

Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (2008...)

Gardy Augusto Bolívar Espinoza*

El Plan Puebla Panamá (PPP) toca su fin y toma el relevo el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PM) desde junio del 2008. El artículo critica implícitamente las imágenes construidas de estas iniciativas basadas en prejuicios ideológicos sobre lo local y la mundialización, entre las cuales la más difundida es la de ser una acción “foxista neoliberal”. Independientemente de su valoración empírica y de las intenciones ocultas que subyacen a estas iniciativas, este artículo trata de: a) exponer la génesis y estructura del proceso institucional en el que se inserta el PM; y, b) señalar algunos elementos formales que indicarían el cambio de nivel desde una iniciativa de desarrollo nacional-transnacional (PPP) hacia una propuesta de integración regional con vocación supranacional (PM). Se trata de relevar la significación y potencialidad del modelo de “política transnacional de integración” para el análisis de los procesos internacionales contemporáneos latinoamericanos.

El 27 y 28 de junio de 2008 en Villahermosa, Tabasco, se inauguró el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica-PM) (Comisión Ejecutiva, 2008). Este proyecto viene a sustituir al Plan Puebla Panamá (PPP), institucionalizado

en San Salvador el 15 de junio del 2001. La noticia pasó casi inadvertida, pese a su importancia, salvo para los especialistas. La gran mayoría de la ciudadanía desconoce ambos proyectos o tiene una percepción vaga, las más de las veces errada, gracias al velo ideológico-político predominante.

Las razones se deben, en parte, a la insuficiencia y a la inadecuada manera de la entrega de información. La comunicación de los gobiernos y los organismos internacionales concernidos es formal, burocrática, autocomplaciente y, fundamentalmente, se entrega a través de páginas electrónicas que los alejan de la discusión ciudadana. Por otra parte, pocos son los medios académicos que se

han dedicado a una labor informativa y, aún menos, los que lo han hecho sin exceso de ideología. Los partidos políticos mexicanos no han puesto en sus agendas programáticas las políticas de integración regional y, a pesar de las consultas y encuestas en las poblaciones locales de sectores considerados relevantes, no se ha generado un ambiente propicio para la participación y la discusión del tema.

Se habría esperado una mayor atención a este acontecimiento si se considera que ambas iniciativas involucran actualmente a ocho países y nueve entidades mexicanas que sumados son similares –con excepción de Colombia– a todo el resto de los países en territorio, habitantes y los más variados

* Profesor-Investigador del Departamento de Sociología de la DCSH de la UAM-Azcapotzalco desde 1985. Coordinador del Laboratorio de investigación social de ciencias sociales. Doctor de Ciencias Políticas en la Universidad de la Sorbona, París I; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (II), Fundador de la revista *El Cotidiano* y autor y coordinador de múltiples artículos de ciencia política y de grupos de investigación. Este artículo ha sido hecho con la estrecha participación de Leonel Flores Vega, responsable técnico de informes cuantitativos del Laboratorio antes mencionado, a quien le doy mi más amplio reconocimiento.

aspectos culturales; que engloba el más importante y bien encaminado proceso de integración en la región; que estas políticas regionales de última generación proponen acciones transversales con vocación supranacional y que al igual que los “corredores bioceánicos”, turísticos, de comunicación, clúster, tecno-polos, etc., constituyen formas esenciales de integración mundial¹. Independientemente de los resultados y de los fines siniestros que podrían suponer estas políticas de integración, las políticas de este género son necesarias e imprescindibles de emprender por todas las naciones del orbe en esta etapa de la mundialización.

La tesis de este artículo sostiene que el nuevo Proyecto Mesoamérica expresa un estatus diferente al del Plan Puebla Panamá (PPP): desde un impulso nacional con perspectiva transnacional mexicana con énfasis en la naturaleza y el hombre, se plantea el paso hacia la dimensión política supranacional de Estados con vocación de integración subregional latinoamericana. En la primera parte, se da cuenta de la génesis y recuento del proceso institucional en que se inserta el PM: mucho más amplio que el contexto nacional mexicano en el que se dio el nacimiento del PPP. En segundo lugar se exponen algunos elementos que mostrarían el cambio formal de nivel entre ambas iniciativas. Especialmente, esta parte se refiere al “balance” del PPP y lo “proyectado” para el PM, y al “cambio institucional” y a la transformación de la “estructura administrativa” que supone este último.

El proceso de institucionalización previo al Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica

Las instituciones de base

Los antecedentes de las políticas de integración centroamericana (1810-1950)

La idea de la supranacionalidad que suponemos implícita en el Proyecto Mesoamericano (PM) surge *avant la lettre* desde la independencia de los nuevos países americanos en el siglo XIX, que se expresa paradigmáticamente en el Congreso anfictiónico de Panamá². Simón Bolívar, siguiendo el símil de la Grecia clásica, concibe el Congreso de Panamá como un proyecto multi-comunitario: anfictiónico en un Areópago

¹ Bolívar Espinoza, G.A. y L. Inostroza, “Políticas locales de Integración Supranacionales. Estrategias ante la mundialización” en *Si somos Americanos. Revista de estudios transfronterizos*, núm. 1, VII, pp. 55-86.

