

# Gobernanza de la infraestructura y sustentabilidad ecosistémica en Punta Colonet, Baja California, México\*

RICARDO V. SANTES ÁLVAREZ\*\* Y HUGO RIEMANN GONZÁLEZ\*\*\*

*Resumen: Este artículo estudia la problemática sociopolítica y ambiental de la probable construcción del puerto de Punta Colonet, en Baja California. Anunciado como el principal proyecto de infraestructura del gobierno federal, su concepción olvida objetivos de conservación de recursos e intereses locales. El surgimiento de la dualidad entre “desarrollistas” y “conservacionistas” solamente enmascara una preocupación mayor: la fortaleza institucional. Consecuentemente, el análisis se sustenta en términos de normativas, actuación gubernamental y participación social. Asimismo, se presenta una propuesta de equilibrio entre infraestructura y sustentabilidad mediante un esquema alternativo de gobernación, el cual sugiere acordar la creación de un área esencial para la conservación.*

*Abstract: This article studies the sociopolitical and environmental problems associated with the likely construction of a port at Punta Colonet in Baja California State. Announced as the federal government's main infrastructure project, it overlooks earlier commitments to conserving local resources and interests. The confrontation that has emerged between “developmentalists” and “conservationists” glosses over a major concern: institutional strength. As a result, the analysis is mainly based on regulations, government action and social participation. Moreover, a balance is proposed between infrastructure and sustainability through an alternative governance framework, whereby an area would be created especially for conservation.*

*Palabras clave:* gobernación ambiental, gobernanza, instituciones políticas, conservación de recursos, deterioro del medio ambiente, infraestructura.

*Key words:* environmental governance, governance, political institutions, conservation of resources, environmental deterioration, infrastructure.

\* Este texto obtuvo Mención Honorífica en el VI Premio Iberoamericano en Ciencias Sociales, otorgado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2011. Los autores agradecen a Terra Peninsular, A.C., por la información de base proporcionada para la realización de este trabajo.

\*\* Doctor en Análisis y Evaluación de Procesos Políticos y Sociales por la Universidad Carlos III de Madrid. El Colegio de la Frontera Norte. Temas de especialización: gobernación, gobernanza y gestión ambiental. Carretera Escénica Tijuana-Ensenada, Km 18.5, San Antonio del Mar, 22560, Tijuana, B.C. Tel.: (01-664) 631-6385. Correo electrónico: <rsantes@colef.mx>.

\*\*\* Doctor en Ecología por el Instituto de Ecología de la Universidad Nacional Autónoma de México. El Colegio de la Frontera Norte. Temas de especialización: ecología, biogeografía, conservación de recursos naturales y culturales. Carretera Escénica Tijuana-Ensenada, Km 18.5, San Antonio del Mar, 22560, Tijuana, B.C. Tel.: (01-664) 631-6382. Correo electrónico: <riemann@colef.mx>

La estrecha relación entre Baja California y el suroeste de Estados Unidos ha sido determinante para que hacia ese estado se dirijan diversas iniciativas de crecimiento económico, que se remontan a intentos añejos como la industrialización de la frontera, de fuerte resonancia en la década de los años ochenta del siglo pasado, y que en tiempos recientes se ilustran con proyectos de creación de infraestructura en un número de rubros, como energía, agroproducción, turismo, puertos y comunicación terrestre, entre otros.

La generación de infraestructura se juzga como imprescindible para el crecimiento económico y el desarrollo de México, y como condición que ha de permitirle ocupar posiciones importantes en el contexto internacional (Gobierno de México, 2007). Pero esta tendencia se conforma a un patrón de creación de obras e instalaciones para cubrir la demanda de satisfactores económicos que soslaya objetivos de sustentabilidad ambiental y beneficio social. Baja California no es la excepción. Para académicos y organizaciones conservacionistas, esas políticas y prácticas, impulsadas por sectores gubernamentales y empresariales, generan desequilibrios al afectar de forma negativa y casi irreversible la base de recursos naturales y el bienestar de la población; además, los supuestos beneficios económicos de los proyectos y actividades no repercuten en la entidad sino en otras latitudes; de proseguir esa visión parcial, advierten, se pone en riesgo la sustentabilidad del ecosistema regional (SCERP, 1999; Ganster *et al.*, 2000; Aguirre-Muñoz *et al.*, 2001; Sadalla, 2005; *The Nature Conservancy*, 2007: 3-4, 30; Gaul, 2008: 7; Dobesh, 2010). A este escenario se adicionan dos preocupaciones. Una, la imperceptible importancia de los actores locales en proyectos de infraestructura que indefectiblemente inciden en su cotidianidad, pues si bien desde instancias oficiales se promueve su participación, sus intereses están ausentes en los procesos decisorios. Otra, el magro papel de la institución ambiental en las tareas de preservación y conservación de los recursos naturales, pues son otros representantes del sector público los que, junto con las élites, tienen papeles preponderantes en la gestación y operación de los proyectos, y de ahí el actual estado de deterioro ambiental.

La oposición a las iniciativas de crecimiento económico no parece alternativa viable. Sí lo es, en cambio, proponer mejoras a la gobernanación mediante esquemas en los que los intereses de la infraestructura y la sustentabilidad ecosistémica encuentren un equilibrio de largo plazo. El estado de los recursos naturales en Baja California plantea la importancia de integrar la visión de la población local en los proyectos públicos, pri-

vados, y públicos-privados, así como fortalecer el papel de la institución ambiental.

La posible construcción del Puerto Multimodal de Punta Colonet (PMPC), en la demarcación del mismo nombre, se inserta en esta dinámica. Anunciado por el gobierno federal como el principal proyecto de infraestructura de la administración (SCT, 2008a), el PMPC incluye, junto con la construcción de un megapuerto, una cobertura de soporte ambiciosa, consistente en carreteras, vías férreas, aeropuerto y otras redes de comunicación, un nuevo centro urbano-habitacional para un estimado de 250 000 personas, así como la creación de zonas de cruce en la frontera con Estados Unidos.

Frente al discurso oficial sobre las bondades del proyecto, otras voces destacan que el PMPC se construirá en un lugar caracterizado preponderantemente por un sistema ecológico frágil, de vulnerabilidad física y biológica alta, donde hoy viven poco más de 16 000 personas, y que la iniciativa carece de compromisos con la conservación de los recursos naturales y los intereses locales. Sin esa visión de equilibrio, vaticinan una afectación negativa no sólo para Colonet, sino para toda la entidad (Castellanos Gutiérrez, 2007; ERF, 2007; Rosas, 2007; DAN, 2008: 41; ECONorthwest, 2009: 2, 12; EERA, 2009: 1, 10-13; Forster, 2009).

Por lo anterior, el propósito de este trabajo exploratorio es reconocer la problemática sociopolítica y ambiental surgida en torno a la propuesta de creación del PMPC. Se asevera a manera de hipótesis que el equilibrio entre quienes defienden su puesta en marcha y quienes propugnan la sustentabilidad ecosistémica es inviable, por razón de las características mismas del proyecto, la configuración de las relaciones entre los diferentes actores y el limitado papel de la institución ambiental; el equilibrio es posible, sin embargo, mediante un esquema alternativo que pondere esos aspectos, consistente en un mejor diseño de gobernación a la manera de la gobernanza.

En este documento se destacan los aspectos sociopolíticos y ecológicos del proyecto del PMPC; se recurre al análisis de contenido, a un proceso de caracterización y sistematización de las variables que contextualizan la gobernación en torno al proyecto, y a un análisis del sistema ecológico de la región. El trabajo consta de ocho partes; después de esta sección introductoria se presenta un marco teórico-conceptual que destaca la importancia del equilibrio en la gobernación frente a los intereses de la infraestructura y la sustentabilidad ecosistémica. En la tercera sección se describe el área de estudio, así como el proyecto del PMPC y la polémica

surgida a su alrededor. En la cuarta se presenta una nota metodológica y en la siguiente el análisis del caso. En la sexta sección se plantea una alternativa de mejora a la gobernación en Colonet mediante una estrategia de sustentabilidad que se considera compatible con el PMPC. Una parte de conclusiones y otra de referencias cierran el artículo. El carácter de este documento presupone la posibilidad de obviar la percepción de algunos actores acerca del proyecto; por ello, una amplia revisión de documentación diversa permitió generar información fidedigna del estado de cosas y superar esa suposición.

#### GOBERNACIÓN, INFRAESTRUCTURA Y SUSTENTABILIDAD ECOSISTÉMICA

El quehacer gubernamental se conduce por pautas establecidas y por otras no necesariamente formalizadas, que involucran acuerdos o redes de relaciones con representantes de sectores económicos y sociales. El proceso de gobernar, o gobernación, se adecua a un gradiente de eficiencia en la atención y solución de problemas, que es determinante en el destino de la *res publica*. En consecuencia, la calidad del proceso depende de la calidad de la interacción entre los actores involucrados (Prats, 2005: 130; Santes-Álvarez, 2009). La gobernación no depende del desempeño de la autoridad formal exclusivamente, sino de la relación entre los que gobiernan y los que son gobernados.

Siendo inherente a la propia existencia del gobierno, la gobernación es un proceso dinámico, que en la sociedad democrática toma distancia de concepciones jerárquicas y autoritarias y transita hacia un estadio avanzado, la gobernanza, en la que una mayor pluralidad de actores posean capacidad de influir en los asuntos públicos (ver Wapner, 1995: 64; Kooiman, 1993: 2; Rhodes, 1996: 652; Pierre y Peters, 2000: 18; Kjær, 2004: 41). No obstante que es un concepto alrededor del cual se da interesante debate, se reconoce que la gobernanza, o “buena gobernación” (*good governance*), es la condición óptima de la gobernación (Boeninger, 1992; Landell-Mills y Serageldin, 1992; OECD, 1993; UNDP, 1997; Wijkman, 1998; Weiss, 2000: 797; Prats, 2005, 2006; Santes-Álvarez, 2010).

