

## **Capítulo1:**

### **El Plan Puebla-Panamá en el contexto global y regional**

El sistema internacional de fines del siglo XX y principios del siglo XXI es uno definido por las cuestiones económicas y comerciales antes que por las decisiones y negociaciones políticas de los Estados. En esta dinámica económica internacional, dos son los principales factores que definen su desarrollo, como lo señalan Alfredo Pérez Bravo y Roberto Sierra: el primero es la globalización de los mercados y el segundo, la progresiva integración de bloques comerciales formales o informales que establezcan *polos de desarrollo*, mismos que facilitarán el aprovechamiento de los recursos existentes (2001, 73). Dentro de esta dinámica económica cualquier estrategia nacional de desarrollo debe tomar en consideración la variable externa para ser exitosa, que en un primer acercamiento está constituida por el componente regional.

Es en este contexto que debemos ubicar un proyecto de desarrollo tan importante como lo es el Plan Puebla-Panamá: en el contexto internacional de la globalización de mercados y al mismo tiempo en el contexto regional de integración comercial y económica.

Antes de continuar la presente investigación conviene definir claramente los conceptos *globalización* y *regionalización*, pues son la base contextual en que se desenvuelven el proyecto y el análisis que pretendemos realizar. Tarea nada sencilla por cuanto se han dedicado tesis enteras a la simple interpretación y delimitación de ambos términos. Sin embargo, una revisión general de ambos conceptos y su significación en la dinámica económica internacional facilitarán enormemente el desarrollo futuro del presente trabajo.

El evento que impulsó el sistema actual de economía global fue la internacionalización del comercio después de la Segunda Guerra Mundial. No es de

extrañar entonces que frecuentemente se identifique a la *globalización* con la integración económica internacional. Jesús Rivera de la Rosa, en un esfuerzo por definir el término *globalización*, señala que en la mayor parte de la bibliografía existente sobre el tema, por lo general se deja de lado su definición y se tiende más bien a: a) describir las que se supone son sus principales manifestaciones, o a argumentar "la realidad" de dicho fenómeno como algo existente e inevitable; b) a criticar las interpretaciones que hacen una defensa desmedida de sus virtudes y potencialidades --cualidades que difícilmente se pueden argumentar sólidamente; o c) de plano se descalifica el uso del término y se proponen alternativas como puede ser la "mundialización". Rivera define el término como *una forma de funcionamiento* del capitalismo, ubicando su estatuto teórico al nivel del mercado mundial<sup>1</sup>. Así bien, la *globalización* está íntimamente ligada con los procesos de integración económica y financiera internacional, como una etapa más en el proceso de acumulación de riqueza que es la base del moderno sistema capitalista.

Por cuanto hace al concepto de *regionalización*, lo más sencillo sería definirla como opuesto al de integración mundial. Implicaría la división de un territorio en áreas menores con características comunes las cuales, paradójicamente, constituirían unidades más pequeñas *integradas* en virtud de su similitud. Sin embargo, en el contexto de los procesos de globalización y estructuración del mundo como un todo, el regionalismo se convierte en un mecanismo fundamental de gobierno para mantener un cierto orden mundial (Salas, 2001). Lo que se busca es permitir a las economías nacionales integrarse a la dinámica

---

<sup>1</sup> Rivera de la Rosa, Jesús. *Caracterizando la globalización*. Página de la Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). (Cursivas en el original). <http://www.redem.buap.mx/t1rivera.htm>

económica internacional en unidades mayores que disminuyan los costos y multipliquen los beneficios.

Esta es apenas una primera aproximación a ambos conceptos para clarificar su utilización en la presente tesis. Sin embargo, es conveniente señalar cuál es su relación particular con el tema que nos ocupa. Las siguientes líneas se dedicarán a señalar cómo los procesos de *globalización* y *regionalización* se interrelacionan. Posteriormente se procederá a señalar cómo dichos procesos y su interacción constituyen el motor de la actual dinámica económica internacional, en cuyo contexto se desenvuelve el Plan Puebla-Panamá.

Durante la reunión-cumbre anual del Grupo de los 7 (G-7) en 1996, realizada en Lyon, Francia, se dedicó una especial atención al programa internacional de desarrollo a iniciativa del país anfitrión. En la declaración final de la misma se estableció como una responsabilidad de los países en desarrollo el promocionar su propio proceso de crecimiento, comprometerse activamente a favor del sistema multilateral y promover la cooperación regional<sup>2</sup>.

El regionalismo es un proceso de asociación que está de moda en la actualidad, y de acuerdo a Stephen Browne, comprende tres tipos principales: regionalismo protegido, regionalismo libre y microrregionalismo. Además los identifica como un marco para las formas de expansión lateral –en contraposición con la expansión vertical— de la cooperación para el desarrollo. De su análisis podemos rescatar dos cosas: en primer lugar, la relación estrecha que el regionalismo tiene con los procesos de mundialización o globalización, así como sus beneficios. En segundo lugar se encuentra su definición de estos tres tipos de regionalismo, los cuales se mencionarán brevemente en párrafos

---

<sup>2</sup> Citado en Browne, Stephen (1998). *El regionalismo: expansión del concepto de asociación lateral*. En *Cooperación Sur*, Número 2. Programa de las naciones Unidas para el Desarrollo, Pp. 90-107.

posteriores. Sin embargo, conviene adelantar que, por sus características particulares, el proyecto del Plan Puebla-Panamá parece corresponder sobre todo al microrregionalismo, lo que determinará una dirección específica en la que se desarrollará.