² De la Reza, G., *El Congreso de Panamá y otros ensayos de Integración Latinoamericana (Estudios y fuentes documentales anotadas)*, México: UAM-Eón, 2006.

moderno. La idea de este Congreso fue fundar un gran Estado americano, como el que ya había pensado Francisco Miranda. En 1815, Simón Bolívar había expuesto en su *Carta de Jamaica* la necesidad de unificación, proponiendo como lugar de fusión el Istmo de Panamá, que comparó con el Istmo de Corinto, ubicado entre los grandes mares que acercarán no sólo a los países americanos entre sí, sino que los comunicarán con Europa y Asia. En 1818, en cartas dirigidas al Director de las Provincias Unidas del Río de la Plata, Juan Martín de Pueyrredón habla con insistencia sobre el tema³.

Se trataba de la “integración latinoamericana”, significaba la liberación y separación de América del Norte y de Europa, y la unión de los pueblos americanos de habla latina (español, portugués, francés)⁴. Bajo esa idea, y después del fracaso de la iniciativa en Centroamérica, se presentó el proyecto Las Provincias Unidas del Centro de América, que fue un Estado que existió entre julio de 1823 y noviembre de 1824, y que a veces se le cita incorrectamente con el nombre de Provincias Unidas de Centroamérica. Posteriormente se constituyó La Federación Centroamericana (Provincias Unidas de Centro América) 1824-1838, renovándose cíclicamente la voluntad aglutinadora a través de la Confederación Centroamericana (1842) de Estados Unidos de Centro América (1895) y de la República Centroamericana (1921)⁵.

Estos ensayos de políticas de integración con vocación supranacional concluyen en la Organización de Estados de Centroamérica (ODECA), cuna desde donde se hace posible el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PM).

La organización regional: (ODECA) (1951-1965)

La Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), creada en San Salvador el 14 de octubre de 1951 con la par-

³ *Ibid.*

⁴ Las palabras “Latinoamérica-latinoamericano” fueron utilizadas por primera vez por el ingeniero francés Michel Chevalier en 1836, quien proponía la integración física y comercial como impulsora natural de la aglutinación de los pueblos. Como Consejero de Estado, impulsó la unión de Francia y Gran Bretaña a través del Canal de la Mancha (Véase <<http://gallica.bnf.fr>>). Drnas de Clément, Z., “Procesos de integración latinoamericanos y su relación con otros procesos regionales”, 2000, disponible en <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/procesos_de_integracion_latinoamericanos_y_su>. Como alternativas se han planteado las uniones entre hispanoamericanos y panamericanos.

⁵ Mientras en Sudamérica se implementaba el Pacto de Unión, Liga y Confederación Perpetuas propuesto por Bolívar en 1824 y aprobado en 1826 (si bien sólo ratificado por la Gran Colombia), fue un proyecto visionario que se adelantó en el tiempo a los grandes sistemas de cooperación intensificada del siglo XX. Drnas de Clément, *op. cit.*

ticipación de Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, está destinada a “promover la cooperación e integración” de la región; es la instancia jurídico-política de la organización regional. La Conferencia de Jefes de Estado es el órgano supremo de la ODECA. Su carta fundacional se firmó en San Salvador y se revisó en 1965.

La Secretaría General de la Organización (PDECA) se crea con la suscripción de la Carta de la Organización llamada también Carta de San Salvador, y entra en funcionamiento más o menos en septiembre u octubre de 1955. En 1960 se firma el Tratado de Integración Centroamericana –gracias al impulso de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas/CEPAL– donde se concibe la ODECA II (1962). El Tratado General de Integración Económica Centroamericana fue suscrito en la ciudad de Managua, Nicaragua, el día 13 de diciembre de 1960. En el contexto de este tratado, en los noventa, se firma el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) con la participación de los gobiernos de las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (29 de octubre de 1993). Posteriormente, este protocolo es modificado por la enmienda del 27 de febrero de 2002, vigente a partir del 17 de mayo de 2003⁶. Este protocolo busca alcanzar de manera gradual, complementaria y progresiva, la Unión Económica Centroamericana.

Las instituciones políticas: Las cumbres presidenciales y el PARLACEN (1986)

En la Primera Reunión o Cumbre de los presidentes centroamericanos coincidentes con el establecimiento del Tratado de Esquipulas I, en 1986, se decide: formalizar las reuniones de presidentes como una instancia necesaria y conveniente para analizar los problemas más urgentes que se presenten en el área, con relación a la paz y al desarrollo regional, y buscarles soluciones apropiadas; firmar el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación Centroamericana; y crear el Parlamento Centroamericano (PARLACEN)⁷.

Entre sus funciones le corresponde a la Reunión de Presidentes conocer de los asuntos de la región que requieran de sus decisiones en materia de democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad. Particularmente, la Reunión de Presidentes debe:

⁶ ODECA_SICA, *Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Protocolo de Guatemala*. Guatemala: ODECA_SICA, 1993.

⁷ Centroamericanos, C. d., *Primera cumbre de presidentes centroamericanos (Esquipulas I)*, Esquipulas: Cumbres de presidentes centroamericanos, 25 de mayo de 1986.

- Definir y dirigir la política centroamericana, estableciendo las directrices sobre la integración de la región, así como las disposiciones necesarias para garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones del área, y la verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones.
- Armonizar las políticas exteriores de sus Estados.
- Fortalecer la identidad regional dentro de la dinámica de la consolidación de una Centroamérica unida.
- Aprobar, en su caso, las reformas a este Instrumento que se planteen de conformidad con el Artículo 37 del mismo.
- Asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el presente Instrumento y en los demás acuerdos, convenios y protocolos que constituyen el ordenamiento jurídico del Sistema de la Integración Centroamericana.
- Decidir sobre la admisión de nuevos miembros al Sistema de la Integración Centroamericana (cfr. Portal SICA).

