

Las políticas mexicanas transnacionales. Un desafío para la integración regional

Augusto Bolívar Espinoza*

El Proyecto Puebla Panamá (PPP), impulsado por México en 2001, se ha convertido en 2008 en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PM). Este cambio marca una dirección hacia una política de unión regional mesoamericana que se enfrentará a las políticas nacionales de integración tradicionales impulsadas por México desde los años ochenta. El escrito pretende clarificar el lugar que hasta ahora ha tenido el PPP para México y destacar el desafío que supondrá para el país la inserción en un proceso de Unión Mesoamericana, mostrar las instancias más generales del PPP donde se inserta la política transnacional mexicana en Mesoamérica, y sensibilizar las nuevas instancias y objetivos del Proyecto Mesoamericano.

El 27 y 28 de junio de 2008 en Villahermosa, Tabasco, México se inauguró el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica)¹, que sus-

tituye al Plan Puebla Panamá (PPP), institucionalizado en San Salvador el 15 de junio del 2001. El anuncio fue considerado por algunos como una muestra del fracaso del Plan Puebla Panamá (PPP), que habría hecho muy poco o sólo se preocupó de la infraestructura de comunicación. Sin embargo, no está claro si se trata de un cambio radical o sólo de una sustitución de nombres.

La tesis que quisiéramos introducir en este artículo es que el cambio de denominación expresaría un nivel diferente de estatus de esta política de integración, de un plan que en sus

inicios tenía su énfasis en la naturaleza y el hombre, y que ahora se plantea el paso hacia la dimensión política supranacional de Estados con vocación de integración subregional.

Una opinión generalizada en México es que estos proyectos corresponden a una política regional de corte neoliberal, impulsada por el gobierno del presidente Fox y seguida por el actual presidente Calderón en el mismo sentido. Si bien la iniciativa del Plan Puebla Panamá efectivamente fue presentada por el gobierno mexicano, esta política de ninguna manera es solamente nacional. Probablemente haya un sesgo hacia políticas neoliberales, pero lo fundamental es que también coexiste un sentido de

* Profesor-Investigador del Departamento de Sociología de la DCSH, de la UAM, Unidad Azcapotzalco, desde 1985. Coordinador del Laboratorio de Investigación Social de Ciencias Sociales. Doctor en Ciencias Políticas por 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 —a quien le doy mi más amplio reconocimiento—, responsable técnico de informes cuantitativos del laboratorio antes mencionado.

¹ Comisión Ejecutiva, d. P. (2008). *El PPP: Avances, retos y perspectivas. Informe Ejecutivo*.

27 y 28 de junio, Villahermosa, Tabasco, México: Proyecto Mesoamérica.

solidaridad regional que deberá desarrollarse por sobre los intereses nacionales.

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica es clave para el futuro desarrollo de México, debido a las ventajas competitivas que le otorgan su posición geográfica y geoeconómica, así como la vasta región sur y todo el Istmo de Tehuantepec, donde se almacenan grandes reservas de agua, energía hidroeléctrica, petróleo, uranio y otros recursos. Sin embargo, el proyecto resulta controvertido por el riesgo ambiental y la amenaza a la biodiversidad que podría acarrear la explotación de estos recursos naturales, el proceso de privatización, así como el de transnacionalización.

Este artículo presenta, en primer término, las políticas tradicionales de integración tanto internas como externas de México, y la discusión de los antecedentes de la política supranacional que representa, en cambio, desde el Plan Puebla Panamá hasta el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, con el fin de sentar las bases para el seguimiento y evaluación del Proyecto recién inaugurado.

Las políticas mexicanas transnacionales y las de cuarta generación

A mediados de los ochenta se plantearon políticas de integración en la forma de programas: PIFE, PRONAFICE, PROFIEIX, en el marco de los Planes Nacionales de Desarrollo², que inauguran las condiciones para el desarrollo de políticas locales de integración regional y, en particular, las referidas a la implementación de corredores bioceánicos³.

En especial destaca el PROFIEIX. En la XI Reunión de Comercio Exterior del Gabinete, celebrada el 22 de noviembre de 1984, el presidente Miguel de la Madrid encomendó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la formulación de un subprograma de fomento a las exportaciones (PROFIEIX) basado en el PRONAFICE. Se respeta así la cadena jurídica-administrativa que parte de

² Garrido, C. y Quintana, E. (1985). "Profieix: Viejas y nuevas oligarquías" en *El Cotidiano*, núm. 5, abril-mayo, pp. 17-27. Bolívar, A. E. (1985). "Profieix y sector social. Los límites de la concertación" en *El Cotidiano*, núm. 5, UAM-A, México, pp. 17-27. Bolívar Espinoza, A. y Garavito, R. A. (1985). *México en la década de los ochenta. La Modernización en cifras*. México: Eón.

³ Bolívar, A. e Inostroza, L. (2004). "Corredores bioceánicos: territorios, políticas y estrategias de integración subregional" en *Revista Análisis Económico*, núm. 41, segundo cuatrimestre, departamento de Economía de la UAM-A.

las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución, siguiendo con la Ley de Planeación, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el Programa Nacional de Desarrollo, y finalmente tanto el PRONAFICE como el PROFIEIX⁴.