Diversas razones han motivado una creciente voluntad para promover el regionalismo, sobre todo desde fines de la década de los 80's.

En primer lugar, el regionalismo refleja una creciente comprensión de la importancia que tienen un comercio y una economía libres. Los procesos de desarrollo interno tan característicos de la segunda posguerra han ido perdiendo fuerza. Cada vez se reconoce más que los procesos de desarrollo de las naciones necesariamente se apoyarán en una expansión de sus mercados. La cooperación regional les permite llevar a cabo dicho proceso de apertura sin exponerlos abiertamente a todos los efectos de la competencia mundial (Browne, 1998).

En segundo lugar nos encontramos con el proceso que podría ser su antagonista: la mundialización o globalización. Este proceso de integración económica, tecnológica y de comunicaciones ha ido diluyendo el carácter rígido de las fronteras nacionales, o al menos ha disminuido sobremanera su importancia. El regionalismo es una herramienta más de los gobiernos nacionales para formalizar procesos que ya existen gracias a las propias dinámicas de la economía; es decir, la expansión de actividades económicas transfronterizas, patrocinadas en mayor medida por el sector privado.

En tercer lugar Browne señala la existencia de un clima político más conciliador. El fin de la Guerra Fría trajo consigo la caída de los rígidos bloques que durante mucho tiempo impidieron la asociación de países que eran vecinos geográfica y económicamente. La desaparición de estas barreras ideológicas permite una mayor interacción y cooperación entre naciones vecinas y antiguos rivales.

Por último, Browne señala que el regionalismo “...refleja la solidaridad colectiva en la esfera comercial” (1998, p. 92). Ante la lentitud de las negociaciones por el establecimiento de un comercio mundial libre en el marco del GATT y posteriormente de la OMC, comenzaron a registrarse esfuerzos regionales de apertura comercial y reducción de aranceles a menor escala. Como el mismo Browne lo señala, “...todas las formas de regionalismo parten del supuesto de que cierta medida de cooperación transfronteriza constituye una alternativa superior a los sistemas económicos de base únicamente nacional<sup>3</sup>.”

De lo anteriormente señalado podemos adelantar un par de conclusiones. En primer lugar, que el regionalismo puede constituir una etapa más del proceso de mundialización, antes que una tendencia de oposición a la misma. La existencia de marcos regionales de comercio libre representa un ejemplo a escala del ideal que se persigue a nivel internacional. Por otro lado, los esfuerzos transfronterizos de intercambio comercial, constituyen un ensayo importante en lo que más adelante pueden ser los polos regionales de desarrollo, como el que en la presente tesis nos ocupa.

Ahora bien, una breve definición y contraste de los tres tipos de asociación que señala Browne, nos permitirá abundar en las razones por las que podemos identificar al proyecto del Plan Puebla-Panamá con el tercero de ellos, el microrregionalismo.

1) **Regionalismo protegido.**- En su mayoría los esfuerzos de cooperación regional se basan en el comercio y sus ejemplos son numerosos. Principalmente adoptan la forma de Arreglos Comerciales Preferenciales (ACP), es decir, una asociación limitada de países con la finalidad concreta de promover el comercio entre ellos.

---

<sup>3</sup> Op. Cit. P. 92

Como ejemplos podemos encontrar a la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN, por sus siglas en inglés) y al MERCOSUR. La principal desventaja de estos esfuerzos de cooperación, al contrastarlos con los procesos de apertura comercial ideales, es que este tipo de proteccionismo sigue siendo discriminatorio para los países que no son miembros del ACP.

2) **Regionalismo libre.**- Este tipo de asociación constituye un esfuerzo de cooperación regional sin la existencia de medidas comerciales selectivas. No se limita únicamente al comercio, pues engloba a otras formas de cooperación para el desarrollo. El foro de Asia y el Pacífico para la Cooperación Económica (APEC) constituye el principal ejemplo actual de regionalismo libre.

3) **Microregionalismo.**- Este tipo de regionalismo es el que, a juicio del que escribe, tiene mayor relación con el tema que en esta tesis nos ocupa.

Incluye actividades desplegadas dentro de espacios económicos y ambientales contiguos que corresponden a partes de (distintos) territorios nacionales... En el caso de los denominados “triángulos de desarrollo”, esas iniciativas obedecen principalmente a las fuerzas del mercado. Cuando se trata de dimensiones políticas complejas, el patrocinio oficial ayuda a promover un clima favorable para los intereses privados. Cuando se trata de cuestiones de gestión de recursos conjuntos, los mecanismos oficiales pueden ayudar a lograr que los costos y los beneficios se compartan de forma más equitativa<sup>4</sup>.