El Parlamento Centroamericano (PARLACEN) por su parte, se constituye en el contexto de la reunión sostenida en la isla Contadora (1983); gracias a la iniciativa del gobierno panameño, ahí se reúnen los cancilleres de México, Colombia, Venezuela y Panamá para constituir el Grupo Contadora, con el objetivo de “buscar una solución negociada al conflicto centroamericano”, basados en los principios de autodeterminación, no intervención, desmilitarización y democratización.

En la primera reunión de presidentes (1986), con un fuerte apoyo internacional de países y organizaciones multilaterales, se constituye formalmente el PARLACEN. Es en 1991 cuando esta institución cobra plena vigencia y donde se realiza su primera Asamblea Plenaria en la ciudad de Guatemala⁸.

Las instituciones contemporáneas

El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) (1991) y el Mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla (1991)

A principios de los noventa se da un cambio cualitativo en las políticas de integración al modificarse la carta de la ODECA y establecer un nuevo sistema de integración. El Sistema de la Integración Centroamericana fue constituido el 13 de

⁸ Arámbula Reyes, A., *Parlamento Centroamericano, PARLACEN*. México: Cámara de Diputados, 2008.

diciembre de 1991, en la XI Cumbre de Presidentes, donde se suscribe el Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa a la carta de la organización de Estados centroamericanos (ODECA). Este protocolo reforma la Carta de la ODECA, suscrita en Panamá el 12 de diciembre de 1962; y entra en funcionamiento formalmente el 1 de febrero de 1993.

La iniciativa del SICA fue ampliamente respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución A/48 L del 10 de diciembre de 1993), quedando el Protocolo de Tegucigalpa debidamente inscrito ante la ONU. Esto permite que sea invocado internacionalmente y, además, les permite a los órganos e instituciones regionales del SICA relacionarse con el Sistema de las Naciones Unidas. El Sistema se diseñó tomando en cuenta las experiencias anteriores para la unificación de la región, así como las lecciones legadas por los hechos históricos de la región, tales como la crisis política y los conflictos bélicos y el régimen dictatorial de gobierno, así como con las transformaciones constitucionales internas y la existencia de regímenes (cfr. Portal de SICA, 2009).

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica, creado por los Estados de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Así mismo, participan la República Dominicana como Estado asociado; los Estados Unidos Mexicanos, la República de Chile y la República Federativa del Brasil como observadores regionales; la República de China (Taiwán), el Reino de España, y la República Federal de Alemania como observadores extra regionales. La sede de la Secretaría General del SICA está en la República de El Salvador.

La Reunión de Presidentes es el Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana, (SICA-1993) y se integra por los Presidentes constitucionales de los Estados miembros, y se realizará ordinariamente cada semestre, y extraordinariamente cuando así lo decidan los Presidentes.

El SICA⁹, de conformidad con el Tratado de Tegucigalpa de 1991, tiene entre sus propósitos “alcanzar la unión económica, fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional, reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica”.

Para alcanzar el objetivo de la Unión se establece el Subsistema de Integración Económica, cuyo órgano técnico

⁹ Con sede en El Salvador, está conformado por Belice (único país de lengua no latina en tanto ha sido la antigua Honduras Británica), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. República Dominicana (asociado) China, España y México (observadores).

y administrativo es la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), que tiene su sede en Guatemala. Al alero de la ODECA se crea el Mercado Común Centroamericano (MCCA), siempre con vistas a establecer una unión aduanera. Evoluciona hasta conformar el Sistema de Integración Centroamericana (SICA-1991), y deviene en el Sistema de Integración Económica de Centroamérica (SIECA), el que actúa bajo la tutela del Protocolo de Tegucigalpa, y de Guatemala en el Tratado de Integración Económica de Centroamérica (1993). Esta organización resulta ser el órgano técnico regional, constituido como persona jurídica autónoma que asiste al proceso de integración económica centroamericana del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) (Véase <www.sica.int; <http://www.sieca.org.gt>>).

En la Primera Cumbre de Presidentes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (1991), se conformaron las bases jurídicas desde donde –y posteriormente en similares cumbres– se dará el impulso al PPP y al PM. El Plan tendrá su origen en la reunión extraordinaria, después de la sexta Cumbre, en San Salvador, el 15 de junio de 2001. Por su parte, el PM se ratificará en la X Cumbre de los Mecanismos de Diálogo y Concertación de Tuxtla, en junio de 2008. Las reuniones presidenciales de Tuxtla serán promovidas por México; la primera por Salinas de Gortari, las otras por los presidentes que le siguen.

Programa Regional para la Consolidación de un Corredor Biológico Mesoamericano (1992)

El proyecto Paseo Pantera es un esfuerzo regional que impulsa la conservación de tierras silvestres, promovido en 1994 por el Banco Mundial, Wildlife Conservation Society, y la Caribbean Conservation Corporation, que buscaban conservar la biodiversidad mediante la protección de áreas desde el sur de México hasta Panamá, utilizando corredores de hábitat naturales y restaurados, como un esfuerzo regional de conservación de tierras silvestres. Gracias a la inquietud de algunos investigadores interesados en regenerar el vínculo biológico entre América del Norte y América del Sur –definido por ellos como el “puente biológico” que permite la evolución de las especies y el intercambio genético entre ambos continentes– se consolidó la idea del “Paseo Pantera”. Su hipótesis era que estableciendo conexiones entre las áreas naturales protegidas en la región que facilitarían el paso de los grandes felinos, también permitirían que los animales de menor tamaño pasaran. A pesar de que existen objeciones a esta idea, y de que sería necesaria mayor información para desarrollar estrategias

que logren una conectividad óptima, se estimaba que las acciones para combatir el proceso y las consecuencias de la fragmentación deberían impulsarse de inmediato, con o sin datos suficientes. En 1997, en cierta forma, el “Paseo Pantera” se convirtió en el Corredor Bioceánico Mesoamericano (CBM), por medio de la firma de los presidentes de los países de Centroamérica, con la coordinación de varias instancias de decisión internacional¹⁰.