Este programa se orienta, por una parte, a equilibrar la balanza del comercio exterior, pero fundamentalmente constituye el comienzo de la reestructuración de la industria exportadora, antesala de las políticas de integración regional. El programa abre oportunidades de inversión para los empresarios nacionales no-petroleros en las zonas fronterizas, mediante facilidades para el otorgamiento de préstamos y por intermedio de campañas de información y promoción para la sustitución de importaciones. En cuanto a las maquiladoras, expresamente tratadas en el programa, a pesar de las facilidades explícitas otorgadas para el capital extranjero, también permite a la industria nacional encadenamientos con las empresas transnacionales residentes fuera del país.

Se puede decir que estos programas, y particularmente el PROFIEIX, encuadran indirectamente las futuras políticas de integración dirigidas especialmente hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

Tres son los capítulos importantes del PROFIEIX: "El programa de fomento a las exportaciones", el referente a las franjas fronterizas y zonas libres, y el concerniente a las maquiladoras. Esos tres capítulos dividen implícitamente las políticas de fomento que se otorgarán a los diversos sectores de la burguesía. El primero tendería fundamentalmente a preocuparse de una supuesta burguesía nacional dedicada a la exportación; el segundo se ocuparía de las posibilidades de inversión que sectores nacionales pudieran arrebatarse a los sectores exportadores extranjeros que actualmente copan el mercado fronterizo, en especial la zona norte. Por último, el tercer capítulo se refiere principalmente al mantenimiento y profundización de las facilidades que se le otorga a la inversión extranjera, y muy especialmente a las transnacionales que producen en México insumos para sus casas matrices⁵.

Si bien el programa sugiere el impulso a las exportaciones nacionales, éstas, dejando de lado las petroleras, en su mayoría son extranjeras y, en su mayoría, son producidas en las maquiladoras y las fronteras, obligando de esta manera a la integración subregional.

⁴ Bolívar, A. e Inostroza, L., *op. cit.*

⁵ *Ibid.*

El capítulo principal, es decir, el del “fomento a las exportaciones” (a la vez es el nombre de un capítulo en el PIFE y que es el título general del programa), no se podría afirmar que es un fomento a las exportaciones de origen nacional, ya que además de que las exportaciones no petroleras ocupan un pequeño porcentaje en las exportaciones totales, la gran mayoría está en manos de inversionistas extranjeros. En cuanto a los temas de los otros dos capítulos, por definición están a cargo de las empresas transnacionales⁶.

Es decir, como parte del proceso de reforma del Estado, a mediados de los ochenta se le ofreció a la industria nacional la posibilidad de un cambio radical en el perfil de su producción, después de haberse agotado el segundo periodo de sustitución de importaciones. Lo novedoso de este intento es que esta política no se contrapone –al contrario, se complementa– con las facilidades que el gobierno estaría dispuesto a otorgar a las empresas transnacionales.

A fines de 1993, durante el gobierno de Salinas de Gortari, se tuvo una concepción más integrada, en el TLCAN, de las políticas de integración, aunque en el contexto de una política de integración regional.

En cuanto a las políticas con la frontera sur, éstas comienzan a nivel presidencial solamente a principios del siglo XXI. Sin duda, muchas acciones gubernamentales y hechos políticos diversos han tenido una relación directa con la integración en general y con la integración subregional en especial, pero sólo en la década de los noventa se generan políticas.

Más específicamente, es el presidente Zedillo en su Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2002 quien propone un mapa de siete “corredores prioritarios para la integración urbano-regional” y cuatro corredores urbano-industriales que conectarán a Estados Unidos con el Pacífico. De esta manera, las costas occidentales y orientales de México se convertirían en otros corredores que fomenten una efervescente industria maquiladora. Se trata sólo de un plan presidencial y no agota la profunda reestructuración del espacio económico mexicano, pero muestra la esencia de las actuales transformaciones económicas del país: subordinación íntegra del territorio mexicano al espacio geográfico, económico y militar de Estados Unidos⁷.

⁶ *Ibid.*

⁷ Barreda, A. (2002). “Los objetivos del Plan Puebla Panamá” en A. Álvarez, *Economía Política del Plan Puebla Panamá*. México: Editorial Ítaca.

Siempre propuesto por el presidente, como es habitual en América Latina, el presidente Fox en el año 2000 propuso el Plan Puebla Panamá como política subregional expresa.

Además de los programas, se han implementado –fundamentalmente desde los años ochenta– un sinnúmero de políticas (casi todas de corte económico) que tienden a propiciar la implementación de políticas locales de integración subregional; este trabajo sólo enfatiza algunas de carácter más general.

