIESAS: H. Congreso del Estado de Quintana Roo.
- Macías, G. A. (2016). La Frontera Permisiva. En C. Macías (Coord.), *Quintana Roo: vitalidad histórica y despliegue contemporáneo*. Tomo I. México. 123-139.
- Marengo, J. (2015). Fronteras elásticas, hegemónicas y teoría del discurso: la frontera sur de México. *Revista CIDOB d'Agers Internacionals*, 111, 9-34.
- Márquez, G. (2009). *El gobierno local: sistema político-administrativo, gestión y políticas públicas*. Material didáctico del Máster a Distancia Gestión y Análisis de Políticas Públicas de la Universidad Carlos III de Madrid.
- Martínez, A. (2012). *Fronteras Interiores: Una realidad ligada a la Seguridad y Defensa*. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Consultado el 27 de diciembre de 2017 en <https://bit.ly/2Amga0c>
- Martínez, H. (2016). Concesiones, explotación minera y conflicto en la frontera Jalisco-Colima. *Espiral*, vol. XXIII, núm. 67, septiembre-diciembre, pp. 45-90.
- Martínez, R. L. (1997). *Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Administrativo*, Vol. 3, México: Harla, 158.
- Massiris, Á. (2009). *Geografía y territorio. Procesos territoriales y socioespaciales*. (30-38). Bogotá. Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Maximiliano-Martínez, J. y Moyano, E. (2018). Conservación y desarrollo en espacios naturales protegidos. Aproximación sociológica al caso de la Reserva de la Biosfera 'La Sepultura' (Chiapas, México). *AGER, Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 25, 159-188. DOI:10.4422/ager.2018.01
- Medina, M. (1925). *Memoria sobre la situación geográfica de PUT. Punto de intersección de los linderos entre los Estados de Yucatán, Campeche y el Territorio de Quintana Roo*. México: Talleres de la Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos.
- Mena, E. (1997). Solicitud de rectificación de límites: 1939. En Gobierno del Estado Libre y Soberano de Campeche, *Calakmul: volver al sur* (pp. 147-164). Campeche, México.
- Mendieta Vicuña, D., Escribano, J. y Esparcia, J. (2017). Electrificación, desarrollo rural y Buen Vivir. Un análisis a partir de las parroquias Taday y Rivera (Ecuador). *Cuadernos Geográficos*, 56 (2), 306-327. Recuperado de <https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/5296/5625>
- Mendoza, M. P. (2004). Poblar es gobernar. Las políticas de colonización dirigida en Quintana Roo, 1960-1980. En G. A. Macías, (Coord.). *El Vacío imaginario. Geopolítica de la ocupación territorial en el*

- Caribe oriental mexicano*. México: CIESAS: H. Congreso del Estado de Quintana Roo. 265-280.
- Merlin, P. y Choay, F. (1996). *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. París: Presses Universitaires de France.
- Molina, C. de J. (2011). *Quintana Roo. Límites territoriales. Historia y referencia constitucional*. México: Secretaría de Cultura del Estado de Quintana Roo.
- Moyado, F. (2002): *Organización e integración de la Administración Pública Municipal*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., colección Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, t. I.
- Navarro, C. (junio, 2016). *Local Government in Spain*. Trabajo presentado en la Escuela de Verano sobre Derecho, Política y Economía de España, en la Universidad Autónoma de Madrid.
- Navarro, C. J. (2004). *Sociedades políticas locales: democracia local y gobernanza multinivel*. Seminario de investigación de Ciencia Política, Curso 2003-2004. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid. Recuperado de <https://bit.ly/2J0MhFf>
- Navarro, C. J. (2005). Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales. En *Revista de Estudios Políticos*, (nueva época), N° 128, abril-junio, 161-177. Recuperado de <https://bit.ly/2QXh9Jp>
- Navarro, C. J. (2014). Regímenes locales de bienestar: rasgos principales y algunos efectos. En *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, N° 34, 216-228. Recuperado de <https://bit.ly/2OsVnk0>
- Navarro, D. (1992). Los problemas ambientales y sus retos para el fin de siglo. En A. C. Dachary, D. Navarro y S. M. Arnaiz (eds.). *Quintana Roo. Los retos del fin de siglo*. Chetumal, México: CIQRO (Centro de Investigaciones de Quintana Roo), 37-38.
- Noriega, J. (2015). *Gobernanza del turismo en México. Gestión de destinos turísticos* (tesis doctoral). Instituto Nacional de Administración Pública, Ciudad de México, México.
- O'Gorman, E. (2000). *Historia de las Divisiones Territoriales de México*, México: Porrúa.
- Oliveras, X. (22 de septiembre de 2018). El fin del mito de un mundo sin fronteras. *El Mañana*. Recuperado de <https://bit.ly/2IMIKvt>
- Olmeda, J. A. (1997). Organizaciones, Gobiernos y Administraciones Públicas. En *Fundamentos de Ciencia Política*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Oostveen, I. (2010). El papel de las asociaciones de gobiernos locales en la gestión internacional municipal: hacia una ambición en México. En A. E. Ponce y G. Sánchez (Coords.), *Cooperación internacional para el desarrollo local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones* (pp. 204-224). México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Universidad Autónoma Metropolitana.
- Orozco, M. E., Tapia, J., Colindres, I. y Marín Y. (2010). Espacio de la exterioridad metropolitana. Inestabilidad social y ambiental entre las ciudades de Toluca y México. En L. Castillo, M. E. Orozco y D.