Podemos identificar en este párrafo varias de las características principales del proyecto Plan Puebla-Panamá. Por un lado, su ubicación geográfica en espacios económicos y ambientales contiguos –en este caso las naciones centroamericanas y las

---

<sup>4</sup> Browne. 1998, P. 102

nueve entidades federativas mexicanas— que pretenden formarse en un único polo de desarrollo regional. Es un escenario políticamente complejo, por lo que las metas deben ser realistas y concretas. Principalmente se busca desarrollar las condiciones que hagan atractiva la inversión privada (tanto nacional como extranjera) en un proyecto de desarrollo regional. Por último, la participación conjunta permite compartir de forma equitativa los costos y beneficios que se derivarán de todas las iniciativas de inversión y desarrollo.

¿Qué conclusión podemos obtener de los planteamientos anteriores? Principalmente, y como lo menciona Browne, reconocer que “...el regionalismo es una importante manifestación de una apertura económica mayor, enfocada desde un punto de vista mundial<sup>5</sup>.”

Así pues, el Plan Puebla-Panamá puede identificarse como un esfuerzo conjunto de las naciones centroamericanas y el gobierno mexicano para formar parte de los procesos internacionales de integración económica y financiera, a las que debemos sumar la integración tecnológica y de comunicaciones. Un esfuerzo regional para integrarse al proceso de mundialización que es la base del sistema económico internacional actual.

En el caso particular de México, es indispensable además considerar la experiencia obtenida tras casi nueve años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) para identificar el marco en el que se elaboró y consideró este ambicioso plan de desarrollo, así como las fortalezas y debilidades con las que cuenta actualmente el país en contraste con los demás miembros del proyecto.

Se ha mencionado con insistencia el término “polo de desarrollo regional” para definir la utilidad y principal meta del Plan Puebla-Panamá, pero ¿qué significa este

---

<sup>5</sup> Browne. 1998, P. 104

concepto? La concepción básica de un *polo de desarrollo* es el crear economías de escala que se integren a la llamada “fábrica global” --entendiendo ésta como la mundialización del proceso de producción de plusvalía, en el marco de la nueva división internacional del trabajo--, así como aprovechar la infraestructura regional (o, en el caso del Plan Puebla-Panamá, crear dicha infraestructura y posteriormente hacer uso de ella) para facilitar los planes de desarrollo, eslabonar de forma transfronteriza las diversas etapas de una cadena productiva o en última instancia crear nuevas industrias.

El 12 de marzo de 2001 se presentó en la residencia oficial de Los Pinos el documento base del Plan Puebla-Panamá, Capítulo México. Desde entonces se planteaba como un proyecto que contaba con la participación de nueve entidades federativas del sureste mexicano --Puebla, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo--, así como las siete naciones centroamericanas --Guatemala, El Salvador, Belice, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

El Plan Puebla-Panamá despertó de inmediato un enorme entusiasmo en los medios de comunicación tanto como en los gobiernos participantes y los sectores industriales y financieros más importantes. Contando además con apoyo inmediato de organismos internacionales de financiamiento, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), o de terceros actores, como los Estados Unidos y la Unión Europea, se vio a este proyecto como la principal iniciativa del presente sexenio y el proyecto que traerá progreso y desarrollo a una zona tradicionalmente atrasada y empobrecida como lo es el Sureste mexicano y Centroamérica.

Sin embargo, con el paso de los meses y la definición concreta de los objetivos, iniciativas y proyectos del Plan Puebla-Panamá, el entusiasmo ha ido disminuyendo, y el momento se presta para realizar un estudio crítico y en contexto de las posibilidades que



ofrece este proyecto de desarrollo, tanto como de los obstáculos que enfrentará. Existen tres puntos que consideramos pueden constituir la clave del éxito o fracaso del Plan Puebla-Panamá, y que se analizarán en la última parte de la presente tesis:

1) El Plan Puebla-Panamá representa un proyecto **viable** —en el sentido de poder llevarse a cabo y no quedarse meramente en una ambiciosa iniciativa que fracasó como tantas otras—, en la medida que los países, organismos de desarrollo e inversionistas involucrados comprometan recursos y esfuerzos serios de planeación que aseguren su ejecución.

2) Por otro lado, es un plan **efectivo** —es decir, cumplirá con los objetivos que se propone— económica y comercialmente, pero las cuestiones sociales, culturales, políticas y ecológicas constituirán los principales obstáculos a los que se enfrentará para lograr una aceptación generalizada de las poblaciones afectadas.

3) Numerosas iniciativas se han concretado gracias al apoyo que tiene este proyecto por parte de organismos de desarrollo regionales e inversionistas privados. Sin embargo, la mayoría de ellas se habrían llevado a cabo aun sin contar con el nombre de Plan Puebla-Panamá. Esto demuestra que detonar las capacidades económicas de sus naciones constituye un **imperativo** de los gobiernos regionales para elevar el nivel de vida de sus habitantes.

En este primer capítulo del análisis se pretende responder a preguntas claves en la comprensión del Plan Puebla-Panamá, que a su vez constituyen la hipótesis principal de la presente tesis: ¿Qué antecedentes llevaron a considerar la necesidad de crear un proyecto de desarrollo de este tipo? ¿Por qué un plan que involucre a Centroamérica y no sólo al Sureste mexicano? ¿Por qué actualmente y no hace diez o veinte años? Estas y otras cuestiones nos permitirán tener un marco de referencia del cual partir, para en capítulos

posteriores profundizar en el análisis de las servidumbres y posibilidades del Plan Puebla-Panamá.