Los orígenes del CMB pueden rastrearse en 1992, cuando en el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Cumbre de la Tierra) y del Convenio Centroamericano de Biodiversidad, se encomienda al Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas el desarrollo del Sistema Mesoamericano de Parques Nacionales y Áreas Protegidas “como un efectivo corredor biológico mesoamericano”. Sus principales objetivos son: proteger sitios clave de biodiversidad; conectar esos sitios mediante corredores manejados, de tal manera que se permita el movimiento y dispersión de plantas y animales; promover formas de desarrollo económico y social dentro y alrededor de estas áreas, generando las condiciones necesarias para aumentar la inversión, crear empleo, generar ingresos económicos y abatir la pobreza.

Poco a poco se fue formando una iniciativa que entre 1993 y 1994 dio cabida a un documento de propuesta de creación del Corredor Biológico Mesoamericano. Esta iniciativa surgió de un consorcio de organizaciones conservacionistas internacionales llamado “Paseo Pantera”. Dicha idea fue retomada en los países mediante la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), hasta culminar en la solicitud de fondos a donantes para implementar el Corredor Biológico Mesoamericano.

En 1995, la CCAD solicitó al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) una asistencia preparatoria para diseñar el Corredor Biológico Mesoamericano. Un año más tarde, en cada país se preparó una propuesta técnica sobre corredores y culminó este proceso preparatorio con la aprobación e implementación de un Programa Regional para la Consolidación de un Corredor Biológico Mesoamericano¹¹. En 1997 se presentó dicha propuesta al más alto nivel político, en una Cumbre de Presidentes de Centroamérica, firmándose una declaración conjunta que definía el CBM así:

¹⁰ Elizondo, C., *El corredor biológico mesoamericano, entre el desarrollo sustentable y la utopía*, 2008, disponible en <<http://www.ecosur.mx>>.

¹¹ CCAD-PNUD/GEF, *Proyecto para la consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano*, Managua, 2002, p. 24.

El Corredor Biológico Mesoamericano es un sistema de ordenamiento territorial compuesto de áreas naturales bajo regímenes de administración especial, zonas núcleo, de amortiguamiento, de usos múltiples y áreas de interconexión, organizado y consolidado que brinda un conjunto de bienes y servicios ambientales a la sociedad centroamericana y mundial, proporcionando los espacios de concertación social para promover la inversión en la conservación y uso sostenible de los recursos¹².

Acuerdos de Integración Regional (AIR) (1994)

Los procesos de integración comercial y regional del hemisferio no fueron constituidos para incorporar a los 32 estados americanos —a saber ALADI, Mercosur, pacto andino, mercado común centroamericano, y TELECAN—. Esto en contraste con el proceso iniciado en Europa, que ha alcanzado su nivel superior con la Unión Europea al entrar en vigencia la unidad monetaria, migratoria y política. La aspiración de constituir a partir del 2005 el área de libre comercio de América, surge por primera vez en la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994. Esta iniciativa contó con la aprobación de 34 naciones americanas que suscribieron la declaración de Miami y Plan de acción de la Cumbre de Miami. Se acordó el establecimiento de un área de libre comercio de las Américas, en el cual se eliminarían progresivamente las barreras al comercio y a la inversión, y las negociaciones finalizarían hacia el año 2005¹³.

En la fase preparatoria se efectuaron cuatro reuniones ministeriales. En la segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998, se acordó el proceso de negociación tomando en cuenta los diferentes tamaños de las economías de la región. Es así que surge como primera sede temporal del ALCA la ciudad de Miami; posteriormente se traspa a la ciudad de Panamá, para finalmente traspasarla a la ciudad de Puebla en México, el 1 de marzo de 2003¹⁴.

¹² Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, *El Corredor Biológico Mesoamericano. XIX Reunión Cumbre, Relacionadas con el Corredor Biológico Mesoamericano*, Panamá, 1997, p. 13.

Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, *Convenio para la conservación de la biodiversidad y protección de áreas silvestres prioritarias en América Central*, Nicaragua, 1992, p. 12.

¹³ De Gracia, D., “Panamá, dentro del contexto del Plan Puebla Panamá y el ALCA” en *Revista Jurídica Electrónica Tecnológica de Monterrey*, 2003.

¹⁴ *Ibid.*

En la tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec, Canadá en abril de 2001, se establecieron los términos o fechas máximas que debe durar el proceso de negociación, y se acordó que sería hasta enero de 2005 y su entrada en vigencia a más tardar en diciembre de ese mismo año. En la actualidad se ha presentado a nivel de ministro un borrador de acuerdo del ALCA que está siendo sometido a escrutinio público. Ahora funcionan nueve grupos de negociación del ALCA que poseen mandatos específicos como: Acceso de mercados, servicios, inversión, compras del sector público, solución de controversias, agricultura, derechos de propiedad intelectual, subsidios, antidoping, derechos compensatorios y políticas de competencia. Estos grupos se reúnen durante todo el año¹⁵.