Bajo la idea de gobernanza, el gobierno no es ya una entidad solitaria sino un eje coordinador de políticas y acciones en el contexto de un proceso participativo, transparente, contable, efectivo, equitativo, y que promueve el dominio de la ley, asegurando que “las voces de los más pobres y los más vulnerables sean escuchadas en la toma de decisiones sobre

la ubicación de los recursos del desarrollo” (UNDP, 1997). La gobernanza es dependiente, en términos políticos, de instituciones menos jerárquicas, y en términos sociales, económicos y ambientales, de la amplitud de distribución de costos y beneficios de los objetivos del desarrollo. Anders Wijkman (1998: 87) apunta que gobernanza significa alejarse de intentos limitados de promoción de infraestructura de gran escala y obligados ajustes estructurales; significa, fundamentalmente, acercarse a un desarrollo integral donde el beneficio social es principal.

La gobernanza obliga a plantear reformas institucionales. En el tema ambiental, un primer desafío es trascender la mera gestión pública, entendida como actividad propia de la burocracia gubernamental (Delgado y Rodríguez, 1996; Rodríguez y Ponce, 1997; Ortiz, 2000; Santes-Álvarez, 2004: 6, 13) y satisfacer las preferencias de la mayoría de cara a los problemas del crecimiento, el medio ambiente y la calidad de vida. En esta tesitura, la pretensión de la gobernanza de equilibrar los intereses de la infraestructura para el crecimiento con los de la conservación de recursos para la sustentabilidad ambiental encuentra fuerte resistencia, la que surge desde la exposición misma de los objetivos perseguidos.

En su acepción de mayor uso, “infraestructura” hace referencia al conjunto de obras e instalaciones que han de crearse para atender la demanda particular y/o social de satisfactores económicos (Nava, 2007: 5-6). Está fuera de discusión que resulta fundamental para el crecimiento económico, el que a su vez facilita el tránsito hacia el desarrollo. Pero crecimiento económico no necesariamente conlleva desarrollo, menos aún la visión de largo aliento de un desarrollo integral, que implica el fortalecimiento de capacidades y competencias con la meta de mejorar la calidad de vida, así como la puesta en marcha de estrategias para preservar y conservar la base de recursos naturales que sostienen y dan autonomía a un territorio o país. En esa línea, un aspecto que gobernantes y promotores de infraestructura deben aclarar es la visión de desarrollo que persiguen.

En México, el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 (PNI), instrumento del gobierno federal que prevé el desarrollo de la infraestructura portuaria, carretera y ferroviaria, informa sobre el estado que guarda el país en la materia. Señala que México se ubica en el lugar 64 de una lista de 125 países, de acuerdo con el índice de competitividad de la infraestructura que elabora el Foro Económico Mundial (FEM); asimismo, que en el contexto latinoamericano se ubica en lo general en el séptimo escaño (Gobierno de México, 2007). El significado de la posición mexi-

cana, empero, solamente puede sopesarse en función de los objetivos y las metas trazados: el PNI pretende, entre otras cosas, elevar la cobertura, la aptitud y la competitividad de la infraestructura, y convertir a México en una de las principales plataformas logísticas del mundo, aprovechando la ubicación geográfica y la red de tratados internacionales. La meta anunciada es que, para 2030, se ubique en el 20% de los países mejor evaluados por el FEM. Otros objetivos del PNI son incrementar el acceso de la población a los servicios públicos, promover un desarrollo regional equilibrado, elevar la generación de empleos permanentes, e impulsar el desarrollo sustentable.

Por un lado, la apuesta gubernamental de escalar casi 40 peldaños y pasar a algún sitio entre el uno y el 25 del índice de competitividad en un plazo de 19 años es ambiciosa; por otro, los propósitos de sustentabilidad socioeconómica y ambiental parecen menos comprometidos que los del crecimiento económico. Como lo declara en el PNI, el gobierno propone que México sea una plataforma logística para el comercio internacional, del cual puede, en algún momento, derivar un beneficio económico para el país. Preocupaciones alternativas no figuran en el panorama. En Baja California, los proyectos de creación de infraestructura han apuntado en los años recientes a impulsar intereses transnacionales, no a generar dividendos locales. Los objetivos de esa política se contraponen a los propósitos de la sustentabilidad ecosistémica.

De acuerdo con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN por sus siglas en inglés), la preservación y el manejo del mundo vivo, el ambiente natural de la humanidad y los recursos naturales renovables en los que descansan los fundamentos de la civilización, van implícitos en la conservación de la naturaleza y sus recursos (IUCN, 2010: 1). La conservación y el desarrollo integral son aspectos que las tradicionales iniciativas de generación de infraestructura han soslayado hasta ahora. El reto es incorporarlos en políticas públicas con visión de sustentabilidad.

Los objetivos de la creación de infraestructura “para el desarrollo” y aquellos que buscan la conservación de la base de recursos naturales y la calidad de vida de la población confirman una siempre viva dualidad entre crecimiento económico y medio ambiente saludable. Parece un dilema para los “desarrollistas” cómo avanzar sus prioridades incorporando la conservación; también parece un dilema para los “conservacionistas” cómo defender los ecosistemas y el bienestar aceptando la importancia de los proyectos de desarrollo económico. Pero la dualidad enmascara una

preocupación mayor para cualquier sociedad: la fortaleza de sus instituciones. Los puntos de contacto y distanciamiento entre el crecimiento y el medio ambiente están determinados por el apego de una sociedad, y principalmente su gobierno, al marco institucional establecido (Ramesh, 2010: 9; Bruner, 2010).

Una iniciativa de infraestructura no causaría mayores impactos ambientales y sociales que aquellos que las normas permitieran; similarmente, la conservación y la vida confortable estarían garantizadas en la justa manera como estipula el diseño institucional. En una sociedad informada, una propuesta de infraestructura no ha de discutirse en terrenos de afectaciones ambientales y sociales, ni en escenarios de manifestaciones opuestas al desarrollo. Ha de discutirse en los ámbitos de cumplimiento (o no) de leyes y reglamentos, así como de existencia (o no) de mecanismos de participación, inclusión, acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, entre otros. El tema no es una lucha de contrarios, sino un asunto sociopolítico; se trata de un asunto de gobernación.

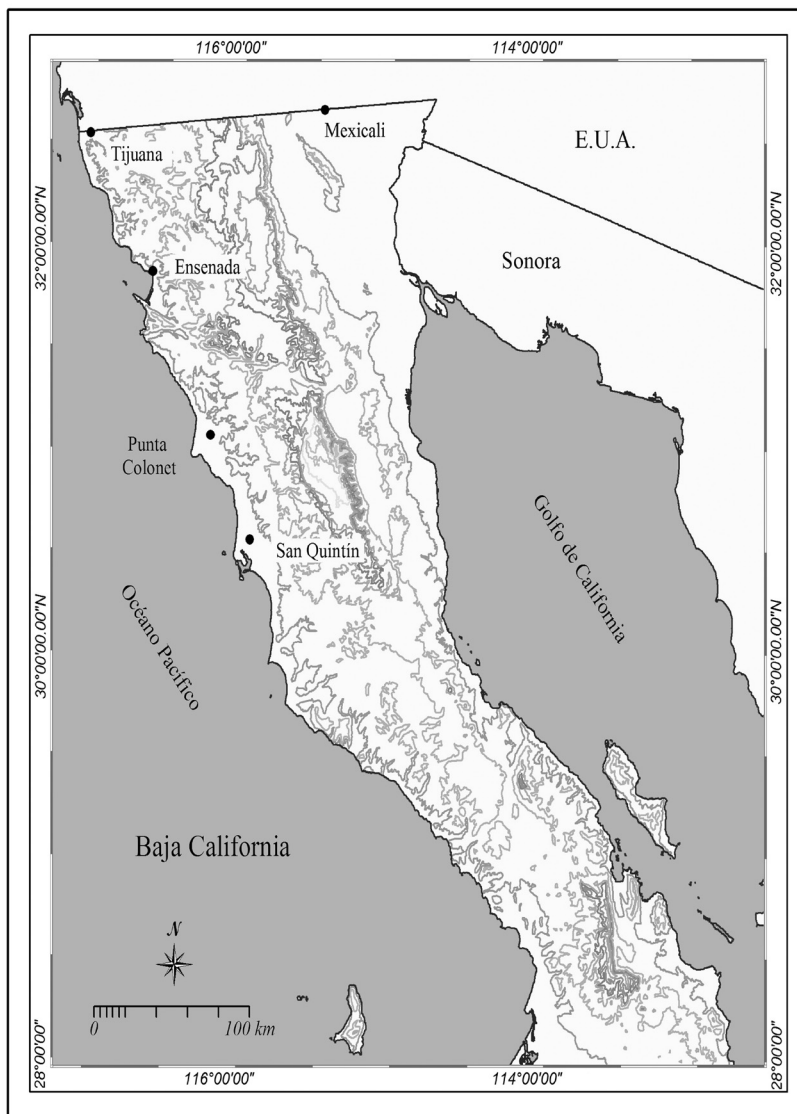
#### PUNTA COLONET Y EL PROYECTO DEL PUERTO

La Región Colonet (RC) está integrada por las delegaciones de Santo Tomás, Eréndira, San Vicente y Punta Colonet, todas en el municipio de Ensenada, Baja California. Se encuentra a poco más de 100 km al sur de la cabecera municipal (mapa 1), abarca una superficie de 4058.97 km<sup>2</sup>, y concentra alrededor de 16 200 habitantes, quienes desarrollan actividades económicas de agricultura de riego, ganadería, pesca ribereña, aprovechamiento de recursos pétreos, y turismo (CICESE, 2007; DAN, 2008: 2; IMIP, 2008: 60, 106-107).