## **1.1 Consideraciones generales**

Si bien en el siguiente capítulo se realizará un detallado análisis de la ubicación geopolítica y geoeconómica de la región Puebla-Panamá, conviene realizar ciertas consideraciones generales de importancia, que nos permitan ubicar al proyecto en un contexto propio.

Un mapa de la región nos permite identificar de entrada ciertas contradicciones en cuanto a la definición del espacio territorial que abarcará el proyecto. El objetivo fundamental del Plan Puebla-Panamá es “...**mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región territorial comprendida en la región Sur-Sureste de México y los países de Centroamérica**” (Presidencia, 2001).

Sin embargo, surge la pregunta en primer lugar ¿qué es lo que se entiende como región Sur-Sureste de México? Se identifica a esta zona como la más atrasada del país, pero la definición territorial del Plan Puebla-Panamá abarca regiones (como el norte de Puebla y las zonas petroleras del Golfo de México) con un alto nivel de riqueza y desarrollo. Dichas regiones pueden más bien identificarse, debido a sus características, con la región central-desarrollada del país. Por otro lado, estados como Tlaxcala o Morelos, que presentan elevados niveles de atraso y pobreza quedan fuera de la consideración del Plan y sus proyectos de desarrollo.

**Mapa 1: Región Puebla-Panamá.**



Fuente: Enciclopedia Encarta 2002

Por otro lado, si bien se busca crear un sistema de interconexión regional que permita el transporte eficiente de recursos y mercancías en la región, es innegable que la orientación de las comunicaciones apunta de manera casi irreversible hacia el Norte del continente. Aunque existen proyectos tan importantes en la región como el desarrollo del corredor transístmico –que convertirá a la región en un importante puente entre el Atlántico y la cuenca del Pacífico--, conviene tener presente que la atracción ejercida por el poderío económico norteamericano constituirá un contrapeso a toda iniciativa de interconexión en la región y de ésta hacia el Sur del continente.

Además la dimensión política actual de México también representa una consideración general que debemos señalar para ubicar al Plan Puebla-Panamá en su contexto único.

Después del llamado “cambio democrático” de julio del año 2000, el gobierno mexicano se dio a la tarea de modificar la orientación internacional del país para hacerla corresponder con la de una *potencia media*, cuya zona natural de influencia sería la región centroamericana. Cabe aclarar aquí lo que se entiende por *potencia media*, concepto que se refiere a “...aquellos Estados que comprometen su relativa riqueza, habilidades gerenciales y prestigio internacional a la preservación del orden internacional y la paz<sup>6</sup>”.

Las *potencias medias* pueden identificarse principalmente por su comportamiento dentro del sistema internacional. Cooper, Higgott, y Nossal han descrito la diplomacia de las potencias medias como “... (la) tendencia a perseguir soluciones multilaterales a los problemas internacionales, (la) tendencia a adoptar posiciones comprometidas en las disputas internacionales y (la) tendencia a aceptar las nociones de ‘buena ciudadanía internacional’ para guiar...la diplomacia<sup>7</sup>”. Estas potencias de influencia regional ayudan a mantener el orden internacional a través de la construcción de coaliciones, sirviendo como mediadores e intermediarios, y administrando los conflictos internacionales. Las potencias medias desempeñan estas actividades debido a un “...imperativo idealista que asocian con su categoría de potencia media. Dicho imperativo lo identifican con la responsabilidad moral y la habilidad colectiva de proteger el orden internacional de aquellos que lo amenacen, incluyendo a veces a las grandes potencias (Neak, 2000).

---

<sup>6</sup> Neack, Laura. *Middle Powers Once Removed: The Diminished Global Role of Middle Powers and American Grand Strategy*. Columbia International Affairs Online: <http://www.ciaonet.org/isa/nal01/#txt3>

<sup>7</sup> Andrew F. Cooper, Richard A. Higgott, y Kim Richard Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: University of British Columbia Press, 1993, p. 19.

Podemos asumir que el gobierno mexicano, ante la percepción de su relativa riqueza y prestigio internacionales, busca reorientar su nivel de influencia en la región. Así mismo, los ideales a los que se compromete como una potencia media le hacen estar más consciente de las necesidades más apremiantes de sus vecinos, así como de sus poblaciones más atrasadas. El Canciller Jorge G. Castañeda, reflexionando ante la relación entre la nueva orientación del país y el cambio democrático de julio de 2000, señala:

El Gobierno del Presidente Fox está buscando poner al día las relaciones de México con otras naciones, promover los intereses del país en el extranjero y contribuir a la construcción de la arquitectura internacional del nuevo milenio. Todo ello ha exigido replantear la política exterior mexicana para que responda a nuevas realidades, tanto dentro como fuera del país.<sup>8</sup>

¿De donde le viene esta riqueza y reconocimiento internacional a México? Con una magnitud territorial de 1'964,375km<sup>2</sup> y más de cien millones de habitantes<sup>9</sup>, México se ubica como una de las principales economías mundiales y la más importante de habla hispana. Esto sin considerar el enorme potencial económico que representan los más de 20 millones de connacionales en el extranjero y su aportación a la dimensión económica total del país. Por otro lado, debemos considerar otros indicadores importantes, por ejemplo, el que México aporta un 2.7% del comercio mundial, y que se ubica como la onceava economía mundial más grande de acuerdo a su PIB<sup>10</sup>.

