

En López Bárcenas, Francisco, *Indigenismo, violencia y despojo: entre la lucha por la autonomía indígena y el despojo neoliberal*. Oaxaca (México): Centro Interdisciplinar para la Investigación de I.

El Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec.

Gómez-Martínez, Emanuel.

Cita:

Gómez-Martínez, Emanuel (2021). *El Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec*. En López Bárcenas, Francisco *Indigenismo, violencia y despojo: entre la lucha por la autonomía indígena y el despojo neoliberal*. Oaxaca (México): Centro Interdisciplinar para la Investigación de I.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/emanuel.gomez/43>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/ptrt/td5>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Indigenismo, violencia y despojo, coordinado por Francisco López Bárcenas y con ensayos de Diana Manzo, Emmanuel Gómez Martínez y Pedro Matías da cuenta de la disputa por otro futuro indígena en el marco de la 4T. Con una mirada a profundidad en Oaxaca y sus violencias, el libro ofrece también una visión panorámica de las resistencia de los pueblos originarios al neoliberalismo.

Conocedores de gran calado de las vicisitudes y entretelones de la lucha indígena, los cuatro autores nos ofrecen una visión informada y reflexiva de hechos aparentemente inexplicables. Lo que en la prensa nacional se presenta como noticias inconexas y, en ocasiones, caóticas, en el libro aparecen como relatos coherentes, estructurados e intellegibles.

Este es un libro clave para comprender a cabalidad una de las piezas claves del rompecabezas de la 4T. Un libro de lectura obligatoria para todos aquellos interesados en comprender la compleja relación entre un movimiento popular de largo aliento y un gobierno que se propone reformar el régimen político sin renunciar a emprender megaproyectos.



ISBN: 978-607-98521-3-9



F. LÓPEZ BÁRCENAS
COORDINADOR

INDIGENISMO, VIOLENCIA Y DESPOJO

INDIGENISMO, VIOLENCIA Y DESPOJO

FRANCISCO
LÓPEZ BÁRCENAS
COORDINADOR

INDIGENISMO, VIOLENCIA Y DESPOJO

**Entre la lucha por la autonomía indígena
y el acoso neoliberal**

Coordinador:
Francisco López Bárcenas

López Bárcenas, Francisco. Coord.
Indigenismo, violencia y despojo: Entre la lucha por la
autonomía indígena y el acoso neoliberal. - 1a ed . - Oaxaca:
Centro Intradisciplinar para la Investigación de la Recreación,
A.C. y Pez en el árbol, 2021.
200p. ; 21 x 14 cm.

ISBN 978-607-98521-3-9

Diseño de cubierta: Lourdes Josefina García Barranca

Diseño de interiores: Roberto Ramírez Alcántara

Fotografía de cubierta:Asambela Popular contra la minería
extractiva. Daniel Debo Armenta

1a. Edi. Oaxaca, Mayo de 2021



© de los textos, Francisco López Bárcenas

<https://www.franciscolopezbarcenass.org/>

ÍNDICE

Quiénes somos / Tu laadu <i>Irma Pineda Santiago</i>	6
Neoindigenismo y 4t <i>Luis Hernández Navarro,</i>	9
El gobierno de la 4t y los pueblos indígenas <i>Francisco López Bárcenas</i>	21
Oaxaca y sus masacres <i>Pedro Matías</i>	61
El Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec <i>Enmanuel Gómez Martínez</i>	95
San Mateo del Mar: entre la autonomía y el acoso neoliberal <i>Diana Manzo</i>	147
Anexo Fotográfico: <i>Daniel Debo Armenta, Fidel Cruz, Félix Reyes Matías, Jorge Luis Plata, Verónica Velásquez</i>	199

EL CORREDOR INTEROCEÁNICO DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC

Emanuel Gómez Martínez

Introducción

Uno de los proyectos de inversión más ambiciosos en México es el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT), conocido también como Megaproyecto del Istmo, al grado que se propone como objetivo, reposicionar el lugar que tiene México en la geoeconomía mundial, pues se pretende abrir una vía alterna al Canal de Panamá para la comunicación entre las economías más grandes de Norteamérica, Sureste asiático y la Unión Europea. Al mismo tiempo, se pretende detonar procesos de inversión pública y privada, nacional y extranjera, orientados por programas de desarrollo sustentable, urbano, rural, industrial, de comunicaciones, transporte marítimo, terrestre y aéreo. El Megaproyecto del Istmo ha sido planteado con diferentes propuestas desde 1977, con pocos avances en su implementación. Pese a que no se ha concluido el eje central del proyecto, esto es, la modernización de la vía férrea y el sistema de comunicación multi-modal entre los puertos de Coatzacoalcos (Veracruz) y Salina Cruz (Oaxaca), es evidente que el sistema regional de ciudades ha crecido, sin mucha planeación.

El proyecto Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT), incluye un primer radio de acción 50 km alrededor del eje carretero-ferroviario entre Coatzacoalcos y Salina Cruz, y un segundo radio que incluye a los municipios oaxaqueños y veracruzanos vecinos. Se trata de 31 municipios veracruzanos y 46 oaxaqueños (Ver Tabla 1), de los que nos centraremos en el estudio del Istmo oaxaqueño.

En este documento ubicamos el contexto del programa de inversión CIIT y analizaremos la información tomando en cuenta las condiciones sociales. Para complejizar la problemática social se revisaron estadísticas, documentos oficiales y literatura especializada en estudios del desarrollo regional. Para analizar el impacto social del programa de inversión, se reunieron evidencias empíricas de la crisis social existente en la región por la imposición de programas de inversión entre los que destaca el corredor eólico, y por procesos regionales desestructurantes como la pobreza. Factores no planeados, como el terremoto de 2017, han profundizado esta crisis social; situaciones de crisis recurrente como los conflictos agrarios y electorales, dejan claro que en la región hay débiles procesos de gobernanza y que requieren profundizarse a partir de estudios de caso.

El primer apartado de este capítulo es un perfil regional del Istmo de Tehuantepec, con sus características geográficas, demográficas y humanas, con el que nos acercaremos a la crisis social que hay en la región, las condiciones de pobreza y conflicto recurrente. El segundo apartado es una síntesis del Megaproyecto del Istmo con base en los antecedentes del actual programa CIIT, de tal manera que podamos tener puntos de comparación con las versiones anteriores del proyecto. El tercer apartado resume el marco de evaluación de los programas de inversión a partir de los derechos humanos reconocidos en las leyes federales y con base en los informes de los relatores de la ONU en la materia. Este apartado se concluye analizando los casos más notables de violaciones a los derechos humanos asociados al programa de inversión.

Perfil regional del Istmo de Tehuantepec

Existen diferentes maneras de aproximarse al Istmo de Tehuantepec como región, según si se utilizan criterios

geográficos, políticos o culturales. Desde la geografía, un “istmo” es un estrecho terrestre ubicado entre dos mares, siendo los istmos más conocidos en el mundo el de Suez, en Medio Oriente, y el de Panamá, en Centroamérica. Menos conocido es el istmo mexicano, o de Tehuantepec, puente terrestre entre el Golfo de México, al norte, y el Golfo de Tehuantepec, al sur, mares interiores que forman parte de los océanos Atlántico y Pacífico, respectivamente.¹

Considerando el perfil orográfico del Istmo, es posible subdividirlo en tres regiones geográficas: norte, centro y sur.² Considerando las fronteras políticas interiores de México, el Istmo de Tehuantepec incluye el Sur-Sureste del estado de Veracruz, región que también se conoce como Sotavento o Istmo Veracruzano, extendiéndose desde Los Tuxtlas hasta Las Choapas, pasando por el complejo urbano-industrial de Coatzacoalcos-Minatitlán-Cosoleacaque. Esta región, una de las más dinámicas del Sureste de México por su economía industrial, petrolera y comercial, es lo que podemos denominar norte del Istmo, Sotavento, o Istmo Veracruzano. Los pueblos indígenas de esta región son los popolucas, nahuas de Veracruz y zapotecos, así como una infinidad de familias de diversas identidades étnicas, nacionales e internacionales que han inmigrado atraídos por la economía industrial y constituyen una sociedad multicultural.³

1 Lèonard, Eric, et. al. «Introducción. La región inasequible: Estado, grupos corporados, redes sociales y corporativismos en la construcción de los espacios del Istmo mexicano». *El istmo mexicano: una región inasequible. Estado, poderes locales y dinámicas espaciales (siglos XVI-XXI)*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Ed. de la Casa Chata, Institut de Recherche pour le Développement (IRD), 2009, pp. 19-20.

2 Toledo, Alejandro. *Geopolítica y desarrollo en el Istmo de Tehuantepec*. Centro de Ecología y Desarrollo, 1995.

3 Uribe, Manuel. *Fiesta y Mayordomía en el Istmo Veracruzano de México*:

Las cordilleras centrales del Istmo se elevan hacia el poniente internándose en la Sierra Mixe en los municipios “sanjuanés”: San Juan Guichicovi, San Juan Mazatán y San Juan Cotzocón, y hacia el poniente en los municipios zoques de la Selva de Los Chimalapas, con cabeceras municipales en Santa María y San Miguel Chimalapa, separados por la Sierra Atravesada, y extendiéndose en un impenetrable nudo montañoso hasta los límites con Cintalapa, Chiapas, y con Uxpanapa, Veracruz. Las culturas dominantes en esta región central del Istmo, los mixe-zoque-popoluca, comparten una raíz etnolingüística común con lo que anteriormente se conocía como cultura olmeca.⁴ La diversidad cultural del macizo montañoso central del Istmo incluye relaciones con grupos de pueblos tsotsiles procedentes de Los Altos de Chiapas que se asentaron en diferentes oleadas migratorias por los procesos de colonización de la selva y deforestación,⁵ no sin conflictos agrarios de por medio, en la zona oriente de

Identidad étnica y mayordomías en zonas de alta concentración industrial. Editorial Académica Española, 2012; Uribe, Manuel, «Minatitlán: la construcción de una urbe multicultural en el Istmo veracruzano». *Ulúa. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, vol. 6, 2005.

4 Foster, George. *Los mixe-zoque-popoluca*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, CIESAS, Instituto Oaxaqueño de las Culturas, IOC, 1995; Lowe, Gareth. *Los olmecas: diez preguntas*. Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH, Centro de Investigaciones Humanísticas de Mesoamérica y el Estado de Chiapas, UNAM, 1998; Bartolomé, Miguel Alberto & Alicia Barabás. «La herencia olvidada: los zoques de Oaxaca». *Anuario 1993*, Instituto Chiapaneco de Cultura, Consejo Estatal de Fomento a la Investigación y Difusión de la Cultura, 1994.

5 De Teresa, Ana Paula. *Los vaivenes de la Selva: El proceso de reconstitución del territorio zoque de los Chimalapas*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, UAM-I, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT, 2000.

Los Chimalapas, aunque en la práctica mantienen relaciones familiares, sociales y alianzas políticas.⁶

Al sur, el Istmo es característico por las fuertes corrientes de viento de la región conocida como La Ventosa, en donde se encuentra el complejo urbano de Ixtepec, Juchitán, Tehuantepec y Salina Cruz, poblados en los que es predominante la cultura zapoteca del istmo, famosa por sus fiestas⁷ y por su propia perspectiva de la diversidad de género y sexo.⁸ La cultura zapoteca del Istmo, o *istmeña*, se extiende por los municipios comunicados por la carretera panamericana costera, hacia Oaxaca, por la Sierra Chontal, hacia Huatulco y Pochutla, pasando por Salina Cruz, en la Costa Chontal, y hacia el oriente por Unión Hidalgo, Niltepec, Zanatepec y Tapanatepec y Chahuities, el último municipio oaxaqueño antes de llegar a Arriaga y Tonalá, en la Costa de Chiapas.