México, además, en la década de los ochenta implementó políticas de integración regional, como el Acuerdo de San José (1980), en el que se introdujo un Programa de Cooperación Energética de México y Venezuela para los países del Istmo, el Programa de Cooperación Económica y financiera de México a favor de Centroamérica (1988), y programas como el Financiamiento de Importaciones Centroamericanas (FICE) (1988), el de Reactivación Industrial de Centroamérica y el de Fomento de Exportaciones de Productos Centroamericanos no Tradicionales, así como la Cumbre de Punta Arenas (1990) donde los presidentes de Centroamérica acordaron la firma de Programas de Ajuste Económico para la región⁸.

En términos de políticas de carácter regional, en las últimas dos décadas han predominado tres modalidades. Una de ellas se podría llamar *enfoque regional asistencialista*, representada por programas de gasto social dirigidos hacia grupos identificados en pobreza extrema o con alto grado de marginación. Este es el caso de los programas regionales de solidaridad implantados durante la administración de Salinas y los programas de microrregiones de las administraciones de Zedillo y Fox. Otra orientación corresponde a los programas dirigidos a consolidar o mejorar el posicionamiento de centros urbanos mediante el equipamiento e infraestructura física. Los ejemplos para este caso fueron los diversos programas de desarrollo urbano, como el de 100 ciudades medias, que tuvieron vigencia durante el sexenio de Salinas, y los programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial con los últimos dos mandatarios⁹.

⁸ Villafuente S., D. (2004). *La frontera sur de México: Del TLC México Centroamérica al Plan Puebla Panamá*. México: COCYTECHA-IIES/UNAM-Plaza y Valdés, p. 63.

⁹ Torres, F. y Gasca, J. (2004). “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.

El tercer enfoque corresponde a los programas y proyectos para crear y ampliar infraestructura productiva en grandes espacios regionales por medio de redes de transporte y comunicaciones: carreteras, puertos, aeropuertos, hidroeléctricas y redes de fibra óptica, principalmente. En programas como la Escalera Náutica del Mar de Cortés, el Programa de Desarrollo Regional de la Frontera Norte, el Proyecto de Gran Visión para el Centro del País y el Plan Puebla-Panamá, instrumentados en la presente administración, se considera la importancia que tiene la generación de infraestructura productiva como factor de competitividad, pues incrementa la conectividad de los mercados y reduce los costos de movilidad de las mercancías. También puede contribuir a atraer inversiones foráneas, detonar actividades económicas y posibilitar el aprovechamiento de recursos endógenos¹⁰.

El territorio del proyecto PPP-Mesoamericano

El PPP promueve la integración económica subregional de México con Centro América, en cuyo proceso están comprometidos ocho estados de la región sur del país y 28 millones de habitantes (Puebla, Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Veracruz, Campeche, Quintana Roo y Yucatán) y los siete países centroamericanos cuentan con una población de 36 millones (Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá). El espacio geográfico de la subregión tiene una extensión (entre ambas áreas) de 1'026,117 km²¹¹, donde habitan 64 millones de personas, de las cuales un 50% aproximado corresponde a la población rural, un 40 % son campesinos que trabajan el campo y 18% corresponde a la población indígena. De toda esta población mesoamericana, su característica es la pobreza: un 60% vive en la pobreza extrema.

En su mayoría, los 64 millones de habitantes mesoamericanos viven en condiciones miserables; sin embargo, lo hacen en un ambiente alucinante de riqueza biológica. La biodiversidad muestra una profusión de flora, fauna y microorganismos, con frecuencia endémicos, de interés creciente para los investigadores de universidades

o de grandes transnacionales que estudian la ingeniería genética, hoy de gran importancia para la biologización de la producción de alimentos en gran escala.

Esta zona ha sido por miles de años de tránsito de personas y productos, ruta de comercio de los mayas y pueblos prehispánicos que habitaron en estos espacios geográficos. Las condiciones físicas de la región permitieron el surgimiento y desarrollo de una de las culturas más antiguas e importantes del mundo, como fue la cultura Olmeca; en el presente la habitan diferentes etnias, como son: mixes, zoques, zapotecos, nahuas, popolucas, chontales, huaves, mixtecos, chinantecos y tzotziles. Se ubican en la región alrededor de 550 núcleos de población indígena. La presencia se expresa con fuerza no sólo en los poblados rurales, sino también en las ciudades de la región. El 75% de la población indígena se concentra en actividades relacionadas con la agricultura y la ganadería. En las tres últimas décadas, muchos jóvenes indígenas han emigrado a las ciudades y trabajan en la educación, los servicios, y la construcción. También muchos jóvenes mixes y zapotecos se han dado de alta en el ejército¹².

Las Cumbres del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (1991)

Los esfuerzos realizados por crear una política transnacional de integración en Mesoamérica tienen que reconocerse al menos desde la década de los noventa, que es cuando se plantearon algunas iniciativas.

El proyecto parte de la convicción de que la "región existe"¹³. Es en la X Cumbre cuando finalmente se institucionaliza el Proyecto Mesoamérica (véase Cuadro 1).

