

# Bahías de Huatulco

## Reseña de la reubicación

PATRICIA OROZCO CERVANTES\*

La variedad de los atractivos naturales que México posee, aunada a la riqueza de su cultura, de su folkllore, de sus imponentes monumentos coloniales, vestigios prehispánicos y a la singular belleza de sus playas, constituían un patrimonio susceptible de valorizarse, tanto en el mercado nacional, como en el internacional. Asimismo, la posición geográfica de nuestro país le permite competir con ventajas comparativas, en la captación de turistas de uno de los principales mercados turísticos potenciales (los EE.UU. de Norteamérica).

Todos estos factores, en la década de los 70, hacían viable la puesta en marcha de un proyecto nacional de gran envergadura: el impulso a la actividad turística.

A partir de entonces, se consideró al turismo como una actividad prioritaria, por su capacidad de captar divisas, generar empleo, promover el desarrollo regional, así como propiciar el bienestar de las zonas marginadas del país.

El Gobierno Federal dispuso destinar recursos para el crecimiento del sector turismo, que hasta ese momento se había desarrollado de manera natural y cuyo principal destino a nivel internacional, era el Puerto de Acapulco.

La estrategia de desarrollo del sector, se orientó inicialmente a la selección de sitios con alto potencial turístico, preferentemente de playa y se consideraron varios puntos, tanto en el litoral del Pacífico, como en el Caribe mexicano.

La responsabilidad de incentivar dicha actividad a través del financiamiento a la hotelería y a la oferta

de infraestructura y equipamiento urbano-turístico recae, en el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), fideicomiso del Gobierno Federal encargado de impulsar la actividad turística a través de la promoción de inversiones y financiamiento de proyectos turísticos de gran calidad.

Es así que en 1969, se crea Cancún, como el primer Centro Turístico Integralmente Planeado, cuyo concepto se basa en un conjunto urbano-turístico, de imagen distintiva, contemplando no sólo la infraestructura necesaria para desarrollar la oferta de hospedaje, sino también el establecimiento de un centro de población, considerado como ciudad de servicios, que albergara a sus habitantes.

Posterior a la experiencia de Cancún, surgen los desarrollos turísticos de Ixtapa-Zihuatanejo, en la Costa Grande de Guerrero; Los Cabos y Loreto-Nopoló, en la Península de Baja California, y el de más reciente creación, Bahías de Huatulco, en la Costa de Oaxaca.

### **El proyecto turístico de Bahías de Huatulco**

Desde 1969 se concibió la idea de impulsar el Desarrollo Turístico de Bahías de Huatulco. Sin embargo, no pudo concretarse hasta principios de 1980, al quedar concluidas las carreteras Pochutla-Salina Cruz y Pochutla-Oaxaca, que permitieron el acceso a la zona, que hasta ese momento, estaba prácticamente incommunicada.

La decisión de realizar el proyecto turístico se fundamentó, en primera instancia, en apoyar el desarrollo económico y social del estado de Oaxaca y de la región de la costa. Lo anterior, a través de generar

---

\* Investigadora del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

empleos permanentes y mejor remunerados; propiciar la inversión y el flujo de capitales; así como incentivara algunos sectores de la economía, como el agropecuario, el industrial, y en forma sustancial, al de la construcción.

Otro aspecto fundamental de beneficio directo a la población y resultado de la creación del Desarrollo Turístico, derivaría de la dotación de servicios urbanos, suelo y vivienda para los núcleos de población que dependerían de la actividad turística.

Por lo que se refiere a la zona del Desarrollo Turístico, éste se ubica en el Municipio de Santa María Huatulco, cuya cabecera municipal lleva el mismo nombre y que, al momento de la expropiación, contaba con 2,500 habitantes asentados en pequeñas rancherías y caseríos dispersos a lo largo de la carretera Salina Cruz-Pochutla, en la zona comprendida entre los ríos Copalita, Coyula y la franja costera.

Las comunidades que resaltaban por su tamaño, historia e importancia eran Santa Cruz y Coyula, pero existían también Chahué, Tangolunda, Macuil, Copalita, Bajos del Arenal, Bajos de Coyula, Faisán y Xuchitl. Las principales actividades económicas que se desarrollaban en la zona eran la agricultura de autoconsumo (maíz, frijol y plátano) con bajos rendimientos, y la pesca en pequeña escala.