Más al sur se encuentra la región huave, en donde viven los pueblos ikoot, o “mareños”, en los poblados San Mateo del Mar, San Dionisio del Mar, Santa María del Mar y San Francisco del Mar, pueblos pescadores que se desplazan en

6 Del Carpio-Penagos, Carlos Uriel. «Colonización ejidal de la franja fronteriza Chimalapa». *Anuario 2002*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica., 2004; Lisboa, Miguel. «Anuario 1999». *Génesis de un conflicto agrario y de límites en el noroeste de Chiapas: la Selva Chimalapa*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas/CESMECA, 2000; Gómez Martínez, Emanuel. «Conflictos territoriales en Los Chimalapas». *Los zoques de Oaxaca. Un viaje por Los Chimalapas. México*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH, 2008.

7 Miche, Aurelia. «Treinta años de modernización en Juchitán velas, fiestas y cultura zapoteca en los procesos de transformación social». *Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, vol. 50, 2006.

8 Gómez-Suárez, Águeda & Marinella Miano-Borusso. «Dimensiones simbólicas sobre el sistema sexo/género entre los indígenas zapotecas del Istmo de Tehuantepec (México)». *Gazeta de Antropología*, vol. 22, n.º 23, 2006.

lanchas motorizadas en el sistema lagunar de aguas salobres (entre dulces y saladas) más grande de México, nombrados Mar Superior, Mar Inferior y compartido con la Costa de Chiapas, el Mar Muerto. La cultura de los huaves incluye sincretismos de la religión católica con su peculiar cosmovisión de la tierra, el mar, la lluvia, el viento y las tormentas tropicales.⁹

Se han encontrado evidencias en la oralidad de estos pueblos de que comparten creencias, por ejemplo, en los naguales, o en el carácter dual de animales de tierra y mar, como las tortugas o las serpientes.¹⁰ A través de las fiestas y tradiciones regionales, los pueblos indígenas del Istmo estrechan vínculos, se visitan durante las mayordomías, se olvidan los problemas y se establecen relaciones de parentesco, familiares y de amistad. Los rituales de unión familiar como bodas y compadrazgos, son muy importantes y comunes entre zapotecos, mixtecos, mixes, zoques, huaves, chontales y mestizos, las tradiciones se festejan en la *Gundaliza'a*, equivalente a la *Guelaguetza*, fiesta regional que en la lengua zapoteca del Istmo significa “acción de parentesco”, “ser parientes”, o “hermandad”.¹¹

9 Filgueiras-Nodar, José María. «La Danza de la Serpiente de los mero ikoots de San Mateo del Mar (Tehuantepec, Oaxaca) desde la ética ambiental comparada». *Ciencia y mar*, vol. 17, n.º 50, 2013; Signorini, Italo, Rito y mito como instrumentos de previsión y manipulación del clima entre los huaves de San Mateo del Mar (Oaxaca, México), 1994.

10 González-Pérez, Damián. «De naguales y culebras. entidades sobrenaturales y “guardianes de los pueblos” en el Sur de Oaxaca». *Anales de Antropología*, vol. 47, n.º 1, 2013.

11 Hernández-Gutiérrez, Víctor Manuel. *Guendaliza: Encuentro étnico y festivo en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca. Huaves, Mixes, Zoques, Chontales, Zapotecos y Mixtecos como parte de su Desarrollo Cultural*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, UAM-X, 2009.

Población

Con una enorme superficie de 20 756.26 km²,¹² mayor incluso a la República de El Salvador,¹³ el istmo oaxaqueño se subdivide en dos distritos administrativos, Juchitán y Tehuantepec. Como se puede ver en la Tabla 1, de los 46 municipios incluidos en el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT), 18 tienen más de 10 mil habitantes, destacando 3 ciudades con más de 50 mil, y que por lo mismo tienen ya problemas propios de ciudades: crecimiento desordenado, desempleo, hacinamiento, drogadicción, delincuencia juvenil, basura, entre otros. Sin embargo, desde la perspectiva del desarrollo humano, esta red de ciudades y poblados regionales constituye el espacio regional en el que es posible planear el crecimiento social y económico. Evidentemente, se requiere revisar y actualizar los planes de crecimiento urbano, catastro, ordenamiento territorial. Si organizamos los municipios en orden descendente considerando el tamaño de la población al 2010, obtenemos cuatro tipos de poblados: 6 ciudades regionales, y 40 municipios que pueden clasificarse como ciudades pequeñas y poblados menores. Esta clasificación es útil si consideramos el conjunto de población: entre las 6 ciudades regionales del Istmo, sumaban 329,892 personas, y los 40 municipios restantes sumaban 316,256 habitantes.

12 Oaxaca, Gobierno del Estado de. «Regiones de Oaxaca: Istmo». *oaxaca.gob.mx*, 2020, <https://www.oaxaca.gob.mx/regiones/>

13 Wikipedia. *El Salvador*. 2020, https://es.wikipedia.org/wiki/El_Salvador

Tabla 1. Población total por municipio, Istmo de Tehuantepec, Oaxaca, al 2010

Clave (estado y municipio)	Nombre del municipio	Población total, 2010	Tipología
20043	Juchitán de Zaragoza, Heroica Ciudad de	93,038	Ciudad regional
20079	Salina Cruz	82,371	Ciudad regional
20515	Santo Domingo Tehuantepec	61,872	Ciudad regional
20057	Matías Romero Avendaño	38,019	Ciudad regional
20198	San Juan Guichicovi	28,142	Ciudad regional
20014	Ciudad Ixtepec	26,450	Ciudad regional
20190	San Juan Cotzocón	22,356	Ciudad pequeña
20207	San Juan Mazatlán	17,100	Ciudad pequeña
20124	San Blas Atempa	17,094	Ciudad pequeña
20427	Santa María Petapa	15,387	Ciudad pequeña
20005	Asunción Ixtaltepec	14,751	Ciudad pequeña
20248	San Mateo del Mar	14,252	Ciudad pequeña

EL CORREDOR INTEROCEÁNICO DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC

Clave (estado y municipio)	Nombre del municipio	Población total, 2010	Tipología
20327	San Pedro Tapanatepec	13,992	Ciudad pequeña
20557	Unión Hidalgo	13,970	Ciudad pequeña
20010	El Barrio de la Soledad	13,608	Ciudad pequeña
20418	Santa María Jalapa del Marqués	11,888	Ciudad pequeña
20525	Santo Domingo Zanatepec	11,218	Ciudad pequeña
20025	Chahuities	11,105	Ciudad pequeña
20307	San Pedro Huamelula	9,594	Poblado menor
20143	San Francisco Ixhuatán	8,959	Poblado menor
20407	Santa María Chimalapa	8,506	Poblado menor
20513	Santo Domingo Petapa	8,394	Poblado menor
20030	El Espinal	8,310	Poblado menor
20441	Santa María Xadani	7,781	Poblado menor
20505	Santo Domingo Ingenio	7,554	Poblado menor
20141	San Francisco del Mar	7,232	Poblado menor
20498	Santiago Yaveo	6,665	Poblado menor

Clave (estado y muni- cipio)	Nombre del municipio	Pobla- ción to- tal, 2010	Tipología
20265	San Miguel Chimalapa	6,608	Poblado menor
20052	Magdalena Tequisistlán	6,182	Poblado menor
20066	Santiago Niltepec	5,353	Poblado menor
20036	Guevea de Humboldt	5,285	Poblado menor
20130	San Dionisio del Mar	5,098	Poblado menor
20470	Santiago Lachiguiri	4,693	Poblado menor
20421	Santa María Mixtequilla	4,442	Poblado menor
20305	San Pedro Comitancillo	3,944	Poblado menor
20453	Santiago Astata	3,915	Poblado menor
20412	Santa María Guienagati	3,286	Poblado menor
20472	Santiago Laollaga	3,198	Poblado menor
20231	San Lucas Camotlán	3,026	Poblado menor
20308	San Pedro Huilotepec	2,839	Poblado menor
20075	Reforma de Pineda	2,671	Poblado menor
20465	Santiago Ixcuintepc	1,568	Poblado menor
20508	Santo Domingo Chihuitán	1,521	Poblado menor
20053	Magdalena Tlacotepec	1,221	Poblado menor

EL CORREDOR INTEROCEÁNICO DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC

Clave (estado y municipio)	Nombre del municipio	Población total, 2010	Tipología
20440	Santa María Totolapilla	896	Poblado menor
20282	San Miguel Tenango	794	Poblado menor
	TOTAL	646,148	

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2010). Censo general de población y vivienda 2010.

En cuanto al Índice de Desarrollo Humano,¹⁴ indicador compuesto por los índices de ingreso, salud, y educación, encontramos datos de 2010 y 2015 que nos permiten afirmar que hay índices más descuidados que otros.

Si comparamos este indicador con los datos encontrados, tenemos que la calidad de vida se ha deteriorado entre 2010 y 2015: el índice de ingreso se redujo de 0.66 a 0.63, el índice de salud disminuyó 0.82 a 0.81 y el índice de educación se mantuvo sin cambios y en un nivel muy bajo, al mantenerse en 0.52. En términos generales, diríamos que en la región oaxaqueña del Istmo hay ingresos apenas suficientes para resolver las necesidades de gasto alimentario, índices de salud mejor calificados pero aún insuficientes y un rezago evidente en la educación. En síntesis, tenemos un índice apenas superior al 0.6 por ciento, es decir que de 10 personas 6 tienen calidad de vida aceptable y 4 tienen una vida precaria.

Así son las condiciones del desarrollo humano entre la

14 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local. Base de datos*. 2019, <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/informe-de-desarrollo-humano-municipal-2010-2015--transformando-.html>

población del Istmo, si bien no es la región más pobre de Oaxaca y seguramente hay mucho más oportunidades que en otras regiones como la Sierra Sur o la Mixteca, la población merece mucho mejor calidad de vida. Por ejemplo, en lo que respecta a educación, es sorprendente que haya índices tan bajos de acceso a la educación, apenas superiores al 0.5 por ciento, siendo que es una región con infinidad de expresiones de una cultura regional viva, y es conocida por ser cuna de creadores, artistas e intelectuales, infinidad de músicos, poetas, escritores e investigadores en ciencias sociales y humanidades, de los que destacan el pintor Francisco Toledo y el escritor Andrés Henestrosa. El Istmo es una región que en el siglo XX inspiró a cineastas como Sergei Eisenstein, artistas plásticos como Diego Rivera y Frida Kahlo, actrices como María Félix, fotógrafos como Tina Modotti y Manuel Álvarez Bravo, artistas multidisciplinarios como Miguel Covarrubias, autor de *El Sur de México*, la que podría considerarse como la mejor etnografía de los zapotecos del Istmo.