- Velázquez (Coords.), *Ciudades, urbanización y metropolización* (pp. 309-324). México: Editorial Plaza y Valdés.
- Ortega, A. (2008). *Una frontera en movimiento: migración, fecundidad e identidad del sur de Quintana Roo y norte de Honduras Británica (Belice) 1900-1935* (tesis doctoral). Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales, México.
- Ortiz, S. y Gómez, J. D. (2017): «La producción de un espacio cooperativo» en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. N° 73, 77-98. doi: 10.21138/bage.2410.
- Paz, A. E. y Moor, M. (2010). La democracia local, el lazo que nos une: diplomacia de ciudades para la construcción de paz en el norte de Cauca (Colombia). En A. E. Ponce y G. Sánchez (Coords.), *Cooperación internacional para el desarrollo local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones* (pp. 246-269). Distrito Federal, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Pérez, M. (2016). Nuevo siglo, nuevo Territorio: La creación de Quintana Roo en 1902. En C. Macías (Coord.), *Quintana Roo: vitalidad histórica y despliegue contemporáneo*. Tomo I. México. 192-202.
- Pereznieto, L. (2005). *Introducción al estudio del derecho*. D.F., México: Oxford, 84-86.
- Pino, E. (1997). Calakmul: una deuda histórica comienza a saldarse. En *Calakmul: volver al sur* (pp. 193-216). Campeche. Gobierno del Estado Libre y Soberano.
- Ponce, E. (2010). Introducción. ¿Por qué hablar de la cooperación internacional para el desarrollo local? Un análisis para la praxis. En A. E. Ponce y G. Sánchez (Coords.), *Cooperación internacional para el desarrollo local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones* (pp. 11-26). Distrito Federal, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Pozo, C., Galindo-Leal, C., Cedeño-Vázquez, J.R., Calderón, R., Tescum, U.C., Tuz, N. y Martínez, M. (2001). *Inventario y monitoreo de anfibios, reptiles y mariposas de la Reserva de la Biosfera de Calakmul, Campeche*. Fase II. Reporte Final. ECOSUR, CONABIO, Q. Roo.
- Pulgarín, R. (1999). *Los procesos de enseñanza de las ciencias sociales en la Educación Básica y Media. Aproximación diagnóstica*. Informe de Investigación. Proyecto CODI. UdeA.
- Quesada, J. E. (2008). Los consorcios y la problemática del personal a su servicio. *REALA*. Nueva Época. N° 10, 40-55. DOI: 10.24965/reala.vDi10.10551
- Quintal, J. y Chan, J. (2011). *La participación Política en Quintana Roo. Origen y Desarrollo (1902-1981)*. Chetumal. México: IEQROO.
- Quintana, C. F. (2003): *Derecho Municipal*, 7ª. ed., México: Porrúa.
- Raffestin, C. (1983). Pour une géographie du pouvoir. En *Annales de Géographie*, t. 92, n° 514, pp. 720-723.
- Ramayo, T. (1997). Estrategia política regional: Campeche y Quintana Roo 1934-1940. En *Calakmul: volver al sur* (pp. 131-142). Campeche: Gobierno del Estado Libre y Soberano.

- Ramírez, B. R. (2013), Espacios en disputa. Viejos problemas, nuevas dinámicas. En *El Espacio en las Ciencias Sociales. Geografía, interdisciplinariedad y compromiso* (pp. 173-190). Vol. I, México: El Colegio de Michoacán y Fideicomiso "Felipe Teixidor y Montserrat Alfau de Teixidor".
- Ramos, M. (1999). La bonanza del chicle en la frontera caribe de México. Indígenas y empresarios, 1918-1930. *Revista Mexicana del Caribe*. 7 (4). 172-193.
- Ratzel, F. (1897). *Politische Geographie*. München, R. Oldenbourg
- Rendón, T. y Martínez, J. A. (2005): *Diccionario de términos municipales*, México, Universidad de Guanajuato.
- Riera, P., Haas, C., Amer C. y Vilaplana V. (2005). Las Mancomunidades en España. *Boletín de la A. G. E.* N° 39, 151-176.
- Rivero, A. (2015). De la Antigüedad al nacimiento del mundo moderno. En F. Colom y A. Rivero (Eds.), *El espacio político: aproximaciones al giro espacial desde la teoría política*. España y México: Anthropos Editorial y Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa.
- Rivero, A. (2017). Portugueses y españoles: entre lo rayano y lo fronterizo. En *La Sevilla Lusa* (pp. 119-129). Congreso Internacional Sevilla Lusa. La nación portuguesa en el Reino de Sevilla en tiempos del Barroco, celebrado del 5 al 7 junio. Sevilla, España.
- Rodríguez-Oreggia E. y Tuirán Gutiérrez, R. (2006). La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. *Gestión y Política Pública*, Vol. XV, N° 2, II Semestre, 393-409.
- Romero, R., y Rioja. L. (2012). Frontera en conflicto. El diferendo limítrofe entre los estados peninsulares de Quintana Roo y Campeche, México, en el Punto de Unión Territorial (PUT). Ponencia presentada en el XII Coloquio Internacional de Geocrítica, Bogotá, Colombia.
- Ruiz, R. (2004). Cooperación y subsidiariedad en la Administración Local. En *XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. Democracia y Desarrollo Local* (pp.165-171). Valladolid, España: FEMP.
- Sack, R.D. (1986). *Human Territoriality: its theory and history*. Londres, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Sala, M. y Batalla, R. (1996). *Teoría y métodos en geografía física*. Madrid: Síntesis.
- Salinas, S. (2010). *El Asociacionismo Municipal*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México: Secretaría de Gobernación.
- Sampedro, J.L. (1991). *Desde la frontera*. Madrid: Real Academia Española.
- Santín del Río, L. (2002): «Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio» en Leticia Santín (coord.) *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. SEDESOL, INDESOL, FLACSO. México.
- Santín del Río, L. (marzo de 2007): *La intermunicipalidad. Gestión pública eficaz y operativa entre municipios asociados en México*. Ponencia presentada dentro del Taller denominado Zonas metropolitanas y

- gobiernos locales en sistemas federales, impartido al COLMEX y al INAFED, México, D. F.
- Santos, M. (1990). *Por una nueva geografía*. España: Espasa Calpe, 205.
- Sashkin, M. (1999). *Conflict Style Inventory*. Estados Unidos: HRD Press.
- Sobrino, J., Garrocho, C., Graizbord, B., Brambila, C., y Aguilar, A. G. (2015). *Ciudades sostenibles en México: una propuesta conceptual y operativa*. México: Producción Creativa.
- Sosa, M. (2011). Gobernabilidad en territorios en disputa. En A. Peláez (Compiladora), *3º Seminario Internacional de Políticas Públicas para el Desarrollo Territorial*. Llevado a cabo en Guatemala en el 2009.
- Soto, M. (2017). *Sistematización de factores socioeconómicos en el proceso de generación de escenarios de redistribución electoral* (Tesis doctoral). Universidad de Quintana Roo, México.
- Stephens, J. L. (2003). *Viaje a Yucatán 1841-1842*. México: Fondo de Cultura Económica..
- Tamayo, L. M. O. (2015). La Comisión Mexicana de Límites y la Definición de la frontera sur del país. *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 60: 115-134. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30041118007>.
- Taylor, P. (1994). *“Geografía Política. Economía Mundo, Estado-Nación y Localidad*. España: Trama Editorial.
- Toscano, F. (2012). La cooperación territorial. Entidades e instrumentos para la cooperación territorial: mancomunidades, consorcios, convenios y redes de cooperación”. En J. L. Rivero (Dir.), S. Fernández y E. Montoya (Coords.), *Derecho local de Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía*. Madrid, España: Iustel.
- Toussaint, M. (1997). Un conflicto por la soberanía. La relación de México y Guatemala. En Gobierno del Estado Libre y Soberano de Campeche, *Calakmul: volver al sur* (pp. 59-88). Campeche, México.
- Turnbull, M., Sterret, C., y Hilleboe, A. (2013). *Hacia la Resiliencia. Una Guía para la Reducción del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático*. Londres, Reino Unido: Practical Action Publishing.
- Vallarta, G. (2004). Relación del municipio con otras administraciones. El caso de México. En XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. *Democracia y Desarrollo Local* (pp.329-350). Valladolid, España: FEMP.
- Veglia, J. L. (s.f.): *Procesos de Asociacionismo Intermunicipal desde la Perspectiva del Desarrollo Sostenible. El caso de la Provincia de Corrientes*. Trabajo presentado en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, en Chaco, Argentina.
- Velázquez, D. y Ferré, R. (1997). Geografía y sociedad en el bosque tropical de la Península de Yucatán. En Gobierno del Estado Libre y Soberano de Campeche, *Calakmul: volver al sur* (pp. 165-178). Campeche, México.
- Velázquez, D. (2001). Naturaleza e interpretación en la Península de Yucatán: el bosque tropical (1939-1999). En G. Arruda, D. Velázquez y