En la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en el año 1991 se reunieron los mandatarios de la región mesoamericana y se constituyó la Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, la cual se constituye en el máximo foro de la región mesoamericana para abarcar los temas de cooperación, técnica, ciencia, educación, economía, sociedad, política y el libre comercio con la finalidad de generar políticas conjuntas de integración en aras del desarrollo sostenible, y por ende del bienestar común de la región¹⁴.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ De Gracia, D. (2003). "Panamá, dentro del contexto del Plan Puebla Panamá y el ALCA" en *Revista Jurídica Electrónica*, Tecnológico de Monterrey. GTI (2001-2003). *Plan Puebla Panamá, iniciativas mesoamericanas y proyectos*. Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla Panamá. San Salvador: BCIE-BID-CEPAL con el apoyo del INCAE, junio 15.

¹² *Ibid.*

¹³ Dávila, E., Kessel, G. y Levy, S. (2002). "El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México" en *Economía mexicana*, *Nueva época*, vol. XI, núm. 2, segundo semestre.

¹⁴ De Gracia, *op. cit.*

Varias son las etapas por las que ha transitado este proceso de construcción de esta mega política transnacional. Sus denominaciones han sido: Corredor Pantera, Corredor Biológico Mesoamericano¹⁵, y Plan Puebla Panamá. Esta política, como todas las políticas de integración, tiene connotaciones geopolíticas, como lo muestra su relación con el Plan Nuevos Horizontes, que será desarrollado en la zona del Petén entre los ejércitos de Estados Unidos y Guatemala.

El Plan Puebla Panamá

El Plan Puebla Panamá se inserta como política de Estado en el mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla Gutiérrez, suscrito en el estado de Chiapas en 1991, y en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), creado ese mismo año¹⁶. Los presidentes de los países centroamericanos de Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá establecieron el protocolo de Tegucigalpa, que modifica

Cuadro I
Las Cumbres del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (1991-2008)

Cumbre	Lugar y fecha	Temas principales
I	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, 11 de enero de 1991.	Conformación del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. Acuerdo de Complementación Económica. Se proyecta la liberación comercial y eliminación de restricciones no arancelarias. Energéticos y deuda externa.
II	San José, Costa Rica, 15 y 16 de febrero de 1996.	Se adopta un Plan de Acción y la realización de una reunión anual rotativa de cancilleres en cada país del área. Incorporación de Panamá y Belice al Mecanismo.
III	San Salvador, El Salvador, 17 de junio de 1998.	<i>Programa de Cooperación Regional México-Centroamérica 1998-2000 (13 proyectos).</i>
IV	Guatemala, Guatemala, 25 de agosto de 2000.	Logros y retos del Mecanismo de Tuxtla. Creación de oficinas en México para brindar ayuda a los inmigrantes centroamericanos. Fortalecer las instituciones democráticas, promoviendo sus valores como forma de vida y defender el Estado de Derecho de los respectivos países.
Cumbre Extraordinaria	El Salvador, San Salvador, 15 de junio de 2001.	<i>Constitución del Plan Puebla Panamá.</i>
V	Mérida, Yucatán, México, 27 y 28 de junio de 2002.	Proyecto para el Programa 2003-2004.
VI	Managua, Nicaragua, 25 de marzo de 2004.	Acta que institucionaliza el mecanismo del Plan Puebla Panamá. Incorporación de Colombia como observador.
VII	Tegucigalpa, Honduras, 29 de junio de 2005.	Resolución sobre apoyo a los países de renta media. Plan de acción de la Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales.
VIII	Panamá, Panamá, 11 de junio de 2006.	Incorporación de Colombia al Plan Puebla Panamá.
Cumbre Extraordinaria	Campeche, México, 9 y 10 de abril de 2007.	Relanzamiento del Plan Puebla Panamá.
IX	San Pedro, Cayo Ambergris, Belice, 29 de junio de 2007.	Resaltar la satisfacción por la incorporación en la agenda Mesoamericana de los temas estratégicos acordados en la Cumbre de Campeche, tales como el cambio climático, bajo el liderazgo de Belice y los temas de turismo y biocombustibles, bajo la responsabilidad de Colombia.
X	Villahermosa, Tabasco, México, 27 y 28 de junio 2008.	Transformación del Plan Puebla Panamá (PPP) al Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica).

Fuente: Elaboración propia con datos de los acuerdos de cada Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (1991-2008).

¹⁵ Mendieta Vargas, Á. y Vinocour, A. C. (2000). *Corredor biológico mesoamericano: del Paseo Pantera a un modelo de desarrollo sostenible. Datos relevantes para una estrategia de comunicación.* San José de Costa Rica: Comisión Centroamericana de Medio Ambiente y Desarrollo (CCMAD) y Banco Mundial (Ruta III).

la carta de la organización de los Estados Centroamericanos ODECA. Su propósito es prestar sus servicios y brindar sus capacidades técnicas y ejecutivas en apoyo a los esfuer-

¹⁶ De Gracia, *op. cit.*

zos de integración regional, en especial a la construcción gradual y progresiva de la Unión Centroamérica, así como promover la participación de la sociedad civil en la práctica de una cultura de información¹⁷.