En 2005, aproximadamente 60% de los residentes no contaban con derecho a servicios de salud. El servicio de agua entubada ha dependido de su extracción de los mantos freáticos: de las 4634 viviendas en el área, 60% contaban con este beneficio. El 59% de las viviendas disponían de energía eléctrica. La población económicamente activa ocupada representaba 26% del total: 16.4% se ubicaba en el sector primario, 3% en el secundario, y 6.6% en el de los servicios.

La agricultura se desarrolla mayormente bajo el sistema de riego; la producción de hortalizas es relevante, concurriendo tanto a los mercados estatal y nacional como al de exportación; el clima seco semidesértico limita los cultivos agrícolas de temporal. La ganadería es mínima; quienes

MAPA 1  
LOCALIZACIÓN DE PUNTA COLONET EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA



Fuente: Elaboración propia a partir de cartografía de INEGI.



se dedican a ella lo hacen con prácticas de manejo tradicional; 90% de la actividad se realiza de manera extensiva, con prácticas de pastoreo en los agostaderos de la zona. El sector turístico se ve obstaculizado por una infraestructura deficiente: falta de servicios de hotelería, carreteras y vías de acceso a la costa, y escasez de agua. La pesca (ribereña y de altura) se realiza en las demarcaciones de Eréndira, Santo Tomás y Colonet (IMIP, 2008: 61, 63-64, 67, 70, 73-75).

Como se establece en el Programa de Desarrollo Regional Región Colonet (PDRRC), Colonet es motivo de promoción de un “impulso equilibrado” en la relación de las áreas urbanas y rurales por parte de los tres órdenes de gobierno (IMIP, 2008: 7). En adición, en la prospectiva del PDRRC el sitio puede convertirse en importante polo económico debido a la construcción del PMCP, en la delegación Punta Colonet, que captaría el flujo marítimo de productos procedentes de Asia con destino a Estados Unidos. Justificante para esta iniciativa es el “sorprendente crecimiento” de la carga marítima asiática que se dirige al mercado estadounidense y la “inminente saturación de las capacidades instaladas” para su manejo en los puertos de Long Beach y Los Ángeles, en California (IMIP, 2008: 114). Las condiciones formales para avanzar la idea quedaron sentadas en agosto de 2006, durante la administración de Vicente Fox, mediante el decreto que habilita el puerto de Bahía de Colonet con el régimen de navegación de altura y cabotaje (DOF, 2006a).

El PMCP se inserta en el PNI 2007-2012. La propuesta es convertir Bahía de Colonet en el puerto más importante del México del siglo XXI, con un número de 10 a 20 muelles, a un costo que oscila entre 6000 y 8000 millones de dólares. En su inicio ha de poseer capacidad anual de un millón de TEU (acrónimo de *twenty-feet equivalent container unit*, unidad correspondiente a un contenedor de 20 pies de largo, 8 pies de ancho y 8.5 pies de alto), para ascender a seis millones hacia 2022 (Gobierno de México, 2007; SCT, 2008b; DOF, 2008). El sitio es considerado como ideal para la construcción del megapuerto, con terreno suficiente para crecer y alojar los servicios de apoyo para atracamiento de carga que circula en la cuenca del Pacífico. Sus peculiares características físicas ( $\pm 20$  m de profundidad en la zona marina) lo hacen capaz de recibir los portacontenedores denominados Post Panamax (de 320 y 380 metros de eslora y 16 metros de calado, con carga de entre 8000 y 10000 TEU), que en México actualmente sólo arriban a Lázaro Cárdenas, Michoacán, y Manzanillo, Colima. La operación del PMCP ha de acompañarse con infraestructura anexa: administración portuaria integral, conexión

ferroviaria con Estados Unidos, ampliación de carreteras, aeropuerto de carga, central eléctrica y una planta desaladora, con lo que se proyecta una derrama económica de cientos de millones de dólares anuales y un total de 83 000 empleos (Castellanos Gutiérrez, 2007; CIP, 2008: 15; *La Jornada*, 2008; *El Universal*, 2008; Posada García, 2008).

La declaratoria oficial de Recinto Portuario, publicada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en el *Diario Oficial de la Federación* a fines de 2006, especifica un total de 2 769 hectáreas para la construcción de la terminal de contenedores y la infraestructura del puerto, divididas entre 83 hectáreas de suelo federal y 2 686 hectáreas de agua oceánica territorial (mapa 2, página 113) y determina que la jurisdicción del puerto queda bajo responsabilidad de la SCT hasta el momento en que la concesión de la autoridad portuaria sea otorgada a una corporación mexicana. Igualmente, garantiza que las construcciones y las instalaciones realizadas por agentes privados y adherentes en propiedades de dominio público correspondientes al puerto pasen a ser propiedad nacional una vez que la concesión respectiva expire (DOF, 2006b; SCT, 2008b: 12, 16). Una vez concluido, el PMPC será más grande que los puertos de Los Ángeles y Long Beach (SCT, 2008b).

### *Controversia en torno al proyecto*

En 2008 se estimó que, por los empleos ofertados, a la RC arribarían miles de personas (SCT, 2008b: 12, 14; Haro y Cruz, 2009), lo que alteraría el escenario social, económico y físico, no sólo del sitio, sino de buena parte de la entidad, y requeriría indefectiblemente el desarrollo de una ciudad que concentrara un estimado de 250 000 habitantes antes de 2025 (Restrepo, 2008; ECONorthwest, 2009: 2), con lo que se multiplicaría en más de 15 veces la población actual. Cifras más conservadoras brindaban la cifra de 100 000 habitantes hacia el año 2016 (IMIP, 2008: 16), lo que de cualquier forma ocasionaría un impacto de grandes proporciones.

Por sí sola, la expectativa de construcción del puerto, con toda la infraestructura complementaria que conlleva, ya ha causado impactos. Se generó especulación acerca de la propiedad del suelo, de manera que tierras antes ignoradas se volvieron motivo de gran aprecio y llamaron la atención de negociadores, abogados, consultores, ingenieros e incluso de un ex gobernador bajacaliforniano (Lindquist, 2006; DAN, 2008: 3, 52-

53). Para la Delegación Punta Colonet, con un territorio de 2 488.38 km<sup>2</sup> que alberga alrededor de 7 700 habitantes (IMIP, 2008: 57-58), se informa sobre la compraventa de tierras a lo largo de la línea de costa donde se pretende erigir el puerto; similarmente, en áreas donde se generará infraestructura complementaria la perspectiva de negocio es motivante. El frenesí de la venta de terrenos, cuyo valor ascendió 100% en sólo cinco años, alteró la vida de familias que por décadas ocuparon suelo ejidal improductivo, al grado de causar enfrentamientos fraternos. La narrativa local resalta que “ahora [quienes han vendido] conducen vehículos de lujo y visten ropa bonita” (Nauman, 2006: 7; DAN, 2008: 2-3).

Por otro lado, el decreto del puerto de Colonet vigente desde 2006 restringe formalmente la posibilidad de destinar la zona costera del lugar a usos alternos. Como resultado, la posibilidad de derrama económica para la región ha quedado supeditada a la construcción y la operación del PMPC. Es evidente que el decreto portuario y la venta de terrenos implican cambios en la actividad económica y la vida cotidiana de los habitantes de la RC; aunado a ello, es previsible que la creación de un centro urbano de grandes dimensiones provoque transformaciones sustanciales en los modos de vida de la población local.

En la realización del proyecto del PMPC interviene un complejo de actores de origen vario. De inicio, se reconocen dos grandes grupos de intereses: quienes promueven la iniciativa y quienes se oponen a ella. Los actores se adscriben a los sectores público (federal, estatal y municipal), privado (inversionistas y organismos empresariales y profesionales), social (residentes de la RC) y ambiental (organizaciones de la sociedad civil). La naturaleza del proyecto sugiere que, como entidades favorecedoras del PMPC, inversionistas y representantes del gobierno federal ocupen papeles principales en el análisis, dejando posiciones de menor influencia a representantes estatales y municipales. La relevancia del sector privado descansa en su poder económico, mientras que la de la autoridad federal, en la propia jerarquía de la estructura política y administrativa. Por otro lado, las comunidades locales definirían su posición respecto al proyecto en función de los beneficios o perjuicios percibidos. En su oportunidad, los sectores proambientales representarían el rechazo al proyecto en tanto éste carezca de una visión de sustentabilidad que promueva la protección y conservación de los recursos naturales.

Cabe destacar que la característica fronteriza de la entidad y la importancia ecológica de la RC atraen el interés de grupos proambientales, tanto nacionales como internacionales. Por esa razón, el papel de la

institución ambiental formal se torna relevante de cara al obligado contrapeso que debe presentar a poderosos sectores de la administración federal, como los abogados a los rubros de comunicaciones, transportes, energía y economía.

A los retos técnicos, económicos y sociales se suma la controversia jurídica. En 2005 la Secretaría de Economía (SE) otorgó a Grupo Minero Lobos (GML) una concesión por seis años para la explotación de minas submarinas de hierro y titanio en 29 000 hectáreas de Punta Colonet. Tiempo después, la empresa dio a conocer su intención de iniciar un estudio de factibilidad para construir un puerto en 2 400 hectáreas. Sin embargo, el decreto de agosto de 2006 que habilita a Punta Colonet como puerto de navegación de altura y cabotaje (DOF, 2006a) provocó que el 27 de agosto de ese año GML interpusiera un amparo ante la justicia federal. En medio de la controversia, el gobierno federal canceló la concesión para la explotación de las minas a GML, mientras que la SCT defendió el proyecto del PMPC y combatió las argumentaciones de GML, hasta que en marzo de 2009 la justicia federal resolvió a favor de la SCT (Vargas, 2009).