Mención aparte nos merecen las mujeres del Istmo de Tehuantepec, claramente visibles en las actividades del comercio regional, reconocidas por feministas por su papel predominante en la sociedad istmeña y su participación en la política local, mitificadas por su notable protagonismo y subjetividad, al grado que se ha mitificado el poder de decisión de las mujeres del Istmo como un supuesto matriarcado.¹⁵

Organización agraria

La tenencia de la tierra incluye propiedad social en forma de ejido o de comunidad y propiedad privada, y si bien la

15 Dalton-Palomo, Margarita. *Mujeres: género e identidad en el Istmo de Tehuantepec. Oaxaca*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS, 2010.

información del Registro Agrario Nacional (RAN) sólo reporta las unidades agrícolas con proceso de registro concluido, tenemos que en el Istmo oaxaqueño hay por lo menos 161 ejidos, en los que hay más de 477 mil hectáreas (has), y 46 comunidades agrarias registradas, con más de un millón 472 mil has, sumando 207 núcleos agrarios de propiedad social plenamente registrados y 1.950 millones de has en total. Habría que considerar, adicionalmente, que el proceso de dominio pleno de las tierras en posesión por los sujetos agrarios está incompleto: según el RAN, en el istmo oaxaqueño hay 6 municipios de los que no se cuenta con información, posiblemente por rechazo de las comunidades agrarias y su sistema de autoridades por asamblea a ser incluidos en el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) y su equivalente para los Derechos Comunales (PROCEDECOM). Es necesario profundizar estudios sobre la situación agraria a partir de una revisión amplia de las formas específicas de tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, para lo que habría que poner especial atención a los núcleos agrarios de los municipios que no aparecen en los registros: El Espinal, Santa María Mixtequilla, Santa María Petapa, Santa María Xadani, Santiago Ixcuintepepec y Unión Hidalgo.¹⁶

La peculiaridad de la tenencia de la tierra en México ha sido tratado como un caso *sui generis*, por considerar que las complejas relaciones de poder, economía, sociedad y cultura que se reproducen en cada núcleo agrario expresan sus contradicciones en las asambleas ejidales y comunales. Un claro ejemplo de problema no resuelto, es la herencia de la tierra, Más compleja resulta la organización agraria en el contexto jurídico actual, ya que después de las reformas al artículo 27 constitucional, la organización agraria se volvió

16 Registro Agrario Nacional (RAN). *Padrón e historial de núcleos agrarios*. 2020. <https://phina.ran.gob.mx/index.php>

más compleja aún más, al incluirse la posibilidad de certificar las propiedades agrarias, rentar las tierras a empresas o particulares, venderlas o heredarlas, así como la posibilidad de que las comunidades agrarias cambien su estatus jurídico, por ejemplo, de ejido a propiedad privada, de propiedad privada a ejido, de comunidad agraria a ejido. De tal manera que para tener un panorama completo de la cuestión agraria en la región, sería necesario hacer estudios *ad hoc* a cada caso.¹⁷

Entre los conflictos agrarios en la región, además de los municipios ya mencionados, destaca el conflicto entre pueblos que comparten la frontera entre Oaxaca y Chiapas a la altura de Los Chimalapas y Cintalapa, problema derivado de la dotación de tierras ejidales a favor de campesinos de Cintalapa, encima de bienes comunales del territorio de las comunidades agrarias de San Miguel y Santa María Chimalapa. El conflicto abarca 160,000 hectáreas y es una larga historia de encuentros y desencuentros, todos ellos desafortunados, entre pobladores de origen zoque, tsotsil y mestizos que han llegado a vivir a la región desde mediados del siglo XX, atraídos por la riqueza forestal de los bosques y selvas de la región y por los procesos de colonización inducida.¹⁸

17 Torres-Mazuera, Gabriela. «El ejido posrevolucionario: de forma de tenencia *sui generis* a forma de tenencia *ad hoc*.» *Península*, 7(2), 69-94.» *Península*, vol. 7, 2, 2012.

18 Gómez Martínez, Emanuel. «Conflictos territoriales en Los Chimalapas». *Los zoques de Oaxaca. Un viaje por Los Chimalapas. México*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH, 2008; Del Carpio-Penagos, Carlos Uriel. «Colonización ejidal de la franja fronteriza Chimalapa». *Anuario 2002*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica., 2004; De Teresa, Ana Paula. *Los vaivenes de la Selva: El proceso de reconstitución del territorio zoque de los Chimalapas*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, UAM-I, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT, 2000.

Evidentemente, sin seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, los pobladores de estas zonas de conflicto no tienen acceso pleno a los recursos ambientales básicos para su reproducción social (tierra, agua, bosques, otros), los programas de gobierno tienden a ser cancelados por atender emergencias sociales surgidas por diferendos entre los pobladores y en general las posibilidades de mejorar la calidad de vida se limitan a los momentos en que no hay conflictos sociales entre vecinos. Sin embargo, han pasado tantas décadas que la población se encuentra emparentada entre zoques de Oaxaca, con zoques de Chiapas, tsotsiles, zapotecos y mestizos, por lo que se trata de relaciones interétnicas pacíficas y colaborativas, en un contexto de estructura agraria mal ejecutado.¹⁹

Economía

Según cálculos oficiales, en los últimos cuarenta años la población total de Oaxaca prácticamente se ha duplicado, al pasar de 2.4 a 4.1 millones de personas entre 1980 y 2020.²⁰ La contribución de Oaxaca a la economía de México se ha reducido, pues si bien en 1980 el valor bruto de la economía de Oaxaca participaba en el PIB total de México con un humilde 1.9 por ciento, en 2018 la participación fue aún menor, con tan sólo 1.4 por ciento,²¹ y si se extrapolan los datos para calcular el dato en el año 2020, tendríamos una contribución de tan

19 Amoroz, Iliana. «Zoques Chimalapas. Reconfiguraciones identitarias para la defensa del territorio». *Entre Diversidades*, 2015.

20 Consejo Nacional de Población, (CONAPO). *Indicadores demográficos de México de 1970 a 2050*. 2018, http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index.html

21 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). *Producto Interno Bruto por entidad federativa. Serie retroalimentada reducida. Archivo de datos recuperado de: PIB por Entidad Federativa (PIBE). Base 2013*. 2020, <https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2013/>

sólo 0.61 por ciento, y eso sin considerar la crisis económica por COVID-19.

El gasto público destinado a Oaxaca ha tratado de amortiguar esta situación crítica: considerando la información disponible, sumando las aportaciones anuales del gobierno federal al gobierno estatal y municipales a través de los ramos 28 y 33, además de los subsidios para el desarrollo regional incluidos en el ramo 25, tenemos que el presupuesto total se ha multiplicado más de cinco veces al pasar de 8,894 millones de pesos (MMP) en 1998, a 46,740 MMP en 2014.²²

La economía del Istmo oaxaqueño está concentrada en las seis ciudades regionales: Juchitán, Salina Cruz, Tehuantepec, Matías Romero, San Juan Guichicovi e Ixtepec. En estas ciudades habita el 51 por ciento de la población total y se encuentra ocupada el 53 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA). Si consideramos que el acceso a la educación es una estrategia de movilidad social y económica, por la oportunidad de mejorar las condiciones laborales y mejorar los ingresos, en el Istmo oaxaqueño hay serias dificultades pues el promedio regional de grados cursados es de seis años, es decir, tres años de preescolar y tres de primaria, aunque en las ciudades regionales el promedio es de 7.5 grados cursados, es decir, que los niños abandonan la primaria a la mitad del cuarto grado.

El 35 por ciento de la PEA de las ciudades regionales y hasta el 44 por ciento de los otros 40 municipios se ocupa principalmente en el sector primario: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, recolección, caza. El sector industrial (transformación o maquila en fábricas y explotación minera) ocupa únicamente al 17 por ciento de la PEA, lo mismo en las ciudades regionales que en el resto de la región. Las ciudades

22 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Gasto federal transferido a los gobiernos locales (Millones de pesos). 1998-2014*. 2015.

tienen un papel comercial muy importante, por lo que en las ciudades ocupa al 13 por ciento de la PEA y en los otros 40 municipios se ocupa al 10 por ciento. En el sector servicios, que incluye a profesionistas que se desempeñan en empresas o despachos, así como al sector comunicaciones y gobierno, las ciudades del Istmo ocupan al 33 por ciento de la PEA, y en los otros 40 municipios se ocupa al 26 por ciento de la fuerza laboral.²³

Desarrollo rural

Para comprender la complejidad agropecuaria del Istmo oaxaqueño, en la que se desempeña entre el 35 y el 44 por ciento de la PEA, revisaremos los datos del último ciclo agropecuario, 2019, a partir de los siguientes temas: sistema agrícola, principales cultivos, superficie sembrada, rendimientos y valor de la producción.

La agricultura está organizada en dos ciclos, los cultivos anuales se siembran en el ciclo Primavera-Verano, en el que predomina el temporal, y Otoño-Invierno, predominando el riego. Pese a la gran cantidad de ríos perennes, en las cuencas altas de los ríos Coatzacoalcos y Papaloapan, en las serranías zoque y mixe y en los ríos costeros cortos que descienden de la Sierra Atravesada, desde San Miguel Chimalapa al Sistema Lagunar Huave, el único Distrito de Riego es el número 19, aprovecha las aguas de la Presa de Jalapa del Marqués con una superficie total de 44 mil has, de las que alcanza a regar 23 mil, para beneficio de 8 mil productores de Juchitán y municipios circunvecinos.²⁴

23 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). *Censo General de Población y Vivienda, 2010*. 2010.

24 Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). *Distritos y unidades de riego (nacional)*. 2018, <http://sina.conagua.gob.mx/sina/tema.php?tema=distritosriego>

Además de la agricultura de ciclo anual, otro sistema agrícola muy relevante por su valor comercial son los cultivos de ciclo mayor a doce meses, llamados perennes, destacando una amplia extensión de árboles frutales. La superficie total sembrada en 2019 cubrió 108 mil has de cultivos anuales, principalmente maíz y sorgo en grano, y 183.5 mil has de cultivos perenes, principalmente pastizales para el ganado vacuno, y extensas plantaciones de mango en la costa y café en las serranías. Con un valor total en conjunto de 3.1 mil millones de pesos (más de 163 millones de dólares, a precios del 15/06/2019 equivalentes a \$18.980 MX por dólar), los cultivos anuales que generaron más divisas fueron cacahuete, tomate verde, maíz en grano, chile seco, sorgo forrajero y sandía, y los cultivos perennes mejor cotizados fueron pastizales, mango, naranja, aguacate, papaya, agave, coco y café cereza (Sistema de Información Agropecuaria [SIAP], 2019).²⁵

La ganadería bovina es muy importante en el Istmo, sobresale el caso de Matías Romero, el municipio con la mayor producción con 10.5 mil toneladas de producción pecuaria valorado en \$407.3 millones de pesos de 2019. La ganadería bovina es un factor de identidad regional, es una opción económica rentable pero también es un factor de presión a los bosques, selvas y suelos, particularmente la ganadería extensiva.

El sistema lacustre del Golfo de Tehuantepec

En México, la pesca es una actividad prácticamente abandonada por el Estado, con reducciones presupuestales cada vez más profundas, cierre de instituciones federales

25 Sistema de Información Agropecuaria (SIAP), Anuario Estadístico de la Producción Agrícola, 2019. <https://www.gob.mx/siap/acciones-y-programas/produccion-agricola-33119/>

y estatales, sin un programa de desarrollo de las cadenas de valor, con poca o nula inversión en infraestructura para labores de pesca, costas y puertos, sin promoción del consumo alimentario, sin estadísticas en el Sistema de Información Agropecuaria (SIAP). Sin embargo, la pesca es una actividad muy importante en el Istmo de Tehuantepec, una región con cultura pesquera muy extendida: en la gastronomía, en los mercados regionales, en las fiestas familiares y comunitarias, en las expresiones culturales orales como son las lenguas, las tradiciones, las leyendas, la mitología.