El 30 de noviembre de 2000, México –por medio de su presidente electo, Vicente Fox Quesada– retomó el seguimiento y ampliación de los mecanismos de cooperación y desarrollo de la región mesoamericana, y planteó a los presidentes de los países del Istmo Centroamericano y al Primer Ministro de Belice, constituidos en el SICA, promover un plan de desarrollo regional desde Panamá hasta Puebla, que cubriese nueve estados en el sur-sureste de México y los siete países del Istmo Centroamericano. La propuesta fue acogida con beneplácito por los gobiernos. También fueron invitados los directivos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Así se llegó a constituir el Grupo Técnico Interinstitucional (GTI)¹⁸, que está conformado por representantes del BID, del BCIE, de la CEPAL, y es el encargado de definir la conectividad de los proyectos del PPP a partir de junio de 2001¹⁹.

Con el fin de identificar la conectividad de la propuesta regional de transformación y modernización de Centroamérica en el siglo XXI y el capítulo México del Plan Puebla Panamá, el GTI presentó un informe a la Comisión Ejecutiva para el Plan Puebla Panamá en una reunión celebrada los días 11 y 12 de mayo en San Salvador. Se identificaron ocho iniciativas²⁰. En respuesta a la solicitud de la Comisión Ejecutiva para el Plan Puebla Panamá, el GTI, con el apoyo del INCAE, se abocó a preparar una revisión del estado de los proyectos seleccionados y a formular una propuesta inicial en torno a las características de los proyectos mesoamericanos identificados. Luego de dos presentaciones y una

Cuadro 2
Visión, misión, objetivos y estrategias del Plan Puebla Panamá

<i>Visión</i>	<i>Misión</i>	<i>Objetivos y estrategias</i> <i>General: Mejorar la calidad de vida</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Concertación, consenso y soberanía • Polo de desarrollo • Mejorar la calidad de vida • Largo plazo: participativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el desarrollo sostenido y sustentable, con apego a la soberanía • Políticas públicas • Inversión pública y privada • Infraestructura básica • Promoción de actividades productivas • Instituciones locales • Ampliar la base tecnológica 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo humano y social: educación, salud, vivienda, usos y costumbres indígenas 2. Participación de la sociedad civil: Consulta y concertación permanente, redes sociales de autoayuda y cooperación 3. Cambio estructural en dinámica económica: <ul style="list-style-type: none"> • Integración de la infraestructura • Incremento de la productividad y de la competitividad • Captación de inversiones • Marco regulatorio y eliminación de la discriminación de políticas públicas • Capacitación tecnológica 4. Aprovechar ventajas comparativas: Identificación de sectores productivos 5. Inversión productiva <ul style="list-style-type: none"> • Promover inversión en proyectos estratégicos • Modernización de políticas públicas 6. Manejo sustentable de recursos naturales <ul style="list-style-type: none"> • Ordenamiento territorial y pesquero • Cultura de protección al medio ambiente 7. Concertación de planes y estrategias con Centroamérica <ul style="list-style-type: none"> • Integración productiva, comercial y de servicios • Reestructurar esquemas de tarifas y subsidios • Incentivar el libre comercio 8. Institucionalidad de la región <ul style="list-style-type: none"> • Autoridades locales

Fuente: Elaboración propia con datos de los acuerdos de cada Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (1991-2008).

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ GTI-BCIE-BID-CEPAL-INCAE. (2001). *Plan Puebla Panamá, Iniciativas y Proyectos Mesoamericanos*. San Salvador: PPP.

¹⁹ Torres y Gasca, *op. cit.*

²⁰ GTI (2001-2003), *op. cit.*

amplia discusión por parte de los Comisionados los días 30 y 31 de mayo y 8 de junio, en el presente documento se incluyen ocho iniciativas mesoamericanas con una serie de propuestas de proyectos²¹.

Desde inicios del 2001, después de seis meses de valoraciones, aportes y configuración estructural, se convoca el 15 de junio del 2001 en la ciudad de San Salvador a una Cumbre Extraordinaria de presidentes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, a la que asisten los ocho mandatarios de la región mesoamericana. Dicha Cumbre concluye con la firma de la Declaración Conjunta de San Salvador, que da nacimiento jurídico internacional al Plan Puebla Panamá como una estrategia integracionista dentro del marco del mecanismo de Tuxtla y como instrumento de desarrollo e integración regional con el objeto de profundizar y fortalecer el entendimiento político y la cooperación internacional²².

En su preparación se recurrió primero a la información proveniente del documento de *Modernización y Transformación de Centroamérica en el siglo XXI* y sus proyectos preparados para el Grupo Consultivo Regional de Madrid de marzo 2001 y del propio documento del *Plan Puebla Panamá*, capítulo México. A ella se sumó información disponible en las instituciones del GTI. El ejercicio se enriqueció mediante consultas con áreas especializadas de los gobiernos de los ocho países, los órganos del Sistema de Integración Centroamericana (SG-SICA, SIECA, CCAD, Sistema de Integración Social, CEPREDENAC, Comisión de Recursos Hídricos, Turismo), organismos internacionales como el de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de la ONU, y otros organismos financieros internacionales como el Banco Mundial. La elaboración de los perfiles de proyectos contó, en varios casos, con reuniones especializadas convocadas por el GTI (2001-2003).