El proyecto inicia formalmente el 17 de abril de 1984, mediante la solicitud de expropiación de la reserva territorial de una superficie de 21,000 ha para destinarse al desarrollo turístico.

Dichos terrenos fueron puestos a disposición de FONATUR, con el fin de realizar obras de infraestructura y equipamiento necesario, y de acuerdo a un "Plan Maestro"<sup>1</sup> determinado.

La etapa de planeación del Desarrollo se inicia con la elaboración de los estudios y proyectos tendientes a definir el centro urbano-turístico, la introducción de los servicios básicos y la construcción de los caminos de acceso, así como del aeropuerto.

La realización de dichas obras, requeriría liberar una serie de terrenos en donde estaba asentada la población local, por lo que FONATUR conforma un equipo técnico-social, con experiencia en Desarrollo de la Co-munidad, que había trabajado en Ixtapa-Zihuatanejo y que se esperaba introdujera una visión social en el tratamiento de la reubicación y atención a las necesidades de la población afectada.

El trabajo del grupo de Desarrollo de la Comunidad de FONATUR, se orientó inicialmente al pago de las liquidaciones y a la negociación para las reubicaciones, resultando un trabajo arduo y desgastante.

La estrategia de promoción social, canalizó sus esfuerzos a preparar a la población para el cambio que

implicaba la creación del desarrollo turístico. En este sentido se hizo una labor de difusión, pero de manera especial, se enfocaron los recursos institucionales hacia una amplia labor educativa y de capacitación para toda la población.

El fundamento de lo que sería la reubicación de la población quedó estipulado en el convenio del 23 de mayo de 1984, que establecía el compromiso de FONATUR de realizar la "reordenación urbana" del poblado de Santa Cruz Huatulco, así como algunas acciones de mejoramiento urbano en los poblados de Bajos del Arenal y Bajos de Coyula.

La responsabilidad contraída por el Fondo con la comunidad de Santa María abarcaba tanto la dotación de una serie de obras de beneficio para toda la población, como la indemnización por las tierras expropiadas y por los bienes distintos de la tierra.

Lo anterior significaba que, por las características del proyecto turístico, la población que vivía en las áreas de playa debía ser reubicada a una zona previamente definida como urbana, denominada "Sector H" o la "Crucecita".

Las palapas de los pescadores debían dejar su lugar a la construcción de los grandes hoteles, las obras náuticas, el campo de golf y las áreas residenciales.

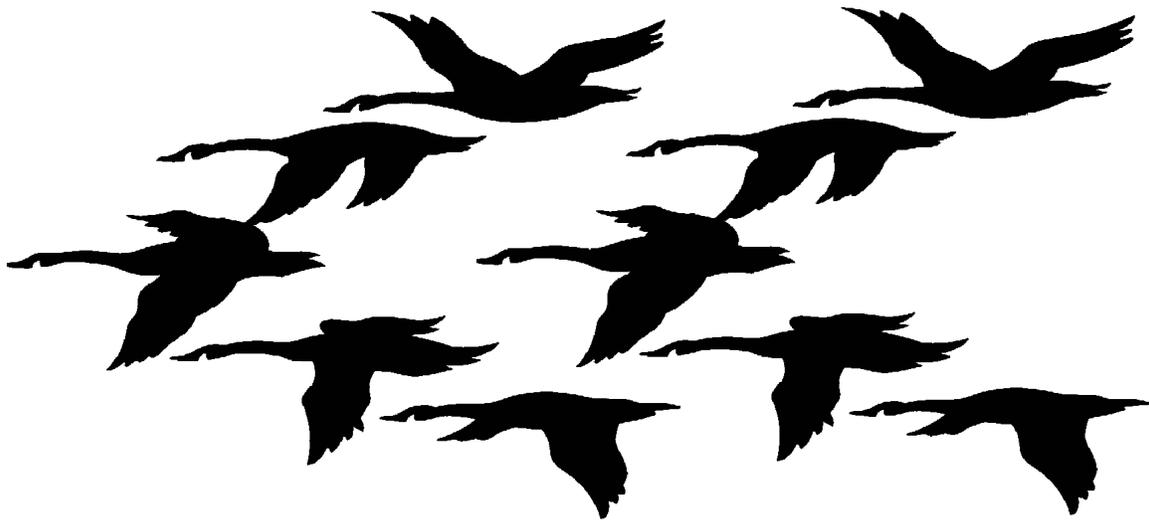
A partir de la firma del convenio de mayo de 1984, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), fue el encargado de emitir los pagos para la indemnización de los comuneros. Sin embargo, ante la dificultad de la negociación se creó la Comisión Mixta Liquidadora -conformada por autoridades federales (SECTUR, FONATUR, SARH, SRA), gobierno del estado, autoridades municipales y autoridades comunales-, para el pago de los bienes distintos a la tierra, estableciendo que, una vez efectuada dicha liquidación, la población debía renunciar a cualquier reclamación posterior y los obligaba a entregar sus tierras para que quedaran a disposición de FONATUR.