- G. Zuppa (Orgs.), *Natureza na América Latina: apropriações e representações* (pp.167-188). Londrina: UEL.
- Velázquez, D. y Ceballos, R. (2015). Una aproximación a la geografía física del sur de Quintana Roo, Península de Yucatán. En *Desarrollo Territorial en Contextos Urbanos y Regionales*. Universidad de Quintana Roo. México.
- Ventura, M. del C. (2013). Disputas por el territorio. De conflictos agrarios a conflictos sociopolíticos en Michoacán. En M. Chávez y M. Checa (Eds.), *El Espacio en las Ciencias Sociales. Geografía, interdisciplinariedad y compromiso* (pp. 293-308). Vol. I, México: El Colegio de Michoacán y Fideicomiso "Felipe Teixidor y Montserrat Alfau de Teixidor".
- Vera, M. y Pimienta, R. (2010). Urbanización y vivienda en dos zonas metropolitanas de la República Mexicana. En L. Castillo, M. E. Orozco y D. Velázquez (Coords.), *Ciudades, urbanización y metropolización* (pp. 267-274). México: Editorial Plaza y Valdés.
- Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: S.L. Fondo de Cultura Económica de España.
- Xacur, J. A. (2004). *Enciclopedia de Quintana Roo. Fascículo Historia*. México.
- Zapata, O. L. (2013). *Estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel*. Recuperado de <https://bit.ly/2OMjdaz>
- Zentella, J. C. (junio, 2003). *Zonas Metropolitanas y Asociacionismo Municipal. Reflexiones a partir de la Experiencia Francesa de Cooperación Intercomunal. ¿Qué Interés para el Estado de Veracruz?* Trabajo presentado en el Primer Congreso Internacional de Estudios Territoriales, Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Zoido, F. (2007). Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política. En J. Farinós y J. Romero (Eds.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible* (pp. 20-44). Valencia: Universitat de Valencia.

CARTOGRÁFICAS

- Amor-Conde, D., Colchero, F., Rivera, A., Manterola, C. (2005). *Deforestación de 1978 a 2000 para el sur de Campeche y Quintana Roo*, [escala 1:250000]. México: Unidos por la Conservación A.C.
- Ayuntamiento del Municipio de Calakmul (2017). *Plano municipal de Calakmul*. Recibido por medio de la Dirección de Catastro Municipal en diciembre del 2017.
- Ayuntamiento del Municipio de Othón P. Blanco (2018). *Plano oficial del Municipio de Othón P. Blanco*. Recibido de la Coordinación de Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones, en enero del 2018.
- Betanzos, E., Castellanos, R. y Espejel, L. (1929), *Territorio de Quintana Roo*. MMOyB. Escala: 1:500000. Código clasificador: CGF.QROO.M17.V3.0138. Disponible en <https://bit.ly/2wFaaAA>, <https://bit.ly/3ecpkhw>, <https://bit.ly/3cjWgCT> y <https://bit.ly/2V5Dnhv>
- Casas-Andreu, G. y Trujillo, T. R. (1990). Provincias herpetofaunísticas, escala 1:8000000. En: Herpetofauna (Anfibios y reptiles). Tomo II, Sección IV, 8.6. *Atlas Nacional de México (1990-1992)*. Instituto de Geografía, UNAM. México.
- CENAPRED (2012a). *Clasificación de la sequía por municipio*, escala 1:2000000. Centro Nacional de Prevención de Desastres. México.
- CENAPRED (2012b). *Duración de la sequía por municipio*, escala 1:2000000. Centro Nacional de Prevención de Desastres. México.
- Colchero, F., D. Amor-Conde, C. Manterola, A. Rivera (2005a). *Clasificación de vegetación y uso de suelo para el sur de los estados de Campeche y Quintana Roo*, escala 1:250000. Laboratorio de Ecología de la Conservación de la Universidad de Duke. Unidos para la Conservación, A. C., Laboratorio de Ecología y Conservación de Fauna Silvestre, Instituto de Ecología, UNAM. ECOSAFARIS.
- Colchero, F., Amor-Conde, D., Manterola, C., y Rivera A. (2005b). *Diseño de corredores entre las reservas de Sian Ka'an y Calakmul para la dispersión del Jaguar (Panthera onca)*, escala 1:250000. Laboratorio de Ecología de la Conservación de la Universidad de Duke. Unidos para la Conservación, A. C., Laboratorio de Ecología y Conservación de Fauna Silvestre, Instituto de Ecología, UNAM. ECOSAFARIS.
- Colchero, F., Amor-Conde, D., Manterola, C., y Rivera A. (2005c) *Evaluación de zonas de riesgo a lo largo de los corredores para el Jaguar (Panthera onca) en las reservas de Sian Ka'an y Calakmul*, escala 1:250000. Laboratorio de Ecología de la Conservación de la Universidad de Duke. Unidos para la Conservación, A. C., Laboratorio de Ecología y Conservación de Fauna Silvestre, Instituto de Ecología, UNAM. ECOSAFARIS.
- Comisión de Defensa de los Límites de Quintana Roo y Asuntos Fronterizos (2018). Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.
- Comisión Geográfica de la República (1904). Mapoteca "Manuel Orozco y Berra", Centro de Estadística Agropecuaria SAGAR. 1904. Escala 1:2,000,000. Colección General, Yucatán, n° de control 10,159.