La declaración de San Salvador –acordada en junio de 2001 en la Cumbre del mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla– establece con respecto al ALCA un mandato en su numeral 10 al señalar que se renueva el compromiso para avanzar en la materialización de un mayor intercambio comercial no discriminatorio de bienes y servicios entre países mesoamericanos, mediante la ampliación e interpretación de los acuerdos de libre comercio suscritos y por suscribir a futuro, y se reitera el apoyo al proceso de apertura comercial hemisférica que debe culminar en el área de libre comercio de las Américas ALCA, en el cual se reconoce la exitosa transferencia de la secretaría administrativa temporal de las negociaciones a la República de Panamá¹⁶.

Más recientemente, en la declaración de Mérida en junio de 2002, los mandatarios manifiestan en el numeral 9 lo siguiente: Reiterar nuestro apoyo a las negociaciones al área de libre comercio de las Américas, las cuales deben concluir a más tardar en enero de 2005, resaltando y agradeciendo las excelentes facilidades de Panamá como sede administrativa provisional. Se elogian los trabajos que se realizan para el traslado de la sede a México a partir del primero de marzo de 2003, y hasta enero de 2005. Confirmando la asistencia de los países mesoamericanos a la séptima reunión ministerial del ALCA a celebrarse el primero de noviembre de 2002 en Quito, Ecuador. Lo anterior deduce que en principio los países mesoamericanos acuden a las negociaciones con coherencia y procurando previas consultas constantes¹⁷.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

Posteriormente, El Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (RD-CAFTA por sus siglas en inglés), acordado en 2004 y entrado en vigor en 2006 para la mayoría de los países, tiene por Estados partes a Costa Rica, El Salvador, EU, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, y busca establecer una zona de libre comercio en la región¹⁸.

Del Plan Puebla Panamá al Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica

El Plan Puebla Panamá aparece como una política endógena mexicana que es acogida por la comunidad centroamericana para insertarse en un proyecto mayor de integración de largo tiempo y aliento. En ese contexto, la política regional nacional se transforma en una política multilateral con vocación de integración regional en pocos años (2002-2009). Este fenómeno no deja de presentar contradicciones en los fines de la iniciativa primigenia: las acciones previstas para el sudeste mexicano pasan a ser acciones mesoamericanas. En lo formal, el nuevo proyecto es una política con vocación supranacional que desafía la intención de los países implicados.

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica es un proyecto clave para el futuro desarrollo de México, pero también es un proyecto esencial para Centroamérica debido a las ventajas competitivas que le otorgan su posición geográfica y geoeconómica: la vasta región del sur y todo el Istmo de Tehuantepec, donde se almacenan grandes reservas de agua, energía hidroeléctrica, petróleo, uranio y otros recursos.

El proyecto resulta controvertido por el riesgo ambiental que podría acarrear la explotación de estos recursos naturales, por la aceleración desmedida del proceso de privatización, así como por el proceso de transnacionalización. Esto ha llevado a la discusión permanente de distinguidos académicos, pero no ha salido de un pequeño círculo de conocedores del tema¹⁹.

¹⁸ Las principales críticas han sido acerca de la situación de desventaja que tienen los Estados centroamericanos frente a EU a la hora de abrir sus mercados y competir (Drnas de Clément, Z., *op. cit.*).

¹⁹ Varios han sido los académicos que se han ocupado del tema, pero de ninguna manera han sido suficientes. Por ejemplo:

Álvarez, A., A. Barreda y A. Bartra, *Economía Política del Plan Puebla Panamá*. México: Editorial Ítaca, 2002.

Álvarez, A., "Seis factores estructurales que explican la estrategia del Plan Puebla Panamá" en *Economía Política del Plan Puebla Panamá*. México: Editorial Ítaca, 2002.

Barreda, A., "Los objetivos del Plan Puebla Panamá" en *Economía Política del Plan Puebla Panamá*. México: Editorial Ítaca, 2002.

El Plan Puebla Panamá y su continuación se inserta en el contexto de la Organización de Estados Centroamericanos y es prolijada por organismos internacionales e instituciones privadas. De hecho, es una política transnacional con tendencia supranacional, y por ello comparte en un contexto más amplio tanto el diseño como su implementación y su concepción general. Ambos proyectos son la consecuencia de un antiguo proceso de integración iniciado desde la Independencia, aunque más recientemente se reavivó con el impulso de México y del presidente Salinas de Gortari desde principios de los años noventa.

Después de siete años se ha dado fin a un periodo, se abre otro y queda pendiente saber si se trata de un cambio radical o sólo de una sustitución de nombres. Mientras, para algunos el anuncio fue considerado como una muestra del fracaso del Plan Puebla Panamá (PPP), que habría hecho muy poco o sólo se habría preocupado de la infraestructura en comunicación para otros. Es un logro que debe transformarse en políticas mesoamericanas superiores.

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica significa la culminación de un proceso de integración, un paso más en el camino por la unidad mesoamericana planteada desde hace mucho tiempo. En efecto, en el pasado próximo –desde Esquipulas II en 1987– se sucedieron la creación del SICA, el SIECA, el PARLACEN, la Corte Centroamericana de Justicia, el Mecanismo de Diálogo de Tuxtla, el Plan Puebla Panamá, el CAUCA, y múltiples instrumentos bilaterales que hacen prever a los conductores de los proyectos la creación de una unión aduanera con perspectivas políticas y culturales mucho más amplias.