Sin embargo, de inmediato aparecieron las inconformidades, originadas por tres factores fundamentales: la indefinición de quiénes tenían la calidad de comuneros, la falta de actualización del "Censo Básico" y la inexistencia de un inventario exacto de los bienes a indemnizar.

El pago de las liquidaciones comenzaron por El Zapote y se desarrollaron en función de: a) las afectaciones hechas a las distintas comunidades; b) el requerimiento de las obras que se iban construyendo; c) el proceso de las reubicaciones y sobre todo, d) la organización y resistencia de los pobladores de cada una de las comunidades.

La primera obra importante fue la afectación de la zona del Aeropuerto, para la cual fue necesario reubicar a 19 familias que vivían en una pequeña localidad conocida como el Macuil. Al inicio de la negociación se acordó reubicarlos provisionalmente, se lotificó El Zapote; pero dicho proyecto fue modificado tres veces, lo que ocasionó desconfianza entre la población y renuencia a la afectación. Finalmente, las familias fueron reubicadas temporalmente en El Zapote, al tiempo que se les asignó un lote en el sector "H" y se les ayudó a construir su vivienda.

Respecto a la afectación del poblado de Santa Cruz y Chahué, estaba prevista en el convenio de mayo de 1984, sin embargo, el texto se prestó a diversas interpretaciones, lo que provocó que se insistiera en que, con la creación del Centro Turístico, se afectaría a la totalidad de la población, lo que ocasionó diversas reacciones, haciendo necesaria la intervención del Gobierno del Estado.



Las indemnizaciones continuaron pero los fondos previstos no fueron suficientes, por lo que se solicitó una asignación extraordinaria para dicho concepto y para la adquisición de material de construcción y el pago de diversos servicios que requerían los reubicados.

Resultado de la presión hecha por la población y aunque la Ley de la Reforma Agraria no estipula que se debe dotar a los comuneros afectados, se tomó la decisión de otorgarles dos lotes; uno de 400 m en la sección turística y un lote de 200 m<sup>2</sup> en la zona urbana. A los avencidados (población no originaria, con más de cinco años de residencia en el lugar) se les entregaría un lote de 150 m<sup>2</sup>.

A finales de 1985, se inició la reubicación de la "Zona A" que incluía a la mayoría de los asentamientos de Santa Cruz. La primera obra que se construyó fue la dársena, para lo cual fue necesario establecer un sistema de reubicación provisional, que consistía en

cambiar a una zona del poblado a quien fuese afectado, por tal razón FONATUR les construyó casas de madera y láminas de asbesto. En su inicio, hubo que reubicar a 14 personas, que no pudieron ser trasladados a La Crucecita, pues aún carecía de los servicios básicos. El problema se agudizó al iniciar el dragado, pues afectaba a la escuela primaria, a la casa del maestro y a un comunero que se opuso siempre al proceso.

La obra se interrumpió largo tiempo, lo que se sumó a la dificultad de liberar la zona que se destinaría a la construcción de los restaurantes (antes palapas), en donde residían y trabajaban los pescadores.