La geografía del Istmo de Tehuantepec es muy compleja, en la costa encontramos el borde del Golfo de Tehuantepec, un cuerpo de mar interior que se extiende desde del puerto petrolero de Salina Cruz, en un punto conocido como Punta Chipehua hacia el Sureste sin infraestructura portuaria adicional, salvo lugares de embarque y desembarque en las playas y pueblos ribereños. Al oriente de Juchitán se localiza el Sistema Lagunar Huave y compartido entre Oaxaca y Chiapas, el Mar Muerto. El litoral del Golfo de Tehuantepec continúa hacia el Sureste por la Costa de Chiapas, también conocida como Soconusco, y se desliza hacia el sur hasta integrarse a las costas de Centroamérica desde Guatemala hasta Costa Rica.

El Sistema Lagunar Huave incluye tres lagunas salobres, es decir, con agua dulce mezclada con salada, llamadas Superior e Inferior y Mar Tileme. La distribución de las lagunas por los pobladores zapotecos (*didxazá*) y huaves (*ikoots*), es por acuerdos culturales de distribución del territorio lacustre con los siguientes patrones de asentamiento: (A) pueblo San Mateo del Mar, organizado en la cooperativa “Mareños” con acceso a la Laguna Mar Tileme, al norte, y al Océano Pacífico, al sur; (B) municipio Santa María del Mar, cooperativa “Fuerza del Pueblo”, con acceso a la Laguna Inferior; municipio San Dionicio del Mar, cooperativas (C) “Playa Copalito” y (D)

“Guamuchil”; municipio San Francisco del Mar, subdividido en (E) San Francisco del Mar Pueblo Viejo, coop. Jaltepec de la Mar, en la Laguna Occidental, y (F) San Francisco del Mar Pueblo Nuevo, coop. “La Santa Rosa”, en la Laguna Oriental; y finalmente (G), la zona de pesca de los pueblos zapotecos, entre Juchitán y Unión Hidalgo, en la Laguna Superior.²⁶

El 90 por ciento de la pesca en todo el sistema lagunar del Golfo de Tehuantepec, se especializa en camarón y se encuentra sobreexplotado.²⁷ El Sistema Lagunar del Golfo de Tehuantepec y sus subregiones lacustres han sido incluidas en la lista de Áreas Marinas Prioritarias para su conservación por ser refugio natural de especies de tortugas, peces, tiburones, aves, y contar con humedales como manglar, islas, barras, playas, lagunas, además de encontrarse en la zona de subducción de la Placa de Cocos.²⁸

Conflictos socioambientales al sur del Istmo de Tehuantepec

La región sur del Istmo de Tehuantepec, alrededor del Sistema Lagunar Huave y del sistema de ciudades Juchitán-Ixtepec es donde más conflictos socioambientales han ocurrido en lo que va del siglo XXI. Es el caso del movimiento con sede principal en Unión Hidalgo en rechazo del proyecto de granjas camaronícolas que una empresa acuícola particular promovió con engaños para explotar la Laguna Superior. El proyecto fue objetado por pobladores de Unión Hidalgo

26 Cervantes-Hernández, Pedro, C. A. Plata, et. al. «Captura histórica de peces en el Sistema Lagunar Huave, Oaxaca, México». *Revista Ciencias Marinas y Costeras*, vol. 6, (1), 2014.

27 Cervantes-Hernández, Pedro, Sebastián Ramos-Cruz, et. al. «Evaluación del estado de la pesquería de camarón en el Golfo de Tehuantepec.», 16(3), 233-239.» *Hidrobiológica*, vol. 16, n.º 3, 2006.

28 Arriaga-Cabrera, L., et. al. *Regiones marinas prioritarias de México*. Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad, 1998.

quienes denunciaron que en tierras ejidales (con manejo agrario *sui generis*, más cercano al tipo comunal) no es posible explotar los recursos sin autorización de asamblea, además de que reportaron ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) daños por deforestación de los manglares, obteniendo una multa que llevó a la empresa a su quiebra. Sin embargo, un par de meses después, el mismo proyecto se dio a conocer con otra firma, Desarrollo Acuícola Oaxaca Pacífico, pero esta vez el conflicto escaló: el entonces presidente municipal ordenó a la policía municipal reprimir una manifestación pública con resultado de un joven muerto y un dirigente detenido, la asamblea expulsó a la autoridad, declaró autónomo al municipio y expresó su rechazo unánime al proyecto acuícola. El dictamen de la Secretaría del Medio Ambiente al Manifiesto de Impacto Ambiental presentado por la empresa fue rechazado, por contener falsa información e intentos de ocultar los costos ambientales del proyecto, por lo que finalmente el fracasó por completo.²⁹

Este episodio en la historia política reciente es parte de un movimiento regional en defensa de los territorios ante los megaproyectos de desarrollo, destacadamente contra el corredor eólico que en 1994 se instaló con una decena de aerogeneradores en La Venta, ubicado en el camino entre Unión Hidalgo y San Miguel Chimalapa, y que desde entonces se ha ampliado hasta llegar a ser un corredor con miles de aerogeneradores en varios municipios de la región. El tamaño de este proyecto ha sido proporcional al número y tipo de conflictos, problemas y denuncias para su operación, dando lugar a un movimiento social ampliamente documentado.³⁰

29 Call, Wendy. «Pacific Coast Communities Confront Shrimp Farm Threat». *NACLA Report on the Americas*, vol. 36, (6), 2003.

30 Lucio-López, Carlos Federico. *Conflictos socioambientales, derechos humanos y movimiento indígena en el Istmo de Tehuantepec*. Universidad Autónoma de Zacatecas, Unidad Académica en Estudios del Desarrollo,

La resistencia contra el corredor eólico requiere un análisis del llamado Megaproyecto del Istmo de Tehuantepec, particularmente la versión actual denominada Corredor Interoceánico. El siguiente apartado ofrece una síntesis de este proyecto, sus antecedentes y características del programa de inversión, con el propósito de analizarlo desde la perspectiva de su impacto en los derechos humanos.

Megaproyecto del Istmo

Contados son los proyectos de inversión que se han materializado en el Istmo de Tehuantepec, en comparación con la cartera de proyectos con los que se ha anunciado este programa desde la década de 1980, destacando la ampliación de puertos marítimos, petroquímica, construcción de carreteras y plantas de energía eólica. El hecho de que prácticamente todos los municipios de la región son considerados indígenas por la importante presencia de personas descendientes de los pueblos que estaban asentados en el territorio antes de la época de conquista y colonización, es imprescindible tomar en cuenta el marco de derechos sociales y colectivos, en caso contrario, ignorar este marco de derechos de los pueblos indígenas implica que los procesos de inversión se sumen al historial de agravios por la imposición de políticas, y en consecuencia generan más malestar que beneficios.

Los antecedentes de la versión actual y vigente del Megaproyecto del Istmo se remontan a la década de 1980 y para un análisis detallado tendría que hacerse una comparación entre los componentes de los proyectos que cada sexenio han cambiado de nombre y metas de inversión, analizar a fondo

2016; Uharte-Pozas, Luis Miguel. «El proyecto transnacional eólico en el Istmo de Tehuantepec (México): Impactos múltiples». *Revista Nuevas Tendencias en Antropología*, vol. 6, 2015.

sus resultados obtenidos y tener claro el contexto político y económico nacional e internacional. Si bien este tipo de análisis rebasa los objetivos de este documento, sí es posible sintetizar las versiones anteriores del actual programa de inversión.

Antecedentes

Si bien todas las regiones geográficas tienen cierto valor estratégico para la población local, el comercio internacional o las guerras entre potencias militares, hay regiones cuyo valor estratégico es mucho mayor. Es el caso de los istmos, siendo los más famosos del mundo el Istmo de Suez y el Istmo de Panamá, abiertos a la navegación internacional con grandes proyectos de ingeniería de canales. Un istmo es un estrecho de tierra continental ubicada entre dos océanos; un puente terrestre entre dos mares. En ese sentido, el Istmo de Centroamérica resulta ser el más grande del mundo, y sirve como puente terrestre entre la navegación de los océanos Pacífico y Atlántico, pero además entre Norte y Sudamérica.³¹ Si bien la frontera que separa México y Guatemala es ante todo política y macro-económica, desde la perspectiva social, cultural y de micro-economía, hay más semejanzas entre los estados del Sureste de México con los de Guatemala y otros países cercanos, que con los estados del Norte de México, más integrados a la dinámica económica de Norteamérica que a la crisis de pobreza y conflicto recurrente del sur.

Esta reflexión es relevante para ubicar el viejo proyecto de convertir el Istmo de Tehuantepec en una zona económica libre, dotada de infraestructura de alta velocidad y facilidades para la inversión en el contexto de inserción de Centroamérica en la economía mundial. Particularmente de Panamá, país

³¹ Toledo, Alejandro. *Geopolítica y desarrollo en el Istmo de Tehuantepec*. Centro de Ecología y Desarrollo, 1995.

marcado en definitiva por la construcción del Canal que lleva su nombre, y cuya inauguración en 1914 canceló las expectativas de convertir el Istmo de Tehuantepec en la ruta preferida para la carga, descarga y transporte de contenedores procedentes de Europa, este de los Estados Unidos (EEUU) y con destino o retorno a la costa oeste de los EEUU y el este asiático.³² Si bien desde fines del siglo XIX se ha impulsado la inversión pública y privada en la infraestructura de puertos, caminos, vías férreas, petroquímicas y otras industrias, el crecimiento demográfico y económico no ha sido parejo entre el istmo veracruzano o norte, y el istmo oaxaqueño o sur:

En 1950, la PEA industrial representaba el 9.5 por ciento en el istmo sur, mientras que en Coatzacoalcos y Minatitlán era de 54 por ciento respecto al total... Hasta el inicio de los años sesenta, el istmo sur no experimentó transformaciones relevantes en su estructura productiva tradicional. El desarrollo industrial se concentró en el istmo norte y afectó a la zona oaxaqueña por la corriente migratoria de trabajadores atraídos por las oportunidades de empleo y mejores salarios; de esta manera, se estableció una diferencia sustancial entre la economía veracruzana y la oaxaqueña.³³

Setenta años después de la inauguración del Canal de Panamá y de la falta de interés de los inversionistas por el Canal seco del Istmo de Tehuantepec, la Presidencia de México en esa entonces en poder de José López Portillo, retomó la

32 Reina, Leticia. *Economía contra sociedad. El Istmo de Tehuantepec (1907-1986)*. Nueva Imagen, 1994.

33 Martínez-Laguna, Norma, et. al. «Istmo de Tehuantepec: un espacio geoestratégico bajo la influencia de intereses nacionales y extranjeros. Éxitos y fracasos en la aplicación de políticas de desarrollo industrial (1820-2002)». *Investigaciones geográficas*, vol. 49, 2002.

iniciativa y da a conocer el Programa de modernización de puertos, destacando el valor estratégico de mejorar la infraestructura portuaria en Coatzacoalcos, Veracruz, Salina Cruz, Oaxaca, agregando la modernización de la carretera y la vía férrea que une ambos puertos y planteando que este proyecto, denominado “Alfa-Omega”, haría de la región una alternativa al paso por el Canal de Panamá.

Sin embargo, el colapso financiero del país durante la década de 1980, no sólo canceló toda posibilidad de la ambiciosa inversión, sino que llevó al país entero a un cambio de paradigma en la economía política: en 1986 México se adhiere al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), dejando atrás las políticas de proteccionismo a la industria nacional que se habían implementado desde la nacionalización de la industria petrolera, también conocidos como modelo de estado de bienestar o economía keynesiana. A cambio de adherirse al GATT, el país recibió créditos por parte de la banca multilateral y las instrucciones de reforma estructural conocidas como Consenso de Washington. A partir de 1994 el GATT se transforma en Organización Mundial de Comercio (OMC, o WTC, por sus siglas en inglés), estableciéndose un marco jurídico internacional para regular el comercio, los servicios y las patentes.