Balance e institucionalidad

Balance y objetivos: algunos indicadores

Hasta junio de 2008, el 44% de la cartera total del Plan Puebla Panamá, equivalente a \$3,518.5 mdd, ha sido financiado por recursos propios de los gobiernos; el 37%, equivalente

Cuadro I
IDH, población, densidad de población, PEA, PIB per cápita, tasa de desempleo, esperanza de vida y tasa de mortalidad infantil de los países que integran el Proyecto Mesoamérica

País	IDH 2006 (a)	Población (b)	Densidad población (b)	PEA (c)	PIB per cápita (d)	Tasa de desempleo (c)	Esperanza de vida (años) (a)	Tasa de mortali- dad infantil (b)
Belice	0.771	294385	13	116083	378650	10	75.1	24
Colombia	0.787	44227550	43	22339580	268220	14.2	72.5	20
Costa Rica	0.847	4133884	82	1956228	462670	6.7	78.6	9
El Salvador	0.747	6939688	335	2771291	246680	6.9	71.5	24
Guatemala	0.696	12728111	117	4077174	251740	2.8	70.0	30
Honduras	0.714	7483763	67	3132212	115080	5.1	69.7	25
México	0.842	481302	56	4226211	745410	3	75.8	20
Nicaragua	0.699	5675356	47	1908840	95370	7.8	72.3	27
Panamá	0.832	3242173	43	1467271	478620	13.6	75.3	16

Fuentes: a) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2006 (Mundial); b) United States Census Bureau, International Programs Center, base de datos internacional 2007 <www.census.gov/ipc>. La población de México corresponde sólo a Chiapas, Campeche, Puebla, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Quintana Roo y Yucatán). Tasa de mortalidad infantil (fallecidos por cada 1000 nacidos vivos); c) Banco Mundial 2005. Población económicamente activa (PEA) (en US\$); d) Banco Mundial y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

Bartra, A., “Hacia una nueva colonización del Sureste” en *Economía política del Plan Puebla Panamá*. México: Editorial Itaca, 2002.

Hiernaux-Nicolas, D., “El Plan Puebla Panamá: ¿Una nueva visión del desarrollo regional?” en *Conférence prononcée le 17 septembre 2002 20 octobre*, Québec: Université du Québec à Montréal, 2002.

Torres, F. y J. Gasca, “El Plan Puebla Panamá, una perspectiva del desarrollo regional en el contexto de los procesos de la economía mundial” en *Revista Latinoamericana de Economía*, núm. 138, vol. 35, julio-septiembre de 2004.

Dávila, E., G. Kessel y S. Levy, “El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México” en *Economía mexicana*, Nueva época, núm. 2, vol. XI, segundo semestre, 2002.

a \$2,133.5 mdd, corresponde a Inversiones Privadas y aportes –en préstamos y cooperaciones no reembolsables– de otros organismos y agencias de países tales como España, Estados Unidos, Japón, México y la Comunidad Europea. El 8%, equivalente a \$617.1 mdd, ha sido financiado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); y el 9%, equivalente a \$700.3 mdd, ha sido financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); por último, el 2%, equivalente a \$143.6 mdd, ha sido financiado por la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Uno de los objetivos del cambio de denominación de estructura ha sido el de acelerar la obtención de resultados. El PPP, a partir de la X Cumbre del Mecanismo de Tuxtla, se denomina en forma abreviada Proyecto Mesoamérica (PM), adoptó un cambio en su dinámica de trabajo a partir de la sustitución del esquema que originalmente contemplaba ocho Iniciativas Mesoamericanas –cada una de ellas bajo la responsabilidad de un país–, y se cambia por un modelo más pragmático de atención focalizada hacia proyectos. Esto tomando en consideración los intereses regionales, las potencialidades y la experiencia de los países que fungen como “enlace y facilitador” de los mismos²⁰.

Modificaciones a la institucionalidad

Los cambios de forma y de fondo introducidos en la estructura del PPP hicieron necesario modificar el Acta que lo institucionaliza a partir del 28 de junio de 2008. Estos cambios incluyen la introducción en los considerandos de la evolución del mecanismo hacia un programa de integración y desarrollo, y la sustitución del esquema de coordinación de las Iniciativas Mesoamericanas por el de proyectos y programas con base en planes de trabajo anuales.

Los proyectos de nuevo impulso y temas identificados como enunciados prioritarios son:

- Sistema mesoamericano de salud pública.
- Sistema de información territorial para la reducción de riesgos de desastres.
- Estrategia mesoamericana de sustentabilidad ambiental.
- Energías renovables (biocombustibles).
- Competitividad (facilitación, inversión en encadenamientos y conglomerados regionales)²¹.

Entre los nuevos proyectos que se consideran relevantes para enriquecer estas áreas temáticas dentro del PPP y sobre los cuales se han dado los primeros pasos para su incorporación a la cartera de proyectos, destacan el desarrollo de otros modos de transporte como el marítimo de corta distancia (cabotaje) y el ferroviario (actualmente en fase de diseño), programas para compartir experiencias en la producción de biocombustibles (en fase piloto), de-

²⁰ Bosco Martí, A., “Proyecto Mesoamérica: fortaleciendo la integración y el desarrollo regional” en *Revista Mexicana de política Exterior*, núm. 83, 2008, pp. 9-39.