Ante la renuencia de la población de Santa Cruz, el Gobierno del Estado, ofreció adicionalmente a la entrega de los terrenos, la construcción de equipamiento en La Crucecita (kinder, primaria, clínica, mercado, tienda Conasupo, plaza principal y una unidad deportiva). Asimismo, los pagos de indemnización a las comunidades de Coyula, El Arenal y San Agustín, se

resolvieron con diferentes negociaciones. En el caso de Coyula y Rancho Cocuz, la experiencia adquirida con los pagos de Santa Cruz, les permitió una mayor organización y resistencia. Coyula representa además, el poblado más grande del Municipio, después de la Cabecera Municipal, y cuenta con los mejores terrenos de cultivo en la región. Lograr que la población aceptara que la tierra fuera expropiada fue sumamente difícil; por lo que, con respecto a sus terrenos, tuvo que establecerse el procedimiento de conteo de los bienes, predio por predio. Además, dicha población fue acrecentando sus demandas y su resistencia, e incrementando el valor que su tierra pudiera tener.

Para el caso de Coyula, el convenio de mayo de 1984, establecía que se destinarían 300 ha en Bajos de Coyula y 200 ha en Bajos del Arenal, para el cultivo intensivo de productos agropecuarios o agroindustriales, que satisficieran al desarrollo turístico. Dichas

superficies se transmitirían en pequeña propiedad (no más de 5 ha) a las personas que la comunidad dispusiera, procurando que los campesinos que adquirieran la titularidad, fueran los mismos que estaban explotando esos predios.

Por otra parte, con la participación de la SARH, de la SRA, del Gobierno del Estado, de SECTUR, de FONATUR y de las autoridades locales se realizarían los estudios, inversiones y obras necesarias para que éstos terrenos se convirtieran en una zona de riego, quedando pendiente la definición de la estrategia que se seguiría para la asignación y titulación de dichos predios.

Sin embargo, cuando la oposición y la actitud de los afectados se dificultó, fue necesario que la Comisión Mixta Liquidadora se trasladara a la promotoría en Pochutla, donde después de mucho tiempo se concluyó la indemnización. La resistencia continuó, al grado de impedir la presencia de cualquier dependencia federal o estatal dentro de la zona y obligando a FONATUR a cerrar las oficinas de Desarrollo de la Comunidad que tenía en Coyula. Los pagos del Arenal y San Agustín se resolvieron en bloque y tratados caso por caso. Por lo que se refiere a Tangolunda, eran pocos los comuneros y avecindados que vivían en el lugar y fueron reubicados en la "Sección H" de Santa Cruz.

En febrero de 1986, a instancias de la COCEI, se constituye el "Comité de Defensa de Santa Cruz", acordando con el Gobernador la solución de sus demandas. Posteriormente esta organización invadió terrenos para el asentamiento de una colonia popular dentro del área del desarrollo. Para lograr una solución integral de la reubicación, el Gobernador realizó una visita a Huatulco, decidiendo atender los intereses particulares de los distintos grupos, mismos que quedaron plasmados en los convenios del 17 y 20 de marzo de 1986. El primero señala que dentro del Plan Maestro, y de acuerdo a la vocación del uso del suelo, se ubicará a los sectores productivos en los sitios más adecuados para desarrollar sus actividades, asignándose el sector "H", zona urbana, hacia donde se reubicaría a los pobladores, "buscando solucionar el problema de habitación" y donde se les dotaría de todos los servicios necesarios. Dicho convenio ratificó el compromiso contraído con los comuneros y establecido

en mayo de 1984, definiéndose, que se les entregaría un lote de 200 m para su vivienda en la zona urbana, más un lote de 400 m dentro de la zona turística (Sector E). A los considerados como avecindados, se les asignaba un lote de 150 m<sup>2</sup> para edificar su casa habitación. Tanto los comuneros como los avecindados, podrían reutilizar los materiales provenientes de la demolición de su vivienda. Por su parte, el Gobierno del Estado, les proporcionaría material suficiente para construir una habitación de 4 X 4 m y un baño de 2 X 2 m.

De igual manera, el convenio señalaba que el reubicado que pretendiera efectuar edificaciones complementarias a las otorgadas, podría solicitar un crédito al Instituto de Vivienda de Oaxaca, para la construcción de una vivienda de interés social. También se establecía la obligación de FONATUR de asignar a los hijos de comuneros un lote de 200 m de terreno urbanizado y a los hijos de avecindado con familia (troncos de familia) un lote de 150 m<sup>2</sup> en la zona de La Cruzcecita.