Para comprender el Megaproyecto Transístmico es pertinente ubicar el modelo de desarrollo que ha seguido México en las últimas décadas. Entre las décadas de 1950 y 1980, se adoptaron las políticas económicas formuladas por economistas y sociólogos vinculados a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), modelo que consistió en la rectoría del Estado en la promoción del desarrollo industrial para sustituir importaciones, la reforma agraria, el papel central del Estado en la planificación económica, conocido como intervención y orientación de la oferta y la demanda y

la integración latinoamericana con base en el comercio intra-regional.³⁴

En el Istmo de Tehuantepec, región Oaxaca, estas políticas de desarrollo se tradujeron en la construcción de la presa Benito Juárez, en 1961, en las márgenes del río Tehuantepec, en el municipio Santa María Jalapa del Marqués, y la modernización agropecuaria mediante el Distrito de Riego 19, ubicado en Juchitán de Zaragoza, en el que a la fecha participan 8,285 usuarios que riegan una superficie de 23,319 has.³⁵

En una primer etapa de inversión del proyecto, conocida como proyecto Alfa-Omega a principios de la década de 1980 no pudo llevarse a cabo por el colapso de los precios del petróleo, del sistema financiero y del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones que entonces imperaba en México, y que fue remplazado por el neoliberalismo a partir de la adhesión del Acuerdo General de Comercio Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986, y el crecimiento nulo de la economía durante toda la década de 1980.

El programa fue abandonado hasta 1995, cuando se retomó la iniciativa de abrir el Istmo de Tehuantepec a la inversión, la comunicación inter-oceánica, el desarrollo urbano-industrial y la instalación de corredores eólicos; el proyecto se mantuvo activo como “iniciativa” con diferentes nombres en los sexenios siguientes hasta 2018, sin grandes resultados. En esta segunda etapa de inversión, el marco político económico se apoyó en la doctrina neoliberal, en el contexto de inversión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés, vigente entre 1994 y 2020)

34 Nahón, Cecilia, et. al. «El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades». *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, CLACSO, 2006.

35 Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). *Sistema Nacional de Información del Agua. Monitoreo de las Principales Presas de México*. 2020, <http://sina.conagua.gob.mx/sina/almacenamientoPresas.php>

con saldos más bien negativos en términos de inversión y crecimiento económico regional.

Megaproyecto de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec

El ciclo de transformaciones del Estado se mantuvo activo hasta 1994, cuando entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés), que en la práctica representó un nuevo marco para atraer la inversión extranjera directa, particularmente de Estados Unidos y Canadá, además de ser un modelo para los tratados de libre comercio suscritos en gran parte del mundo desde entonces. En mayo del mismo año, México se adhiere a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con lo que se obliga a modificar sus políticas acorde a la de los países más desarrollados.

El mismo año, el sueño mexicano pronto se volvió pesadilla. Un nuevo colapso financiero ocurrido en diciembre de 1994 puso nuevamente en cuestionamiento el modelo político y económico del país, sin embargo, sólo sirvió para acelerar el desmantelamiento de las industrias nacionales, para reducir la inversión pública en el desarrollo social y en su lugar aumentar el gasto en programas de subsidio a la pobreza. En consecuencia, los programas de inversión subsiguientes requerirían incrementar la participación de los inversionista privados nacionales e internacionales para hacer factibles las metas de desarrollo y crecimiento.

En otras palabras, el Estado mexicano, débil pero con muchas expectativas por su nueva alianza con Estados Unidos y Canadá, adquirió deuda y facilitó la inversión privada, facilitó lo que se conoce como “clima de inversión”, es decir, mantener la seguridad de los inversionistas y detener cualquier intento de protesta. En 1996 el entonces presidente de México, Ernesto Zedillo, presentó el Programa de Desarrollo Integral del Istmo

de Tehuantepec, un ambicioso programa que retomaba muchos planteamientos del proyecto Alfa-Omega, y agregaba muchos más, hasta un total de 125 proyectos de los cuales poco más de la mitad (70, es decir, 56 por ciento) se ubicaban en Oaxaca y el resto (55, esto es, 44 por ciento) en Veracruz, integrado por proyectos de infraestructura urbana, de comunicaciones, ferroviaria, carretera y portuaria, de las industrias petrolera, petroquímica y minera, turismo y desarrollo rural con base en agroindustrias, pesca y plantaciones forestales.³⁶

Para generar el llamado “clima de inversiones”, en 1992 se habían reformado los artículos 27 y 28 constitucional, referentes a la cuestión agraria, recursos naturales y soberanía nacional. Si bien México como país mantuvo la propiedad de los recursos naturales en suelo, subsuelo, aire y mar según los límites internacionales, en estos artículos se establece la propiedad privada y el Estado reconoce derechos a los pueblos indígenas, campesinos y propietarios sobre la tierra, en modalidades social y particular. La propiedad social se subdivide en bienes comunales y ejidales, y la propiedad privada sólo se clasifica por extensión. Con la reforma al art. 27, se abrió la posibilidad a los campesinos ejidatarios y comuneros de certificar, parcelar, tener dominio pleno, vender o rentar sus tierras a particulares, incluyendo inversionistas extranjeros.

Corredor Eólico del Istmo de Tehuantepec

Entre 2000 y 2004, el gobierno del estado de Oaxaca, en esa entonces dirigido por José Murat Casab, organizó una serie de foros con expertos internacionales para explorar las posibilidades de aprovechar la capacidad eólica del Istmo de

³⁶ Rodríguez, Nemesio. *Istmo de Tehuantepec: de lo regional a la globalización (o apuntes para pensar un quehacer)*. 2a ed., Programa México Nación Multicultural, UNAM, 2007, p. 39.

Tehuantepec, estableciendo el “clima de inversiones”, un marco de política en la materia llamado *Plan de acción para eliminar barreras para el desarrollo de la generación eoloeléctrica en México* que en síntesis consistió en promover la investigación tecnológica para abrir un mercado de energía eólica, reducir o eliminar impuestos, gestionar financiamientos crediticios y facilitar la inversión pública pero sobretodo privada, nacional e internacional.

Este programa se hizo realidad en los siguientes periodos de gobierno y es lo que se conoce como Corredor Eólico del Istmo. En 1994 se habían instalado los primeros siete aerogeneradores en el ejido La Venta, municipio Juchitán con capacidad de generar 12.4 Gwh; después de diez años, y a partir de los foros impulsados por el gobierno de Oaxaca, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) decidió promover la construcción de la estación eoloeléctrica La Venta II, con capacidad de generar 100 Megawatts (MW), y con una proyección de ampliar estas estaciones hasta alcanzar la meta de generar 2,000 MW.³⁷

La expansión de las estaciones eoloeléctricas inició a mediados de 2011, pero en realidad creció exponencialmente a partir de las reformas estructurales de 2013, con lo que se abrió el mercado energético. En 2007 en todo México se generaban 85 MW por energía eoloeléctrica, en 2011 se había elevado este número a 87, pero para el 2017 se generaban 4,199 MW, siendo el Istmo de Tehuantepec una región que por sí sola aportaba el 80 por ciento de la generación eólica nacional.³⁸

37 Borja-Díaz, Marco, et. al. *Primer documento del proyecto eoloeléctrico del corredor eólico del Istmo de Tehuantepec*. Instituto de Investigaciones Eléctricas, Gobierno del Estado de Oaxaca, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2005.

38 Secretaría de Energía (SENER). *Prospectiva de Energías Renovables, 2018-2032*. 2018, p. 37. <https://www.gob.mx/sener/documentos/prospectivas-del-sector-energetico>

Los istmeños apenas tuvieron tiempo de reaccionar. En 1996 se organizaron los primeros foros informativos acerca de los proyectos incluidos en el Megaproyecto del Istmo, y no figuraba el Corredor Eólico, que en realidad fue la inversión en parques industriales más notable, y como se explicó anteriormente, este proyecto no formaba parte de la propuesta original de Megaproyecto, de tal manera que cuando se empezaron a instalar los aerogeneradores por cientos, incluso miles, no se hizo evaluación alguna acerca del impacto en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos indígenas (DESCAI), problema que será analizado en la última sección de este artículo, por ahora sólo es suficiente con mencionarlo.

Al concluir el año 2000, el Megaproyecto del Istmo estaba lejos de haber llegado a su meta de hacer del Istmo una región geoestratégica para el comercio mundial y de sentar las bases para un desarrollo sustentable como se había anunciado. No se publicaron decretos de nuevas Áreas Naturales Protegidas (ANP), el crecimiento urbano no se hizo con procesos de planificación participativa en los que la población definiera procesos de ordenamiento territorial, la inversión en parques industriales no ocurrió, salvo lo que el mismo Estado invirtió en las industrias del petróleo y petroquímica, y no hubo avances en los subproyectos del eje central “detonador” del desarrollo regional: el corredor transístmico, la modernización de los puertos, las carreteras y aeropuertos.

Plan Puebla Panamá, Iniciativa Mérida y Proyecto Mesoamérica

Con el cambio de partido político de PRI a PAN, en el año 2000, el entonces presidente de México, Vicente Fox Quezada, amplió hasta el absurdo la oferta anunciada con el Megaproyecto del Istmo. La iniciativa del gobierno anterior de concentrar en

una región estratégica para la comunicación interoceánica un programa tan ambicioso se extendió territorialmente al centro del país, abarcó todo el Sur-Sureste de México, la Península de Yucatán e incluso se incluyó a los países centroamericanos, desde Guatemala hasta Panamá, en lo que se llamó Plan Puebla Panamá (PPP).

El fracaso del programa Alfa Omega anunciado en 1982, del Megaproyecto del Istmo en 1996 y del Plan Puebla Panamá en el 2001 se puede atribuir a un clima de inversiones adverso, aunque no por las mismas circunstancias. En 1982 y 1996, evidentemente las crisis económica y política de México llevaron a la cancelación de toda posibilidad de invertir fondos gubernamentales y, por el contrario, el país adquirió múltiples líneas de crédito con el sistema financiero internacional: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, e incluso del Tesoro estadounidense. Con el tiempo, quedó claro que el modelo de estado caracterizado por la inversión pública en los procesos de desarrollo cambió por la promoción de la privatización del petróleo y la petroquímica³⁹ y de otros sectores que hemos mencionado como parte del Megaproyecto del Istmo: aeropuertos, puertos marítimos, ferrocarriles, electricidad, gas, minas y pesca.⁴⁰

En el caso del gobierno de Vicente Fox (2000-2006), el PPP resultó demasiado ambicioso, el proyecto no sólo tenía como perspectiva impactar con programas de inversión y desarrollo en la región cultural conocida como Mesoamérica, que incluye al Centro-Sur de México y Centroamérica, sino que se presentaba como parte de un programa de libre comercio

39 Martínez-Laguna, Norma, et. al. «Istmo de Tehuantepec: un espacio geoestratégico bajo la influencia de intereses nacionales y extranjeros. Éxitos y fracasos en la aplicación de políticas de desarrollo industrial (1820-2002)». *Investigaciones geográficas*, vol. 49, 2002, pp. 125-129.