La misma estructura y distribución de la población en el país juega un importante papel en el tipo de desarrollo que históricamente se ha presentado en México (Pérez Bravo

---

<sup>8</sup> Castañeda, Jorge G. *Política exterior y cambio democrático a dos años del 2 de julio*. Diario Reforma, 2 de Julio de 2002

<sup>9</sup> INEGI. Estados Unidos Mexicanos. *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. Tabulados Básicos y por Entidad Federativa. Bases de Datos y Tabulados de la Muestra Censal.

<sup>10</sup> **Gross Domestic Product (GDP)**. Octubre de 2002 – Tabla Anual, en miles de millones de dólares, basado en precios y tasas de intercambio. Fuente: National Accounts of OECD countries, Volume I: <http://www.oecd.org/pdf/M00018000/M00018516.pdf>

y Sierra, 2001). Tradicionalmente se ha encontrado en el país un altiplano central densamente poblado (de la ciudad de México en el centro, hacia Guadalajara y Veracruz en los extremos), el cual concentraba asentamientos desmedidos en industria, comercio y agricultura. Sin embargo, los cambios de orientación económica que se presentaron en la segunda mitad del siglo XX (producto del acelerado desarrollo económico norteamericano) posibilitaron el asentamiento de un nuevo corredor poblacional y económico en el Norte del país. Estos grandes centros industriales en los seis estados fronterizos del Norte mexicano han posibilitado una vinculación económica del país con el potencial de una economía desarrollada como los Estados Unidos y los procesos comerciales globales.

## **1.2 Antecedentes y justificaciones del Plan Puebla-Panamá**

La justificación primaria para la creación de un proyecto de desarrollo como el Plan Puebla Panamá es sin lugar a dudas el marcado atraso regional en los niveles de vida y desarrollo industrial del Sur-Sureste mexicano. La presentación general del Plan realizada por la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional (OPEDR) inicia de la siguiente forma:

El análisis de los índices de pobreza muestra claramente la existencia de dos Méxicos. El dinámico y en vías hacia su pleno desarrollo y el de la región Sur-Sureste que sigue sumergido en el estancamiento y el atraso. La región Sur-Sureste alberga al 28.2 % de la población nacional y al 72.0 % de la población indígena, pero genera sólo el 17.5 % del PIB nacional. Los índices de pobreza tales como de mortalidad infantil, analfabetismo, porcentaje de población en localidades aisladas, población en localidades con alta y muy alta marginación, muestran un fuerte contraste con respecto a los valores registrados en cada caso en las entidades más desarrolladas del país. Estas diferencias subrayan el fuerte rezago del desarrollo

socioeconómico del Sur-Sureste mexicano con respecto a las regiones del Centro y Norte del país.<sup>11</sup>

Este rezago tiene causas históricas y estructurales. La región se incorporó de forma tardía al desarrollo nacional. La inversión realizada por los distintos gobiernos mexicanos en materia de infraestructura básica en la región ha sido mucho menor y ha llegado más tarde que en las otras regiones. Un ejemplo de esto es que apenas hasta mediados de los años cincuenta del siglo pasado la región Sureste se integró al centro del país mediante carretera y ferrocarril. Hasta entonces la única vía de transporte era el cabotaje.

Cuando la región adquirió hacia los años setenta una mayor prioridad nacional (principalmente a raíz del descubrimiento de su riqueza petrolera), las políticas federales tuvieron una localización demasiado concentrada, causando distorsiones en la estructura social de la región y efectos ambientales severos, debido a las grandes (y muchas veces mal planeadas) obras de infraestructura hidroagrícola, de explotación del potencial energético y de creación de grandes polos de desarrollo.

Los antecedentes de la relación económica de México con los procesos económicos y mercados internacionales pueden remontarse hasta los años del Porfiriato, en que las empresas extranjeras (principalmente las de explotación petrolera) se ubicaban en los estados del Norte del país. Hasta poco antes, México había existido como mera colonia de una potencia extranjera, o había atravesado por periodos de profunda inestabilidad política que le impedían una integración real a dichos sistemas y mercados. En los años de la dictadura porfirista se creó gran parte de la infraestructura ferroviaria y de comunicaciones del país, aunque la misma se vio severamente dañada durante la etapa revolucionaria de principios del siglo XX.

---

<sup>11</sup> *Plan Puebla-Panamá: Avances y perspectivas* (Noviembre 5 de 2001): <http://www.ppp.presidencia.gob.mx/PPP/cfm/tplDocumentos.cfm>

Sin embargo, el punto detonante del desarrollo económico del país se llevó a cabo en el marco del proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones. Esta fue la estrategia que se siguió en política económica en México después de la Segunda Guerra Mundial, y su importancia fue tal que determinó la estructura de la economía mexicana para la siguiente mitad del siglo.