- Comisión Nacional de Terrenos Nacionales (1941), *Quintana Roo*. Documento histórico elaborado por la Dirección General de Obras Públicas. Escala: 1:500.000. Nomenclatura: EF16QRIII.28/941. Biblioteca del Archivo General del Estado de Quintana Roo.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) (1997). *Provincias biogeográficas de México*, escala 1:4000000. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) (2014a). *Distribución de proyectos en los Corredores Biológicos del sureste de México*, escala 1:250000. Coordinación de Análisis Territorial de la Coordinación General de Corredores y Recursos Biológicos. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) (2014b). Límites y regionalización de los Corredores Biológicos del sureste de México, escala 1:250000. Coordinación de Análisis Territorial de la Coordinación General de Corredores y Recursos Biológicos. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) (2015a). Tasa de crecimiento promedio anual de la producción de los cultivos perennes de riego por municipio, 2003 a 2013, escala 1:250000. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) (2015b). Tasa de crecimiento promedio anual de la producción de miel por municipio, 2007 a 2013, escala 1:250000. México, D. F. Catálogo de metadatos Conabio.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) (2015c). Tasa de crecimiento promedio anual de las cosechas perennes de riego por municipio, 2003 a 2013, escala 1:250000. México, D. F. Catálogo de metadatos Conabio.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) (2015d). Tasa de crecimiento promedio anual del precio de la miel por municipio, 2007 a 2013, escala 1:250000. México, D. F. Catálogo de metadatos Conabio.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) (2015e). Tasa de crecimiento promedio anual del precio medio rural de los cultivos perennes de riego por municipio, 2003 a 2013, escala 1:250000. México, D. F. Catálogo de metadatos Conabio.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) (2015f). Tasa de crecimiento promedio anual del valor de la producción de los cultivos perennes de riego por municipio, 2003 a 2013, escala 1:250000. México, D. F. Catálogo de metadatos Conabio.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) (2015g). Tasa de crecimiento promedio anual del valor de la producción de miel por municipio, 2007 a 2013, escala 1:250000. México, D. F. Catálogo de metadatos Conabio..

- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) (2015h). *Precipitación anual en México (1910-2009)*, escala 1:10000000. México, D. F. Catálogo de metadatos Conabio.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) (2015i). *Temperatura media anual en México (1910-2009)*, escala 1:10000000. México, D. F. Catálogo de metadatos Conabio.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (s.f.). Bala'an K'aax reserva de gran importancia para el CBM. Recuperado de: <https://bit.ly/2R9od65>
- Comité Cívico Pro-Defensa de los Límites del Estado de Quintana Roo, A. C. (2009). *Mapa Político-Administrativo Oficial del Estado de Quintana Roo*. Recibido en diciembre del 2017.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020). *Indicadores de pobreza por municipio 2020*. Recuperado de <https://bit.ly/3Ss34DW>
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2015). *Cartografía de marginación por municipio, 2005, 2010 y 2015*. Disponible en <https://bit.ly/2R3aRs5>
- Damn, A. (1929). *Caminos de Quintana Roo*. MMOyB. Escala: 1:1000000. Código clasificador: CGF.QROO.M17.V3.0127. Disponible en <https://bit.ly/3b8L2B0>
- Decaen (1861). *Península de Yucatán*. MMOyB. Sin escala. Código clasificador: COYB.YUC.M48.V1.0022. Disponible en <https://bit.ly/3b6QV1K>
- Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos (s. XX). *Península de Yucatán*. MMOyB. Sin escala. Código clasificador: CGF.CAMP.M2.V1.0032. Disponible en <https://bit.ly/34C1oQu>
- Dirección de Estudios Geográficos. Comisión Geográfica de la República (1904). *Límites entre Yucatán y Quintana Roo*. MMOyB. Escala 1:2000000. Código clasificador: CGF.PARRM.M30.V5.0435. Disponible en <https://bit.ly/3c9qXL4> y en <https://bit.ly/3cexQe5>
- Dirección de Geografía Meteorología e Hidrología (s. XX). *Límites estatales de Quintana Roo*. MMOyB. Escala: 1:550000. Código clasificador: CGF.QROO.M17.V4.0246. Disponible en <https://bit.ly/2Rypfv5>
- Ellis, E. A., Romero Montero, A. y Hernández Gómez, I. U. (2015). *Evaluación y mapeo de los determinantes de deforestación en la Península Yucatán*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), The Nature Conservancy (TNC), Alianza México REDD+, México, Distrito Federal.
- Ejército Mexicano (1939). *Carta general del Territorio de Quintana Roo, 1939, último levantamiento*. Documento histórico elaborado por G. Salomón. Sin escala. Nomenclatura: EF16QRI.11.55/939. Biblioteca del Archivo General del Estado de Quintana Roo.
- Espinosa, A. (s. XX). *Península de Yucatán*. Labielle, Barcelona. MMOyB. Escala: 1:500000. Código clasificador: CHIS.AAS.M53.V2.0039. Disponible en <https://bit.ly/2VjuO5u>
- Fragoso Servón, P., Bautista, F., Pereira, A., Zapata, G. (2017). *Digital Soil Map of Quintana Roo, México*. Journal of maps (en prensa).
- Fremont, H. (1861-1941). *División Política de la Península de Yucatán*. Dirección General de Obras Públicas. MMOyB. Sin escala. Código

clasificador: CGF.YUC.M25.V11.2762. Disponible en <https://bit.ly/2JYrq6Z>

- Galindo, I., Castro, S., y Valdés, M. (1990a). Radiación Solar Global Media Estacional I, escala 1:16000000. En: *Energía, Producción, Consumo y Recursos Potenciales*. Tomo III, Sección VI, 1.1. Atlas Nacional de México (1990-1992). Instituto de Geografía. UNAM. México.
- Galindo, I., Castro, S., y Valdés, M. (1990b). Radiación Solar Global Media Estacional II, escala 1:16000000. En: *Energía, Producción, Consumo y Recursos Potenciales*. Tomo III, Sección VI, 1.1. Atlas Nacional de México (1990-1992). Instituto de Geografía. UNAM. México.
- Galindo, I., Castro, S., y Valdés, M. (1990c). Radiación Solar Global Media Estacional III, escala 1:16000000. En: *Energía, Producción, Consumo y Recursos Potenciales*. Tomo III, Sección VI, 1.1. Atlas Nacional de México (1990-1992). Instituto de Geografía. UNAM. México.
- Galindo, I., Castro, S., y Valdés, M. (1990d). Radiación Solar Global Media Estacional IV, escala 1:16000000. En: *Energía, Producción, Consumo y Recursos Potenciales*. Tomo III, Sección VI, 1.1. Atlas Nacional de México (1990-1992). Instituto de Geografía. UNAM. México.
- García de Fuentes, A., Jouault, S. y Romero, D. (2015). *Atlas de Turismo Alternativo en la Península de Yucatán*. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN-Unidad Mérida. Facultad de Ciencias Antropológicas-Universidad Autónoma de Yucatán.
- García, E. (1990a). Moda de precipitación anual, escala 1:8000000. En Moda o valor más frecuente de precipitación mensual y anual. Tomo II. Sección IV, 4.8. *Atlas Nacional de México (1990-1992)*. Instituto de Geografía, UNAM. México
- García, E. (1990b). Rangos de humedad, escala 1:4000000. En: *Climas*. Tomo II, Sección IV, 4.10. *Atlas Nacional de México (1990-1992)*. Instituto de Geografía, UNAM. México.
- García, E., Trujillo, T. R., Hernández, Ma. E. (1990). Regímenes pluviométricos y distribución de la precipitación, escala 1:8000000. En Canícula, sequía intraestival o de medio verano. Tomo II, Sección IV, 5.1. *Atlas Nacional de México (1990-1992)* Instituto de Geografía. UNAM. México.
- García, E. y Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (1998a). *Climas*, escala 1:1000000. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México.
- García, E. y Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (1998b). *Isotermas medias anuales*, escala 1:1000000. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México.
- García, E. y Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (1998c). *Precipitación total anual*, escala 1:1000000. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México.
- García, E. y Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (1998d). *Temperatura máxima absoluta*, escala 1:1000000.

- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México.
- García, E. y Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (1998e). *Temperatura máxima promedio*, escala 1:1000000. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México.
- García, E. y Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (1998f). *Temperatura mínima absoluta*, escala 1:1000000. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México.
- García, E. y Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (1998g). *Temperatura mínima promedio*, escala 1:1000000. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México.
- García-Gil, J.G. (2000a). *Hipsometría de la Reserva de la Biosfera de Calakmul, Campeche*, escala 1:50000. El Colegio de la Frontera Sur. México.
- García-Gil, J.G. (2000b). *Vegetación y uso del suelo de la Reserva de la Biosfera de Calakmul, Campeche*, escala 1:50000. El Colegio de la Frontera Sur. México.
- García-Gil, J.G. (2000c). *Vulnerabilidad a la transformación de la Reserva de la Biosfera de Calakmul, Campeche*, escala 1:50000. El Colegio de la Frontera Sur. México.
- García y Cubas, A. y Voisin S. (1884). *Península de Yucatán*. Debray Suc. MMOyB. Escala 1:1200000. Código clasificador: COYB.YUC.M48.V1.0032. Disponible en <https://bit.ly/3acB68E>
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Campeche (1997). *Calakmul: volver al sur* (p. 224). Campeche, México.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (2009). *Mapa Político-Administrativo Oficial del Estado de Quintana Roo*. Recibido en diciembre del 2017.
- Gobierno del Territorio de Quintana Roo (1972). *División municipal del Territorio de Quintana Roo. Proyecto preliminar N° 2*. Documento histórico, nomenclatura: EF16QR III.13/972.6. Biblioteca del Archivo General del Estado de Quintana Roo. Escala: 1:500.000 Aprox.
- Hernández, Ma. E. (1990a). Enero: mes de mínima insolación. Escala 1:8000000. En: Observatorios, Estaciones Meteorológicas e Insolación. Tomo II, Sección IV, 4.1. *Atlas Nacional de México (1990-1992)*. Instituto de Geografía. UNAM. México.
- Hernández, Ma. E. (1990b). Mayo: mes de mínima insolación. Escala 1:8000000. En: Observatorios, Estaciones Meteorológicas e Insolación. Tomo II, Sección IV, 4.1. *Atlas Nacional de México (1990-1992)*. Instituto de Geografía. UNAM. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (1997). División territorial del estado de Campeche de 1810 a 1995. Recuperado de <http://bit.ly/2rEUvhe>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2006). *Atlas. Situación actual de la división político-administrativa interestatal Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de <https://bit.ly/2z4fPy8>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010a): *Marco Geoestadístico Municipal*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010b). *Mapa de Carreteras del Estado de Yucatán*. En Anuario estadístico de Yucatán. Recuperado de <https://bit.ly/2LrKCJN>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011). *Mapa Condensado de Quintana Roo*. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015b): *Anuario estadístico y geográfico de Campeche 2015*. Recuperado de <https://bit.ly/2E864TD>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015c): *Anuario estadístico y geográfico de Quintana Roo 2015*. Recuperado de <https://bit.ly/2Q77sfz>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016): *Conociendo Quintana Roo, 2016* (Sexta edición). Recuperado de <https://bit.ly/2Q6RGwZ>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Conteo de Población y Vivienda 2020*. Recuperado de: <https://bit.ly/3IISJFA>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021a). *Panorama sociodemográfico de Campeche. Censo de Población y Vivienda 2020*. Recuperado de: <https://bit.ly/3ouL2EC>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021b). *Panorama sociodemográfico de Quintana Roo. Censo de Población y Vivienda 2020*. Recuperado de: <https://bit.ly/339iLeL>
- Maples-Vermeersch, M. (1992). Regímenes de humedad del suelo, escala 1:4000000. En: Regímenes de humedad del suelo. Tomo II, Sección IV, 6.2. *Atlas Nacional de México (1990-1992)*. Instituto de Geografía, UNAM, México.
- Martínez, F. y C. A. (1890). *Plano de la parte oriental de Yucatán, conteniendo los terrenos deslindados por la Comisión de Ingenieros de los señores F. Martínez y C. A. (calca del original en negativo)*. Documento histórico, nomenclatura: EF16qr.28/904. Biblioteca del Archivo General del Estado de Quintana Roo.
- Parres, C. (s. XX). *Carta de Quintana Roo*. Dirección de Geografía Meteorología e Hidrología. MOYB. Escala: 1:1650000. Código clasificador: CGF.QROO.M17.V4.0182. Disponible en <https://bit.ly/2JZ3NLx>
- Pérez-Villegas, G. (1990). Insolación anual, escala 1:8000000. En: Observatorios, Estaciones Meteorológicas e Insolación. Tomo II, Sección IV, 4.1. *Atlas Nacional de México (1990-1992)*. Instituto de Geografía, UNAM. México.
- Poder Ejecutivo del Estado de Campeche (noviembre de 2015). *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Campeche 2015-2021*. Periódico Oficial del Estado de Campeche. Recuperado de <https://bit.ly/1OELhWA>
- Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo (1974). *Quintana Roo (plano copia de trabajo)*. Documento histórico elaborado por el H. Congreso Constituyentes de Quintana Roo. Escala: 1:500.000. Nomenclatura: EF16QRI.19.55/974. Biblioteca del Archivo General del Estado de Quintana Roo.