40 Zepeda-Bustos, Carmen Silvia. «Privatizaciones realizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo». *El Cotidiano*, vol. 172, 2012.

que incluía a todo el continente con excepción de Cuba, denominado Acuerdo de Libre Comercio de Las Américas (ALCA), cuyas oficinas se instalaron en la ciudad de Puebla. Sin embargo, el ALCA fue rechazado por los presidentes de Argentina, Brasil, Venezuela, Uruguay y Paraguay en la IV Cumbre de Las Américas, celebrada en 2005 en Buenos Aires, lo que fue claramente un triunfo de los movimientos sociales.⁴¹

Otro dato que nos permite afirmar que gran parte del fracaso del PPP tal como se había planteado originalmente se debió más a cambios de tipo geopolítico, es el hecho de que después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 la prioridad de los Estados Unidos en la región dejó de ser la promoción de inversiones en proyectos de desarrollo, o la búsqueda de una vía alterna al Canal de Panamá, y pasó a ser la militarización de las políticas de seguridad pública.

En 2006, siendo aún presidente Vicente Fox, en la cumbre de países socios del PPP se aceptó a Colombia y con ello se incluyó como eje central la cooperación de EEUU en materia militar y el discurso de combate al terrorismo, el narcotráfico y, acorde con la realidad centroamericana, el control de la emigración. En 2008 en Mérida, Yucatán, se presentó la Iniciativa Mérida, la versión mexicana del programa militar conocido como Plan Colombia por lo que también se le denominó Plan México, programa que remplazó al fallido PPP y se instituyó específicamente como un tratado internacional de seguridad para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, no sólo en el Sur-Sureste de México, sino en todo el país.⁴²

41 Arkonada, Katu. «Del entierro del ALCA al nacimiento del *soft power* chino en América Latina y el Caribe». *Kavilando*, vol. 7, (2), 2015; Robinson, William. *América Latina y el capitalismo global. Una perspectiva crítica de la globalización*. Siglo XXI, 2015; Cueva, de la, Héctor. «Mar del Plata: El ALCA no pasó. Una victoria de la Cumbre de los Pueblos». *Revista OSAL. Observatorio Social de América Latina*, vol. 18, 2005.

42 Barra, de la, Ximena. «La integración centroamericana, un sistema complejo pero ineficiente, subordinado al poder hegemónico ya

Al concluir el sexenio de Vicente Fox, en el siguiente gobierno encabezado por Felipe Calderón (2006-2012), el PPP se transformó en dos megaproyectos de cooperación internacional, la ya mencionada Iniciativa Mérida y el Proyecto Mesoamérica, en el que se mantuvieron activos los ejes de tipo económico con programas de inversión en carreteras, telecomunicaciones, modernización de puertos marítimos, aeropuertos, infraestructura para el sistema eléctrico (presas, torres, cableado, etc), gasoductos.

Tal como ocurrió con el Megaproyecto del Istmo y con el PPP, no todos los proyectos incluidos en el Proyecto Mesoamérica concluyeron, por una infinidad de crisis que caracterizan a los países mencionados, entre las que destacaremos la crisis financiera de 2008-2009, por la que al igual como ocurrió después de la crisis de 2001 por los atentados terroristas en Nueva York, hicieron cambiar las prioridades de la política interior y exterior de los Estados Unidos. En gran medida, dejaron de fluir las inversiones hacia obras de infraestructura en México y Centroamérica. Otra promesa no cumplida de todos estos megaproyectos es la reducción de la pobreza, por el contrario, el Istmo Mesoamericano es una región expulsora de fuerza de trabajo, sin que el flujo de remesas derivado de la emigración logre resolver los problemas de pobreza, hambre y violencia.⁴³

contrapelo con los intereses de los pueblos.» *Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y El Caribe. Desafíos para el caso mexicano (2010-2015). Tomo II. Política, Geopolítica y Ecología política*, Universidad de Guadalajara, 2018, p. 72.

43 Villafuerte-Solís, Daniel. «El proceso de integración centroamericana y el Proyecto Mesoamérica: Dimensiones económica y política». *Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y El Caribe. Desafíos para el caso mexicano (2010-2015). Tomo II. Política, Geopolítica y Ecología política*, Universidad de Guadalajara, 2018.

Zonas Económicas Especiales

El siguiente gobierno en México, encabezado por Enrique Peña Nieto y el PRI (2012-2018), llevó a cabo una segunda generación de reformas estructurales entre 2013 y 2014, consistentes en un paquete de cambios legislativos en materias fiscal, financiera, energética, entre otros, que establecieron un nuevo “clima de inversión”, esto es, abriendo aun más los derechos de los inversionistas, no sólo a favor de grandes empresas o transnacionales sino, ahora también incluyendo facilidades para las pequeñas, medianas y grandes empresas. Entre los programas más ambiciosos derivados de esta segunda generación de reformas estructurales destacan las Zonas Económicas Especiales (ZEE), un programa para atraer inversionistas con base en incentivos fiscales y en la integración de procesos productivos en *clusters industriales*,⁴⁴ del cual se publicaron decretos de ZEE en Salina Cruz, Coatzacoalcos y otros puertos en el Sur-Sureste de México, sin embargo, entre 2015, cuando se publicó la ley específica, y el cambio de gobierno en 2018, no se había concretado ni una sola inversión, únicamente se habían hecho reuniones y decretos con planes y programas, pero no había un solo proyecto en ejecución en ninguno de los municipios en los que se pretendía operar,⁴⁵ de tal manera que, un año después del cambio de gobierno de 2018, todo lo relacionado con las ZEE fue cancelado y transferido a los programas de la nueva administración.⁴⁶

44 Villarreal, René. «Los clústers como estrategia de competitividad de las Zonas Económicas Especiales». *Humánitas*, vol. 43, 2018.

45 Gómez-Mc. Farland, Carla Angélica. «Las Zonas Económicas Especiales y el cambio de gobierno». *Mirada Legislativa*, vol. 153, 2018.

46 Presidencia de México. «Decreto por el que se abrogan los diversos de Declaratorias de las Zonas Económicas Especiales de Puerto Chiapas, de Coatzacoalcos, de Lázaro Cárdenas-La Unión, de Progreso, de Salina

El fracaso en la implementación de los Megaproyectos de desarrollo en el Istmo de Tehuantepec no es el único factor de crisis en la región, como se verá en la siguiente sección.

Impacto del terremoto de 2017

Mención aparte nos merece el impacto del terremoto del 7 de septiembre de 2017 con intensidad de 8.2 grados en la escala de Richter con epicentro en la fosa submarina del Golfo de Tehuantepec, zona de subducción de placas tectónicas y que resultó ser el movimiento telúrico más fuerte del que se tenga registro en México desde 1932, incluso superior al que afectó la Ciudad de México en 1985. Este sismo, y sus más de 8,000 réplicas con intensidades entre 5.8 y 6.1, dejó un desastre humanitario generalizado: Miles de viviendas, unidades médicas, escuelas, edificios públicos y privados, monumentos históricos, comercios, puentes, caminos, resultaron con daños irreparables o colapso total. Las instalaciones industriales más notables, la refinería de Salina Cruz, la presa de Jalapa del Marqués, la mayor parte de las autopistas y los parques eólicos, no resultaron afectados posiblemente por que fueron construidos con estructuras de acero, a diferencia de la arquitectura predominante, sin planeación y con materiales de adobe, madera y ladrillo. Sin embargo, no tuvo la misma suerte el puente de la carretera en La Ventosa, y otros tramos, donde hubo derrumbes parciales que dejaron temporalmente incomunicada la región.⁴⁷

El recuento de daños fue terrible, más aun considerando que al terremoto del 7 de septiembre se agregó un segundo

Cruz, de Campeche y de Tabasco publicados el 29 de septiembre y 19 de diciembre, ambos de 2017, y el 18 de abril de 2018». *Diario Oficial de la Federación*, 19 de noviembre de 2019.

47 Pozos-Estrada, Adrián, «Damages observed in locations of Oaxaca due to the Tehuantepec Mw8. 2 earthquake, Mexico». *Natural Hazards*, vol. 97, 2019.

movimiento telúrico doce días después, el 19 del mismo mes, con epicentro en la zona limítrofe entre Puebla y Morelos, de tal manera que el conjunto de sismos de septiembre dejaron un saldo de daños en nueve estados de la República, situación nunca antes vista en México. En lo que respecta a Oaxaca, 364 municipios (de un total de 570) se declararon en zona de desastre y de estos 41 tuvieron un daño mayor por lo que se declararon en emergencia. Se reportaron 63,335 viviendas afectadas, en su mayoría en el Istmo y las regiones vecinas, de las cuales 21,823 colapsaron, la mayor parte ubicadas en Juchitán (14,918), Tehuantepec (4,324) y Ciudad Ixtepec (4,062), donde también se reportaron 6,441 escuelas dañadas y 293 totalmente destruidas. La tragedia fue fatal para 76 personas que perdieron la vida y más de 100,000 se encontraban damnificados y refugiados en 21 albergues improvisados casi de inmediato. Lo anterior corresponde exclusivamente al terremoto del 7 de septiembre y a municipios de la región oaxaqueña del Istmo de Tehuantepec, ya que el sismo del 19 de septiembre si bien ocasionó severos daños en la Mixteca y otras regiones del estado, únicamente ocasionó un lamentable fallecimiento.⁴⁸

Si el terremoto del 7 de septiembre resultó una tragedia, peor aún fue la experiencia de la población con el programa de reconstrucción: un fraude descarado y caldo de cultivo para manipulación política y electoral a partir del último cuatrimestre de 2017 y hasta ya iniciada la campaña presidencial de 2018. La transferencia de recursos por parte del gobierno saliente ocurrió mediante la distribución de dos tarjetas de plástico a cada familia damnificada, muchas de ellas sin fondos, que podrían ser cambiadas por materiales de construcción y por dinero en efectivo que podría (o no)

48 Islas-Arredondo, Isabel & Mara Sánchez-Correa. «Recuento de los daños 7S y 19S: a un mes de la tragedia». *Notas estratégicas*, vol. 17, 2017.

ser utilizado para contratar mano de obra para labores de construcción, dejando a la población el criterio del gasto y sin mayor supervisión que la entrega de una manual de autoconstrucción (Martínez, 8 de octubre de 2017).⁴⁹

Meses después del terremoto la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en las auditorías aplicadas para evaluar el ejercicio público 2017, concluyó que la actuación de las distintas secretarías que tenían la encomienda de atender a la población damnificada fue muy deficiente, empezando por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), institución que no completó el censo de damnificados, levantó un padrón de viviendas afectadas distinto a la realidad y cometió una serie de errores muy graves, como veremos a continuación.

De los 720 municipios afectados en todo el país, sólo se levantó información en 377, esto es, el 52 por ciento; en Oaxaca la ausencia de visitadores a las poblaciones afectadas fue más notable: únicamente se visitaron 162 municipios de 362 que estaban en las declaratorias de emergencia (aunque en otras cifras se elevaba ese número a 364 municipios), es decir, ni siquiera se recorrió el 30 por ciento del territorio afectado. En consecuencia, la información estaba incompleta y las tarjetas que se repartieron se hicieron de manera parcial.

Lo más grave, es que SEDATU “sí cubrió la meta” de contabilizar el número de viviendas reportadas por Protección Civil con afectaciones, incluso la rebasó pues si inicialmente se hablaba de 63,335 viviendas afectadas,⁵⁰ ya en el levantamiento de la información en campo SEDATU

49 Martínez, Fabiola. «Bansefi dará en Chiapas y Oaxaca hasta 118 mil tarjetas con dinero para reconstrucción». *La Jornada*, 8 de octubre de 2017, p. 9.

50 Islas-Arredondo, Isabel & Mara Sánchez-Correa. «Recuento de los daños 7S y 19S: a un mes de la tragedia». *Notas estratégicas*, vol. 17, 2017.

identificó 65,044 viviendas supuestamente con daños totales o parciales, aunque para completar la información no se recorrieron todos los municipios en desastre, se recurrió a las presidencias municipales para que ellos levantaran las listas de “damnificados”, para lo que se distribuyeron 68,942 papeletas improvisadas que no contenían las mismas preguntas que lo requerido por el Fondo Nacional de Desastres (FONDEN), se infló la cifra de población de algunos municipios visitados, se duplicaron folios, y un sin fin de irregularidades que en las regiones afectadas eran un secreto a voces del que pocos periodistas se atrevieron a denunciar. Para su auditoría, la ASF tuvo que comparar los archivos recibidos, pues la SEDATU les entregó uno llamado “Base de datos SEDATU inicial”, con fecha noviembre de 2017, en la que sólo se habían registrado 1,424 viviendas afectadas, y otro archivo denominado cínicamente “Base de datos SEDATU modificada”, con fecha 1 de diciembre de 2017, es decir, para el informe presidencial, en la que se reportaban 65,044 viviendas. Con base en esta información viciada de origen el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) entregó 61,023 apoyos para la reconstrucción por medio de tarjetas de débito.⁵¹

Lo anterior es sólo una muestra del deterioro institucional en que se encontraba el país cuando nos sorprendió el terremoto de 2017. En otra auditoría, esta vez a la Secretaría de Gobernación, la ASF constató que si bien todas las entidades afectadas por el sismo contaban con un Atlas de riesgos, la información correspondía a la escala estatal, pero en una

51 Auditoría Superior de la Federación (ASF). «Censo y Padrón de Beneficiarios de los Daños Provocados por los Sismos de Septiembre de 2017. Auditoría número 1678-DE: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano». *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017. Segunda entrega*, 31 de octubre de 2018, https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017_1678_b.pdf

escala más cercana a la población la realidad es otra: el 85 por ciento no contaban con un Atlas de riesgos a escala municipal, y en el caso de los municipios de Oaxaca, de 364 municipios afectados únicamente 30 tenían un Atlas de riesgos municipal, quedando fuera de toda posibilidad de identificar riesgos y elaborar planes de reducción de la vulnerabilidad en el 91 por ciento de los municipios.⁵²

En síntesis, la desgracia fue utilizada para implementar un programa de paliativos contra la pobreza en tiempos electorales, sin estar acompañado de programas de planeación urbana, de supervisión arquitectónica de viviendas, ordenamientos territoriales, pese a que ese tipo de procesos tendría que ser permanente precisamente para evitar que un fenómeno natural se convierta en un desastre humanitario. La evidencia indica que los afectados por los sismos fueron re-victimizados y lo que es peor, la vulnerabilidad por la construcción deficiente e improvisada de viviendas persiste en una zona sísmica en la que se siguen presentando réplicas.

Lo que podemos concluir en este tema es que el terremoto puso en evidencia que los recursos invertidos previamente como parte de programas de desarrollo social no fueron suficientes para la construcción de viviendas con materiales de buena calidad, y que la población se encontraba en situación de vulnerabilidad. Esto significa que el terremoto tiró por la borda cualquier discurso triunfalista que permitiera evaluar como un éxito los programas de desarrollo en el Istmo de Tehuantepec, particularmente en lo que corresponde a la población y su bienestar. Es notable que, por el contrario y para bien, se mantuvo en pie la infraestructura de instalaciones de

52 Auditoría Superior de la Federación (ASF). «Atención a la Población Afectada por los Sismos. Auditoría número 1679-GB: Secretaría de Gobernación». *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, Tercera entrega*, 20 de febrero de 2019, https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_1679_a.pdf

tipo industrial, como los aerogeneradores del corredor eólico, la refinería de petróleo y las instalaciones de petroquímica en Salina Cruz, el aeropuerto de Ixtepec, la presa hidroeléctrica de Jalapa del Marqués, la infraestructura del Distrito de Riego 19, las autopistas y carreteras con excepción de algunos tramos como el puente Ixtepec-La Ventosa. Queda claro que para la construcción de esas grandes obras de infraestructura sí hubo procesos serios de ingeniería civil y geología, no así para la población rural y urbana. Una lección aprendida es que los procesos de ordenamiento territorial son indispensables al existir un programa de desarrollo regional tan ambicioso como el del Istmo de Tehuantepec.

Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec

El 2 de julio de 2018 más de 30 millones de ciudadanos de todo el país votaron por Andrés Manuel López Obrador (AMLO) para el periodo 2018-2024, con la propuesta de transformar la vida pública de México en lo que se conoce como la Cuarta Transformación (4T) y de la que se ha escrito mucho, por lo que aquí solo vamos a destacar entre sus atributos que se propone eliminar las causas profundas de la pobreza, de la corrupción y separar el poder político del poder económico, entre muchas otras iniciativas muy diferentes a las que habían caracterizado los gobiernos de los últimos 80 años. Si bien al cierre de información para este documento (enero de 2021) la 4T está lejos de poder ser evaluada pues apenas ha iniciado, y aún con el riesgo de ser prematuro en nuestro análisis es muy relevante mencionar que el gobierno de AMLO se propone hacer efectivo el Megaproyecto del Istmo, ahora denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT).

Esta nueva versión del mega-proyecto de inversión en gran medida retoma los planteamientos fundamentales de las

EL CORREDOR INTEROCEÁNICO DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC

versiones anteriores, y que podemos resumir en la siguiente premisa: detonar la economía regional con un programa de múltiples inversiones que transformen el Istmo de ser una región sin participación notable en la división internacional del trabajo a ser una región clave para el comercio internacional. El modelo de desarrollo del Istmo es el mismo que las versiones anteriormente analizadas: inversión en la industria petroquímica, transformar la vía del tren en uno de muy alta velocidad, modernizar los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz para incrementar su capacidad de carga y dotarlo de servicios multimodales, transformar los aeropuertos de Ixtepec y Minatitlán en internacionales, ampliar la red de autopistas costera, transístmica y panamericana, a lo que se ha agregado la pavimentación de los caminos rurales, instalar una red de fibra óptica, modernizar un gasoducto paralelo a la vía transístmica, y otros más. A continuación señalamos los objetivos del CIIT:

1. Fortalecer la infraestructura social y productiva.
2. Impulsar un nuevo modelo de crecimiento económico para el desarrollo en beneficio de la población.
3. Asegurar la articulación de acciones emergentes para población en situación de pobreza extrema.
4. Conservar la biodiversidad, el agua, el suelo y el aire con un enfoque sustentable.
5. Reforzar la cultura y la identidad regional de los pueblos originarios.⁵³

Es notable que en los cinco objetivos del CIIT se observa un enfoque de desarrollo social. Esto significa que otros

53 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, BANOBRAS. *Proyectos México: Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT)*. 2020, https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyecto_inversion/programa-para-el-desarrollo-del-istmo-de-tehuantepec-pdit/

programas de subsidio para la agricultura, el ingreso de las familias, becas para estudiantes, ancianos y discapacitados, inclusión financiera, crédito a la palabra, son paralelos y complementarios a los programas de inversión en grandes obras infraestructura. Analizar la correlación ente ambos tipos de inversión, social y económico, puede ser materia de otro documento, por ahora es suficiente con mencionarlo. En la siguiente sección se revisa el programa de inversión CIIT desde un enfoque de evaluación de impacto en los derechos humanos.

Análisis y discusión

Con el objetivo de establecer un marco de análisis que permita evaluar el impacto del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT) en los derechos humanos, en la siguiente sección se presenta una síntesis del marco jurídico institucional en que se inscribe el programa de inversión mencionado. Una vez establecido el marco de análisis y las características del proyecto de inversión vigente, se sintetiza el impacto previo del actual proyecto a partir de evidencias locales que permitan comprender la crisis económica, social y de derechos humanos en la región.

Este marco de análisis lo conocemos como Evaluación de Impacto en Derechos Humanos (EIDH), tomarlo en cuenta por los actores sociales, institucionales y empresariales interesados en el Istmo de Tehuantepec puede ser de gran utilidad para establecer una agenda de trabajo que, idealmente, pueda ser compartida entre autoridades de los tres niveles de gobierno, federal, estatal, municipal y también con autoridades agrarias, organizaciones indígenas, civiles, ambientales y por supuesto, empresas involucradas, de tal manera que la inversión en los programas de desarrollo, contribuya realmente a mejorar la

calidad de vida, el bienestar y el contexto social, económico y ambiental de la región.

Si bien no es justo cargar a la actual administración problemas de ineficacia de los gobiernos anteriores, tampoco es honesto suponer que con un cambio de régimen, de modelo y de discurso, quedan resueltos los rezagos en materia de derechos humanos y acceso de la población a los beneficios de los programas de inversión. En la medida en que pasa el tiempo sin resolverse los problemas estructurales de pobreza y acceso a la justicia, los conflictos se acumulan y pueden renovarse, ya en tiempos del actual gobierno. De tal manera que establecer un marco de evaluación constante de los programas de inversión con base en los derechos humanos, puede servir para que los avances en la construcción de las obras representen un avance en la resolución de los problemas aún sin resolverse. En sentido contrario, ejecutar los programas de inversión sin atender las quejas, denuncias y agravios por la ejecución de las versiones anteriores del proyecto contribuirán al aumento de la frustración social, y por ende, al riesgo de nuevos conflictos sociales por viejos problemas no resueltos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),⁵⁴ ha emitido un documento a manera de guía para las autoridades que toman decisiones sobre obras de infraestructura en territorios con población indígenas. Este marco de derechos incluye un serie de derechos específicos en los territorios ancestrales en los que habitan los pueblos indígenas desde tiempos anteriores a las actuales fronteras, independientemente de si viven en zonas rurales o urbanas, de su estatus agrario actual como ejidos, comunidades agrarias o

54 Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*. 2014, <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion/en-casos-relacionados-con-proyectos-de-desarrollo-e-infraestructura>

particulares y de su situación económica, política o cultural. Se trata de los siguientes derechos colectivos:

1. Derecho al debido proceso.
2. Derecho a la información.
3. Derecho a la participación y la consulta.
4. Derecho a la libre expresión, a la protesta y a ser protegidos/as contra la criminalización.
5. Derecho a la reunión.
6. Derecho a la asociación.
7. Derecho a una vivienda adecuada.
8. Derecho a una alimentación adecuada.
9. Derecho al agua y saneamiento.
10. Derecho a la salud.
11. Derechos culturales, y
12. Derecho a un medio ambiente sano.⁵⁵

De todo este cuerpo de derechos sociales, uno de los que más dificultades ha tenido para su ejercicio es el derecho a la consulta acerca de los programas de inversión, pues la consulta no sólo es un requisito para escuchar la opinión de los pueblos indígenas, sino que es un marco de derechos en sí mismo que incluye varias características. Para que la consulta a los pueblos indígenas sea efectiva debe ser previa a la ejecución de los proyectos, libre de manipulaciones y presiones, bien informada respecto a las características de los proyectos, sus etapas, sus riesgos e implicaciones, así como las posibilidades de cambio y transformación socio-ambiental si es que se ejecuta el proyecto, y de buena voluntad.

El planteamiento más optimista es que si la consulta es previa, libre, informada y de buena voluntad, se fortalece la relación entre los pueblos indígenas, el Estado y los inversionistas y se puede generar un auténtico “clima de

⁵⁵ *Idem.*

inversión”, y pasar de una situación de crisis y pobreza a un círculo virtuoso del desarrollo con base en la identidad colectiva. El planteamiento más pesimista es que las consultas a los pueblos indígenas nunca cumplen con estos criterios, y por el contrario, resultan ser parte de un proceso de manipulación, engaño, división social y nuevos conflictos.

En el caso del Megaproyecto del Istmo de Tehuantepec, la consulta a los pueblos indígenas ha sido muy poco clara, por decir lo menos. Si bien el derecho de los pueblos indígenas al territorio y a ser reconocidos como sujetos colectivos forma parte del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde 1991, en realidad es a partir de la adopción de la Declaración de la ONU de los derechos de los pueblos indígenas en 2007 cuando se especifican los derechos a la consulta, la autonomía y la libre determinación, entre otros.

En el estudio que nos compete, el Megaproyecto del Istmo empezó a ejecutarse en 1997, sin consulta previa y con muchas presiones sociales para su aceptación por los pobladores, y fue hasta 2015 cuando se intentó, sin mucho éxito, llevar a cabo una consulta sobre la ampliación del corredor eólico, es decir, de un proyecto específico. En esa entonces el ayuntamiento de Juchitán y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), organizaron una consulta sobre la ampliación del corredor eólico, con muchos problemas de organización, conflicto y presión social. La organización Pro-DESC denunció que esa consulta resultó en la violación de los siguientes derechos: derecho a la tierra, territorio y bienes naturales, derecho al consentimiento previo, libre, informado y de buena voluntad, derecho a la consulta, derecho a la libre determinación de los pueblos, derecho a un medio ambiente sano.⁵⁶

56 Pro-DESC. *Comunidad indígena zapoteca de Juchitán de Zaragoza*, s/f, <https://prodesc.org.mx/la-comunidad-indigena-zapoteca-de-juchitan-de-zaragoza/#>

Tuvo que esperarse a un cambio de gobierno para que se organizara una consulta mucho más amplia y representativa, esta vez organizado por instrucciones de la Secretaría de Hacienda, institución que ordenó al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI, organismo que a partir de 2019 reemplazó a la CDI) organizar consultas a los pueblos indígenas sobre el Programa de desarrollo del Istmo de Tehuantepec. Las consultas se llevaron a cabo en tan sólo dos días, 30 y 31 de marzo, a través de siete asambleas con carácter regional:

1. Santiago Laollaga, fue sede de la consulta a los pueblos binizá o zapotecos del Istmo.
2. Jaltepec de Candayoc, municipio San Juan Cotzocon, para los pueblos ayuujk o mixes, así como pueblos mazatecos y chinantecos asentados en ese municipio por la reubicación de la que fueron objeto cuando se construyó la presa hidroeléctrica Miguel de la Madrid o Cerro de Oro, en Tuxtepec, en la década de 1980.
3. San Mateo del Mar, para los pueblos ikoots o huaves.
4. San Pedro Huamelula, para los pueblos chontales.
5. Santa María Chimalapa, para los pueblos zoques.
6. Huazuntlán, municipio Mecayapan, Veracruz, para los pueblos nahuas.
7. Oluta, Veracruz, para los pueblos popolucas.⁵⁷

En estas asambleas, los representantes de gobierno abrieron la posibilidad de que los representantes de los pueblos se pronunciaran a favor o en contra del Megaproyecto en su

⁵⁷ Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). *Protocolo para la consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas del Istmo de Tehuantepec, de Oaxaca y Veracruz, respecto del «Programa de desarrollo del Istmo de Tehuantepec»*. marzo de 2019, <http://www.dof.gob.mx/2019/INPI/protocolo-inpi.pdf>

nueva versión. Al ser organizada con muy poco tiempo, fue evidente la insuficiencia del proceso de consulta para que los pueblos consideraran que estaban bien informados acerca de las características del proyecto. Sin embargo, al tratarse de una iniciativa con más de 20 años en la agenda política regional, y tener antecedentes en los viejos intentos de competir con el Canal de Panamá, en realidad la población sí conocía del proyecto, aunque no tenía detalles sobre la nueva versión.

Las asambleas regionales de consulta sirvieron como foro para que los representantes de los pueblos indígenas entregaran documentos con sus propuestas para la inversión pública: mejorar la infraestructura de caminos, servicios públicos de agua potable, escuelas de todos los niveles, solicitudes de apoyo a la agricultura, ganadería, pesca, actividades forestales, de unidades de manejo ambiental, y demandas particulares como la atención de problemas de acceso a la justicia para casos particulares, resolución de conflictos agrarios.

Ante la evidencia de que ocho consultas “regionales” fueron insuficientes, el INPI aceptó que mantendría abierto el diálogo con los pueblos indígenas, sin embargo, en términos prácticos con eso fue suficiente para cumplir el requisito de consultar a la población antes del inicio del proyecto, y una vez reuniendo evidencias de que se había aceptado, en lo general, el megaproyecto, se presentó al presidente AMLO y dieron inicios a los trabajos para el diseño del programa, bajo la coordinación de Ricardo Marín Molinedo, nombrado como director del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT). Un año y medio después, el 3 de agosto de 2020 la Secretaría de Hacienda publicó en el Diario Oficial, el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec.⁵⁸

58 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). «Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT)». *Diario Oficial de la*

Tan sólo una semana después, y aún en cuarentena por la pandemia, el 13 y 14 de agosto se llevó a cabo un foro regional de Fortalecimiento de capital humano de manera virtual, en el que se retomaron las demandas y propuestas de los pueblos, el director del CIIT, convocó a los pobladores a prepararse para aprovechar los puestos de trabajo que se crearán con el proyecto. El profesor Herminio Baltazar Cisneros, coordinador general de Universidades Tecnológicas y Politécnicas de Oaxaca, anunció la próxima apertura de tres universidades que se ubicarán en Salina Cruz, Matías Romero y Coatzacoalcos, en las que se ofrecerán programas académicos de licenciatura e ingeniería para formar los cuadros técnicos y profesionales que demandarán los proyectos industriales, de comunicación y de comercio que demandará el proyecto CIIT, y que la región no tiene capacidad de ofrecer en estos momentos. Para eso se coordinarán con el Instituto Politécnico Nacional. Paralelamente, se ofreció un programa de alfabetización de adultos que sería en castellano, en primer lugar, y en lengua indígena, para fortalecer las culturas regionales.⁵⁹

Conclusiones

Para abrir la discusión sobre la perspectiva de los derechos humanos ante programas de inversión como el que nos compete, es importante analizar las expectativas de los principales actores sociales implicados: el gobierno en sus distintos niveles federal, estatal y municipal, los inversionistas, los pueblos indígenas y las organizaciones

Federación (DOF), 4 de agosto de 2020, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5597712&fecha=04/08/2020/

59 Conociendo México (CM). *Crearán 3 universidades en el Istmo de Tehuantepec para preparar a los residentes de la zona*. Youtube, 2020, https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=_JY65XP1mCU/

civiles, de derechos humanos y ambientales. Esta discusión nos permitirá identificar escenarios de negociación-conflicto político y plantear el marco de evaluación y monitoreo de los programas de inversión desde la perspectiva de los derechos humanos. Definitivamente, no hay conclusiones determinantes, sería inútil esperar de este documento una guía para la acción. En realidad, la propuesta es considerar esta contribución como un documento de trabajo para mejorar la capacidad de toma de decisiones entre organizaciones, autoridades, instituciones, empresas y otros actores sociales interesados en el desarrollo del Istmo de Tehuantepec, esperando contribuir de esa manera a la consolidación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y campesinos al desarrollo, con base en la identidad colectiva, la planeación participativa y los acuerdos entre los actores sociales.

La revisión anterior nos permite afirmar que la única propuesta de desarrollo del Istmo de Tehuantepec promovida casi sin interrupciones por todos los presidentes de México desde la década de 1980, es lo que se conoce como Megaproyecto del Istmo, consistente en un marco de inversiones público-privadas en un sistema multimodal en los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, interconectados a través de una vía férrea de alta velocidad que permita cruzar el continente y tasladar miles de contenedores de puerto a puerto, con lo que se podría competir con el Canal de Panamá. El Ferrocarril Transístmico, como eje del desarrollo regional, estaría acompañado de infinidad de procesos de inversión logística, de infraestructura para complementar esta vía de comunicación.

Sin embargo, hay notables diferencias entre las intenciones y posibilidades de los gobiernos en turno. Durante el periodo de José López Portillo y, coincidentemente también durante el periodo de Ernesto Zedillo, pese a que les separan más de

diez años, las versiones del proyecto fracasaron porque el país entero estaba en bancarrota. Las crisis financieras que caracterizaron sus gobiernos hicieron inviable cualquier proyecto de inversión de esas dimensiones, tanto para el sector público como para el sector privado o para inversionistas extranjeros, de tal manera que los avances fueron mínimos, y si acaso se concentraron en la zona urbana, industrial y petrolera de Coatzacoalcos y Minatitlán, Veracruz, dejando al Istmo oaxaqueño en el olvido y la marginación. Es notable que los ex presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, que gobernaron el país entre López Portillo y Zedillo, no presentaron iniciativas para el desarrollo del Istmo como región, aunque sí hubo algunos programas subregionales como el Distrito de Riego 19.

Si bien en lo que va del siglo XXI han ocurrido cambios de partido político en el gobierno federal entre PAN, PRI y recientemente Morena, es un periodo en que más se ha intentado concretar el viejo proyecto de hacer del Istmo de Tehuantepec una región clave para el desarrollo regional y la comunicación y comercio internacional. Cada presidente ha impreso su estilo personal de gobernar, le ha agregado atributos y nuevos elementos al programa: entre una apertura total con Zedillo, una pretensión extrarregional con Fox, un autoritarismo militarista con Calderón y un protagonismo mayor del Estado como agente de desarrollo con AMLO, pero en esencia se mantiene el mismo programa de inversiones.

Sin embargo, sí hay diferencias sustanciales entre los anteriores gobiernos de PRI y PAN con el actual presidente AMLO, de Morena. Además del combate a la corrupción, es notable la inversión que se está promoviendo en desarrollo social, rural y en programas de educación, pero sobre todo es relevante que se hayan mantenido, fortalecido y creado nuevas empresas paraestatales a través de las cuales se

operará el Megaproyecto del Istmo. Es posible que los intentos de concretar el Megaproyecto hayan fracasado porque se apostaba a que la supuesta mano invisible del mercado regularía la inversión y orientaría el desarrollo regional, y quizás la clave para que en esta ocasión sí se avance en las obras es que se haya creado por decreto una empresa del estado encargada de todo el proyecto.

La otra historia del Istmo de Tehuantepec, la de las organizaciones sociales, las cooperativas campesinas, los pueblos indígenas, los organismos de defensa de derechos humanos, los grupos ambientales, los movimientos sociales, las mujeres y los jóvenes, aún está por verse, y es posible que pronto veamos un proceso regional que facilite la articulación de procesos regionales con base comunitaria.

Por último, es recomendable que el Estado y las organizaciones civiles inicien procesos de comunicación y acuerdos para establecer un proceso continuo de monitoreo de Evaluación de Impacto en los Derechos Humanos, de tal manera que los procesos de inversión contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población, para lo que el marco de derechos colectivos de los pueblos indígenas es una base muy importante.

En ese sentido, conflictos que en sexenios anteriores han sido considerado focos rojos o naranjas, deben ser los primeros en atenderse, y debe evitarse que sucesos lamentables como los conflictos agrarios, políticos o electorales como el caso reciente en San Mateo del Mar, queden en la impunidad.