Originalmente, dicho proceso de industrialización se basó en la enorme riqueza agrícola del país, que tuvo una etapa explosiva de crecimiento desde el periodo de entreguerras hasta mediados de la década de los 40's. Posteriormente, con la transformación de la estructura económica mundial en un sistema basado en el capital financiero, se recurrió a los mecanismos de deuda para financiar el proceso de industrialización excesivamente protegido del país. Teniendo como garantía la recién descubierta riqueza petrolera, se preveía un sostenido e impresionante crecimiento de la economía mexicana como lo había tenido en las dos décadas pasadas. Es precisamente esta estructura económica protegida, sumada a las crisis coyunturales en los precios del petróleo, la que llevó al país a un replanteamiento de su estrategia de desarrollo.

A principios de la década de los 80's, más del 75% de las exportaciones mexicanas consistían en petróleo<sup>12</sup>. Dos factores detonaron la precaria situación del país en los primeros años de esta década: el declive constante y la posterior caída en los precios del petróleo a nivel mundial, por un lado, y la terrible y asfixiante crisis de la deuda externa por la que atravesaron las naciones latinoamericanas a partir de 1982.

La presión por generar divisas que permitieran al país superar esta coyuntura, pusieron en la mesa la necesidad de insertar a la economía mexicana en los procesos del

---

<sup>12</sup> Márquez, Graciela. *Cincuenta años de comercio exterior: temas y debates*. En *Comercio Exterior*, Vol. 50, ed. especial, agosto de 2000.



comercio y la inversión mundiales. Esto implicaba llevar a cabo una apertura amplia y profunda de la economía mexicana, con todos los riesgos y beneficios que esto implicaba. De ahí que el ingreso de México al GATT en 1986 haya significado un parteaguas en la definición de las políticas económicas del país de entonces a la fecha. Y como se señalará a continuación, sus consecuencias tienen un efecto directo en el desarrollo del proyecto que es nuestro objeto de estudio.

Lejos de aminorarse con la apertura económica y la incorporación del país a las dinámicas de la economía global, el rezago histórico del Sur-Sureste mexicano se agravó en esta nueva etapa de desarrollo. Los efectos de la acelerada apertura comercial resultaron contrastantes: por una parte, mostraron que la modernización estructural de la economía requería que el país tuviera acceso efectivo al potencial de la inversión extranjera productiva (que no financiera, pues fue precisamente este tipo de inversión el que atrajo la pesada carga de la deuda externa); por el otro, resultó en una fuerte presión sobre los productores nacionales que agravó el ya marcado atraso económico e industrial de la región Sur-Sureste.

La década de los 90's es sin lugar a dudas la etapa de mayor integración comercial del país con el extranjero (destacando por supuesto la puesta en marcha del TLCAN en 1994). México buscó no sólo una integración económica con sus vecinos del Norte, sino una diversificación de su propia economía mediante la firma de acuerdos de libre comercio con varios países. Sin embargo, mientras que los estados del Norte del país presentaban un marcado crecimiento económico y desarrollo industrial—en virtud a su creciente proceso de vinculación con los Estados Unidos—, la región Sur-Sureste del país se iba hundiendo en un proceso continuo de desconexión de los mercados mundiales y las rutas del desarrollo industrial y económico.

Cabe señalar que la estructura de las exportaciones mexicanas a la zona del TLCAN (que corresponden a un 90% del total del país) presenta una fuerte concentración en el sector manufacturero, el cual participa con un 87% del total de las exportaciones mexicanas. De dicho total, un 10% corresponde a las exportaciones petroleras y sus derivados. El 3% restante corresponde a los sectores agropecuario y minero<sup>13</sup>.

¿Qué importancia tienen estas cifras para la región que nos ocupa? Pues bien, salvo un fuerte porcentaje de participación en las exportaciones petroleras del país, y algunos breves aportes en el sector manufacturero (particularmente en los estados de Puebla y Veracruz), la región Sur-Sureste de México no es partícipe de esta fuerte vinculación comercial con el exterior. Su orientación económica primaria está constituida tanto por el sector servicios (destacando el turismo) como el agropecuario (INEGI, 2001).

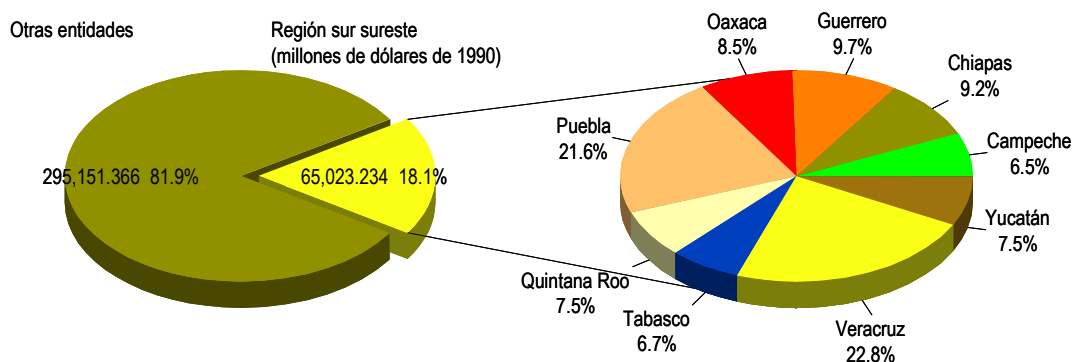
El comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) de la región Sur-Sureste durante la segunda mitad del siglo veinte fue muy similar al del nacional, aunque con un ligero rezago, mismo que hizo que la participación del PIB de la región en el total nacional se redujese alrededor de tres puntos entre 1950 y 1995 (pasando del 21.6% del nacional en 1950 al 18.4% en 1995). Durante el último lustro del siglo su participación en el PIB nacional cayó aún un poco más (cerca de medio punto porcentual). Veracruz y Puebla generan entre los dos casi un 45% del producto de la región, por lo que el producto interno bruto conjunto del resto de los estados no llega al 10% del total nacional<sup>14</sup>.