En la medida de lo posible, los resultados preliminares fueron circulados para comentarios de las autoridades nacionales y regionales. Por otra parte, varios de los proyectos en los que se basan las iniciativas que aquí se presentan fueron consultados con la sociedad civil, e incluso algunos fueron propuestos por grupos organizados de la sociedad civil. Debe notarse, por ello, que el trabajo presentado refleja un proceso en marcha²³.

²¹ *Ibid.*

²² De Gracia, *op. cit.*

²³ GTI (2001-2003), *op. cit.* y GTI-BCIE-BID-CEPAL-INCAE, *op. cit.*

Estructura orgánica del PPP. Visión, objetivos y estrategias

La estructura orgánica del Plan comprende (1) La Cumbre de los 8 presidentes mesoamericanos; (2) La comisión ejecutiva de representantes presidenciales, que se rota la coordinación general; (3) El grupo técnico interinstitucional conformado por el BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Comisión Económica para América Latina CEPAL, el SICA y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Todos ellos juegan un papel de consultor y de apoyos técnicos. Y (4) Una comisión de alto nivel de promoción y financiamiento, la cual es coordinada por el BID²⁴.

Un aspecto sustancial de la Declaración de San Salvador es la identificación y desarrollo de ocho iniciativas regionales, las cuales han sido cuantificadas financieramente en la V Cumbre de Mandatarios del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada del 27 al 29 de junio del 2002 en la ciudad de Mérida, Yucatán, con base en el informe del 15 de junio del 2002 presentado al comité de financiamiento por el BID. Algunos de los proyectos que se desarrollan dentro de estas iniciativas son financiados por presupuesto interno de cada nación, y otros con recursos de la BID²⁵.

El 25 de marzo de 2004 en la ciudad de Managua, Nicaragua, en el marco de la VI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, los Jefes de Estado y de Gobierno suscribieron el "Acta que Institucionaliza el Mecanismo del Plan Puebla Panamá". En ella quedaron establecidas sus principales instancias: la Cumbre de Presidentes y la Comisión Ejecutiva (CE) como las instancias rectoras en la conducción del Plan, y la Dirección Ejecutiva (DE) como su órgano de apoyo²⁶.

En septiembre de 2004 se suscribió el "Reglamento de Funcionamiento del Plan Puebla Panamá", en el que se detalla la operación de las instancias que lo conforman y se definen las categorías de miembros fundadores, miembros asociados y observadores, incorporando sus derechos y los requisitos necesarios para participar en el PPP²⁷.

²⁴ De Gracia, *op. cit.*

²⁵ *Ibid.* y GTI (2001-2003), *op. cit.*

²⁶ Proyecto Mesoamérica, C. E. (2008). *El PPP: Avances, retos y perspectivas. Evolución del Plan Puebla Panamá hacia un Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: "Proyecto Mesoamérica" Informe Ejecutivo*. Villahermosa, Tabasco: PPP.

²⁷ *Ibid.*, p. 48.

Ampliación y reestructuración del Proyecto de Integración Mesoamericano

“El 11 de julio de 2006, en la ciudad de Panamá, durante la VIII Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez, los Jefes de Estado y de Gobierno suscribieron y aprobaron la incorporación de Colombia como miembro de pleno derecho del Plan Puebla Panamá (ahora Proyecto Mesoamérica). Colombia participaba en el PPP como observador desde noviembre de 2004”²⁸.

En cumplimiento de los mandatos presidenciales de las Cumbres de Campeche, México, y San Pedro, Belice, de abril y junio de 2007, respectivamente, la Comisión Ejecutiva (CE) impulsó durante el último año un proceso de reestructuración y fortalecimiento del Plan Puebla Panamá para contribuir a responder a las cada vez más exigentes demandas sociales y económicas de la región. El presidente de México, Felipe Calderón, durante la “Cumbre para el Fortalecimiento del Plan Puebla Panamá”, celebrada el 10 de

abril de 2007, acordó con los Jefes de Estado y de Gobierno de los países mesoamericanos revisar los avances logrados por el mecanismo y asumir una serie de compromisos orientados a su reestructuración y fortalecimiento en el corto plazo.

Los antecedentes inmediatos del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica se han basado fundamentalmente en la evaluación de los avances y desafíos realizados el 9 y 10 de abril de 2007 en la Cumbre celebrada en Campeche. En esta reunión se enfocaron los esfuerzos en líneas estratégicas en: Fortalecimiento Institucional (revisión de su diseño); articulación con mecanismos regionales (especialmente SICA); gestión de proyectos (depuración de su cartera y revisión de mecanismos de gestión); y desarrollo de una estrategia de comunicación efectiva. Esto con la finalidad de *ampliar y mejorar sus capacidades y de hacer efectiva la instrumentación de proyectos que redunden en beneficios concretos para nuestras sociedades en materia de infraestructura, interconectividad y desarrollo social.*

Cuadro 3
Cartera en ejecución del Proyecto Mesoamérica, 2008

Tema	Programa o proyecto	Financiamiento obtenido (Millones de dólares)
Energía	Programa Mesoamericano de Interconexiones Eléctricas (SIEPAC e Interconexión México-Guatemala)	425.8
Energía	Programa Mesoamericano de Hidroenergía	170
Energía	Programa Mesoamericano de Electrificación Rural	86
Telecomunicaciones	Autopista Mesoamericana de la Información (AMI)	18
Transporte	Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM)	7,192
Transporte	Programa de modernización de infraestructura vial en pasos fronterizos en Centroamérica	8
Transporte	Red Internacional de Aeródromos de Mesoamérica (RIAM) en Centroamérica	7
Facilitación comercial	I Fase del Programa de modernización de aduanas y pasos transfronterizos	3.01
Total		7,909.81

Fuente: Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica²⁹.