### *Recursos naturales en riesgo*

Colonet posee una base de recursos naturales que raramente es tomada en cuenta. De acuerdo con especialistas, el PMPC se desarrollará en uno de los sitios con mayor biodiversidad en la costa oeste de Norteamérica, donde existe una planicie de 10 km de ancho y 17 km de largo, elevada unos 100 metros sobre el mar adyacente, donde se forman numerosas lagunas estacionales de comunidades dulceacuícolas con una biodiversidad en flora y fauna que rebasa a las del sur de California. Las pocas lagunas que han sido exploradas revelan una alta diversidad de especies endémicas y raras, incluidas algunas consideradas como amenazadas. Además, el curso migratorio de la ballena gris, adyacente a la costa de Colonet, se verá trastocado por el corredor de navegación de cargueros: las colisiones con los mamíferos serán inevitables. Los especialistas concluyen que en tanto los planificadores ambicionan un megapuerto multimillonario, los conservacionistas desean un área donde se cuiden los recursos costeros únicos de la región (Clark *et al.*, 2008: 3-4, 9; Restrepo, 2008).

La RC tiene un uso del suelo predominantemente agrícola, que determina en gran medida el consumo de agua. A la fecha, los acuíferos

que se alimentan de las cuencas que tienen su origen en el parteaguas peninsular no han rebasado su capacidad de recarga. Sin embargo, existe el riesgo latente de que la extracción se lleve a un nivel de sobreexplotación, lo que daría lugar a la intrusión en el subsuelo del frente de agua salina hacia la península, con el consecuente deterioro del suelo, que al quedar yermo no sólo alteraría las comunidades biológicas, también causaría afecciones en las vías respiratorias de los habitantes debido a la cantidad de partículas en suspensión, tal como ha ocurrido en la zona agrícola de San Quintín.

Desde la perspectiva biológica, las mayores amenazas por los proyectos de desarrollo portuario y urbano serían la desaparición de comunidades biológicas, especies endémicas y raras, y la introducción de especies exóticas y nocivas, como consecuencia de la fragmentación de las comunidades, o la total desaparición de la flora y la fauna asociadas a la vegetación dulceacuícola de las lagunas estacionales, así como la desaparición de especies raras y endémicas de los tipos de vegetación de chaparral y matorral costero.

#### NOTA METODOLÓGICA

El escenario sociopolítico del proyecto del PMPC en el periodo 2005-2010 se desvela mediante el análisis de contenido de fuentes documentales y la caracterización y sistematización de las variables que surgen del estudio. La relevancia de las variables se determina con base en su ocurrencia en las fuentes, esto es, la frecuencia con que su código específico acontece al efectuarse un procesamiento estadístico mediante los programas Weft QDA v1.0.1 y TextStat v3.0. Se determinan temas y subtemas, actores en diferentes posiciones y momentos, así como cualidades de gobernación. El carácter exploratorio del trabajo admite la eventualidad de desatender la percepción de un número de actores respecto a sus condiciones actuales y expectativas de cambio por razón del proyecto; por ese motivo, se efectuó una amplia revisión de la documentación más diversa que permitiera generar información fidedigna del estado de la cuestión.

Se revisó un total de 215 fuentes, arregladas en cuatro grandes grupos: medios periodísticos, documentos oficiales, informes técnicos, y miscelánea. La distribución porcentual de grupos es 78.5%, 10.5%, 5.5% y 5.5%, respectivamente. Del primer grupo se revisaron notas informativas, columnas y reportajes, en medios como *cnexpansion.com*, *El Financiero*,

*El Universal, Excélsior, La Jornada, Milenio, Reforma, El Semanario sin Límites, El Mexicano, El Sol de Tijuana, Frontera, El Vigía, Ensenada.net, La Crónica, La Voz de la Frontera, El Reportero Ferroviario, mexbiznews.com y puntacolonet.blogspot.com.* Del segundo, se examinaron documentos de trabajo sectoriales, informes y programas gubernamentales, planes municipales, así como el *Diario Oficial de la Federación*, el *Periódico Oficial* del estado y minutas legislativas. En el tercer grupo se ubicaron informes técnicos, correspondientes a los sectores público, académico y social (este último representado por organismos no gubernamentales de vocación ambiental principalmente). En el cuarto grupo se revisaron notas de divulgación y comerciales del sector privado y organizaciones gremiales, boletines del sector académico, así como videoclips elaborados por dependencias del sector público.

El alcance de la generalidad de documentos es amplio, tanto en términos espaciales (la mayoría de ellos se aloja en Internet) como en cuanto al público receptor. Por su naturaleza, una menor proporción tiene incidencia más restringida, como es el caso de los informes de gobiernos municipales o los documentos para el desarrollo regional.

La propuesta alternativa de un escenario de desarrollo con sustentabilidad complementaria a la puesta en marcha del PMPC se llevó a cabo mediante la integración y el análisis de las bases de datos de medio natural y social por medio de un sistema de información geográfica (ILWIS, 2001), que se exponen en la sexta parte del trabajo.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

a) *Relevancia en el tiempo, temas y subtemas:* se observa en el cuadro 1 que la discusión en torno al PMPC fue relevante en el periodo 2007-2008, que coincide con el tiempo de los preparativos para la declaratoria presidencial de licitación del puerto, en agosto de 2008. De ahí surgieron siete grandes temas, así como un número de subtemas, que se muestran en el cuadro 2.

Los grandes temas se representan en la gráfica 1 (página 106), de acuerdo con su importancia relativa en un total de 1785 ocurrencias. Las características de Proyecto del puerto e Infraestructura (referentes de los objetivos de construcción del PMPC) ocupan más de 60%, mientras que las de Ambiente y Recursos Naturales y Población (que se adscriben a los objetivos de sustentabilidad ecosistémica) ocupan las posiciones menos relevantes, con una representatividad conjunta de poco más de 10%.

CUADRO 1  
 APORTE PORCENTUAL EN MEDIOS DE LA DISCUSIÓN DEL PMPC  
 (N = 215)

<i>Año</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>Total</i>
<i>%</i>	1.40	5.58	26.05	38.60	13.95	14.42	100

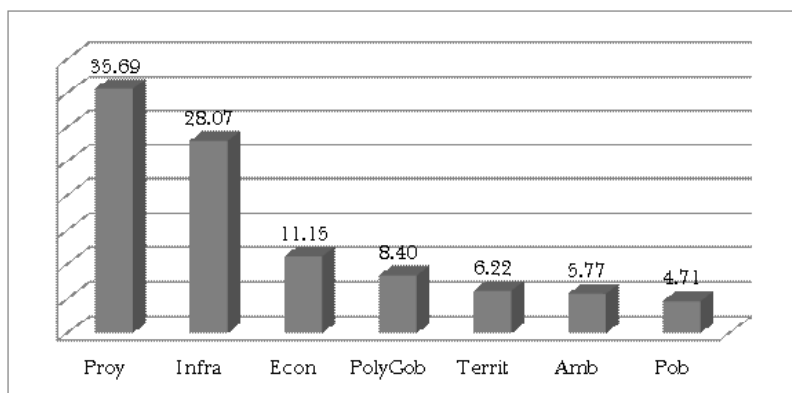
Fuente: elaboración propia.

CUADRO 2  
 TEMAS Y SUBTEMAS RELEVANTES EN EL PROYECTO DEL PMPC

<i>Temas</i>	<i>Subtemas</i>
Ambiente y Recursos Naturales	Agua, Área natural protegida, Biodiversidad, Contaminación, Conservación de recursos, Ecología, Explotación de áridos, Fauna, Flora, Normatividad ambiental, Pozo de agua, Protección ambiental
Economía y Comercio	Agricultura, Comercio, Desarrollo económico, Desarrollo industrial, Empleo, Minería, Pesca
Infraestructura	Aeropuerto, Carreteras, Comunicaciones, Drenaje, Desarrollo urbano y habitacional, Energía, Ferrocarril, Gas natural, Hotelería, Infraestructura, Planta desaladora, Planta de energía eléctrica, Planeación del desarrollo, Telefonía, Transporte, Turismo
Población	Bienestar, Calidad de vida, Educación, Marginación, Migración, Población, Pobreza, Salud, Violencia, Vivienda
Política y Gobernabilidad	Bilateral, Conflicto de intereses, Corrupción, Denuncia, Desempeño gubernamental, Ejidatarios, Especulación, Foro público, Grupo de interés, Narcotráfico, Queja, Seguridad fronteriza
Proyecto del PMPC	Asignación, Autorización, No autorización, Capacitación para operar, Concesión, Congestionamiento, Consorcio, Contenedores, Controversia, Coordinación, Decreto, Evaluación del proyecto, Impactos percibidos, Licitación, Evaluación/Manifestación de impacto ambiental, Manifestación de impacto regulatorio, Puerto, Restricciones ambientales, Recinto fiscal, Supervisión, Viabilidad
Territorio	Ejido/Ejidal, Micro-región, Región, Territorio (datos del), Tenencia de la tierra, Uso de suelo

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICA 1  
RELEVANCIA PORCENTUAL DE LA OCURRENCIA DE GRANDES TEMAS (N: 1785)



Claves: Proy: Proyecto del PMPC; Infra: Infraestructura; Econ: Economía y Comercio; PolyGob: Política y Gobernabilidad; Territ: Territorio; Amb: Ambiente y Recursos Naturales; Pob= Población.

Fuente: elaboración propia.

*b) Actores.* En el análisis se determinaron 182 grupos específicos de actores, adscritos a los sectores público y privado, así como a otras instancias. Se incluye también al conjunto de instrumentos (normatividad, planes, programas) que orientan el proceso del proyecto. Se concentran en 12 grandes grupos o “bloques”, como se muestra en el cuadro 3. Del sector público, por ejemplo, se enumeran actores en bloques Federal, Estatal y Municipal, así como Intersectorial; similarmente, del sector privado se contabilizaron los bloques Inversionistas y Organismos Empresariales y Profesionales. La importancia relativa de esos bloques en el periodo se muestra en el cuadro 4, en modalidades de aporte de presencia e importancia relativa.