- Popplewell, G. (1911). *Territorio de Quintana Roo*. Louisville, Ky. E. U. de A.; C. C. Mengel & Bro. Co. Escala: 1:500000. Código clasificador: CGF.QROO.M17.V2.0077.
- Rodríguez, F. (1903). *Territorio de Quintana Roo*. MMOyB. Sin escala. Código clasificador: CGF.QROO.M17.V3.0131. Disponible en <https://bit.ly/3b7yJoM> y en <https://bit.ly/2V4iqU0>
- Rzedowski, J. (2006). Capítulo 6. Provincias florísticas de México. En J. Rzedowski, *Vegetación de México* (pp. 104-122). México: Conabio. Recuperado de <https://bit.ly/2Jy5pgO>
- Rueda, X. (2010). *Understanding deforestation in the southern Yucatán: insights from a subregional, multi-temporal analysis*. *Regional Environmental Change*, 10 (3): 175-189.
- Sánchez, F. y Vargas Lugo, J. S. (1936). MMOyB. Escala: 1:500000. Código clasificador: CGF.QROO.M17.V4.0241. Disponible en <https://bit.ly/2RyomCL>
- s.a. (s. XX). *Estado de Quintana Roo*. MMOyB. Escala: 1:500000. Código clasificador: CGF.QROO.M17.V4.0248. Disponible en <https://bit.ly/2Rz5LGE>
- s.a. (1907a). *Península de Yucatán*. MMOyB. Escala: 50 kilómetros. Código clasificador: CGF.YUC.M24.V4.1750. Disponible en <https://bit.ly/2RAHxM0>
- s.a. (1907b). *Península de Yucatán*. MMOyB. Escala: 50 kilómetros. Código clasificador: CHIS.AAS.M53.V4.0084. Disponible en <https://bit.ly/34z3oZs>
- s.a. (1903). *Territorio de Quintana Roo*. MMOyB. Escala: 1:500000. Código clasificador: COYB.QROO.M47.V1.0005. Disponible en <https://bit.ly/3ccZacL>
- Secretaría de Finanzas y Planeación (2019). *Mapa de Referencia Geográfica del Estado de Quintana Roo*, escala 1:250,000. Instituto Geográfico y Catastral del Estado de Quintana Roo.
- Secretaría de Medios Ambiente y Recursos Naturales (2004). *Degradación del suelo en la República Mexicana*, escala 1:250,000. Secretaría de Medios Ambiente y Recursos Naturales. Dirección de Geomática. México, Ciudad de México.
- Secretaría de Obras Públicas. Dirección General de Planeación y Programa. Departamento de Análisis del Territorio (1966). *Mapa de carreteras de Quintana Roo*. MMOyB. Escala: 1:600000. Código clasificador: CMOD.SOP.M95.V2.0109. Disponible en <https://bit.ly/2V7AfSd>
- Soldan, A. y Cervera. V y Cervera. E. (1890). *Península de Yucatán*. Lit. & Imp. Sur Zinc. MMOyB. Escala: 50 kilómetros. Código clasificador: COYB.YUC.M48.V1.0071. Disponible en <https://bit.ly/3b9bFG7>
- Tangassi, J. S. (1936). *Carta general de Quintana Roo*. MMOyB. Escala: 1:500000. Código clasificador: CGF.QROO.M17.V3.0150. Disponible en <https://bit.ly/3efFLtH>
- Vales, M. J. (1907). *Península de Yucatán*. MMOyB. Escala: 1:800000. Código clasificador: COYB.YUC.M48.V1.0060. Disponible en <https://bit.ly/34AmEGk>
- Vidal-Zepeda, R. (1990a). Precipitación media anual, escala 1:4000000. En: Precipitación Tomo II, Sección IV, 4.6. *Atlas Nacional de México (1990-1992)*. Instituto de Geografía. UNAM. México.

Vidal-Zepeda, R. (1990b). Temperatura media anual, escala 1:4000000. En: Temperatura media. Tomo II, Sección IV, 4.4. Atlas Nacional de México (1990-1992). Instituto de Geografía. UNAM. México.

INSTITUCIONALES

- Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo. (2015). *Informe de auditoría a la deuda pública del Municipio de Isla Mujeres*. Recuperado de <https://bit.ly/2pZsyx9>
- Ayuntamiento del Municipio de Bacalar (2017). *Portal de transparencia*. Recuperado de <https://bit.ly/2CqWh9v>
- Ayuntamiento del Municipio de Calakmul (2017). *Plano municipal de Calakmul*. Recibido por medio de la Dirección de Catastro Municipal en diciembre del 2017.
- Ayuntamiento del Municipio de Carmen (2017). *Portal de transparencia*. Recuperado de <https://bit.ly/2P9bTW5>
- Ayuntamiento del Municipio de Palizada (2017). *Portal de transparencia*. Recuperado de <https://bit.ly/2AiFcND>
- Ayuntamiento del Municipio de Puerto Morelos (2017). *Portal de transparencia*. Recuperado de <https://bit.ly/2R0ZqAR>
- Ayuntamiento del Municipio de Othón P. Blanco (2018). *Plano oficial del Municipio de Othón P. Blanco*. Recibido de la Coordinación de Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones, en enero del 2018.
- Banco Mundial (1994). Governance, The World Bank's Experience. En Thomas G. Weiss, Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges, *Third World Quarterly*, Vol. 21, N° 5: 797.
- Cámara de Diputados LXIV Legislatura (12 de noviembre de 2018). *Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con opinión de la Comisión de Seguridad Pública, que contiene proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Recuperado de <https://bit.ly/2T7Y7SF>
- Comisión de Límites de las Entidades Federativas del Senado de la República (2009). *Dictamen que contiene el punto de acuerdo por el que se exhorta a los Gobernadores de los Estados de Colima y de Jalisco para que tomen las medidas pertinentes para preservar el orden público y la paz social en las zonas limítrofes de esos Estados*. Recuperado de <http://bit.ly/2GZ5tlm>.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (s.f.). Bala'an K'aax reserva de gran importancia para el CBM. Recuperado de: <https://bit.ly/2R9od65>
- Comisión Nacional del Agua (2015). Red de Estaciones en la Península de Yucatán. Inédito. En *Anuario Campeche 2015 de INEGI*, pp. 20-21.
- Comisión Nacional del Agua (2020). *Actualización de la disponibilidad media anual de agua en el acuífero Xpujil (0405), Estado de Campeche*. Mexico. Recuperado de: <https://bit.ly/3ELYsSj>
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Campeche (SEMARNATCAM), (2016). *Estrategia para la*

- conservación y el uso sustentable de la biodiversidad en el Estado de Campeche*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). México.
- Comisión Nacional Forestal (Conafor) (2014). *Estrategia Nacional para REDD+*. Recuperado de <https://bit.ly/2An6ouO>
- Comité Técnico Estatal de Evaluación del gobierno de Quintana Roo (2019). *Planeación del agro ante riesgos crecientes. Limitantes para generar una estrategia de desarrollo en el agro y la pesca de Quintana Roo*. Recuperado de: <https://bit.ly/3aOc8CP>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2010). *Indicadores de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación por municipio 2010*. Recuperado de <http://bit.ly/2INv6Xs> <https://bit.ly/3ejVY1W>
- Consejo Nacional de Población (2020). *Índice de marginación por Estado 2020*. Disponible en: <https://bit.ly/3ehF4RH>
- Consejo Nacional de Población (2020). *Índice de marginación por municipio 2020*. Disponible en: <https://bit.ly/3sspWsR>
- Consejo Nacional de Población (2012a). *Índice de marginación por localidad 2010*. Disponible en <https://bit.ly/2U6zy99>
- Consejo Nacional de Población (2012b). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*. Disponible en <http://bit.ly/2IOueBK>
- Cortes Generales de España (29 de diciembre de 1978). *Constitución Española*. Boletín Oficial del Estado, núm. 311. Recuperado de <https://bit.ly/2Nv3wza>
- Cortes Generales de España (3 de abril de 1985). *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Boletín Oficial del Estado, núm. 80, páginas 8.945 a 8.964. Recuperado de <https://bit.ly/2pKIIv2>
- Cortes Generales de España (2 de octubre de 2015). *Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*. Boletín Oficial del Estado, núm. 236, páginas 8.945 a 8.964. Recuperado de <https://bit.ly/2QrA9QA>
- Diario Oficial de la Federación (24 de noviembre de 1902). *Decreto Presidencial que constituye el Territorio Federal de Quintana Roo*. Tomo LXIII. N° 20. México.
- Diputación Permanente de la XV Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo (2017). *Acuerdo por el que se invita respetuosamente a los Senadores por el Estado de Quintana Roo a compartir las acciones, diligencias o gestiones que en el ámbito de sus atribuciones hubieran, o se encuentren llevando a cabo en la defensa del conflicto limítrofe y territorial entre las entidades federativas de Yucatán, Campeche y Quintana Roo*. Recuperado de www.congresoqroo.gob.mx
- Dirección de Ecología del Ayuntamiento del Municipio de Othón P. Blanco (2015). *Modelo de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Othón P. Blanco*.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2012). *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Recuperado de <https://bit.ly/1j0tyXk>