²⁸ <<http://portal2.sre.gob.mx/mesoamerica>>.

²⁹ El PPP: Avances, retos y perspectivas. Informe Ejecutivo, Villahermosa, Tabasco, México, 27 y 28 de junio de 2008, p. 13.

El 27 y 28 de junio de 2008, en Villahermosa, Tabasco, México, se celebró la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, y mediante la Declaración Villahermosa los mandatarios anunciaron la transformación del

Cuadro 4
Cartera en diseño del Proyecto Mesoamérica, 2008

Tema	Cartera en diseño Nombre
Energía	Apoyo al Programa de desarrollo de la Franja Transversal del Norte (GVEP)
Energía	Interconexión eléctrica Panamá-Colombia
Energía (Biocombustibles)	Agenda Mesoamericana de Biocombustibles
Transporte	Estudio del Programa Regional de Cabotaje
Transporte	Programa de concesiones viales en Mesoamérica
Transporte	Asesoría para la definición de una estrategia de transporte multimodal
Transporte	Estudio de rehabilitación del sistema ferroviario de El Salvador
Facilitación comercial	II fase del programa de modernización de aduanas y pasos fronterizos: ampliación a Guatemala y México
Facilitación comercial	Red Mesoamericana para el Análisis y Monitoreo de la Competitividad
Salud	Programa Mesoamericano de Salud Pública
Desastres naturales	Sistema de Información Territorial Mesoamericano (programa)
Desarrollo sostenible	Estrategia Mesoamericana de Desarrollo Sostenible
Desarrollo sostenible	Programa para el mejoramiento de la competitividad de la fruticultura en Centroamérica
Desarrollo sostenible	Desarrollo de una cuenca forestal entre México y Guatemala

Fuente: Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica³⁰.

PPP al Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica) y el inicio de una nueva etapa en este mecanismo regional como política de integración transnacional.

Conclusión: Percepciones sociales sobre las políticas de integración regional

Variadas son las opiniones vertidas en organismos de difusión partidista, investigadores comprometidos y organismos gubernamentales o internacionales que se han referido a las políticas transnacionales en Mesoamérica. Éstas se pueden clasificar, como lo plantean algunos autores³¹, entre *posiciones nacionalistas, localistas, dimensión geopolítica, geoeconómica y geoestratégica, desarrollo sustentable, defensores de derechos humanos, organizaciones campesinas, teología de la liberación, estructuras de poder político, etc.*

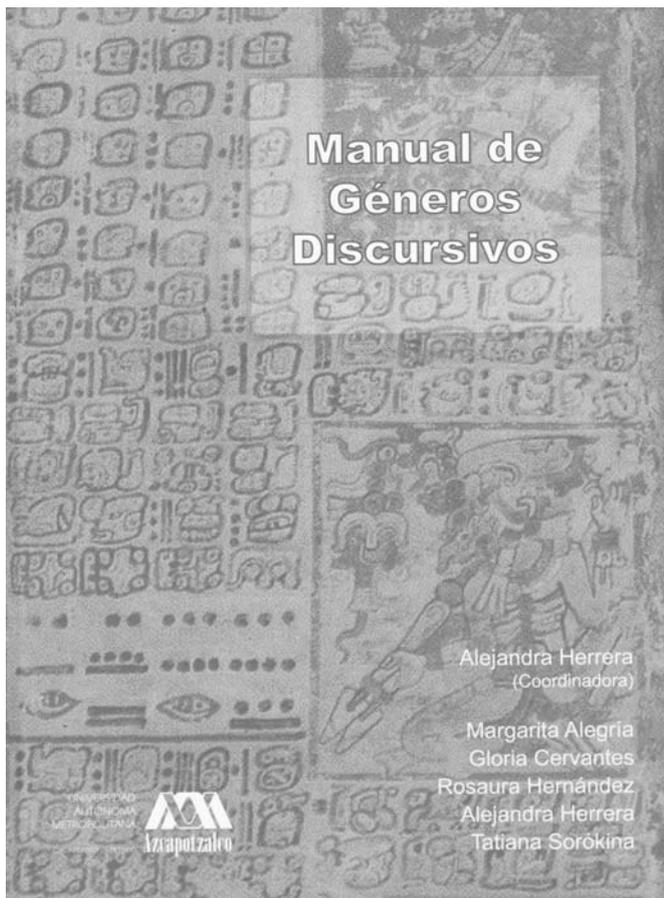
Las *posiciones nacionalistas* resaltan la pérdida de la soberanía nacional, su carácter imperial y autoritario,