²¹ Comisión Ejecutiva, d. P., *El PPP: Avances, retos y perspectivas. Informe Ejecutivo*, 27 y 28 de junio de 2008, Villahermosa, Tabasco, México: Proyecto Mesoamérica.

sarrollo de cuencas forestales, entre otros. Actualmente, la cartera de proyectos del PPP ha sido reducida a 22 programas y proyectos, de los cuales 3 son estudios de factibilidad que se encuentran en fase de ejecución²².

Cuadro 2
Cartera actual de proyectos del Proyecto Mesoamérica

Tema	En diseño	En ejecución	Total general
Energía (electricidad y renovables)	3	3	6
Telecomunicaciones		1	1
Transporte	5	3	8
Facilitación comercial	1	1	2
Salud	1		1
Desastres naturales	1		1
Desarrollo sostenible	3		3
Total general	14	8	22

Fuente: Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica. *El PPP: Avances, retos y perspectivas. Informe Ejecutivo*, Villahermosa, Tabasco, México, 27 y 28 de junio de 2008, p. 12.

Cambios en la estructura organizacional

El proceso de ajuste de la dinámica de interacción entre los distintos actores vinculados a la agenda mesoamericana y las instancias del Proyecto Mesoamérica (antes conocido como PPP) para la gestión y seguimiento efectivo de los proyectos y programas, incluyó tanto el fortalecimiento de las instancias ya establecidas como la definición de las relaciones con otros actores para contribuir a obtener los resultados de acuerdo con la nueva visión del proyecto.

En términos generales, la estructura del Proyecto Mesoamérica presenta las siguientes modificaciones:

- Creación de la figura del Consejo Asesor, que permite apoyarse en los foros ministeriales del SICA.
- Reorganización de Comisiones técnicas o grupos de trabajo en función de proyectos y programas.
- Incorporación de los enlaces de los Ministerios de Hacienda y Finanzas.
- Apoyo transversal del Grupo Técnico Interinstitucional (GTI) y Comisión de Promoción y Financiamiento (CPF) en todos los proyectos.
- Formalización de las Oficinas Nacionales (ONGs) y de los Comités Interinstitucionales, como instancias del PPP.

²² *Ibid.*

- Establecimiento de una red transversal de actores sociales, académicos y empresariales para enriquecer el diálogo²³.

Cabe destacar una importante incorporación de nuevas instancias o figuras, como el Consejo Asesor, a través del cual se busca la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, que dentro del ámbito regional puedan apoyar a la Comisión Ejecutiva (CE) en la consolidación y gestión de la agenda mesoamericana, para garantizar un enfoque integral en el planteamiento e impulso de sus proyectos y lograr un mayor empoderamiento por parte de los ministros y altas autoridades responsables de su ejecución²⁴.

La figura del Consejo Asesor es un esquema flexible que permite su integración en función de las necesidades de cada proyecto o área temática. En principio se integra por los comisionados presidenciales, los ministros sectoriales, los miembros de las Comisiones Técnicas Regionales (CTRs) y en su caso, por representantes de los sectores privado, académico y de la sociedad civil, de acuerdo a la temática objeto de su convocatoria. Los insumos de las actuales CTRs serán fundamentales para completar los programas de trabajo anuales y los requerimientos políticos, técnicos y financieros de cada proyecto a ser revisados en el Consejo Asesor.

Por otra parte, se definieron las atribuciones que tienen las Oficinas Nacionales como órganos de coordinación de cada país, encargadas del seguimiento en la ejecución de los proyectos en la esfera local y de establecer la coordinación necesaria con los Ministerios de Hacienda o Finanzas para asegurar la programación de recursos públicos en los presupuestos nacionales que permitan cumplir con los compromisos regionales acordados en el marco del Proyecto Mesoamérica.

Complementariamente, se incorporaron a este proyecto los enlaces de los Ministerios de Hacienda y Finanzas y se definieron las actividades de apoyo que se requieren para asegurar un acompañamiento adecuado en la programación y gestión de recursos —a nivel nacional— para la ejecución de los proyectos regionales. Así mismo, se formalizó la instalación de la Comisión de Promoción y Financiamiento (CPF), que tiene como propósito apoyar a los países en la identificación de fuentes alternativas de

recursos financieros y de cooperación para el diseño y ejecución de los proyectos.

En suma, la estructura del Proyecto Mesoamérica está conformada por las siguientes instancias: Cumbre de Mandatarios, Comisión Ejecutiva, Dirección Ejecutiva, Comisiones Técnicas Regionales, Oficinas Nacionales, Grupo Técnico Interinstitucional, Comisión de Promoción y Financiamiento, y Red de Actores Sociales.

Es así como se renovó el compromiso político y significó el mandato al más alto nivel para consolidarlo, enfocándose en las siguientes áreas: a) Fortalecimiento institucional; b) Articulación con el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); c) Gestión de la cartera de proyectos e incorporación de nuevas áreas prioritarias, con base en lineamientos para su selección y gestión; y, d) Posicionamiento y difusión.

Conscientes del necesario desarrollo y prosperidad de los habitantes de la región, se plantearon las siguientes acciones:

- Consolidar acciones coordinadas para incrementar la cooperación internacional.
- Desarrollar asociaciones público-privadas que potencien la realización de proyectos y fomenten la inversión.
- Continuar articulando esfuerzos con los Ministerios de Finanzas y los organismos financieros multilaterales.
- Posicionar el mecanismo ante la opinión pública, transmitiendo con claridad su alcance y resultados.

Se ha avanzado en el ajuste de condiciones y en la identificación de nuevas propuestas para contribuir a un desarrollo social, sustentable y armónico de los países mesoamericanos. Los países miembros han aceptado la tarea de promover, de manera coordinada, las acciones que contribuyan a una formulación y ejecución más expedita de los proyectos que generen bienes públicos para nuestra región²⁵.