- FAO (2012). *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Recuperado de <https://bit.ly/1j0tyXk>
- Federación Española de Municipios y Provincias (2012): *Radiografía actual de las mancomunidades en España. Las Mancomunidades y otras formas de Asociación voluntaria de Municipios en el ámbito territorial*. Disponible en <https://bit.ly/2PU6mzi>
- Global Forest Change (2018). *Where did tree cover loss occur in Mexico*. Recuperado de <http://www.globalforestwatch.org>
- H. Congreso de la Unión (5 de febrero de 1917), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://bit.ly/2j482rm>
- H. Congreso de la Unión (6 de junio de 2012). *Ley General de Equilibrio Ecológico*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en <https://bit.ly/2EC5X3N>
- H. Congreso de la Unión (28 de noviembre de 2016), *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://bit.ly/2OgWDXB>
- H. Congreso del Estado de Baja California (15 de octubre de 2001). *Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California*. Publicada en el Periódico Oficial N° 44, Sección II, Tomo CVIII. Disponible en <https://bit.ly/2IMr2aa>
- H. Congreso del Estado de Campeche (1 de enero de 1981), *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Campeche*. Periódico Oficial del Estado de Campeche. Recuperado de <https://bit.ly/2RGkxZG>
- H. Congreso del Estado de Campeche (marzo de 2008), *Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche*. Periódico Oficial del Estado de Campeche. Recuperado de <https://bit.ly/2QtTqRi>
- H. Congreso del Estado de Campeche (21 de marzo de 2013), *Manifiesto a la cámara de senadores y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el conflicto limítrofe con Quintana Roo*.
- H. Congreso del Estado de Campeche (30 de julio de 1917), *Constitución Política del Estado de Campeche*. Periódico Oficial del Estado de Campeche. Recuperado de <https://bit.ly/2zC2Ing>
- H. Congreso del Estado de Nayarit (4 de agosto de 2001). *Ley Municipal para el Estado de Nayarit*. Publicada en la Segunda Sección del Periódico Oficial del Estado de Nayarit. Disponible en <https://bit.ly/2C515RJ>
- H. Congreso del Estado de Quintana Roo (11 de enero de 1975), *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. Recuperado de <https://bit.ly/2yZtxC9>
- H. Congreso del Estado de Quintana Roo (enero de 2005), *Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo*. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. Recuperado de <https://bit.ly/2JOt0Y8>
- H. Congreso del Estado de Quintana Roo (octubre de 1995), *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo*. Recuperado de <https://bit.ly/2DtuRkI>

- H. Congreso del Estado de Quintana Roo (22 de marzo de 2019). *Decreto número 303*. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. Recuperado de <https://bit.ly/2VPmQzt>
- Instituto Electoral del Estado de Campeche (2010). *División Distrital Electoral del Distrito XXI*. Escala 1:275,000. Disponible en <https://bit.ly/2N2p2en>
- Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo (2018). *Escenario de Districción. Quintana Roo. Distrito 13*. Disponible en <http://ie-qroo.org.mx/2018/index.html>
- Instituto Geográfico y Catastral del Estado de Quintana Roo (2021). *Reporte de medición geodésica y fotogramétrica del Punto PUT*. Recuperado de: <https://bit.ly/3s1hlGc>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México) (1970). *IX Censo General de Población y Vivienda, 1970*. Recuperado de <https://bit.ly/2m0Dfzy>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México) (1980). *X Censo General de Población y Vivienda, 1980*. Recuperado de <https://bit.ly/2kZLtnr>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México) (1990). *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*. Recuperado de <https://bit.ly/2NFIYJa>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México) (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. Recuperado de <https://bit.ly/2qVcpZs>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México) (2005). *II Censo de Población y Vivienda, 2005*. Recuperado de <https://bit.ly/2zsYaAT>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México) (2010). *XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010*. Recuperado de <https://bit.ly/2naFKyo>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México) (2016). *Conociendo Quintana Roo, 2016* (Sexta edición). Recuperado de <https://bit.ly/2Q6RGwZ>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México) (2017a). *Anuario estadístico y geográfico de Campeche, 2017*. Recuperado de <https://bit.ly/2O95cCj>
- Instituto Nacional Electoral (2014). *Dictamen Técnico-Jurídico sobre la Modificación de la Cartografía Electoral-Federal, respecto de la Creación del Municipio de Calakmul, Estado de Campeche*. Recuperado de <http://bit.ly/2gJ2mC8>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2010). *El asociacionismo: herramienta para resolver conflictos comunes*. Disponible en <https://bit.ly/2NuWP51>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2016). *Impulsando asociaciones intermunicipales en beneficio de la población*. Disponible en <https://bit.ly/2CsX2Px>
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). (2007). *Cambio climático 2007: Informe de síntesis*. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo de redacción principal: Pachauri, R.K. y Reisinger, A.