diseñado por los intereses políticos y empresariales de los Estados Unidos. Respecto de lo local, se considera a la identidad como un fenómeno inmutable y enfatizan la destrucción de las culturas comunitarias indígenas. En cuanto al *desarrollo sustentable*, señalan posibles daños ambientales con la expansión del capital transnacional y la construcción de infraestructura. Los *defensores de los derechos humanos* plantean que el PPP es una decisión unilateral impuesta por el gobierno federal a las comunidades sin previa consulta, violando sus derechos políticos colectivos. Las *organizaciones campesinas* añaden que se pretende prolongar el ALCA, expropiar y privatizar las tierras de propiedad social. La *dimensión geopolítica, geoeconómica y geoestratégica* afirma que es un proyecto de contrainsurgencia e intervencionismo político, económico y militar para desestabilizar a las comunidades. También se hace presente la *teología de la liberación*, que sostiene que estas políticas son un riesgo que tendrá impactos en las condiciones sociales, medio ambiente, recursos naturales y desmantelamiento de las comunidades indígenas. En cuanto a las *estructuras de poder político*, se sostiene que el "PPP representa un proyecto desintegrador de México que pretende sólo integrar la zona norte del país a Estados Unidos" (Cuauhtémoc Cárdenas)³².

³⁰ *Ibid.*, p. 12.

³¹ Enríquez Pérez, I. y Gasca Zamora, J. (2006). "La respuesta social mesoamericana y los esfuerzos por articular estrategias alternativas al desarrollo" en F. Torres Torres, *Los espacios de reserva en la expansión global del capital: el sur-sureste mexicano de cara al Plan Puebla Panamá*. México: UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas-Facultad de Economía, Instituto de Geografía y Plaza y Valdés.

³² Citado en *Ibid.*



Sin embargo, los principales informes del análisis de contenido de artículos publicados en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá arrojan como resultado que el 53% de estos artículos en 2002 fueron positivos, el 35% negativos y el 12% neutros³³. Los cuestionamientos sobre los beneficiarios del plan se intensifican en los países centroamericanos. Si se excluye la cobertura de medios en México, el 40% de los mensajes negativos del período correspondió a alegatos acerca de que los principales beneficiarios del plan serán México, Estados Unidos y empresas transnacionales³⁴.

La preocupación por los efectos sociales negativos que acarrearía la implementación del PPP y mensajes reveladores de la falta de consenso, apoyo y participación al plan, fueron los principales contribuyentes de visibilidad negativa en el 2002 en los siete países bajo análisis.

³³ Hillard, F. y BID, Y. C. (2003). *Análisis de Clima de Opinión Regional y Recomendaciones para el PPP*. Puebla Panamá: BID.

³⁴ *Ibid.*

El sector político aportó la mayor cantidad de voceros a favor del PPP, en tanto que el sector privado fue la segunda fuente de portavoces de mensajes positivos. Los voceros negativos para el PPP durante el período fueron, principalmente, miembros de ONGs. El sector político mexicano también fue un importante contribuyente de voceros negativos durante 2002. La participación de líderes de opinión académicos en los artículos bajo evaluación originó, en general, mensajes negativos para el PPP, particularmente en México³⁵.

Es conveniente destacar las objeciones y críticas que se hacen a las políticas de integración regional, tanto por académicos como por sectores sociales y comunidades indígenas de la zona de influencia de este proyecto. Existen críticas serias desde el punto de vista de la ecología, arqueología, etnografía, antropología y desde el ámbito micro regional y local; esto ha significado que aún esté en discusión en el plano de la política nacional, de funcionarios y autoridades de los Estados afectados, y en particular de los muchos municipios de la región³⁶.

En el ambiente político, empresarial y académico, un sector piensa que se trata de un plan estratégico que se constituye en una verdadera opción para el desarrollo nacional. Es un plan de pacificación, de respeto a las etnias que habitan la región y a la biodiversidad, también se sostiene que es un factor de desarrollo y creación de empleos.

El debate en y hacia la ciudadanía debería ampliarse, profundizarse y difundirse. Además de las justificadas percepciones políticas antagónicas que suscitan las políticas regionales de integración transnacionales, por sus efectos nocivos y sus posibles intenciones siniestras, es necesario ampliar la información sólida y el análisis más objetivo posible. Pero es necesario, sobre todo, sensibilizar a la opinión pública de la importancia y alcance de pensar en políticas de integración regional supranacionales, más allá de los intereses económicos y del desarrollo de la competitividad. Se trata de pensar en procesos de integración solidarios que impulsen el Desarrollo Humano y la sustentabilidad en una senda hacia el bienestar. Pudiera ser cierto que el nuevo Proyecto Mesoamericano, a pesar de expresar esas intenciones, no sea capaz de cumplirlas. Entonces la participación ciudadana debe actuar para que estos u otros proyectos de integración supranacional cumplan con estos objetivos.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*