Los datos de presencia indican que Inversionistas ocupa la primera posición, seguido de Gobierno Federal, y que ambos conjuntan casi 50% del total. En el otro lado del espectro se observa que la importancia de actores locales (Ejidatarios, Gobierno Municipal) es baja. Patrón similar se observa en datos de ocurrencia, donde Gobierno Federal e Inversionistas exhiben los porcentajes mayores y ocupan casi 70%. El bloque Ejidatarios, actores locales principales, muestra importancia de apenas 2%.

*c) Estado de la gobernación en torno al PMCP.* En la página 109 se presenta un diagrama conceptual inspirado en el trabajo de Ludger Brenner



CUADRO 3  
ACTORES EN TORNO AL PMPC

<i>Actores</i>	<i>Código</i>	<i>Campos de acción</i>
Sector público	F, E, M, Inters	Federal, Estatal y Municipal; Organismos intersectoriales
Instrumentos normativos	Instr	Leyes, reglamentos, planes, programas
Sector privado	Inv, OEP	Inversionistas; Organismos empresariales y profesionales
Sector público/privado	GI	Grupo de interés
Organización internacional	O Int	Gubernamentales y no-gubernamentales
Organizaciones sociales	Ej, OS	Ejidos, Grupos no gubernamentales
Actores en Estados Unidos	US Gov	Federal y condal

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 4  
APORTES PORCENTUALES DE LA PRESENCIA Y OCURRENCIA DE BLOQUES DE ACTORES

<i>Actor</i>	<i>Inv</i>	<i>F</i>	<i>OEP</i>	<i>OS</i>	<i>E</i>	<i>Instr</i>	<i>M</i>	<i>Ej</i>	<i>GI</i>	<i>Inters</i>	<i>O Int</i>	<i>US Gov</i>	<i>Total</i>
P	26.92	22.53	15.93	8.24	4.95	4.95	4.95	3.30	3.30	2.75	1.10	1.10	100
O	32.30	35.84	5.43	2.61	10.07	2.90	3.77	2.10	3.48	1.01	0.22	0.29	100

Claves: P = Porcentaje de presencia en total de grupos (n = 182); O = Porcentaje en total de ocurrencias (n = 1381). Códigos como en cuadro 3.

Fuente: elaboración propia.

(2010), que ilustra lo que denominamos estado de la gobernación en el proyecto del PMPC. Con fines analíticos, se destaca la presencia de los actores principales entre los 182 grupos específicos. El arreglo de los actores en ejes de coordenadas, que en la horizontal se distribuyen en el espectro No Acatamiento-Acatamiento de la Normatividad, y en la vertical en el espectro No Sustentabilidad-Sustentabilidad Ecosistémica, revela cinco conjuntos de intereses: 1er. orden, 2o. orden, Controversia, Pro-sustentabilidad, e Institución Ambiental.

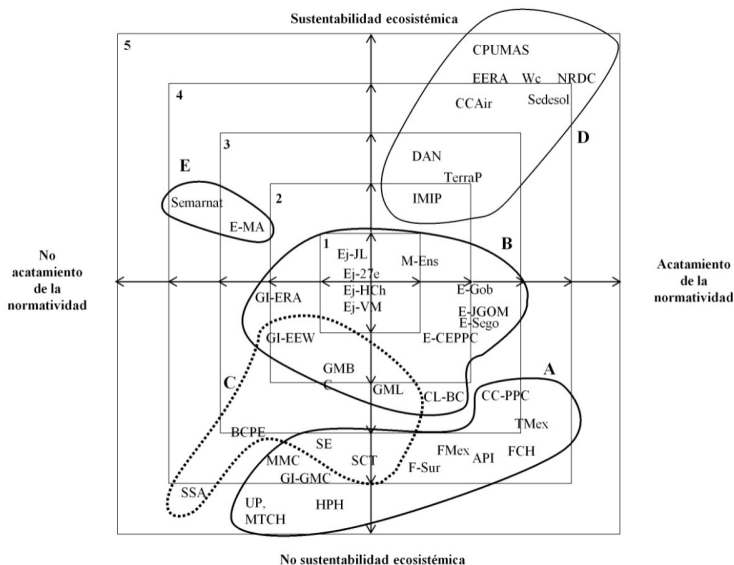
El conjunto “1er. Orden” (A) se refiere a sectores que actúan en favor del proyecto del PMPC en ámbitos federales e internacionales, desde donde ejercen una influencia más determinante que la ejercida por actores de ámbitos locales. Está conformado por SCT, Ejecutivo Federal, Administración Portuaria Integral, SE, Hutchinson Port Holdings (HPH), Union Pacific, Marine Terminals Corporation Holdings, Ferromex, Consejo Consultivo del Proyecto Punta Colonet, Mercer Management Consulting, Ferro Sur, Transparencia Mexicana, y un Grupo de Interés, representado por un ex funcionario federal que impulsa los intereses de HPH.

El conjunto “2o. Orden” (B) está integrado por actores locales, cuyos intereses se sopesan ante la influencia del conjunto anterior: Gobierno de Baja California, Coordinación Estatal del Proyecto Punta Colonet, Secretaría de Gobierno, Gobernador de Baja California, Municipio de Ensenada, GML, Grupo Minero de Baja California, dos Grupos de Interés liderados por ex gobernadores en defensa de intereses de transnacionales, Cluster de Logística de Baja California, representante de ejidatarios de Colonet, y representantes de los ejidos 27 de Enero, Héroes de Chapultepec y Villa Morelos.

El conjunto “Controversia” (C) hace alusión al conflicto jurídico generado en torno a una concesión minera previa al decreto de creación del Puerto de Bahía de Colonet; en el mismo, siete actores jugaron papeles principales: SCT, SE, GML, Grupo Minero de Baja California, Grupo de Interés liderado por un ex gobernante, Baja California Puerto Enterprise y Stevedoring Services of America.

El conjunto “Pro-sustentabilidad ecosistémica” (D) concentra a un número reducido de actores que actúan para favorecer la conservación de los recursos y el bienestar de la población. La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), de limitada presencia entre actores federales, es principal en esta parte al coadyuvar con otras instancias en la elaboración de instrumentos de gestión para el desarrollo de Colonet, como el PDRRC a cargo del IMIP de Ensenada. Otros actores relevantes fueron: Coalición por un

DIAGRAMA 1  
ACTORES INTERESADOS EN LA GOBERNACIÓN DEL PROYECTO PMPC



Escenarios de influencia	Conjuntos		
1 = PMPC; 2 = Municipal; 3 = Estatal 4 = Federal/frontera; 5 = Internacional	A = Intereses de 1er. Orden; B = Intereses de 2o. Orden; C = Controversia; D = Pro-sustentabilidad; E = Inst. Ambiental		
Actores principales. Abreviaturas/denominaciones			
API	Administración Portuaria Integral	GI-EEW	Grupo de Interés (ex gobernador)
BCPE	Baja California Puerto Enterprise	GI-ERA	Grupo de Interés (ex gobernador)
CCAir	Coalition for a Clean Air	GI-GMC	Grupo de Interés (ex funcionario federal)
CC-PPC	Consejo Consultivo del Proyecto P. Colonet	GMBC	Grupo Minero de Baja California
CL-BC	Cluster de Logística de Baja California	GML	Grupo Minero Lobos
CPUMAS	Coalición por un Medio Ambiente Seguro	HPH	Hutchinson Port Holdings
DAN	Defensa Ambiental del Noroeste	IMIP	Inst. Mpal. Inv. y Planeación de Ensenada
E-CEPPC	Coordinación Estatal del Proyecto P. Colonet	M-Ens	Municipio de Ensenada
EERA	Energy and Environmental Res. Assoc.	MMC	Mercer Management Consulting
E-Gob	Gobierno de Baja California	MTCH	Marine Terminals Corporation Holdings
Ej27e	Ejido 27 de Enero	NRDC	Natural Resource Defense Council
E-JGOM	Gobernador de B.C.	SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Ej-HCh	Ejido Héroes de Chapultepec	SE	Secretaría de Economía
Ej-JL	Representante ejidatarios de Colonet	Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Ej-VM	Ejido Villa Morelos	Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Rec. Naturales
E-MA	Secretaría del Medio Ambiente de B.C.	SSA	Steveldoring Services of America
E-Sego	Secretaría de Gobierno	TerraP	Terra Peninsular
FCH	Ejecutivo Federal	TMex	Transparencia Mexicana
FMex	Ferromex	UP	Union Pacific
F-Sur	Ferro Sur	Wc	Wildcoast

Fuente: elaboración propia.

Medio Ambiente Seguro, Coalition for a Clean Air, Defensa Ambiental del Noroeste, Energy and Environmental Research Associates, Natural Resource Defense Council, Terra Peninsular y Wildcoast.

La colocación del conjunto “Institución Ambiental” (E) es destacable. Está conformado por la Semarnat y la Secretaría del Medio Ambiente de Baja California; la institución ambiental mostró una participación marginal en el proyecto; fue consecuente con los intereses de la infraestructura, por lo que actuó en demérito de la sustentabilidad ecosistémica, esto es, falló en su responsabilidad de garantizar los derechos ambientales y el confort de la población. En abono a esta percepción (y en cierta medida en descargo de la inadecuada actuación de la institución ambiental), el análisis reveló que los 10 temas principales que dominaron la agenda fueron:

1. Puerto (proyecto de).
2. Licitación.
3. Ferrocarril.
4. Infraestructura (en general).
5. Desarrollo urbano y habitacional.
6. Concesión.
7. Desarrollo económico.
8. Carretera.
9. Minería.
10. Agua.

Lo anterior señala una jerarquía discursiva proveniente del propio gobierno federal, que favorece la generación de la infraestructura que haga funcionar la “plataforma logística” mexicana, útil para el flujo comercial internacional. En esta tendencia, la autoridad central coloca a la institución económica muy por encima de cualquier esfuerzo favorable a la conservación de la base de recursos naturales y el confort social en la RC. Las fuentes revelan, asimismo, actuaciones de representantes gubernamentales alejadas de pautas formales que, por un lado, producen redes de intereses con representantes de sectores económicos, y por otro, soslayan los intereses de los ejidatarios (Martínez Veloz, 2006a, 2006b, 2006c; Rosas, 2007; DAN, 2008: 21; Restrepo, 2008; Barranco, 2010).

El escenario construido en torno al proyecto del PMPC revela un conjunto de factores que obstaculizan el arribo a resultados exitosos. La concepción jerárquica y autoritaria queda manifiesta desde el proceso

de toma de decisiones sobre el destino de la RC. En ningún momento hubo posibilidad de que una mayor pluralidad de actores distintos a la élite empresarial y el gobierno tuvieran capacidad de influir en el asunto. No existió voluntad gubernamental para incorporar efectivamente la opinión de la población local y las organizaciones sociales antes de formalizar la licitación del proyecto; en ese sentido, la posibilidad de que las voces de los pobres y vulnerables sean escuchadas en la toma de decisiones sobre iniciativas de desarrollo (UNDP, 1997) fue obviada por la autoridad.

La concepción del proyecto del PMPC muestra estrechez en cuanto a distribución de costos y beneficios de los objetivos del desarrollo, lo que afecta negativamente el ámbito local en términos sociales y ambientales, y prevé retornos económicos sólo para intereses ubicados fuera de Colonet. Asimismo, los promotores del megapuerto esquivaron el compromiso de equilibrar los intereses de la infraestructura para el crecimiento con los de la conservación de recursos para la sustentabilidad ambiental; la consideración del medio ambiente, recogida en el documento del proyecto del PMPC, es remitida al quehacer del gobierno estatal (SCT, 2008b: 17), en tanto que en el PDRRC el tema ambiental parece únicamente un requisito administrativo que debe atenderse para avanzar hacia el objetivo mayor de construir el megapuerto. Como se asienta en el documento, las condiciones del entorno económico internacional motivaron a realizar “estudios de fondo, los cuales apuntan hacia la viabilidad económica, financiera y social de implementar el proyecto del puerto en Punta Colonet” (IMIP, 2008: 114). A la luz de las consideraciones anteriores, la posibilidad de una gobernación ambiental mejorada, al estilo de la gobernanza, es inviable.

#### ALTERNATIVA PARA EL PROYECTO DEL PMPC

En la presunción de que el proyecto portuario se torne en realidad, aquí se aporta información para generar un escenario de conservación de recursos naturales en el que se minimicen los conflictos de intereses entre la creación de infraestructura para el crecimiento económico y la sustentabilidad del ecosistema. En este sentido, se propone crear en el interior de la RC un Área Esencial para la Conservación de Punta Colonet (AECPC), la que se localiza entre las latitudes máxima 31°18'55.82" N y mínima 30°56'42.45" N, y longitudes máxima 116°28'13.08" W y mínima

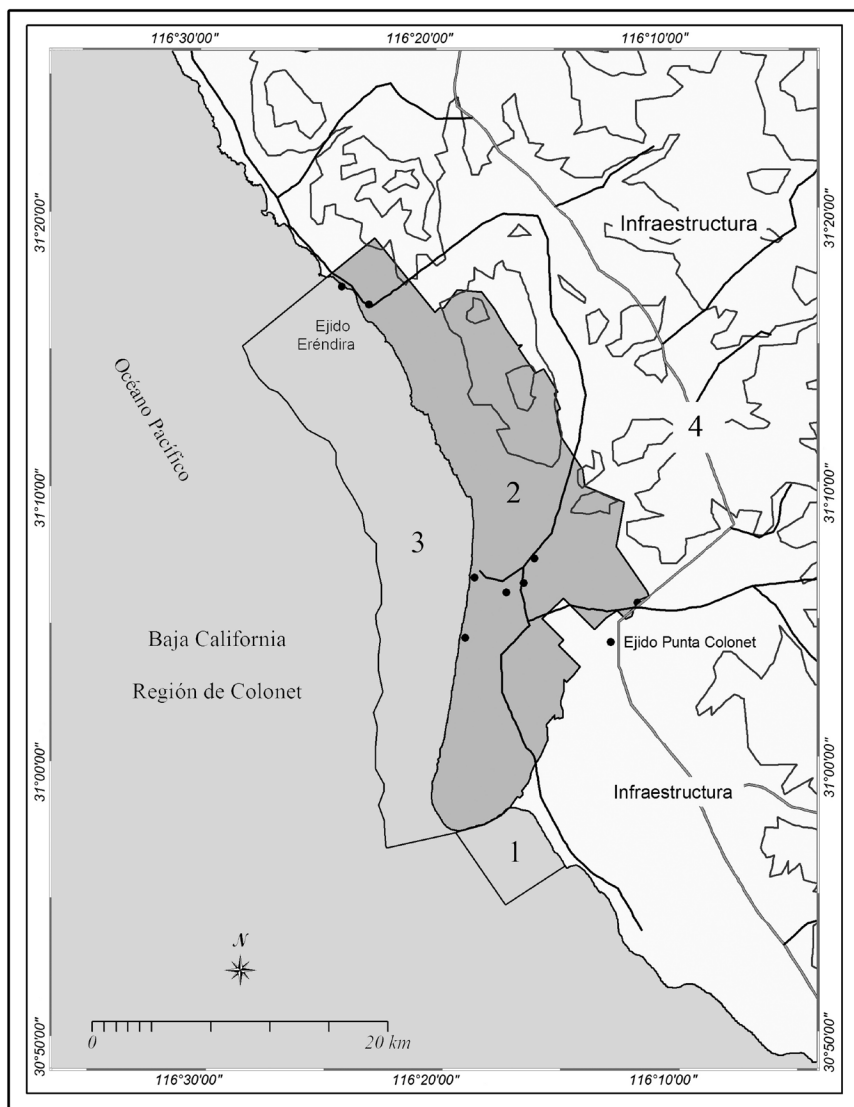
116°11'03.73". Se trata de un polígono irregular de 543.97 km<sup>2</sup>, con un perímetro de 122.55 km. La porción terrestre cubre una extensión de 310.28 km<sup>2</sup> y la porción marina 233.69 km<sup>2</sup>, con un largo de costa de 60 km que se extiende desde el sur de Punta San Isidro al norte hasta el este de Cabo Colonet en el sur. El polígono está delimitado en la parte terrestre por los ejidos 27 de Enero, Eréndira e Ignacio López Rayón, y en la parte marina por la isobata de 200 m (mapa 2). En el AECPC se localizan ocho núcleos de población que totalizan alrededor de 2 000 habitantes (cuadro 5, página 114).

La tenencia de la tierra está dividida en propiedad privada, ejidal, y zona federal. La propiedad ejidal está fraccionada en los ejidos 27 de Enero, I. López Rayón y Eréndira, que ocupan 91% del área total; el 9% restante son terrenos urbanos, federales o propiedad privada. Dentro de los usos del suelo, el de mayor importancia por la extensión que ocupa es el dedicado a la agricultura, seguido del destinado a asentamientos urbanos. En el área se tienen declarados 39 pozos, con cinco usos consuntivos que representan un total de 4.9 millones de metros cúbicos de extracción anual y un gasto máximo de 697 m<sup>3</sup> por segundo (cuadro 6, página 114).

El paisaje del AECPC está fragmentado por la presencia de vías de comunicación terrestre, campos de cultivo, ranchos y asentamientos. La densidad de caminos, brechas, terracerías y carretera, resultante de la actividad agrícola y los asentamientos humanos, es de 2.7 km por km<sup>2</sup>, que no dista del promedio de 2.8 km por km<sup>2</sup> para toda la región mediterránea; sin embargo, dada la relevancia biológica de esta zona, la red de vías comunicantes promueve la pérdida de capital biológico endémico. Se observa una vegetación de matorral y chaparral costeros, de dunas y de lagunas estacionales (*vernal pools*), así como vegetación de galería.

Por la riqueza de especies vegetales endémicas que allí se localizan, la RC ha sido identificada por Hugo Riemann y Exequiel Ezcurra (2005, 2007) como prioritaria para la conservación. Se han colectado 177 especies pertenecientes a 59 familias, de las cuales 110 son nativas de amplia distribución, 59 son endémicas, seis casi endémicas con poblaciones en el sur de California y ocho son exóticas. El 36% de la flora regional tiene carácter endémico, lo que confirma la relevancia del lugar como zona de alta riqueza y endemidad. Los anfibios constituyen otro grupo sensible para la conservación por su estatus de riesgo a nivel mundial; en la RC se cuenta con no menos de siete especies (cuadro 7, página 115).

MAPA 2  
 PROPUESTA DE DESARROLLO CON CONSERVACIÓN EN LA REGIÓN DE PUNTA COLONET



1 = infraestructura portuaria. 2 = área terrestre de la AECPC. 3 = área marina de amortiguamiento. 4 = área destinada a desarrollo de infraestructura urbana, de servicios, industria y comunicaciones.

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 5  
COMUNIDADES Y NÚMERO DE HABITANTES EN EL AECPC

<i>Comunidad</i>	<i>Población</i>
Ejido Eréndira	1 389
Puerto San Isidro	99
Rancho Johnson	9
Ejido 27 de enero	489
Familia Canon	6
Familia Velasco	3
Campo turístico Tony	10
Familia Corona	3
Total	2008

Fuente: INEGI, 2005.