### **Figura 1.1 Distribución del producto interno bruto en 1999 (por ciento)**

---

<sup>13</sup> Secretaría de Economía, Subsecretaría de Negociaciones Comerciales e Internacionales. *Comercio total de México. Estadísticas*, abril de 2001.

<sup>14</sup> *Documento Base del Plan Puebla-Panamá, Capítulo México*. Presidencia, Marzo de 2001.



Fuente: Banco de Información Económica, INEGI, México, 2000

En los últimos treinta años el PIB *per cápita* de casi todos los estados de la región Sur-Sureste se ha mantenido por debajo del promedio nacional. Son excepción: Tabasco en 1980 por el desarrollo petrolero de los setentas en su territorio, pero sin poder mantenerse por encima del promedio nacional; Campeche a partir de la década de los ochenta, con base en la actividad petrolera desarrollada a partir de la Sonda de Campeche; y Quintana Roo a partir de la década de los setenta, debido a su gran desarrollo turístico alrededor de Cancún<sup>15</sup>.

La producción de riqueza en la región no pertenece mayoritariamente a la industria; la participación de la industria manufacturera en el PIB total de la región, para 1998, alcanzó su grado máximo en El Salvador (con 21.8%) y el menor en Panamá (con 8.2%). Por lo que respecta a los estados de la República Mexicana, el que presentó la mayor participación industrial de la zona fue Puebla con 28.7% y el menor fue Campeche con 1.6%<sup>16</sup>

El valor de las exportaciones de la región y su comercio hacia el exterior registraron un importante crecimiento en los últimos años. Durante 1999, el valor de dichas exportaciones creció un 13.7% con respecto al año anterior. El valor total de las

<sup>15</sup> Ídem. P. 82

<sup>16</sup> *Compendio de Información de la Región Puebla-Panamá*. INEGI, (México, 2001: p. 87)

exportaciones de la región ascendió a 156 mil 366 millones de dólares para 1999. De este total, el 87.4% correspondió a México, el 4.2% a Costa Rica, 3.3% a Panamá y el pequeño porcentaje restante se dividió entre los países restantes (INEGI, 2001).

Para el gobierno mexicano resulta evidente que la superación del atraso regional requiere de un fuerte impulso al desarrollo económico y éste, a su vez, requiere de inversión productiva. ¿Pero cómo se distingue ésta de la inversión financiera?