Una vez entregado el lote con servicios por parte de FONATUR, los reubicados deberían iniciar dicha construcción y contarían con 30 días para desalojar el lote que antes ocupaban. Sin embargo,

en muchos de los casos, medió más de un año entre el pago de la indemnización y la entrega de su lote; por lo que aún cuando se había aceptado la reubicación, en el momento en que ésta debía realizarse ya no se estaba de acuerdo; teniendo que iniciar de nueva cuenta la negociación y el convencimiento.

Por lo que respecta a las palapas, que funcionaban como modestos restaurantes en la Bahía de Santa Cruz, FONATUR se comprometió a construirles 22 locales en el mismo sitio en donde se ubicaron, para ser vendidos bajo el régimen de propiedad condominal.

Adicionalmente, se indemnizaría a la sociedad cooperativa pesquera "La Santa María, S.C.L", por la planta procesadora asentada en dicha Bahía y FONATUR proporcionaría un terreno de 700 m<sup>2</sup>, construiría la oficina, una bodega y un local para la reparación de las embarcaciones, y designaría un lugar para el atraque de sus lanchas dentro de la dársena de Santa Cruz; misma que formaba parte de la infraestructura turística del Desarrollo.

Ambos convenios conforman la base de lo que debía ser el proceso de reubicación y de los compromisos



contraídos con la población. En febrero de 1987, la comunidad de Coyula se ampara contra la expropiación; amparo que le es denegado por la Suprema Corte de Justicia.

El grupo que se oponía en Santa Cruz, impidió la construcción de dos restaurantes y redactó un pliego de peticiones de cuya concesión dependería ser reubicados. El 20 de marzo de 1987, el Gobierno del Estado, hace público el acuerdo del Presidente de la República aceptando sus peticiones y otorgando los siguientes beneficios adicionales, de manera gratuita:

- Casa de 70 m<sup>2</sup> de construcción a comuneros y comuneros en trámite.
- Casa de 50 m<sup>2</sup> de construcción a vecindados.
- 400 m de terreno a los hijos de comunero con certificado.
- 400 m de terreno para los hijos de comunero con tres hijos o más, en edad ciudadana.
- 200 m<sup>2</sup> de terreno a los comuneros con hasta dos hijos en edad ciudadana.
- Lote urbano para "peticiones especiales".

Adicionalmente, a través de las negociaciones y de la presión de los grupos se lograron los siguientes beneficios:

- Gestión y otorgamiento de créditos a los pescadores para la adquisición de lanchas con motor fuera de borda, así como de fondo de cristal para recorridos turísticos.
- Gestión y otorgamiento de créditos para la compra de camiones de carga para el transporte de materiales de construcción; al igual que la concesión para la explotación de los materiales pétreos.

- Gestión y otorgamiento de crédito para la adquisición de vehículos, así como la concesión para el transporte urbano.

Por lo que respecta a los restaurantes, en abril de 1989 se logró que aceptaran el proyecto arquitectónico, pagar en mensualidades su costo y, para concluir su construcción, reubicarse de inmediato.

El proceso de reubicación fue extremadamente difícil, ya que en él intervino la presión de los grupos, el oportunismo de sus líderes, el populismo del Gobierno del Estado –enarbolando la reubicación como bandera social–, la indefinición de una política para dar atención a las demandas sociales, los múltiples cambios de dirección de FONATUR y el poco peso dado a los trabajadores sociales del Fondo, a diferencia de la importancia que daban al trabajo técnico. Todo lo anterior fue aprovechado por la población para lograr con cada presión algún beneficio adicional.

El proceso de reubicación de los restauranteros de la Bahía de Santa Cruz, concluyó 8 años después, quedando aún pendiente un caso.

#### **Notas:**

- <sup>1</sup> Plan Maestro: conceptualiza un esquema básico de planeación, seguimiento y control de los aspectos que intervienen en la creación del desarrollo turístico (uso y densidad del suelo), imagen arquitectónica, infraestructura y equipamiento, entre otros, mismos que son sustentados por toda una serie de estudios, anteproyectos y proyectos ejecutivos de diagnóstico y pronóstico, normatividad, estrategia programática e instrumental y, en el caso de Huatulco, busca armonizar el desarrollo turístico con la conservación ecológica.