CUADRO 6  
POZOS EN EL AECPC

<i>Uso consuntivo</i>	<i>M<sup>3</sup> por año</i>
Agrícola	3 587 170
Pecuario	725 840
Doméstico	511 275
Público Urbano	166 795
Servicios	2 000
Total	4 993 080

Fuente: CNA (2010).



De la flora encontrada, al menos 108 especies presentan nectarios, hecho de relevancia para el mantenimiento de especies migratorias polinizadoras, como mariposas y palomillas, murciélagos y aves. Estos grupos son parte fundamental del proceso de transferencia de germoplasma a lo largo de las comunidades terrestres del Pacífico Norte. La desaparición de esta vegetación o su modificación hacia una compuesta de especies predominantemente polinizadas por viento, como los pastizales, rompería esta dinámica y afectaría a comunidades de otras latitudes.

CUADRO 7  
PRINCIPALES GRUPOS BIOLÓGICOS PRESENTES EN LA REGIÓN DE COLONET

<i>Grupo biológico</i>	<i>Especies</i>	
	<i>Endémicas</i>	<i>Nativas</i>
Aves	7	> 300
Anfibios	6	7
Reptiles	6	32
Mamíferos	6	> 60
Artrópodos <sup>(1)</sup>	> 10	>>1000
Plantas vasculares	54	106

<sup>(1)</sup> Grupo con datos insuficientes.

Fuentes: Brown y Donahue, 1989; Brown *et al.*, 1992; Grismer, 2002; Erickson y Howell, 2001; Mellink, 2002; Riemann y Ezcurra, 2007, y Colecciones del Museo de Historia Natural de San Diego, California y Academia de Ciencias de California.

Inmersa en la RC, la propuesta de creación del AECPC nos parece pertinente. Los posibles escenarios de conservación que se contemplan son, por un lado, su declaración como área natural protegida bajo alguna de las seis figuras establecidas en la legislación mexicana y administradas por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas; por otro, la conservación del área por medio de servidumbres ecológicas a través de la compra de terrenos (Pronatura, 2002). Ambos escenarios no son necesariamente excluyentes, ya que si bien pudiera existir una declaratoria de la zona como área protegida, ello no impediría que los actuales propietarios vendieran sus tierras a inversionistas privados, como ha

ocurrido en otras áreas protegidas del país. Por otro lado, la compra de terrenos para destinarlos a conservación no impediría su expropiación para destinarlos a obras de supuesto beneficio social y de prioridad nacional. Una posible forma de dar mayor certidumbre a la conservación del AECPC a largo plazo sería combinar ambas estrategias. La incorporación de la zona dentro de un área protegida federal reduciría el riesgo de expropiación. Por otro lado, la compra de terrenos aseguraría que éstos no se vendieran ni fraccionaran en un proceso que pudiera ser gradual pero de consecuencias irreversibles a largo plazo.

## CONCLUSIONES

En la creación del PMPC existen intereses contrastantes que hacen poco factible la posibilidad del equilibrio entre quienes defienden el proyecto en las condiciones actuales y quienes propugnan la sustentabilidad ecosistémica en la RC. En este trabajo se han evidenciado al menos cinco razones para esta dualidad:

1. Existen deficiencias u omisiones en la concepción del PMPC. En consecuencia con un patrón de creación de infraestructura, el proyecto omite objetivos de sustentabilidad ambiental y beneficio social. Ni siquiera con la propuesta complementaria de “desarrollo regional” que se plantea en el PDRRC puede avizorarse una prevención de los impactos negativos que el PMPC ocasionará sobre la base de recursos naturales y el bienestar de la población.

2. Representantes del sector público siguieron pautas de actuación informales, de manera que establecieron compromisos con sectores económicos y grupos de interés que definieron el curso del proyecto. Así, se privilegiaron intereses de retorno (crecimiento) económico, en demérito de otros de beneficio amplio.

3. Surgieron conflictos en el interior de grupos de influencia política y económica. La controversia jurídica entre gobierno e inversionistas por razón del aprovechamiento del sitio donde se proyectó el puerto es muestra de las situaciones que han obstaculizado el decurso exitoso del proyecto incluso en la forma como está concebido actualmente.

4. La población local tuvo nula o imperceptible importancia en el proyecto del PMPC, por lo que sus intereses estuvieron ausentes. El PMPC no implica una visión de desarrollo integral que redunde en el fortalecimiento de capacidades y competencias de la población local, ni en la

conservación de la base de recursos naturales de la RC. Lejos de configurar un eje alrededor del cual giren los objetivos del proyecto, actores e intereses locales son como mínimo utilizados por los sectores de poder. Se exhibe con ello un tipo de gobernación autoritaria, que en nada ha beneficiado la relación entre gobernantes y gobernados.

5. La institución ambiental exhibió un magro papel en las tareas de preservación y conservación de los recursos naturales de cara al PMPC. Frente a otras instancias del sector público, su trabajo y su capacidad de influencia fueron débiles, lo que dificultó la posibilidad de conciliar los propósitos del crecimiento y la conservación.

Una propuesta de generación de infraestructura de amplio enfoque, una mejora al trabajo de los órganos administrativos responsables y una adecuada articulación de los intereses público/privados con los locales, sociales y ambientales, redundarán en una estrategia de gobernación óptima, a la manera de la gobernanza, tanto para la RC como para toda el área de influencia del proyecto. En ese sentido, el éxito del PMPC transita por una mejora a la gobernación en la que, con la meta de una visión de equilibrio de largo plazo, los intereses de la infraestructura y la sustentabilidad ecosistémica apunten al desarrollo integral, a la conservación de la base de recursos naturales y al confort de la población.

Aquí se ha presentado una estrategia de gobernanza que se considera compatible con el proyecto del PMPC. Acompañando al Área Esencial para la Conservación de Punta Colonet, o AECPC, deben darse tres condiciones: 1) visión comprehensiva, en la que los intereses locales y la base de recursos naturales sean tan relevantes como los intereses externos y el crecimiento económico; 2) integración de intereses locales en el proceso decisorio, y 3) fortalecimiento de la institución ambiental, de manera que exhiba un desempeño eficaz y eficiente en la supervisión del proyecto.

Finalmente, cabe decir que el proyecto del PMPC puede no realizarse, toda vez que ha encontrado, y seguirá encontrado, barreras difíciles de superar. Desde los vaivenes del entorno económico global, pasando por los conflictos de intereses entre los actores políticos, hasta los condicionamientos locales (la infraestructura tendrá que construirse desde “la nada”). Pero si se lleva a cabo, modificará irreversiblemente la costa bajacaliforniana, por lo que es pertinente presentar alternativas viables, de beneficio general. Ese propósito ha animado este trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE-MUÑOZ, Alfonso, Robert W. Buddemeier, Víctor Camacho-Ibar, José D. Carriquiry, Silvia E. Ibarra Obando, Barbara W. Massey, Stephen V. Smith y Fredrik Wulff (2001). "Sustainability of coastal resource use in San Quintin, Mexico". *Ambio* 30 (3): 142-149.
- BARRANCO, Alberto (2010). "Empresa". *El Universal*, 20 de octubre.
- BOENINGER, Edgardo (1992). "Governance and development. Issues and constraints". En *Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, 267-287. Washington: The World Bank.
- BRENNER, Ludger (2010). "Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas". *Revista Mexicana de Sociología* 72 (abril-junio): 283-310.
- BROWN, John W., y Julian P. Donahue (1989). "The Sphingidae (Lepidoptera) of Baja California, Mexico". *Journal of the Lepidopterologist Society* 43: 184-209.
- BROWN, John W., Herman G. Real y David K. Faulkner (1992). *Butterflies of Baja California*. California: The Lepidopterologist Research Foundation.
- BRUNER, Jake (2010). "Conservation vs. development: What are we talking about?" [en línea]. International Union for the Conservation of Nature. Disponible en <[http://www.iucn.org/about/union/secretariat/offices/asia/asia\\_where\\_work/vietnam/?6325/Conservation-vs-Development-What-are-we-talking-about](http://www.iucn.org/about/union/secretariat/offices/asia/asia_where_work/vietnam/?6325/Conservation-vs-Development-What-are-we-talking-about)>.
- CASTELLANOS GUTIÉRREZ, Ángeles (2007). "La puerta de China" [en línea]. Disponible en <<http://www.cnnexpansion.com/obras/la-puerta-de-china>>.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE ENSENADA (2007). "Punta Colonet" [en línea]. Disponible en <[http://geologia.cicese.mx/sist\\_inf\\_geo/delegaciones/Colonet.htm](http://geologia.cicese.mx/sist_inf_geo/delegaciones/Colonet.htm)>.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE PUERTOS (2008). *Boletín Interamericano de Puertos* 20 (octubre).
- CLARK, Kevin, Mark Dodero, Andreas Chavez, Jonathan Snapp-Cook (2008). "The threatened biological riches of Baja California's Colonet mesa". *Fremontia* 36 (4): 3-9.

- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (2010). Disponible en: < <http://www.cna.gob.mx/>>.
- DEFENSA AMBIENTAL DEL NOROESTE (2008). *Report on the Proposal to Develop a Port at Punta Colonet, Baja California, Mexico*. DAN.
- DELGADO, Martha, y María del Carmen Rodríguez (1996). “La gestión ambiental en municipios metropolitanos: los retos frente al siglo XXI”. *Gaceta Ecológica* 38.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2006a). “Decreto mediante el cual se habilita el Puerto de Bahía Colonet, en el Municipio de Ensenada, B.C., México”. 7 de agosto.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2006b). “Acuerdo por el que se delimita y determina el recinto portuario del puerto de Bahía Colonet, Municipio de Ensenada, B.C.”. 18 de diciembre.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2008). “Secretaría de Comunicaciones y Transportes”. 2 de septiembre.
- DOBESH, Martina (2010). “Costa Azul. Sempra in Baja” [en línea]. *The Baja Sun*. Disponible en <[thebajasun.com/uploads/Baja\\_Sun\\_July\\_2010.pdf](http://thebajasun.com/uploads/Baja_Sun_July_2010.pdf)>.
- ECONORTHWEST (2009). *Potential Economic Effects on the Local Community of the Proposed Multimodal Port at Punta Colonet, Mexico*. Oregon: ECONorthwest.
- ENERGY AND ENVIRONMENTAL RESEARCH ASSOCIATES (2009). *Evaluation of Punta Colonet Multimodal Project Plan*. Nueva York: EERA.
- EL UNIVERSAL (2008). “Para octubre, paquete ferroviario de Punta Colonet”. 2 de julio.
- EL REPORTERO FERROVIARIO (2007). “Quiere el ferrocarril UP la línea Colonet-EEUU” [en línea]. Disponible en <<http://www.erf.com.arg>>.
- ERICKSON, Richard A., y Steve N. Howell (2001). *Birds of the Baja Peninsula: Status, Distribution, and Taxonomy*. Colorado: American Birding Association.
- FORSTER, Bryan (2009). “A concise background and history of the Punta Colonet Multimodal project in Baja California”. *Border Brief*, 15 de diciembre.

- GANSTER, Paul, *et al.* (2000). "Overview-findings of Border Institute I". En *The U.S.-Mexican border environment: A road map to a sustainable 2020*, editado por Paul Ganster, 1-28. California: San Diego State University Press.
- GAUL, Damien (2008). "U.S. natural gas imports and exports: 2006" [en línea]. Energy Information Administration. Office of Oil and Gas. Disponible en <[http://www.eia.doe.gov/pub/oil\\_gas/natural\\_gas/feature\\_articles/2008/ngimpexp/ngimpexp.pdf](http://www.eia.doe.gov/pub/oil_gas/natural_gas/feature_articles/2008/ngimpexp/ngimpexp.pdf)>.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2007). "Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012" [en línea]. Disponible en <<http://www.infraestructura.gob.mx>>.
- GRISMER, L. Lee (2002). *Amphibians and Reptiles of Baja California. Including its Pacific Islands and the Islands of the Sea of Cortés*. Berkeley: University of California Press.
- HARO, Sergio, y Javier Cruz Aguirre (2009). "Fracasan megaproyectos en BC" [en línea]. *Zeta* 1855 (octubre). Disponible en <<http://www.zetatijuana.com>>.
- ILWIS 3.0 ACADEMIC USERS GUIDE (2001). The Netherlands: International Department for Aerospace Survey & Earth Sciences.
- INSTITUTO MUNICIPAL DE INVESTIGACIÓN Y PLANEACIÓN (2008). *Programa de Desarrollo Regional Región Colonet*. Ensenada: IMIP/Secretaría de Desarrollo Social/Hábitat.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2005). *II Censo de Población*. México: INEGI.
- INTERNATIONAL UNION FOR THE CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES (2010). *Statutes, including Rules of Procedure of the World Conservation Congress, and Regulations*. Suiza: IUCN.
- KJÆR, Mette (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- KOOIMAN, Jan (1993). "Socio-political governance: Introduction". En *Modern governance*, editado por Jan Kooiman, 1-8. Londres, Sage.
- LA JORNADA (2008). "Megapuertos: ¿sueño o realidad?". 24 de marzo.
- LANDELL-MILLS, Pierre, e Ismaïl Serageldin. (1992). "Governance and the external factor". En *Proceedings of The World Bank Annual Confe-*

- rence on Development Economics 1991*, 303-320. Washington: The World Bank.
- LINDQUIST, Diane (2006). "Property frenzy in Baja California" [en línea]. *The San Diego Union-Tribune*. Disponible en <[http://www.utsandiego.com/uniontrib/20060424/news\\_1n24punta.html](http://www.utsandiego.com/uniontrib/20060424/news_1n24punta.html)>.
- MARTÍNEZ VELOZ, Jaime (2006a). "Punta Colonet y el Cártel del Pacífico, I". *La Jornada*, 13 de octubre.
- MARTÍNEZ VELOZ, Jaime (2006b). "Punta Colonet y el Cártel del Pacífico, III". *La Jornada*, 10 de noviembre.
- MARTÍNEZ VELOZ, Jaime (2006c). "Punta Colonet y los intereses geopolíticos". *La Jornada*, 24 de noviembre.
- MELLINK, Eric (2002). "El límite sur de la región mediterránea de Baja California, con base en sus tetrápodos endémicos". *Acta Zoológica Mexicana (Nueva Serie)* 95: 11-23.
- NAUMAN, Talli (2006). "El Golfo de California: grandes proyectos sorprenden a comunidades pequeñas" [en línea]. *El Programa de las Américas del IRC*. Disponible en <<http://irgamericas.org>>.
- NAVA, José Luis (2007). "La administración de proyectos de infraestructura en México". Tesina. Centro de Actualización e Innovación Tecnológica del Colegio de Ingenieros Civiles de México.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (1993). *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance*. París: OECD.
- ORTIZ, Andrés (2000). "Aspectos socioculturales en la gestión ambiental: el caso de La Choya, Minera Hecla en Quitovac, Sonora". *Gaceta Ecológica* 52.
- PIERRE, Jon, y Guy Peters (2000). *Governance, Politics, and the State. Political Analysis*. Londres: Macmillan.
- POSADA GARCÍA, Miriam (2008). "Impulsa SCT el desarrollo del megapuerto Punta Colonet". *La Jornada* (8 de abril).
- PRATS, Joan (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- PRATS, Joan (2006). "Política y gestión pública: el impacto de la globalización". En *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*, editado por Joan Prats. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública/Plural Editores.
- PRONATURA (2002). *Herramientas legales para la conservación de tierras privadas y sociales en México*. México: Pronatura.
- RAMESH, Jairam (2010). "The two cultures revisited: Some reflections on the environment-development debate in India. Bangalore" [en línea]. Disponible en <[http://cmsdata.iucn.org/downloads/environment\\_vs\\_development\\_india\\_september\\_2010.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/environment_vs_development_india_september_2010.pdf)>.
- RESTREPO, Iván (2008). "Punta Colonet, tesoro nacional amenazado". *La Jornada*, 31 de marzo.
- RHODES, Roderick A. W. (1996). "The new governance: Governing without government". *Political Studies* 44 (4): 652-667.
- RIEMANN, Hugo, y Exequiel Ezcurra (2005). "Plant endemism and natural protected areas in the peninsula of Baja California, Mexico". *Biological Conservation* 122: 141-150.
- RIEMANN, Hugo, y Exequiel Ezcurra (2007). "Endemic regions of the vascular flora of the peninsula of Baja California, Mexico". *Journal of Vegetation Science* 18: 327-336.
- RODRÍGUEZ, María del Carmen, y Adolfo Ponce (1997). "Elementos para la integración de programas estatales para el fortalecimiento de la gestión ambiental municipal". *Gaceta Ecológica* 42.
- ROSAS, Lorena (2007). "Punta Colonet, negocio transexenal" [en línea]. *Revista Contralínea*. Disponible en <<http://www.contralinea.com.mx>>.
- SADALLA, Edward (editor) (2005). *The U.S.-Mexican Border Environment. Dynamics of Human-Environment Interactions*. Southwest Center for Environmental Research and Policy Monograph Series 11. California: SCERP/San Diego State University Press.
- SANTES-ÁLVAREZ, Ricardo (2004). "Gobernación ambiental en México en el marco del TLCAN (1993-2003). El desafío de los residuos industriales peligrosos". *Región y Sociedad* XVI (31): 3-38.



- SANTES-ÁLVAREZ, Ricardo (2009). *Replanteando la interacción gobierno-sociedad: lecciones de la gobernanación ambiental en la Franja México-Estados Unidos* [en línea]. Grupo Eumednet/Universidad de Málaga. Disponible en <<http://www.eumed.net/libros/2009c/603>>.
- SANTES-ÁLVAREZ, RICARDO (2010). “Gobernanza y medio ambiente: Lecciones de la frontera común de México y Estados Unidos”. En *Gobernanza ambiental para el manejo sustentable de recursos. La experiencia de Canadá en México*, coordinado por Laura Ruelas Mojardín. Xalapa: El Colegio de Veracruz.
- SOUTHWEST CENTER FOR ENVIROMENTAL RESEARCH AND POLICY (1999). *The U.S.-Mexican Border Environment: A Road Map to a Sustainable 2020*. Border Environment Research Report 5.
- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (2008a). “Proyecto multimodal Punta Colonet en Baja California” [en línea]. Disponible en <[http://www.sct.gob.mx/en/shownews/article/proyectomultimodal-puntacolonetenbajacalifornia/SCT\\_MASTER\\_02.avi](http://www.sct.gob.mx/en/shownews/article/proyectomultimodal-puntacolonetenbajacalifornia/SCT_MASTER_02.avi)>.
- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (2008b). *Punta Colonet Multimodal Project in Baja California*. México: SCT/Banobras.
- THE NATURE CONSERVANCY (2007). “Conservation vision for Bahía de San Quintín” (agosto).
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (1997). “Governance for sustainable human development” [en línea]. Disponible en: <<http://magnet.undp.org/policy/default.htm>>.
- VARGAS, Elizabeth (2009). “Colonet fuera Lobos” [en línea]. Disponible en: <<http://www.ensenada.net/reportajes/nota.php?idNota=177&idReportaje=24>>.
- WAPNER, Paul (1995). “The state and environmental challenges”. *Environmental Politics* 1 (4).
- WEISS, Thomas (2000). “Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges”. *Third World Quarterly* 21 (5): 795-814.

WIJKMAN, ANDERS (1998). "Does sustainable development require good governance?" *UN Chronicle* 1: 86-88.

Recibido: 10 de noviembre de 2011

Aceptado: 28 de septiembre de 2012