- (directores de la publicación)]. Ginebra, Suiza: IPCC. Recuperado de <https://bit.ly/2CYp2eQ>
- ParksWatch (2002). *México: Reserva de la Biosfera de Calakmul*. Consultado el 15 de noviembre del 2018 de <https://bit.ly/2Tevtzj>
- Plataforma Nacional de Transparencia (2018). Información obtenida el 11 de enero por medio de la Unidad de Transparencia del Municipio de Campeche en respuesta a la solicitud con número de folio 010065317, formulada el 29 de noviembre de 2017.
- Poder Ejecutivo del Estado de Campeche (2021). *Plan Estatal de Desarrollo 2023-2027*. Periódico Oficial del Estado de Campeche. <https://bit.ly/3VJVOpN>
- Poder Ejecutivo del Estado de Campeche (noviembre de 2015). Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Campeche 2015-2021. Campeche: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado. Recuperado de <https://bit.ly/2NtHKM5>
- Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo (2023). *Plan Estatal de Desarrollo 2023-2027*. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. <https://bit.ly/42ABAKw>
- Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo (25 de enero de 2017). Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Quintana Roo 2016-2022. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, t. I, n° 11 Extraordinario. Novena Época. Recuperado de <https://bit.ly/2OgWMdB>
- Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán (2018). *Plan Estatal de Desarrollo 2018-2024*. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. <https://bit.ly/42ima4G>
- Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán (marzo de 2013). Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Yucatán 2012-2018. Recuperado de <https://bit.ly/2B8IOSX>
- Real Academia Española (2014). *Diccionario de la lengua española*. 23ª Edición. Consultado el 17 de octubre de 2018 de <http://www.rae.es/>
- Recurso de Reclamación 11/2014-CA, derivado de la Controversia Constitucional 21/2014, en contra del Gobierno del Estado de Campeche. Acordado por la Primera Sala de la SCJN el día 11 de junio de 2014.
- Registro Andaluz de Entidades Locales. Consultado el día 8 de noviembre del 2018 en <https://bit.ly/2PhHwxj>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación*. Anexo 21.2 Ampliaciones para proyectos de desarrollo regional.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2015). *Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC)*. Recuperado de <https://bit.ly/2HWMSdf>
- Sistema Nacional de Información Municipal SNIM (2021). Información política e histórica de presidencias municipales. Recuperado de <https://bit.ly/1nX3L5p>
- Style Matters (2011). *The Kraybill Conflict Style Inventory*. Recuperado de www.RiverhouseEpress.com
- World Justice Project (2022). *Mexico States Rule of Law Index 2021-2022*. Disponible en: <https://bit.ly/3zDx0F4>

HEMEROGRÁFICAS

- A cerrar el paso a quien amenace la paz (10 de octubre de 2018). *Novedades Quintana Roo*, p. 12.
- Absurda redistribución. (20 de junio de 2007). *Quequi Quintana Roo*, p. 18 y 19.
- Agencia Sim (29 de agosto de 2017). Renegociarán deuda del municipio de Benito Juárez. *5º Poder*. Recuperado de <https://bit.ly/2yWzCPh>
- Alcocer, G. (10 de octubre de 2018). *Diario de Quintana Roo*, p. 12.
- Alonso, I. (12 de julio de 2022). Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de Quintana Roo pierde recurso. *Grupo Pirámide*. Recuperado de: <https://bit.ly/3RvESR6>
- Alonso, I. (6 de octubre de 2021). Histórica unión de la zona limítrofe para la defensa de sus intereses. *Grupo Pirámide*. Recuperado de: <https://bit.ly/3Fql0c3>
- Baptista, D. (22 de noviembre de 2017). Desarrollos deforestan Península de Yucatán. *Luces del Siglo*, p. 1.
- Bautista, F. (30 de noviembre de 1974). Miseria entre los más ricos montes de maderas finas. *Diario Excelsior*. Recopilado en *De Territorio a Estado: testimonios de un reportero* (2013).
- Bautista, F. (1974). El Lic. Echeverría exhorta a resolver el conflicto de límites. *Diario Excelsior*. Recopilado en *De Territorio a Estado: testimonios de un reportero* (2013).
- Calakmul, Patrimonio de la Humanidad: declaran “Bien Mixto” a la Reserva de la Biósfera en Campeche (21 de junio de 2014). *Noticaribe*. Recuperado de <http://bit.ly/2GYt60o>
- Carrera, H. (5 de noviembre de 2018). Inversión superior a mil mdp para que Calakmul reciba a turistas. *La Jornada Maya*. Recuperado de <https://bit.ly/2DoW6wK>
- Cerrarían escuela por conflicto limítrofe entre QR y Campeche (21 de junio del 2013). *Noticaribe*. Recuperado de <https://bit.ly/2Q6fcde>
- Coordinación peninsular (23 de septiembre del 2018). *Por Esto! Quintana Roo*.
- Desoye necesidad de zona limítrofe (26 de noviembre de 2016). *Por Esto! Quintana Roo*. Recuperado de <https://bit.ly/2P1aA84>
- Detectan tres coordenadas erróneas en los Chimalapas (9 de mayo de 2023). *El Imparcial*. <https://bit.ly/3NSRlFq>
- En deplorables condiciones Ayuntamiento de Calakmul (5 de septiembre del 2018). *El Sur de Campeche*. Recuperado de <https://bit.ly/2OWTPev>
- Espinosa, O. (15 de noviembre de 2018). Cancún: un alto en el camino por un mejor destino. *Crónica.com.mx*. Recuperado de <https://bit.ly/2A07X0a>
- Frenan tala y tráfico de madera (3 de septiembre de 2018). *El Peninsular*. Recuperado de www.elpeninsular.mx
- Galera, A. (3 de febrero de 2022). Suprema Corte da la razón a Quintana Roo en conflicto con Yucatán. *Novedades de Quintana Roo*. Recuperado de: <https://bit.ly/3sKKiw1>
- Gana Cozumel oro y bronce con mayor deuda pública (18 de octubre de 2018). *Luces del Siglo*, portada

- Hernández, F. (26 de abril de 2012). Consenso total. *POR ESTO! de Quintana Roo*, p. 5.
- La Mancomunidad destina 463.975,12 euros de su superávit a inversiones en municipios de menos de cinco mil habitantes (14 de noviembre de 2018). Consultado en el portal electrónico de la Mancomunidad de Municipios de la Costa Tropical de Granada <https://bit.ly/2K38JhD>
- Llega el agua potable a San Antonio Soda (27 de febrero de 2018). *Río Re-vuelto Noticias*. Recuperado de <https://bit.ly/2zyt0rx>
- Narco-red peninsular (29 de octubre de 2018). Por Esto! Chetumal.
- Ortiz, J. (22 de julio del 2018). Compete a municipios manejo del basurero conjunto. *Diario Novedades Quintana Roo*. Recuperado de <https://bit.ly/2CzRIdb>
- Pat, B. (19 de noviembre de 2018). Exigen a cinco municipios comprobar \$ 4 millones. *Diario Novedades Quintana Roo*. Recuperado de <https://bit.ly/2qX1r65>
- Tuz, L. E. (5 de enero de 2017). Solicitan la creación del municipio de Nicolás Bravo. *Por esto!*
- Violencia en zona limítrofe será culpa del gobernador de Q. Roo: Armentía (14 de noviembre de 2019). *Crónica de Campeche*. Recuperado de: <https://www.cronicacampeche.com/?p=147090>
- Ya es definitivo, perdió Quintana Roo ante Campeche, reconoce López Mena que el conflicto limítrofe “está agotado” y que no se interpondrá una nueva controversia constitucional (31 de mayo de 2017). *Noticaribe*. Recuperado de: <http://bit.ly/2scxdQ0>



Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo