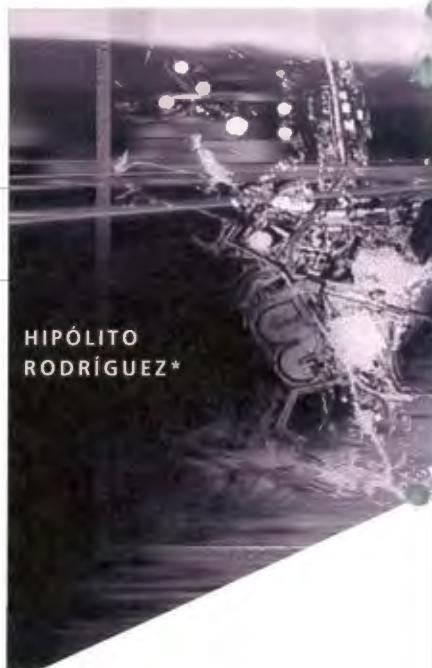


El istmo de Tehuantepec

y sus lecturas



HIPÓLITO
RODRÍGUEZ*

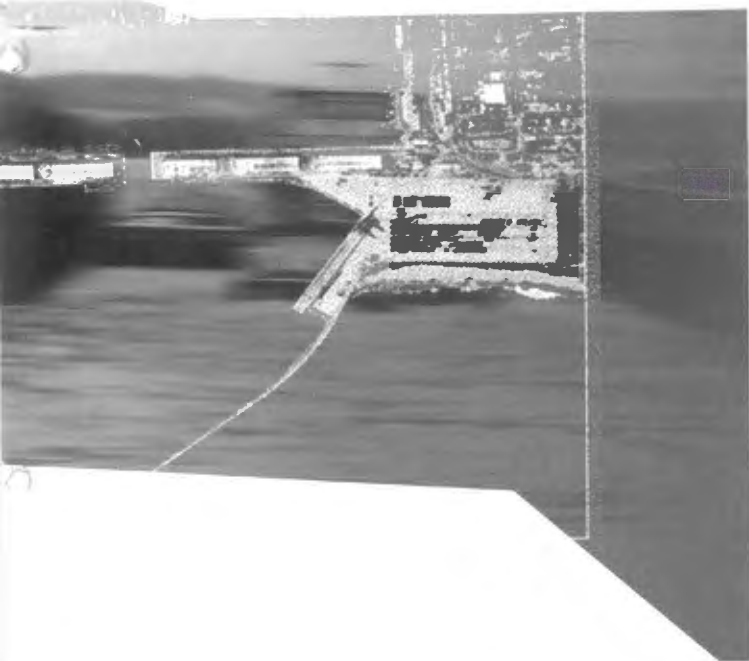


En los últimos años el istmo de Tehuantepec pareciera haber experimentado una suerte de redescubrimiento: una reaparición que llama con urgencia a todos, convocando a apasionadas discusiones acerca del porvenir de esta estratégica región del sureste mexicano. Sus extraordinarias riquezas naturales, su peculiar posición geográfica y la posibilidad de convertirse de nuevo en una opción de comunicación interoceánica han vuelto a colocarlo en la mesa de los debates.

Como espacio geográfico el istmo posee una larga historia que comienza en el umbral del siglo XVI, cuando se inicia con Hernán Cortés lo que será una larga serie de intervenciones orientadas a explotar su valor geoeconómico, el cual resulta de su singular figura espacial que le confiere el potencial de unir dos grandes océanos, es decir, dos grandes vehículos para el comercio mundial. A medida que pasen los años este valor se incrementará. En la actualidad, en una época en la cual la dinámica globalizadora ha adquirido enorme relevancia, las interacciones de los sistemas de organización locales con el global parecen dar un nuevo horizonte al istmo.

El anuncio del Plan Puebla-Panamá (PPP), justo en el principio del gobierno del presidente Fox, otorgó al istmo una presencia importante en los medios de comunicación, ya que con la iniciativa gubernamental se proponía reanimar una región empobrecida luego de largos años de abandono, con proyectos e inversiones que, al mismo tiempo que evocaban viejos temores, suscitaban nuevas esperanzas. De algún modo, el istmo siempre ha estado presente en el debate nacional sobre los desafíos del desarrollo regional: para algunos es una zona con tantos recursos que no acaba de entenderse su atraso; para

* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología (CIESAS)-Golfo. Este texto es fruto de una larga discusión con los participantes del proyecto El Istmo en el Contexto Contemporáneo del Desarrollo (financiado por Conacyt), y en particular con los coordinadores del mismo: Eric Leonard, Andrés Barreda, André Quesnel, Alain Musset y Marie-France Prévot Schapira.



otros, la misma riqueza de la región —su posición geográfica— puede engendrar intervenciones poco afortunadas.

El istmo mexicano es el más boreal de los estrechamientos de América. Paso obligado de múltiples movimientos de población, esta región era y sigue siendo fundamentalmente indígena. Reservorio de enormes riquezas naturales, sus recursos han sido objeto de frecuentes disputas e innumerables proyectos productivos. Los desastres asociados a muchos de ellos han dejado huellas en la memoria de la población que, no sin resquemores, escucha el ruido de una nueva ola de inversiones.

En las siguientes páginas se aventuran algunas notas a fin de mostrar la manera en que propios y extraños han leído al istmo: desde dónde se mira, qué es lo que se valora en él, qué posibilidades alberga, qué procesos lo amenazan. Se ha de reflexionar sobre estas preguntas a fin de esclarecer si lo que se considera un nuevo debate resulta en realidad una polémica añeja.

Como territorio, el istmo ha sido objeto de diversas formas o modos de regulación sociopolítica que han influido sobre su figura espacial y su organización social. Por ello, es necesario apelar al conocimiento geográfico para apreciar la especificidad histórica de cada una de las formas de organización territorial para aprovechar sus posibilidades.

Si se adopta una perspectiva geográfica y se examinan las relaciones territoriales en él, cabe reducir su complejidad espacial a tres figuras o modalidades: la *línea* que, a través del estrecho, une a ambos litorales; los *puntos* que se sitúan en los extremos de la línea y constituyen nudos estratégicos, y

el *espacio* (o región interna) que se encuentra entre esos dos puntos y cuyo ámbito es atravesado por la línea. En el curso de los años, estas figuras o modalidades han sido privilegiadas de modo alternativo por proyectos públicos y privados, sea que se dé prioridad a la línea (ferrocarril, carretera o canal), los puntos (puertos marítimos, polos de desarrollo) o los espacios internos (subregiones del istmo y sus agentes). Cuando las fuerzas externas a la región poseen mayor fuerza, son los puntos y la línea que los une los que reciben más atención. Por el contrario, cuando las presiones externas disminuyen, los puntos se debilitan y son las fuerzas internas las que adquieren relevancia y configuran con mayor vigor su espacio geográfico.

El istmo siempre ha originado preocupaciones por la soberanía, por la capacidad de control o determinación para orientar lo que ocurre en sus inmediaciones. La línea constituye una fuerza desterritorializadora: los agentes externos (e internos) que la promueven pueden actuar en contra de los intereses locales y desatar procesos de fragmentación y segregación. A lo largo de los años, el istmo se ha constituido múltiples veces en un objeto codiciado por las fuerzas no locales que buscan contar con vías de paso a sus intereses globales.

El istmo experimenta —como otras áreas del país— un acelerado proceso de restructuración económica orientado a la incorporación de la zona a las nuevas tendencias de la globalización. Sin embargo, la restructuración plantea no sólo una nueva organización de los procesos de producción e intercambio, sino también una recomposición social, ambiental y política, ya que la incorporación al proceso de globalización implica la introducción de nuevos modos de regulación social entre las diversas esferas de la reproducción social. En este sentido, cabe advertir un profundo contraste entre las modalidades que adoptó la intervención del Estado en la gestión del territorio durante los años sesenta, setenta e incluso los ochenta, a mediados de los que comienza la contracción del intervencionismo estatal que se acentúa con diversas medidas privatizadoras y de ajuste laboral en los noventa y cuyo desenlace (con la privatización de la línea ferroviaria que une a los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos y la posible desincorporación de la petroquímica) aún sigue pendiente.

En ausencia de un gran Estado interventor, la reconfiguración regional parece resultar ahora de la actividad de una serie abierta de agentes y empresas locales, supralocales y transnacionales. El nuevo escenario se crea por la paulatina redefinición de las políticas económicas y sociales del Estado (privatización, de un lado, y descentralización y racionalización del gasto público, del otro). El istmo, beneficiario o víctima del intervencionismo, se descubre de pronto como un territorio en el cual los intereses locales y supralocales

*El istmo mexicano es el más boreal
de los estrechamientos de América.
Paso obligado de múltiples
movimientos de población, esta
región era y sigue siendo
fundamentalmente indígena*

parecen enfrentarse ya sin la mediación del antaño poderoso Estado.

Pocas regiones de México han estado tan inmersas en las discusiones globales. De hecho, sólo considerando las mutaciones del espacio global puede advertirse cómo ha cambiado la percepción de sus condiciones de operación, de su valor estratégico. ¿Qué otra situación geográfica en México suscita tantas preocupaciones y esperanzas? Sin duda, las fronteras. De hecho, podría afirmarse que el istmo es, en cierta forma, una frontera: una línea que divide y a la vez funciona como imán o filtro.

Al examinar la naturaleza de los acontecimientos que transforman el espacio geográfico, las ciencias sociales señalan que es posible distinguir diversos niveles de intervención sobre el territorio. Así, se ha dicho que la escala de origen de un acontecimiento se relaciona con la fuerza del emisor. “Es poco probable que el gobierno de un estado o el alcalde de un municipio tenga condiciones para generar otra cosa que acontecimientos regionales o locales, respectivamente.”¹ La magnitud temporal o espacial de una decisión se halla así circunscrita por la fuerza o poder del agente implicado en la gestión del territorio. Esta fuerza está asociada a lo que se conoce como *técnica de encuadramiento*.

Al respecto, el eminente geógrafo francés Pierre Gourou ha señalado que si el análisis no recurre a las técnicas de encuadramiento la explicación geográfica queda atrapada en un callejón sin salida. “Las técnicas de encuadramiento nos in-

teresan por su eficacia en el modelado y la transformación de los paisajes. El interés no radica en desmenuzar los resortes de la organización familiar o el mecanismo de elección de las autoridades políticas, sino en precisar el grado de eficacia de estas técnicas: agresividad paisajística y control de larga duración sobre amplios espacios; es decir, control de un gran número de hombres a lo largo de una gran extensión y durante mucho tiempo.”² Una aldea, cacicazgo, reino o imperio emplean técnicas de encuadramiento con distinta eficacia. Unas apenas abarcan algunas decenas de hombres, otras pueden gobernar a centenares de millones. El dominio de técnicas eficaces permite a pequeños estados e incluso a ciudades controlar vastísimos territorios. La fuerza del poder administrativo y político o los regímenes de tenencia de la tierra imprimen diversas influencias sobre el paisaje (no es lo mismo el acceso abierto que el uso regulado de los bienes o recursos naturales). Las fronteras políticas, en este sentido, pueden tener grandes efectos sobre el paisaje: naciones con las mismas condiciones naturales poseen diferencias ambientales que sólo se explican por diferencias económicas y legales (basta ver una imagen de satélite de las fronteras para percatarse de ello).

El caso de las plantaciones tropicales del istmo permite ilustrar una tesis geográfica fundamental: la influencia de los sistemas económicos sobre los paisajes. De acuerdo con Gourou, Europa, consumidora de productos tropicales, no encontraba en su agricultura autóctona la posibilidad de satisfacer su demanda; para ello creó *plantaciones* que eran inserciones de paisajes extranjeros en un paisaje local que era expresión de otra civilización. Asimismo, el istmo permite apreciar que la influencia de los sistemas tecnológicos puede llegar a ser profunda. El ferrocarril, por su mera presencia y por su apertura de mercados, puede modificar o de plano arrasarse paisajes. Más recientemente, los hallazgos de la biotecnología han transformado la percepción de uno de los recursos más deteriorados de la región: merced a las nuevas investigaciones en genética, se han conferido nuevas potencialidades a la biodiversidad que albergan las selvas, situadas en lo fundamental en torno al istmo. De una manera o de otra, las técnicas de encuadramiento actúan sobre las técnicas de producción, y éstas sobre aquéllas: son interdependientes.

Para la geografía, las técnicas de encuadramiento poseen niveles de eficacia en función de tres criterios: profundidad (jerarquía de competencias: amplitud demográfica), envergadura (amplitud espacial) y pluralidad (multiplicidad de formas de organización). Los efectos que la civilización actual produce en el paisaje han aumentado de modo conside-

1. Santos Milton, *Técnica y geografía*, Editorial Ariel, España, 2000.

2. Pierre Gourou, *Introducción a la geografía humana*, Alianza Universidad, Madrid, 1973, p. 19.

able gracias a la creciente eficiencia de sus técnicas. El comercio produce grandes cambios y la urbanización y la industrialización redefinen la distribución de la población en el territorio y suscitan trastornos tan graves (y a veces irreversibles) sobre el paisaje, que su huella no puede atenuarse. Lo novedoso ahora es la velocidad de los cambios: decisiones tomadas en las llamadas ciudades globales se traducen en mutaciones aceleradas a miles de kilómetros de distancia.

Al considerar las metamorfosis de las técnicas de encuadramiento, puede comprenderse por qué el paisaje istmeño se ha constituido al cabo de los años a la manera de un palimpsesto: como la yuxtaposición o superposición de escrituras y figuraciones del territorio cuyo origen se encuentra en técnicas paisajísticas que han desaparecido. En la actualidad se observa la convivencia de diversos medios de apropiarse del territorio. Estratos antiguos que exhiben viejas estructuras sociales (y de los cuales a veces todavía subsisten caminos o pueblos) subyacen en estratos relativamente modernos. Los cambios en las técnicas del transporte han suscitado la pérdida o la muerte de pueblos, estaciones o caminos, o bien han generado su refuncionalización: se han convertido en territorios de la nostalgia o del turismo. El pasado ha sido abolido pero permanece. En los nombres de los lugares sobrevive la memoria de una organización social. Así, Tehuantepec se halla indisolublemente asociado a las tehuanas. En ese sentido, Alberto Ruy Sánchez ha escrito: “Todas las crónicas de viajeros sobre el istmo de Tehuantepec hablan de una fascinación. Lo peculiar es que en vez de sentirse encantados por el lugar, por la arquitectura o por la naturaleza, como favores principales de su interés, los cronistas se declaran bajo el efecto de la seducción absoluta y creciente de las mujeres de esa región”.³

Otra manera de llamar al palimpsesto la aporta Nemesio Rodríguez, investigador atento desde hace años a las mutaciones de esta región, quien escribió recientemente que el istmo constituye una suerte de árbol en el cual se lee la historia de múltiples proyectos: “A lo largo de los últimos 200 años podemos documentar estudios técnicos y sociales, acciones parpadeantes y dubitativas, entradas intermitentes y salidas consecuentes de la inversión. Es como el corte transversal de un tronco de árbol centenario, en el cual podemos seguir por la lectura de sus anillos las sequías y la abundancia y datar las diferencias de nutrientes y sus vicisitudes”.⁴ Cabe pues decir que a la manera de un tatuaje el istmo registra en su paisaje no sólo el cambio climático sino también los

avatares del mercado mundial: la huella indeleble de los largos ciclos de la acumulación capitalista. Por supuesto, la sucesión de las grandes potencias mundiales también ha dejado su impronta.

LA LÍNEA TIENE UNA HISTORIA

El valor geoestratégico del istmo era ya apreciado desde que Hernán Cortés advirtió sus posibilidades para vincular los dos litorales del Nuevo Mundo.⁵ Desde entonces, el istmo comenzó a valorarse más como un territorio de tránsito (una *línea*) que como un territorio que albergara riquezas. En este sentido, Enrique Rajchenberg y Catherine Héau-Lambert señalan que “antes de la consumación de la independencia, las cortes españolas conceden permiso ‘para la construcción de un canal entre los ríos Chimalapa y Coatzacoalcos costeándose los fondos del consulado de Guadalajara’. No hay todavía mención en estos proyectos de los recursos por explotar, sino que la tierra que separa a ambos mares constituye un obstáculo por remover”.⁶

Así, desde entonces los proyectos para hacer de él una vía de comunicación interoceánica han gobernado la imaginación de propios y extraños. Al paso del tiempo, lo que han cambiado son las necesidades y las condiciones para hacer realidad muchos de estos proyectos. Recientemente Armando Bartra compartió con sus lectores el hallazgo de un precioso texto de Goethe donde éste medita, en el umbral del siglo XIX, en torno a las posibilidades que ofrece el istmo para comunicar los dos océanos:

Humboldt, con gran conocimiento del asunto, indica otros varios puntos de los cuales se conseguiría, quizás mejor que por Panamá, lograr el fin perseguido, utilizando algunos ríos que desembocan en el Golfo de México [...] Ahora lo que es indudable es que si se lograra construir un canal que

3. *Artes de México*, núm. 49, 2000, p. 6.

4. Nemesio Rodríguez, *El istmo, una interpretación del desarrollo*, Oaxaca, 2003.

5. Según narra José Luis Martínez, su más importante biógrafo contemporáneo, Cortés hubo de organizar la exploración de la costa del océano Pacífico, entonces conocido como Mar del Sur, cruzando el istmo mediante una forma de aprovisionamiento que hoy “parece muy complicada, pero que entonces era la única posible. De Veracruz, adonde podía llegar la mayor parte de lo que requería, lo transportaba a Coatzacoalcos por mar; en este último puerto se pasaba la carga a canoas y remontaban el río de este nombre hasta cerca de su nacimiento, hacia Tecolotepec, en el estado de Veracruz, situado alrededor del tercio superior del istmo de Tehuantepec. Desde allí hasta el puerto de Tehuantepec, distancia que Cortés calcula en veinte leguas —algo más de cien kilómetros—, el transporte tenía que hacerse forzosamente en tamemes, ya que sólo existían veredas y las bestias de carga aún no se propagaban” (José Luis Martínez, *Hernán Cortés*, UNAM-Fondo de Cultura Económica [FCE], México, 1990).

6. Enrique Rajchenberg y Catherine Héau-Lambert, “En la antesala del Plan Puebla-Panamá: Tehuantepec en el siglo XIX”, *Revista Chiapas*, núm. 14, México, 2002, p. 32.



permitiese a todos los barcos de cualquier carga y desplazamiento pasar por el Golfo de México al Pacífico, se producirían incalculables resultados para el mundo civilizado y para el no civilizado. Mucho me admiraría que los Estados Unidos dejasen pasar la ocasión de apropiarse de una obra como ésta. Es de prever que ese juvenil estado americano, en su decidido impulso hacia el oeste, llegue en treinta o cuarenta años a ocupar y poblar los territorios que se extienden más allá de las Montañas Rocosas [...] Es absolutamente imprescindible para los Estados Unidos construir una salida del Golfo de México al Océano Pacífico, y estoy seguro de que lo conseguirán.⁷

La visión de Goethe es esclarecedora. Al comenzar el siglo XIX, la joven república norteamericana requería expandirse, y lo haría a costa de sus vecinos. La independencia de las colonias españolas facilitarían la tarea: de modo legal o ilegal, ya fuera por medio de la compra o bien de la ocupación de hecho, la codicia de tierras comenzó a realizarse sin el contrapeso de un poder europeo que refrenara la expansión territorial.

Éste será precisamente el problema al que desde entonces habrá de enfrentarse la recién constituida nación mexicana: sin la madurez necesaria para hacerse cargo del control de un vasto territorio en el cual la parte septentrional se hallaba virtualmente despoblada, su vulnerabilidad no tenía límites. El imperio ibérico se disuelve en un momento que cabe considerar “premature”, pues en lo esencial obedece más a causas americanas que europeas (la invasión napoleónica de España). Por ello, ha escrito Pierre Chaunu, no debiera hablarse tanto de la independencia de América como de la independencia de España. En ausencia de un polo de dominación alternativo que remplace a España, toda la América española se sumerge en una era de conmociones que se prolonga

desde 1810 hasta fines del siglo XIX, cuando Estados Unidos se configura en el nuevo eje de dominación del continente.

Desde los primeros años de secesión del imperio español y de conformación del territorio nacional, el mensaje de Humboldt es comprendido por sus contemporáneos americanos. Es preciso recordar que las anexiones de Chiapas y el Soconusco tuvieron para México el sentido de proteger al istmo de injerencias externas en un tiempo en el que el efímero imperio mexicano se planteaba la necesidad de extenderse hasta Panamá. Sin embargo, en esos años, la anarquía irrumpe en la antigua colonia hispana. Al iniciar sus primeras relaciones con Estados Unidos, México se enfrenta a un proceso social interno muy conflictivo, plagado de levantamientos y cuartelazos, tumultos populares y desorden económico. Su inmensa extensión, que abarcaba toda el área geográfica de Centroamérica, se desintegra en ausencia de estructuras de poder estables. El país no acaba de definir la forma de gobierno que mejor conviene a sus habitantes. Si en un primer momento adopta la figura de un imperio, pronto esta estructura de poder sucumbe en manos de un sistema republicano federal que tampoco logra durar, víctima de pronunciamientos y la implantación de un régimen centralista. México debía defender sus fronteras ante la inminente expansión de un vecino ambicioso, y sin embargo carecía de la capacidad para sostener una forma de Estado consistente. En menos de 20 años había cambiado de presidente en casi 40 ocasiones: la confusión lo convertía en materia idónea para la codicia de otras naciones.

Uno de los episodios más significativos de la ambivalente posición ante el potencial del istmo es la forma en que a mediados del siglo XIX los liberales negociaron con Estados Unidos las pretensiones que tenían éstos de apoderarse del paso interoceánico.

La guerra de 1847 fue un acontecimiento fundamental en la historia de México, pero también en la de Estados Unidos. Sin embargo, su efecto en las mentalidades de ambas naciones fue muy distinto. Mientras que en el primero dejó una

7. Armando Bartra, *Mesoamérica. Los ríos profundos*, Instituto Maya, 2001, p. 16.

lección dramática, mostrando la falta de cohesión nacional y la imposibilidad de enfrentar la invasión, para Estados Unidos significó la ampliación de su territorio a dimensiones continentales y la reafirmación de sus ambiciones imperiales definidas como Destino Manifiesto.

Después de su derrota en 1848, México tuvo necesidad de reconocer a Estados Unidos el derecho de construir un ferrocarril en el istmo de Tehuantepec y de hacer transitar por ahí tropas y armas en todo momento. Los juicios de los estrategas americanos son muy conocidos: "Todo istmo es tanto más importante, cuanto menor es su lejanía de los Estados Unidos. Un canal en Tehuantepec sería una prolongación del Mississippi, y haría del Golfo un gran lago americano".

El interés del gobierno estadounidense por contar con una vía de esta naturaleza se hizo patente desde el momento en que su expansión territorial tocó las aguas del Pacífico. Una vez que se apropió de buena parte del territorio mexicano, luego de adueñarse de Texas y de California, su mirada naturalmente se dirigió hacia Centroamérica, y en particular hacia Tehuantepec: requerían una opción que les permitiera vincular sus dos litorales.

Al mediar el siglo la discusión acerca de cuál sería la mejor opción para articular ambas costas se hizo más compleja al confrontarse los intereses de los estados del sur (esclavistas) con los del norte (abolicionistas): para los primeros, contar con una vía de acceso en el Golfo de México era esencial pues potenciaba las posibilidades de uno de sus baluartes: Nueva Orleans (situado a orillas del Mississippi); para los últimos, evitar esa opción equivalía a impulsar la alternativa por la que venían trabajando en su territorio: los ferrocarriles. Lincoln se opuso al istmo porque a sus ojos aceptar la opción sureña equivalía no sólo a extender el esclavismo al sur, sino también rehusar apoyo a los capitales del norte comprometidos con el ferrocarril intercontinental.⁸

Para los mexicanos de aquellos años, la amenaza de ver mutilado otra vez el territorio nacional era temible. Las reiteradas confrontaciones internas habían convertido al país

en una presa vulnerable. Todavía hoy la actitud de Santa Anna, símbolo de la inestabilidad de aquellos años, no deja de sorprender. Y hay que reconocer que ya entrado el siglo XX se resintieron las secuelas de ello.

Para 1973 el historiador Manuel González recordaba que hacia 1937 Lázaro Cárdenas tuvo que negociar con los americanos un capítulo de los acuerdos celebrados por Santa Anna (Tratado de la Mesilla) casi un siglo antes. En su reconstrucción de los hechos, González defiende a los liberales y en particular a Juárez frente a los conservadores que acusan al presidente de haber cedido Tehuantepec a los estadounidenses. González muestra que Juárez no cedió y que el tan vilipendiado Tratado McLane-Ocampo en realidad era una renegociación del artículo VIII del Tratado de La Mesilla, celebrado en 1853 por Santa Anna, el cual otorgaba a Estados Unidos servidumbre de paso por el istmo.

Desde una perspectiva histórica, estaba en juego la conformación de un mediterráneo americano cuyo Gibraltar, según los estadounidenses, tenía por extremos a Nueva Orleans y a Coatzacoalcos. Es preciso recordar que en el ambiente de la época en el país del norte había dos nombres mágicos cuya pugna feroz marcaba el panorama: Nueva York y Nueva Orleans. Tales nombres constituyeron el símbolo de la lucha entre el norte y el sur; dos puertos que combatían por la prelación comercial. Tehuantepec en ese marco significaba una salida natural para Nueva Orleans con rumbo al oriente, y su adquisición implicaba la primacía sobre el puerto rival. De ahí que cuando se consigue la anulación del Tratado McLane-Ocampo, ello obedece más a una disputa entre intereses territoriales en Estados Unidos. Se trataba de evitar el triunfo de los esclavistas, que con la ratificación de ese Tratado hubiesen conquistado una salida alternativa a la que el norte defendía.

Esa lucha formaba parte de la disputa por los ferrocarriles. En cierta forma, éstos daran preponderancia al Mississippi. El puerto fluvial de Nueva Orleans sería vencido por los ferrocarriles y la guerra civil haría posible la eliminación de las rutas del sur. De acuerdo con González, "parece lógico concluir que la no ratificación del Tratado tiene que considerarse un factor ajeno a la voluntad de Juárez. Pero ésta es una verdad a medias: también está la habilidad de Ocampo para negociar".⁹ A su juicio, la diplomacia juarista fue previsoramente sagaz para eludir la segunda desintegración mexicana, y si hay que encontrar algún defensor externo de la integridad nacional, éste no puede encontrarse en el capitolio de Washington sino en la infortunada Colombia: fue necesario desmem-

8. En los debates que este asunto suscitó entre los legisladores estadounidenses, la posibilidad de una intervención militar para tomar el control del istmo dio pie a razonamientos racistas que tal vez hoy resulten familiares: "Hubo quienes se inclinaron por una intervención militar en México. Seward, quien después se convertiría en secretario de estado, argumentaría que aunque Estados Unidos se apoderara sólo de los estados de Oaxaca y Veracruz, terminaría tomando todo el territorio mexicano. En ese caso, habría que decidir si los estados mexicanos se incorporarían como estados libres a la unión americana o un ejército de ocupación se encargaría permanente e infructuosamente de repeler todo movimiento liberador. Si fuera el primer caso, los mexicanos se volverían gobernantes potenciales de la unión. Conociendo la respuesta de antemano, les preguntó a los senadores: ¿Llega a tal punto vuestra caridad, que querríais ser gobernados por cinco millones de indios mexicanos?" (Enrique Rajchenber y Catherine Héau-Lambert, *op. cit.*).

9. Manuel González Ramírez, *El codiciado istmo de Tehuantepec*, Complejo Editorial Mexicano, Colección Metropolitana, México, 1973.

Después de varios fracasos, la vía transístmica se concluye en 1894. Con todo, los beneficios que se esperan de ella no se manifiestan pues falta algo esencial: no basta tener la línea, es necesario construir los puntos

brar a una de las repúblicas del continente para que Estados Unidos obtuviera el paso marítimo hacia la mar del sur.

Es interesante notar que la interpretación (de hecho reivindicación de Juárez) realizada por González aparece en 1973, momento en el que las corrientes nacionalistas dentro del gobierno mexicano formulaban para el istmo una nueva alternativa en la cual, más importante que la línea y los puntos (el ferrocarril y los puertos), era la región y sus habitantes. En ese sentido, el texto de González se publica acompañado de un discurso en el que se afirma que es preciso que las obras que el gobierno realice

mantengan a esta región dentro de un ámbito de estricto cuidado a nuestra nacionalidad y a nuestra soberanía, de tal manera que el istmo no sea ni propicie un servicio de paso en que los mexicanos de esta región vean transitar la riqueza extranjera de un lado a otro de esta región, como se ven pasar las cosas inasibles, como se ven pasar las estrellas por el cielo, sin poder tocarlas. Que en esta región se genere riqueza, se produzca la riqueza, que sean brazos de mexicanos los que la hagan crecer, y los que la disfruten, de tal manera que en lugar de pasar las mercancías y las riquezas del extranjero, este angostamiento maravilloso de la geografía de América que es el istmo de Tehuantepec sirva para que lo utilicemos los mexicanos creando aquí y haciendo aquí esos productos y esa mercancía y esa riqueza, y podamos llevarla por los dos grandes puertos, a los dos grandes océanos, hacia el exterior, fortaleciendo la política de exportaciones de nuestra patria.¹⁰

10. Palabras pronunciadas por Hugo Cervantes del Río, secretario de la Presidencia, al celebrarse en Minatitlán, el 7 de abril de 1973, la VII Reunión Ordinaria de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec.

En el discurso se destaca que se trata de abaratar el costo de los puertos y avanzar en la disminución de los trámites para su aprovechamiento: dos elementos fundamentales para incorporar los puertos de México al gran impulso exportador que pretendía el gobierno de aquel entonces. Asimismo, se señala que si bien interesa el desarrollo industrial, hay necesidad imprescindible de dar atención preferente al sector agropecuario “en obras básicas como son los caminos de mano de obra, como son las pequeñas obras de captación de derivación de aguas, que son obras todas estas, pequeñas individualmente, pero fundamentales en su conjunto, las que deben preocuparnos más y en las que debemos poner un señalado interés, porque ellas son incluso la base sobre la que habrá de sustentarse después el desarrollo industrial”.¹¹

SE TIENE UNA LÍNEA, PERO AÚN NO SE TIENEN LOS PUNTOS

¿Cómo se produjo el cambio en la percepción del istmo? ¿Cómo fue posible que de representar un espacio estrecho en el mapa pasara a representar un territorio que concentra ventajas comerciales y productivas? De alguna manera, el propio desarrollo de la línea abrió de modo paulatino la ventana para mirar la región. Durante buena parte del siglo XIX el gobierno mexicano privilegió a la línea y tuvo la obsesión de construir un ferrocarril en el istmo. De acuerdo con Daniel Cosío Villegas, en aquellos años la región se presentaba como “el terruño del porvenir, de la esperanza, de los sueños dorados” y su futuro dependía de la posibilidad de contar con medios de transporte. A pesar de que el Estado ofreció múltiples y jugosos beneficios a los empresarios para que construyeran el ferrocarril, los diversos intentos por realizarlo fracasaron. “Todos los terrenos pertenecientes al dominio público y necesarios para el ferrocarril y sus instalaciones, además de los muelles y embarcaderos, serían otorgados gratuitamente. La compañía obtendrá al mismo título la mitad de los terrenos baldíos a lo largo del trayecto de la vía férrea, en una franja lateral a cada lado de la misma.”¹²

El recuento de los proyectos frustrados se ha hecho múltiples veces. Después de varios fracasos, la vía transístmica se concluye en 1894. Con todo, los beneficios que se esperan de ella no se manifiestan pues falta algo esencial: no basta tener

11. *Ibid.*, pp. 134-138.

12. Stuckle, citado por Marie-France Prévot Schapira, “El sur de Veracruz en el siglo XIX: una modernización a marcha forzada”, en Hoffmann y Velázquez (coords.), *Las llanuras costeras de Veracruz*, Instituto Francés de Investigación para el Desarrollo de la Cooperación y Universidad Veracruzana, México, 1994.

la línea, es necesario construir los puntos. “El tráfico no existía y parte del previsto era captado mientras tanto por el ferrocarril de Panamá y del transcontinental en Estados Unidos. Además, la construcción es defectuosa y el gobierno no tiene los medios para hacerse cargo de la explotación de una vía de rentabilidad cero. Por último, en ambos extremos no existen verdaderos puertos, circunstancia que impide el desarrollo de un tráfico de mercaderías medianamente importante”.¹³

Así pues, se vuelve necesario dotar de puertos al istmo, tarea para la cual el gobierno de Porfirio Díaz designa a Pearson, contratista que tendría una enorme significación en el proyecto porfirista.¹⁴ Pearson se dedica no sólo a construir los puertos, sino también a acondicionar los centros urbanos de Coatzacoalcos y Salina Cruz y a reconstruir la línea férrea para hacer operativo el movimiento de mercancías. Una vez en funciones, el ferrocarril valoriza de modo extraordinario las tierras aledañas y durante algunos años funciona tal como se esperaba: como una auténtica vía de comunicación intercontinental. Durante ese tiempo más de 68 corridas se desplazaban a diario entre los dos puertos, transportando principalmente azúcar de Hawai hacia la costa este de Estados Unidos.

Sin embargo, el éxito de la línea es breve: perdura hasta que se abre el Canal de Panamá, el cual anula a Tehuantepec y pone fin a su función de enlace internacional. A pesar de haber suscitado cambios fundamentales en el paisaje istmeño, el ferrocarril no logra beneficiar de modo perdurable a sus habitantes. “El ferrocarril, reducido a un simple instrumento de intercambio regional, se revela, debido a su concepción misma, incapaz de reconvertir su actividad en el espacio ístmico y de estimular la economía de la región. El material ferroviario (61 locomotoras y 2 000 vagones) y las instalaciones son poco a poco abandonados. Jesús Carranza, Matías Romero, Sarabia, Mogoné, Niltepec, Unión Hidalgo y otros pueblos nacidos al calor de la prosperidad ferroviaria, caen en una especie de sopor.”¹⁵

13. *Ibid.*, p. 255.

14. Revel-Mouroz anota que los pioneros del petróleo siguen de cerca a los precursores del ferrocarril: quien construye vías de acceso busca al mismo tiempo riquezas de las cuales apropiarse, de acuerdo con el modelo de financiamiento que seguían las empresas contratadas por el Estado en aquellos años (Jean Revel-Mouroz, *Aprovechamiento y colonización del trópico húmedo mexicano*, FCE, España, 1980). Véase también la obra de Connolly: “El complemento del sistema ferroviario son los puertos, pero fue sólo después de iniciarse la construcción ferrocarrilera que se empezó a prestar atención a la infraestructura portuaria. Las grandes obras portuarias se realizaron bajo el arreglo del contratismo entre el gobierno federal —financiado con deuda externa e interna— y los contratistas, especialmente la S. Pearson & Son. Los tres grandes contratos más grandes, Veracruz, Coatzacoalcos y Salina Cruz, que representaron una inversión total de alrededor de 98 millones de pesos, los obtuvo la S. Pearson & Son entre 1895 y 1909” (Priscilla Connolly, *El contratista de Don Porfirio*, FCE, México, 1997).

15. Marie-France Prévot Schapira, *op. cit.*

El empeño en volcar el territorio hacia el exterior determina que no se construyan vías de comunicación pensando en los intereses regionales o locales. Revel-Mouroz señala que durante el porfirato las obras para el aprovechamiento y la colonización del trópico húmedo se deben en lo fundamental al capital extranjero, el cual se orienta de modo principal hacia el mercado externo:

La construcción de las vías férreas es dirigida por compañías inglesas o estadounidenses, en un principio pequeñas empresas manejadas por especuladores, pero a partir de 1880 por compañías estadounidenses representantes de grandes consorcios financieros. El interés de los capitalistas norteamericanos no se limita a las zonas del centro, ricas en minerales, sino que se dirigía también a la tierra caliente, como lo prueban estas palabras del general Grant, pronunciadas en 1880: “Estados Unidos debe importar productos tropicales (azúcar, café, tabaco), que hoy recibe de Cuba y Brasil [...] Estoy seguro que con la construcción de ferrocarriles podríamos obtener estos productos de México y, en lugar de adquirirlos de países antidemocráticos, esclavistas y con derechos de aduana excesivos, los obtendríamos de un país republicano cuyos derechos de exportación son menores y ¿a qué precio? No ya al precio de nuestro dinero, sino al de nuestros productos (maquinaria, herramientas) que cambiaríamos por frutos”.¹⁶

Como apunta Revel, el desarrollo de los ferrocarriles y la gran explotación del petróleo en la región del Golfo son proyectos dirigidos por empresas extranjeras. También la introducción de grandes plantaciones en el Papaloapan, el istmo y el Soconusco, o bien, la explotación forestal de la zona de la Lacandonia, de Campeche y de Quintana Roo, son creaciones de extranjeros: pequeñas compañías explotadoras o grandes consorcios comerciales, plantaciones aisladas o grandes compañías inmobiliarias. En consecuencia, la orientación inicial que se dio para colonizar la tierra caliente fue producir para la exportación: “Petróleo exportado, ferrocarriles cuya tarea es encaminar los productos mexicanos hacia los puertos o hacia la frontera de Estados Unidos, plantadores de azúcar, de café, de tabaco, compañías forestales que buscan la caoba y las maderas tintóreas o el chicle. Todo esto da al aprovechamiento del trópico húmedo mexicano un carácter de colonia extranjera”.¹⁷

Las objeciones que en la actualidad se formulan a la construcción de una vía de comunicación interoceánica parecen repetir, como un eco, estos mismos señalamientos: ¿No se convertirá en una nueva colonia extranjera? Revel muestra que el liberalismo que inspiró al porfirato dejó de operar con

16. Jean Revel-Mouroz, *op. cit.*, p. 125.

17. *Ibid.*

los gobiernos emanados de la revolución. Ese territorio que había sido estructurado para fines de exportación, y cuyas vías de transporte no contribuían a su comunicación regional, cede su lugar a otro proyecto, más orientado por las necesidades locales, más atento a los requerimientos del espacio interno. Revel escribe:

El papel de los capitales y empresarios extranjeros cambia con la revolución: el enorme esfuerzo vial comenzado por Calles se hace sin recurrir a los fondos del exterior; los grandes latifundios sin explotar de las sociedades extranjeras en la región lacandona y el Istmo congelan la tierra sin hacerla fructificar, y las compañías petroleras extraen y exportan el petróleo sin que las regiones productoras sean verdaderamente integradas a la economía nacional. Amedrentados por la revolución y las luchas civiles, y luego con el *socialismo* de Cárdenas, los capitales extranjeros dan la espalda a México, y la tarea motriz, que era la apertura de la tierra caliente, pasa al Estado y a los *pequeños propietarios* mexicanos.

En la época en la que Revel realiza sus estudios (poco antes de 1971), el gobierno mexicano de nuevo empezaba a buscar financiamiento del exterior. “Hoy en día, el capital extranjero ha vuelto a tomar cierta importancia en cuanto al financiamiento de las grandes obras de colonización. Un proyecto como el Plan Chontalpa depende de los créditos acordados por el Banco Interamericano de Desarrollo y son, a su vez, estadounidenses quienes también participan en el esfuerzo de construcción caminera. Pero se trata de un financiamiento indirecto, controlado por el gobierno mexicano y sus organismos descentralizados: ya no es la gran época de las inversiones extranjeras sin control, masivas y directas en la agricultura tropical, los transportes y el petróleo. Si el capital privado estadounidense está presente aún, queda limitado a la comercialización de ciertos productos como el chicle y la piña.”¹⁸

LA LÍNEA, LA REGIÓN Y EL ESPACIO NACIONAL

Mucho se ha hablado en los últimos tiempos de la posibilidad de habilitar al istmo como una alternativa al canal de Panamá. A mediados de los años noventa, luego de que México se incorpora al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se acaricia el sueño ya añejo de competir con el gran medio de comunicación interoceánico instalado en Centroamérica. Sin embargo, los expertos en geografía del transporte consideran con menos optimismo las posibilidades de participar en esa competencia. Al exami-

nar las opciones de transporte que se han construido en América del Norte y Centroamérica, a partir de las nuevas tecnologías, José San Martín¹⁹ plantea que conceptualizado como “empresa o negocio de transporte”, el puente transístmico mexicano tendría muy poca probabilidad de competir contra las cadenas de transporte intermodal. “Se trata —dice— de un megaproyecto muy complejo, cuyo éxito depende más de la evolución de la economía y la política mundiales, de la logística empresarial internacional, de las grandes corporaciones transnacionales y de los mercados comerciales y de transporte, que de la infraestructura que se pueda desarrollar y los equipos e instalaciones que se puedan construir en el istmo de Tehuantepec.” Sin embargo, a juicio de este autor, si el puente transístmico mexicano se concibe como parte de un proyecto de desarrollo regional integral, dentro del sistema de transporte del sureste, se pueden obtener mejores resultados. “Con esta óptica, el transporte no sería un fin (negocio) en sí mismo, sino un elemento más (entre otros) para apoyar, con inversiones muchos más modestas, el aprovechamiento de las ventajas comparativas de la región”.

Desde la perspectiva de este autor, la clave se halla entonces en el desarrollo del espacio local, a efecto de aprovechar los puntos, situación que él juzga excepcional y privilegiada. En este sentido, la nueva propuesta de desarrollo procuraría invertir el orden de prioridades que durante el porfiriato favoreció no a la región sino a los usuarios externos del istmo. Construir una infraestructura de comunicación interoceánica atendería más a la posibilidad de potenciar los valores productivos locales, abriéndoles opciones de articulación con el mercado externo: “El objetivo principal de proyecto —escribe San Martín— sería el de inducir el desarrollo de un corredor industrial, primordialmente para empresas manufactureras, agroindustriales, procesadoras de percederos (frutas tropicales, café, cacao, mariscos y pescado), industrias forestales y mineras (sal y mármol), que impulsen la producción de bienes con valor agregado en la región y que utilicen tecnología sencilla e intensiva en mano de obra, para promover las exportaciones, permitir la generación de capital y fomentar la creación de empleos”.

Como el discurso nacionalista de principios de los años setenta, el planteamiento de San Martín reconoce los privilegios que la posición geográfica confiere al sureste, pero subordina esas virtudes (puntos y líneas) al desarrollo regional, es decir, a la promoción de los productos que la industria y el campo situados cerca del megaproyecto de comunicación

18. *Ibid.*, pp. 125-126.

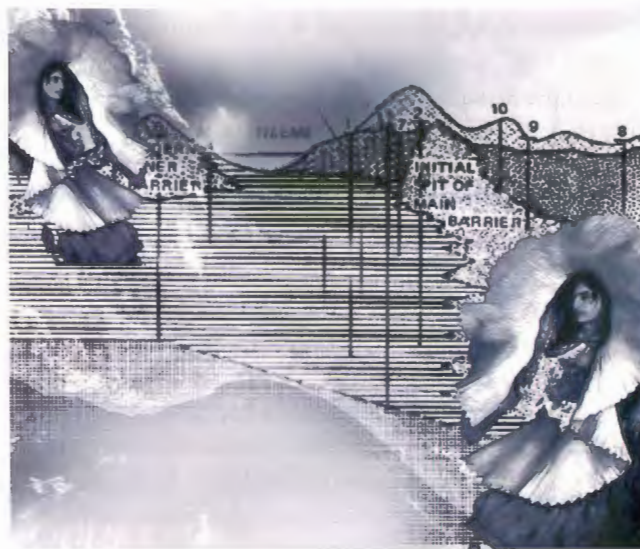
19. José San Martín, *Análisis comparativo de competitividad entre los corredores de transporte internacionales y el puente transístmico mexicano*, Academia Mexicana de Ingeniería, México, 1997.

pueden generar: “Se contaría con una ventaja única (difícil de igualar en México o cualquier otro país) de tener dos puertos de acceso, uno en el Pacífico y otro en el Atlántico, para recibir de cualquier parte del mundo (sobre todo de Estados Unidos, Asia y Europa) y de México (por cabotaje) los insumos necesarios (bienes de capital, bienes intermedios, partes, etcétera) para fabricar productos de exportación y para apoyar el desarrollo del campo en la región”. Las nuevas tecnologías de transporte intermodal hallarían en la zona opciones de movilidad (ferroviaria, carretera, no necesariamente acuática) que en su conjunto permitirían el traslado de la riqueza generada en la región, y la enlazarían con insumos y bienes procedentes del mercado mundial. Para San Martín, las ventajas comparativas se transformarían en competitivas. De este modo, el autor trasciende al ámbito estrictamente local y sugiere que el proyecto transistmico se articule a un proyecto de comunicaciones y transporte para el sureste, donde desempeñarían un papel clave los puertos y el ferrocarril (recientemente privatizados).

Así, se formula una nueva concepción del istmo y sus posibilidades, pues la premisa de la que se parte es que como mero negocio de transporte el corredor transistmico no es viable en la competencia internacional (requiere cuantiosas inversiones y depende de alianzas foráneas); en consecuencia, dado que no puede competir con éxito con otros corredores internacionales de distribución de mercancías, lo que conviene es considerarlo parte de un proyecto de desarrollo regional, el cual beneficiaría a la población local y en última instancia al país.

Por supuesto, esta nueva concepción implica replantear las relaciones que guarda el sureste del país con el conjunto de la economía nacional. Durante mucho tiempo en México se consideró que el desarrollo de las regiones centro y norte podría arrastrar a las regiones del sur y sureste. Pero esto no ocurrió. En la actualidad, es claro que el atraso social y económico del istmo forma parte de una problemática regional más amplia, que incluye al conjunto del sureste. El rezago de la región se expresa en indicadores de marginación, que son signos de la desigualdad en la distribución de los recursos públicos. Sacar a la región de su pobreza y potenciar sus posibilidades supone reformular el modo en que el Estado interviene en las regiones.

Un texto que se propone reconsiderar las modalidades que ha seguido el Estado mexicano en la promoción del desarrollo es precisamente *El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México* (2000), texto considerado un antecedente del Plan Puebla Panamá. Dávila, Kessel y Levy, autores del documento, consideran que “las políticas públicas instrumentadas por el gobierno federal en las últimas cinco



o seis décadas implícitamente han desalentado el desarrollo económico de Chiapas y la región sureste en general”. Ahora bien, el problema consiste en cómo, a juicio de estos autores, las políticas públicas inciden sobre la distribución geográfica de la producción y el empleo. ¿De qué clase de políticas públicas hablan? Se trata de diversos instrumentos, que incluyen desde inversiones públicas en infraestructura y regímenes de comercio exterior, hasta políticas agrarias, de precios y tarifas de bienes y servicios producidos por el sector público. Estas políticas, en su conjunto, podrían alterar las ventajas comparativas de las distintas localidades. Sin embargo, desde una perspectiva neoliberal, el meollo del asunto estriba en devolver al mercado las facultades que el intervencionismo estatal ha distorsionado de un modo u otro.

Por ello, un punto clave es la política de comercio exterior, pues ésta puede modificar el patrón geográfico de la demanda. Como se sabe, las barreras arancelarias pueden encarecer los trayectos: las restricciones al comercio exterior hacen que la demanda se sitúe en los mercados locales (metrópolis); en cambio, la apertura comercial favorece a las fronteras y los puertos y a los ejes con frontera.

Durante 20 años, de 1962 a 1982, el Estado mexicano instrumentó una política económica que concedió a la explotación y la exportación de hidrocarburos el papel de pivote para estimular el desarrollo económico. Esta política benefició durante algunos años a las regiones donde se localizaban los yacimientos petroleros, sobre todo el sureste (el sur de Veracruz, Chiapas y Tabasco). Sin embargo, se trató de un conjunto de inversiones que promovió puntos, es decir, polos de desarrollo.

Así, al empezar esta fase se construyeron dos complejos petroquímicos en el sureste de Veracruz: el de Cosoleacaque, en 1962, para la producción de amoníaco, materia prima

fundamental en la elaboración de fertilizantes, y el de Pajaritos, en 1967, para la producción de clorados. Asimismo, la refinería de Minatitlán se amplió y modernizó hasta convertirse en una de las de mayor capacidad de refinación en América Latina. Por otra parte, la construcción de la terminal marítima de Pajaritos, frente al puerto de Coatzacoalcos y la del puente Coatzacoalcos I; la compleja red de ductos que se tendió para interconectar los complejos, la refinería y la terminal marítima, y los intensos flujos de buquetanques y carrotanques desde Coatzacoalcos, incrementaron la importancia de su función portuaria.²⁰

Las inversiones en infraestructura que acompañaron a esta política (ideada de acuerdo con el modelo de constituir polos de desarrollo) contribuyeron a redefinir las disparidades regionales configuradas en el curso de varios decenios, al modificar el peso de las regiones en términos de su contribución al producto interno bruto. Pero esto duró poco. En el curso de los años ochenta, como consecuencia de la crisis petrolera y su efecto en la deuda externa (incremento de las tasas de interés en escala internacional), se hace ostensible el agotamiento del modelo proteccionista y el Estado mexicano comienza a dismantelar el sistema de aranceles, introduciendo medidas de apertura comercial que repercuten en las estrategias de localización de los agentes económicos. En un texto escrito hacia 1983, cuando el país sufría la crisis derivada de la caída del precio del petróleo, Hernández Laos recapitulaba las características territoriales del modelo proteccionista que hasta entonces había prevalecido en México:

En términos generales, dado el modelo adoptado en el país —por la sustitución de importaciones de productos manufacturados— el desarrollo se confinó al abastecimiento del mercado interno, el cual es mayor (tanto en magnitud como en diversificación) en los grandes centros urbanos. De ahí

la importancia del grado de urbanización en los niveles de producto por habitante de las entidades. Ese proceso requirió energéticos —tanto petroleros como hidroeléctricos— para abastecer el mercado en expansión, proceso que favoreció a las entidades generadoras de energía. Este modelo de acumulación subordinó la conformación espacial de las actividades económicas a sus propios requerimientos, asignando a las entidades periféricas —las no urbanizadas, las no manufactureras, las no generadoras de energía— el papel de espacios tributarios para el abastecimiento de materias primas, capital y mano de obra. Los espacios que no pudieron articularse a esta lógica de acumulación quedaron sujetos al tradicionalismo periférico, esto es, como zonas de reserva para futuras expansiones en el proceso de acumulación. Esta lógica estaría interpretando la estructura de los desequilibrios prevalecientes a principios de los años setenta, los cuales representaron la culminación de un largo proceso que comenzó cuando menos desde 1900.²¹

Como es sabido, los factores que determinan la localización de las empresas incluyen los costos locales de la fuerza de trabajo, la energía y los insumos intermedios; el tamaño del mercado local, y los costos de transporte. Las empresas tienden a concentrarse ahí donde pueden minimizar los costos de transporte, lo que implica estar cerca de proveedores y de consumidores. Las inversiones en infraestructura confieren ventajas competitivas a algunas regiones, y éstas tienden a intensificarse con el tiempo.²² Hay entonces una lógica temporal en la que el crecimiento tiende a incrementarse. Las infraestructuras institucionales pueden engendrar poderosas economías de aglomeración.

Para examinar las opciones de superación del atraso del sureste mexicano, en el texto de Dávila, Kessel y Levy se examina el efecto de las políticas comerciales y de inversión en infraestructura carretera. Según este análisis, con la apertura comercial se favorece la ubicación de las plantas fabriles en el norte del país al incrementarse la rentabilidad de abastecer el mercado estadounidense desde un punto cercano, a pesar de que el sureste tiene costos de producción más bajos. Dada la estructura de la red de transporte, el TLCAN reduciría las ventajas comparativas del sureste en relación con el norte. Así, se afirma que la estructura radial del sistema de comunicaciones terrestres en México beneficia el centro y el

20. María Teresa Sánchez Salazar *et al.*, "Industria petroquímica y cambios socioeconómicos regionales en la costa del Golfo de México. El caso del sureste de Veracruz", *Investigaciones Geográficas*, Boletín 40, Instituto de Geografía, UNAM, México, 1999. Como es natural, estas inversiones se tradujeron en el incremento que experimentó la producción de petroquímicos básicos, al pasar de 65 000 toneladas en 1960 a cerca de 2 millones en 1970. Durante el auge petrolero (1977-1982), el incremento de la producción de 800 800 barriles diarios de petróleo (bdp) en 1976 a 2.8 millones de bdp en 1982, y el aumento de las reservas probadas de 6 000 millones de barriles en 1975 a 72 500 millones de barriles en 1983, convirtieron a México en el cuarto productor mundial de crudo y a la industria petrolera en la base de la estructura económica del país. De 1977 a 1982, la industria petroquímica tuvo un crecimiento acelerado como resultado de un impulso sin precedente, y la capacidad instalada se triplicó como resultado de los planes de expansión de Petróleos Mexicanos en Coatzacoalcos, Salina Cruz y Ciudad Madero, en el marco del auge petrolero y de la política de desarrollo de puertos industriales. Estos proyectos se financiaron mediante el endeudamiento externo en una época de incrementos en los precios del crudo en el mercado mundial. La balanza comercial de petroquímicos producidos por Pemex tuvo déficit sucesivos en seis años de 1977 a 1987, pero a partir de 1988 y hasta 1997 logró un superávit.

21. Enrique Hernández Laos, "La desigualdad regional en México (1900-1980)", en Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.), *La desigualdad en México*, Siglo XXI Editores, México, 1984, p. 190.

22. Los sistemas económicos regionales se desarrollan a partir de efectos en los rendimientos crecientes generados de manera endógena; el impulso del crecimiento regional tiende a reforzar, con el paso del tiempo, estos beneficios localizados para los productores.

norte del país, por lo cual es preciso mejorar su conectividad. “La modificación de la estructura del sistema de transporte se traduce en un aumento en la competitividad de México en su conjunto”.

Pero no sólo es la infraestructura de comunicaciones la que afecta al sureste. En el texto *El sur también existe* se cuestiona también la uniformidad de las tarifas de los bienes generados por el Estado: “Los precios y las tarifas del sector público, particularmente para insumos de producción básicos como la electricidad, los combustibles industriales producidos por Petróleos Mexicanos y los derechos de uso del agua, no reflejan los verdaderos costos económicos de abastecer a cada región, al haberse seguido una política de precios uniformes en el mercado nacional, lo que se refleja en costos de producción mayores a los que deberían regir en la zona en relación con el norte del país, dada la abundancia relativa en el sureste de estos insumos”. En otras palabras, los precios de estos bienes deberían ser más baratos en su lugar de producción: el sureste. De alguna manera, la política de precios parece ignorar los costos de transporte, en beneficio de las grandes áreas metropolitanas, situadas en el centro y norte del país.

De hecho, las políticas públicas no sólo ignoran los costos de transporte, sino también otros que apenas empiezan a tomarse en cuenta: los ambientales. La producción de hidrocarburos ha sido hasta ahora una actividad extraordinariamente dañina para el medio ambiente. Esta situación, sin embargo, no se toca en la perspectiva económica dominante. La sociedad del sureste, y en particular la región del istmo, durante largos años ha internalizado las externalidades que generan las empresas públicas de energéticos.²³

Esta omisión ha de comprenderse mejor si se mira la naturaleza aislada, de enclave, que subyace en la formulación de los polos de desarrollo. Así, a pesar de la expectativa incubada en los setenta de que las ciudades petroleras generarían un desarrollo industrial, algunos autores señalaron la fragilidad de esta perspectiva. Gustavo Garza escribía en 1980 sobre los límites del desarrollo industrial en las zonas petroleras:

Se suele concluir que las localidades especializadas en la extracción del petróleo son lugares adecuados para la localización industrial, esto es, que son *polos* muy importantes

23. De ahí la pertinencia de las críticas que se hacen al TLCAN desde la perspectiva ambiental: “Los temas más importantes de la discusión económica ecológica del TLC deben ser, por su volumen, los costos ambientales de las exportaciones baratas de petróleo de México y la amenaza a su sistema agroecológico y a su seguridad alimentaria” (Joan Martínez Alier y A. Jusmet, *Economía ecológica y política ambiental*, FCE, México, 2000, p. 422). Las investigaciones del Centro de Ecodesarrollo, y en particular las de Alejandro Toledo, no han dejado de subrayar los costos ambientales que ha implicado el desarrollo de la industria petrolera en la región.



de considerar dentro de una política de descentralización industrial. Sin negar la evidente dinámica que la extracción del petróleo impone a las localidades del área, esto no significa de ninguna manera que éstas se transformen en lugares de atracción industrial: 1) generalmente son localidades pequeñas que no poseen toda la gama de factores locacionales necesarios para la industria de transformación; 2) el efecto de las grandes inversiones en la localidad incide más bien en las ciudades que producen el equipo y la maquinaria petroleros, ya sea que estén en el país o en el extranjero; 3) son reducidas las industrias que poseen fuerte interrelación con el petróleo como insumo; 4) la extracción de petróleo es en extremo intensiva en capital, por lo que se absorbe poca mano de obra; 5) históricamente se ha observado en todos los países productores de petróleo que es más fácil transportar el petróleo a los centros industriales que fomentar la industria en condiciones desventajosas en los centros petroleros. En este sentido, el transporte de gas y petróleo en México ya cuenta con una serie de ductos establecidos [...] Es indudable la importancia que tendría una investigación profunda sobre la potencialidad industrial de Coatzacoalcos-Minatitlán, por ejemplo, pues puede ser erróneo atribuirles un gran potencial industrial y se corre el peligro de que las inversiones del Estado resulten infructuosas.²⁴

24. Gustavo Garza, “Tendencias de las desigualdades urbanas y regionales en México, 1970-1996”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, México, 2000.

En consecuencia, la competitividad del sureste depende de manera crucial de los costos de traslado y de su ubicación geográfica en la red de traslado, así como de los costos locales de producción. Sin embargo, comprender la naturaleza de éstos exige mirar hacia el proceso histórico que configuró la geografía de la producción y del transporte que privilegió al centro y el norte del país. En relación con el transporte, el ensayo *El sur también existe* muestra que la manera de organizar la red ferroviaria es, en relación con el norte, muy desigual, pues deja a las principales entidades del sureste (situadas en la costa del Pacífico) desvinculadas y, en general, desconectadas de las vías de acceso al mercado estadounidense, pues se carece de ejes costeros en el norte del Golfo. Aun cuando la red de carreteras es menos radial, no deja de exhibir una estructura favorable al centro.

En su conjunto, la forma en que históricamente se instrumentaron las infraestructuras no ha propiciado el desarrollo de la economía regional del istmo. Así, al considerar a la actividad portuaria, Dávila, Kessel y Levy señalan que ésta se halla inhibida por sindicatos y por regulaciones que limitan la competencia, y es muy dependiente de la inversión pública. A su juicio, en el sureste la infraestructura portuaria muestra graves deficiencias. No hay una adecuada complementación intermodal de los puertos. La falta de conectividad de ferrocarriles, carreteras y puertos genera incrementos de costos del transporte del sureste al norte y la deficiente complementación impide superar las limitaciones del transporte costero. De hecho, se dice, esta situación pone en evidencia que las decisiones de inversión en infraestructura han relegado al sureste y privilegiado su conexión con el centro en vez de apoyar su autonomía y su relación con Estados Unidos.

De acuerdo con este enfoque, diversos instrumentos de política pública han restado posibilidades de desarrollo al sureste. Si bien esta región cuenta con abundantes recursos hídricos y energéticos, estas ventajas naturales se desvanecen ante las políticas estatales que regulan su distribución. Así, los precios y las tarifas del sector público (energía, agua) se han establecido de modo uniforme para todo el territorio nacional, lo cual no permite reconocer las ventajas del sureste, pues no consideran los costos de transporte. Todo ello ha inducido la aglomeración de las empresas en el mercado final, no donde se producen los insumos.²⁵

25. Algunos productos cuyo transporte es muy costoso por su manejo peligroso se ofrecen en zonas (centro del país) que impiden su integración vertical en sus lugares de producción: es el caso del etilenglicol. Igual ocurre con el amoníaco: su elaboración se lleva a cabo en el centro y el norte del país, pero la urea, producto derivado de él, se realiza en el sur.

A juicio de Dávila, Kessel y Levy, es preciso considerar otras políticas públicas que también han perjudicado al sureste: la exclusividad del Estado en actividades estratégicas y los derechos de propiedad de la tierra. La primera ha implicado que las restricciones presupuestarias frenaran proyectos rentables (desde hace años la petroquímica en manos del Estado no ha recibido inversiones significativas). La segunda se refiere a las restricciones derivadas del artículo 27 constitucional vigente hasta 1994 para poseer o arrendar grandes extensiones de tierras. Si bien esto afectó a todo el país, los autores consideran que sus efectos fueron sobre todo distorsionantes en el sureste, "región que tiene adecuadas condiciones para productos cuyo cultivo eficiente se da en el contexto de una agricultura de plantación, una agricultura caracterizada por amplias extensiones donde se cultiva un único producto de tipo perenne (café, azúcar, plátano, palma africana, etcétera)". Según los autores, el reparto agrario desalentó el desarrollo agrícola.²⁶

Asimismo, para ellos, el marco legal vigente hace que las rentas derivadas de la explotación de hidrocarburos y de la hidroelectricidad sean apropiadas sobre todo por el sector público federal, lo que limita la derrama de ingresos en la zona. Los autores no dejan de señalar, a pie de página, que "parte de las rentas pueden devolverse a través del gasto público al sureste, pero eso depende de una decisión de política pública federal que no ocurrió en las últimas décadas".²⁷

Para el sureste la situación ha empeorado desde que se aprobó el TLCAN. Las manufacturas en su conjunto perdieron peso en la región de 1993 a 1998, su aportación al PIB

26. Sin embargo, los autores no toman en cuenta que la reforma agraria constituyó un instrumento fundamental no sólo en términos de promover la equidad social (objetivo del movimiento revolucionario que dio origen al Estado mexicano), sino también como política de colonización, es decir, como mecanismo de redistribución de la población en el territorio, aspecto que en la región del istmo no se puede soslayar. Asimismo, aquí conviene recordar, acudiendo a las enseñanzas de la economía ecológica, el costo ambiental de introducir monocultivos, el cual alude tanto a la pérdida de biodiversidad, como al uso de agroquímicos y grandes cantidades de energía. Es preciso recordar que el sureste alberga gran parte de la importante biodiversidad con que cuenta el país, lo cual explica la resistencia de los movimientos ecologistas a la introducción de plantaciones en la zona del istmo.

27. La propuesta de privatizar la industria petrolera y petroquímica ha recibido significativas impugnaciones por parte de las corrientes nacionalistas presentes en todo el país y sobre todo en la región. En el texto de Dávila y colaboradores cabe apreciar, al respecto, dos argumentos entreverados. Si bien la renta petrolera, hasta ahora, no ha beneficiado al sureste, el hecho de privatizarla no garantiza que ésta pueda volver a su lugar de origen. Al lado del argumento económico, figura el estrictamente político: en una sociedad cada vez más democrática, las decisiones estatales de inversión productiva y social podrían redefinirse en un nuevo marco legal que acote las facultades del presidencialismo y confiera a las regiones, representadas en el Congreso, espacios para establecer criterios más equitativos de redistribución de los recursos públicos.

ha disminuido (sólo la petroquímica ha incrementado su presencia). Lo mismo ha ocurrido con el sector agrícola, cuya aportación al PIB ha decrecido no obstante el peso tan alto que posee la población ocupada en actividades primarias. Esto es un indicio de que los trabajadores agrícolas poseen escasa productividad. De ahí Dávila, Kessel y Levy deduzcan que la necesidad de facilitar la emigración de la población excedente.

De hecho, se afirma que una estrategia centrada sólo en el sector primario no permitiría incrementar el ingreso per cápita. Por ello se cuestiona incluso la presencia de subsidios a la producción de maíz. A su juicio, sería más conveniente apoyar el sector del turismo y sobre todo al manufacturero. Por consiguiente, se considera más interesante apoyar la conectividad carretera de la región, lo cual redundaría en beneficios para todo el país. Así, la estrategia debería centrarse en dos líneas: a) inversión pública en infraestructura de transporte e hidroagrícola y b) cambios institucionales, regulatorios, y de políticas de precios, tarifas y subsidios. En el primer caso, se trataría de propiciar la formación de ejes carreteros que comuniquen al sur con la frontera norte para reducir los costos de transporte. Dentro de las medidas propuestas figuran ampliar la capacidad de manejo de carga y mejorar la calidad de la infraestructura en los ejes que conectan al sureste con el mercado estadounidense, con las regiones turísticas y con los principales puertos de la región:

- el eje Matamoros-Tampico-Veracruz-Villahermosa-Campeche-Mérida;
 - el eje Tapachula-Arriaga-Salina Cruz-Acapulco, Tabasco,
- y
- los puertos de Progreso, Salina Cruz y Coatzacoalcos.

En relación con los dos principales puertos del istmo, se plantea no sólo fortalecer su capacidad de operación, sino también el eje que los articula, pues es en función de él que cobra relevancia el movimiento de carga en el mercado internacional:

En Salina Cruz la propuesta considera terminar el puerto petrolero, modernizar la terminal de contenedores y adquirir las grúas requeridas para su manejo. En Coatzacoalcos, se propone modernizar la terminal y el muelle de contenedores y adquirir grúas y equipo menor para su manejo [...] Con respecto a la infraestructura ferroviaria, la mayor parte de ésta se encuentra operada por inversionistas privados. Sin embargo, el gobierno federal mantendrá bajo su operación la infraestructura del ferrocarril del istmo de Tehuantepec, con recorridos entre Coatzacoalcos y Salina Cruz. Dicha infraestructura requiere la realización de trabajos de mantenimiento mayor, así como la rehabilitación de puentes y vías. Estas inversiones permitirían el manejo de

hasta 150 000 contenedores al año [...] Las inversiones propuestas en la infraestructura del ferrocarril del istmo, aunadas a las inversiones en los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos, combinadas con una adecuada operación, podrían convertir al istmo en la vía de salida a Europa para empresas localizadas en el Pacífico y al oriente para aquellas localizadas en el Golfo de México. Además, mejorarían sustantivamente la conectividad interna de las zonas costeras del sureste.

Todas estas medidas contribuirían a reducir el atraso social de la región. Las inversiones potenciarían las oportunidades de empleo formal y, además, permitirían fortalecer el papel de las ciudades como mercados locales, así como generar condiciones de atracción migratoria hacia las ciudades medias de la zona, atenuando la dispersión rural: "Las inversiones para el desarrollo productivo reducirían el costo de futuras inversiones para el desarrollo social".

En el segundo caso, los cambios institucionales permitirían retirar de forma gradual el subsidio al riego por bombeo en las zonas del norte del país, lo cual haría posible que las ventajas comparativas del sur en términos hidráulicos cobraran mayor relieve. Asimismo, se afirma, sería conveniente regionalizar las tarifas de la electricidad, la cual tiene un menor costo en el sureste. Otros cambios institucionales consisten, en primer término, en eliminar obstáculos a la privatización de la tierra, permitiendo el desarrollo del programa de certificación de los ejidos (programa Procede). En segundo término, reducir las restricciones a la incorporación de la inversión privada en petroquímica. En tercer término, replantear



la política de subsidios al campo, reformulando las condiciones con las cuales opera el sector hidráulico y energético. Hasta ahora, esas condiciones han beneficiado a los agricultores más ricos situados en el centro y el norte del país, los cuales cuentan con apoyos en energía y agua para llevar a cabo sus actividades en grandes extensiones. Habría pues que plantear un nuevo patrón que deje de discriminar al sureste por medio de los subsidios. La intervención del Estado ha sido desfavorable para la región.

En su conjunto, Dávila, Kessel y Levy se plantean, pues, corregir las distorsiones generadas por las políticas públicas elaboradas en el curso de los cinco decenios precedentes mediante nuevas políticas: "Se busca elevar la rentabilidad (efectiva y percibida) de las inversiones privadas a través de la corrección gradual de las distorsiones señaladas y de las externalidades positivas creadas por la inversión pública, y no mediante el otorgamiento de incentivos artificiales de tipo fiscal o crediticio". Para los autores de *El sur también existe*, la redefinición del intervencionismo estatal implicaría también la reducción del poder central. De algún modo, se plantea una nueva división del trabajo entre la federación y los poderes locales, reservando a estos últimos el gasto social. Desde su perspectiva, las políticas de descentralización conceden a las autoridades locales (municipios y gobiernos de los estados) facultades para atender sus necesidades de infraestructura social (servicios de salud y educación) y seguridad pública, pero reservan al gobierno federal el manejo de instrumentos de comercio exterior, la inversión en infraestructura de comunicaciones y las facultades para modificar precios y tarifas de los energéticos, los derechos de agua y los subsidios al desarrollo rural. "El gobierno federal, dicen, es el que tiene una visión de desarrollo regional más allá de las fronteras estatales y municipales, sobre todo en el desarrollo de una red de transportes que privilegie la conectividad interregional, en un entorno donde las inversiones que beneficien a un estado (o a un grupo de ellos) no necesariamente tienen que realizarse al interior de éstos".

El planteamiento de Dávila, Kessel y Levy formula problemas importantes que es preciso debatir. En primer término, la apertura comercial, tomada de manera aislada, no contribuye a modificar los patrones de desigualdad regional. Al contrario, puede acentuarlos, pues puede conceder demasiada importancia al mercado y restar peso a las políticas de planeación urbana y regional. La nueva división del trabajo que en la obra se formulan, en el sentido de que las autoridades locales se dediquen sólo a la planeación del gasto en infraestructura social, reduce las facultades de planeación urbana en el plano nacional e impide que las regiones adquieran un peso específico en la configuración de su porvenir. Uno de

los más importantes estudiosos del desarrollo regional en México, Gustavo Garza, opina en ese sentido:

Bajo el enfoque neoliberal, la tendencia hacia un sistema de ciudades dominado por una cuantas metrópolis se acentuará, lo cual será acelerado por la generalización de un enfoque de mercado sin políticas urbanas propiamente dichas [...] De hecho, desde los años noventa del siglo XX el gobierno federal renunció a conducir la planeación urbana nacional por considerar que el mercado tiene capacidad para asignar los distintos usos de la tierra y para construir la infraestructura necesaria; de ahí que delegara a los gobiernos estatales y municipales la elaboración y ejecución de los planes de sus correspondientes jurisdicciones.

Se considera que esta estrategia es errada y conducirá a una disfuncionalidad del sistema de ciudades y al aumento de las disparidades regionales que impedirán retomar el desarrollo económico sostenido, al menos por las siguientes razones: la organización territorial de las actividades económicas no puede ser regulada por mecanismos de mercado, dadas las significativas externalidades que no se manifiestan en el sistema de precios, la indivisibilidad de la infraestructura, con muy bajas tasas de ganancia y muy lenta rotación de capital; el carácter social, no mercantil, de muchos servicios urbanos indispensables para la población, en especial la más pobre; porque los gobiernos de los estados no cuentan con capacidad para planear de manera adecuada sus ciudades.²⁸

Aun cuando todavía sea prematuro evaluar las consecuencias del modelo neoliberal en el ordenamiento del territorio, es posible al cabo de poco de más de un decenio observar algunos de sus efectos. De hecho, en el caso mexicano conceder a los agentes privados las facultades para invertir en la infraestructura de comunicaciones, en particular en carreteras, dio como resultado un fracaso financiero, pues los empresarios, al cabo de pocos años, por las razones que enuncia Garza, no pudieron sostener la viabilidad económica de sus inversiones, devolviendo al Estado las carreteras y las deudas que ahí se acumularon. Pero, por otro lado, es preciso tener en cuenta el marco en el cual operan estas inversiones, pues ¿quién se puede apropiarse de los beneficios que se generen con las nuevas infraestructuras? Esta pregunta remite al análisis de quién es el poseedor de la tierra. Los que organizan las inversiones en infraestructuras para el transporte a

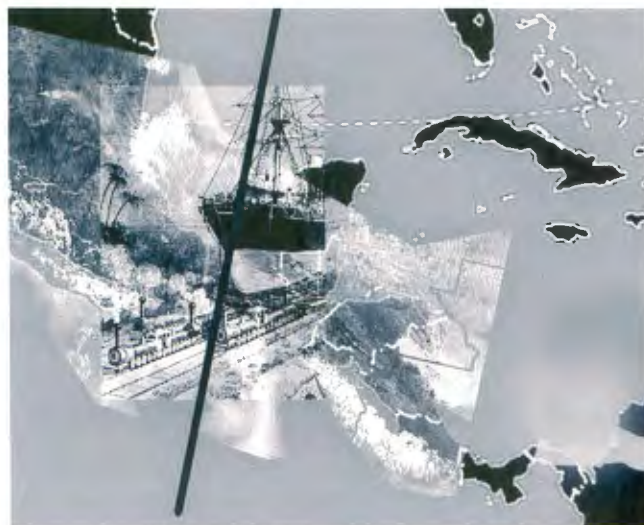
28. Gustavo Garza, *op. cit.*: "El *laissez-faire* urbano combinado con la globalización de la economía acentuará el proceso de concentración de la población y las actividades económicas en dos o tres regiones policéntricas, bajo el dominio de la megalópolis de la Ciudad de México. Es indispensable que el gobierno federal retome sus funciones de planeación del territorio nacional, pues de lo contrario se agudizarán las desigualdades urbanas y regionales, poniendo en riesgo la posibilidad de estructurar un modelo económico viable para el horizonte previsible del nuevo siglo XXI."

menudo se pueden apropiarse de los beneficios a los aumentos en el valor de la tierra en las zonas donde se efectúan. Esto significa que es benéfico (desde el punto de vista del capital en general) dejar libre la especulación de tierras y la apropiación de rentas e impuestos sobre la tierra, como medios para jalar, empujar y guiar las inversiones en el transporte. La creación de infraestructuras de transporte depende de los mecanismos especulativos y políticos más que de los mecanismos usuales de mercado.²⁹

Para los movimientos sociales cuya aspiración consiste en devolver a las comunidades indígenas el poder sobre su territorio, el planteamiento que formulan los autores de *El sur también existe* representa, por estas razones, una nueva forma de intervención del Estado en su espacio regional, pero sobre todo, una nueva figura con la cual se pretende incorporar sus territorios al proceso de acumulación.

Conviene profundizar acerca de las implicaciones políticas y económicas de esta permanencia en los procesos de organización y estructuración del espacio. En primer lugar, la fragmentación de los espacios en enclaves *gremiales*, la escasa vinculación entre las zonas económicas urbanas y rurales, plantean la cuestión de la coordinación de los procesos políticos y económicos en el ámbito macrorregional. La ausencia de coordinaciones horizontales allende los límites de los territorios fragmentados remite al papel antaño asumido por el Estado central en la coordinación de los intereses de cada gremio o grupo de poder microrregional. Desde el porfiriato, esta coordinación ha sido instrumentada de un modo vertical desde centros de decisión exteriores al espacio regional: compañías transnacionales como la de Pearson, y luego las grandes centrales corporativas representadas en el partido oficial que transmitían las directivas de la presidencia. Los proyectos actuales de modernización del corredor de comunicación transistmática parecen apuntar a la recuperación de esas funciones de coordinación vertical por grandes grupos transnacionales, al modo de lo ocurrido a finales del siglo XIX.

29. El capitalismo no se desarrolla sobre una superficie plana dotada por todas partes de materias primas y de fuerza de trabajo homogénea, con vías y medios de transporte en todas direcciones, sino que crece y se extiende en un ambiente geográfico muy variado que abarca gran diversidad en la munificencia de la naturaleza y en la productividad de la fuerza de trabajo. El valor del capital, una vez que queda encerrado dentro de infraestructuras físicas y sociales inmóviles, tiene que defenderse para no devaluarse. Algunas facciones del capital están más comprometidas que otras en la inversión inmóvil. Los dueños de la tierra y de las propiedades, los fraccionadores y constructores, el estado local y aquellos que guardan en su poder la deuda hipotecaria están muy interesados en forjar una alianza local para proteger y promover los intereses locales y detener la amenaza de una devaluación localizada, específica en ese lugar. Así se perfilan intereses con bases territoriales donde algunos sectores de la burocracia estatal pueden también poseer interés. Véase David Harvey, *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*, FCE, México, 1990.



Sin embargo, y a diferencia de los arreglos gestionados en el ámbito del Estado, los intereses de dichos grupos y los de los gremios microrregionales, aún activos, parecen diferir de manera fundamental.

En una perspectiva más amplia, la escasa vinculación urbano-rural que prevalece en el istmo dibuja un cuadro de extrema fragilidad y vulnerabilidad económica: el carácter cíclico de las crisis sectoriales (agricultura de plantación en los años veinte y treinta, petroquímica y construcción urbana en los años noventa, más recientemente la ganadería bovina) resalta la débil capacidad de los sistemas económicos microrregionales para apoyarse en los sectores vecinos para sobrellevar los choques externos, provengan éstos de los mercados o de las políticas de Estado. La ausencia de un sistema económico integrado a escala de un verdadero espacio regional, vinculada con la ausencia de un ámbito regional de coordinación política de los proyectos propios de uno y otro gremio, constituye sin duda una clave para entender la precariedad de los procesos microrregionales de desarrollo, así como el carácter recurrente y la magnitud de las crisis políticas y económicas.

El análisis del espacio geográfico ante la globalización de la sociedad nos ofrece así una interesante dicotomía. Por un lado, el espacio mundial, caracterizado por redes y flujos globales y, por otro, el espacio de los lugares, de las regiones, de las ciudades y de las identidades. El istmo se halla ante esta encrucijada: su futuro parece oscilar entre las posibilidades que le confiere su posición geográfica (los puertos como enlace al mercado mundial) y las que le plantea su riqueza natural y cultural (la región como espacio donde se acumulan historias e identidades). En esta dialéctica entre factores exógenos y endógenos la región ha de perfilar su porvenir. 