En cuanto a los “Lineamientos para la selección, apoyo y seguimiento de propuestas en el PPP”, su objetivo es facilitar la gestión, el financiamiento y la ejecución de programas, proyectos y actividades de interés regional. Para que un proyecto sea elegible a ser incorporado a la cartera del Proyecto Mesoamérica, deberá cumplir al menos con

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

Cuadro 3
Financiamiento obtenido para proyectos en ejecución
(cifras en millones de dólares por fuente)

Tema	Financiamiento obtenido	Aporte exclusivo de gobiernos	Financiamiento privado	Financiamiento			Aporte Otros
				BID	BCIE	CAF	
Transporte	7,207.0	3,450.0	2,133.5	389.5	310.4	143.6	780.0
Energía	681.9	67.5		308.1	306.3		
Telecomunicaciones	18.0	0.2		0.7	0.1		17.0
Facilitación Comercial	3.0	0.8		2.0	0.3		
Total General	7,909.9	3,518.5	2,133.5	700.3	617.1	143.6	797.0

Fuente: Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica. *El PPP: Avances, retos y perspectivas. Informe Ejecutivo*, Villahermosa, Tabasco, México, 27 y 28 de junio de 2008, p. 12.

dos de los siguientes criterios²⁶: a) *Áreas temáticas*²⁷; b) *Integración*²⁸; c) *Armonización*²⁹; d) *Enfoque Regional*³⁰; y e) *Bienes públicos regionales*³¹.

De estos lineamientos se realizó un análisis minucioso de la cartera, lo que permitió reformularla y priorizarla. El análisis de la cartera conllevó un proceso de depuración que resultó en la eliminación de aquellos proyectos que duplicaban agendas, que no lograban evolucionar hacia un proyecto susceptible de ser financiado, que dejaron de ser prioridad para los países, que se encontraban a nivel de perfil o idea, o que tenían un enfoque local sin un claro aporte o sentido regional³².

Conclusiones y desafíos

El Proyecto Mesoamérica (PM) pareciera anunciar la posibilidad de un tipo nuevo de desarrollo regional transfronterizo. El desafío del PM es conjugar un cúmulo de intereses históricos externos a los países centroamericanos, considerados individualmente, que requieren del posicionamiento en esos territorios para relanzarlos hacia distintas vertientes del desarrollo y lograr tanto la refuncionalización como la competitividad de los capitales locales e internacionales³³.

Probablemente se conjugarán mayores y nuevos esfuerzos para construir una mejor región mesoamericana. Las

características de la región son muy importantes en recursos naturales y humanos, y eso puede ser un acicate para conformar una Unión Mesoamericana similar a la Unión Europea. Así mismo, habrá que lograr que la competitividad sea la necesaria para alcanzar un mejor nivel de calidad de vida de los mesoamericanos, y responder al mismo tiempo a los adelantos científicos y tecnológicos de los que disponen los países altamente industrializados. Pero sobre todo, será importante que además de la competitividad se contengan bajo los criterios el desarrollo humano y la solidaridad.

Los cambios que ha tenido el Proyecto Mesoamérica al parecer se dirigen a ampliar y mejorar las capacidades y hacer efectiva la instrumentación de proyectos que redunden en beneficios específicos, infraestructura, interconectividad y desarrollo humano. Es de esperar que la segunda etapa del PPP tenderá no sólo a consolidar y fortalecer las iniciativas y los proyectos iniciados en 2001, sino también a aumentar su coherencia ideológico-política respecto del carácter de la integración, y solidificar instituciones más representativas bajo esa perspectiva.

En lo que refiere a la política y a lo político, mucho queda por hacer a favor del desarrollo y la integración regional, en donde los retos aún son vastos. Por supuesto sigue el peligro de la guerra, sobre todo por la heterogeneidad de las diversas opciones de los regímenes políticos. Se requiere, sin duda alguna, de un compromiso político de largo plazo que dé paso a un desarrollo más equilibrado. Fortalecer las Cumbres de los presidentes centroamericanos, que hasta ahora han sido el pilar del poder político, pero en la dirección de crear mecanismos técnicos que minimicen los conflictos derivados de intereses nacionalistas, y prevean situaciones derivadas de la implantación o mutación de modelos de Estado-Nación o concepciones de desarrollo diversos. Su realización sería posible si se construyeran directivas supranacionales más sólidas y eficientes que las existentes: Cumbres Presidenciales y un parlamento (PARLACEN) todavía débil.

Desde ahora será necesario monitorear un PM que todavía no tiene una página electrónica para seguir su avance o su fracaso.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Contemplar el desarrollo de las áreas de actividad, agendas o temáticas definidas para el Proyecto Mesoamérica por los jefes de Estado o de gobierno.

²⁸ Contribuir a la efectiva integración regional, involucrando a dos o más de los países miembros.

²⁹ Evitar duplicar actividades que estén programadas o en ejecución por otras iniciativas regionales.

³⁰ Aportar, incidir o complementar proyectos de alcance regional, en el caso de que su ejecución se circunscriba a un solo país.

³¹ Propiciar la creación de bienes públicos regionales, entendidos como aquellas obras, recursos o servicios que generan beneficios para más de un país como consecuencia de la acción coordinada de los países involucrados.

³² Bosco Martí, A., *op. cit.*

³³ Torres, F. y J. Gasca, *op. cit.*