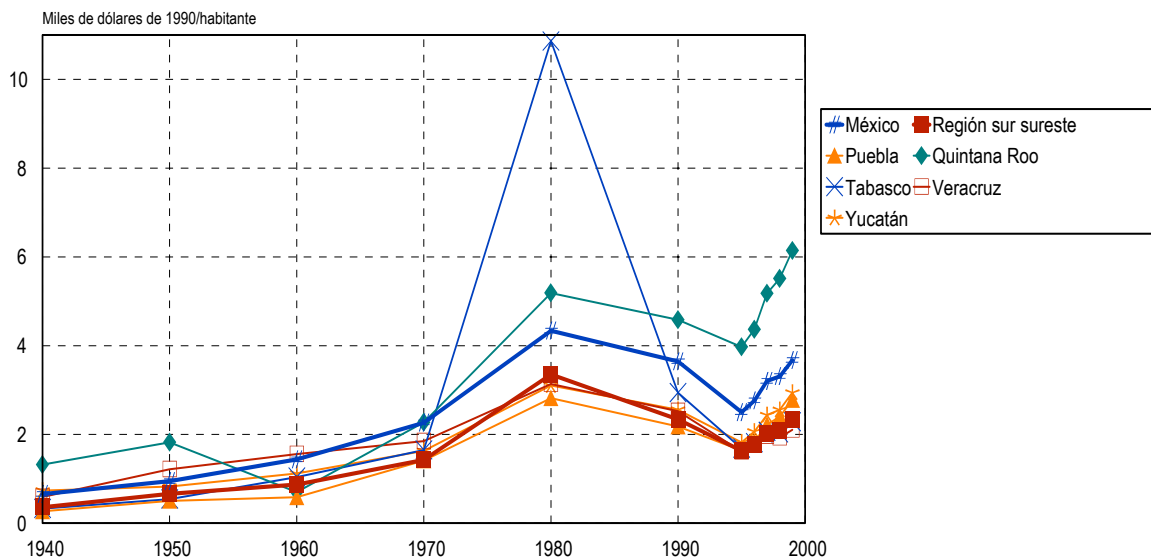
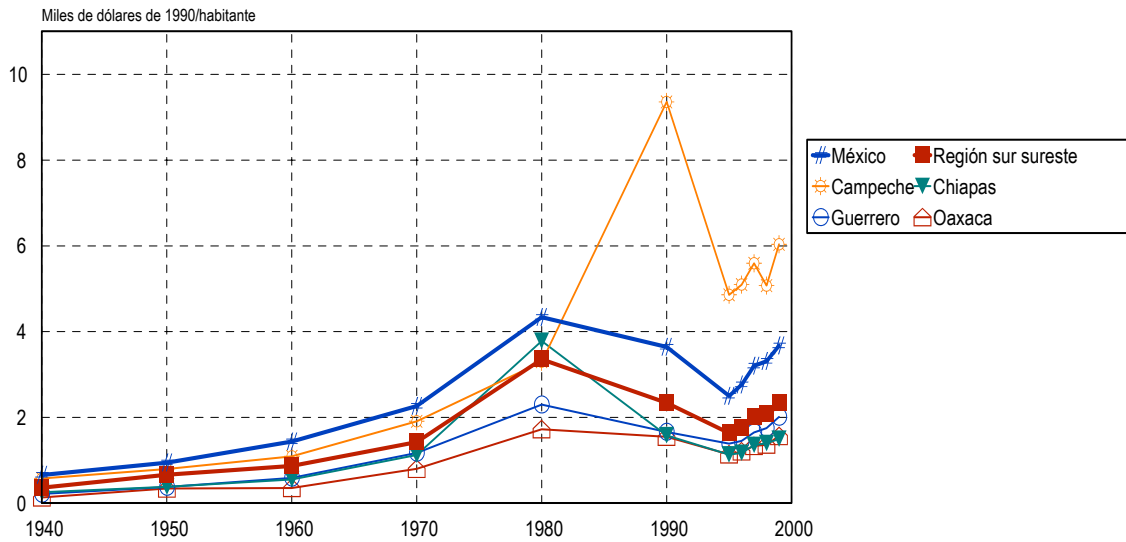
Como lo señala Jaime Ornelas Delgado, cuando en la década de los 70's entraron en crisis los modelos de desarrollo y el Estado de Bienestar<sup>17</sup>, el capital productivo (aquel destinado a obras de infraestructura o industria en los países receptores) se empezó a convertir en “capital dinero” (o capital financiero, es decir: inversiones de cartera, transferencias bancarias, etc.) y a salir de las metrópolis para trasladarse a los países periféricos, donde fue recibido en forma de deuda externa (Ornelas, 2002).

Este tipo de inversión se diferencia de la inversión productiva en que no genera una plusvalía y por lo tanto tampoco genera una mayor riqueza para los países receptores. Mientras la inversión productiva brinda a las naciones receptoras con la infraestructura industrial que le posibilite un crecimiento posterior, la inversión financiera representa simplemente el movimiento de capitales sin un verdadero desarrollo.

### **Figura 1.2 Producto Interno Bruto *per cápita***

---

<sup>17</sup> O “*Welfare State*”. Más información en “*The welfare state: An introduction to social policy*”. <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/wstate.htm>



### Fuentes:

- 1940-1960: Samperio G. Víctor, *Metodologías para el cálculo regular del producto interno estatal bruto*, tesis de licenciatura, UNAM, México, 1968.
- 1970-1999: Banco de información económica, INEGI, México, 1999-2000

El acceso a los mercados de inversión productiva requiere de unas bases firmes que posibiliten su desarrollo. Tales bases consisten en unas finanzas públicas sanas y ambientes propicios a la inversión y el comercio. Dicho ambiente financiero saludable ha sido uno de los principales objetivos macroeconómicos de los gobiernos mexicanos en los últimos sexenios, lo que demuestra que la atracción de inversión productiva y la integración a los procesos económicos globales son consideradas como las opciones más viables para el desarrollo económico del país.

Por otro lado, el impulso a la inversión productiva, de acuerdo al gobierno mexicano, necesita también de un gran esfuerzo de inversión en infraestructura básica, con énfasis en rubros como educación, capacitación, transporte, logística y telecomunicaciones, todos ellos factores fundamentales de la competitividad de las empresas (Presidencia, 2002). Dentro de ésta misma idea, podemos reconocer como parte de la experiencia obtenida durante los casi nueve años de existencia del TLCAN el que las regiones vinculadas más decididamente al ámbito internacional han logrado un mayor desarrollo, la elevación de los niveles de vida de su población y perspectivas de un mejor futuro gracias a la educación y la capacitación especializada (Pérez Bravo y Sierra, 2001). Por ello no debe extrañar que en la búsqueda de una mejora en la calidad de vida de la región Sur-Sureste del país, se busque crear un proyecto de desarrollo como el Plan Puebla-Panamá, el cual pretende aprovechar la conjunción de fuerzas con las naciones centroamericanas para multiplicar sus resultados.

Este polo de desarrollo regional—propuesto originalmente por Vicente Fox en su primera visita como presidente electo a Centroamérica—, unirá una población de 25 millones de personas en el territorio mexicano (y un importante potencial energético) con otra de cerca de 35 millones en la región centroamericana. Los siete países

centroamericanos presentan un mayor contraste en su orientación económica, pues van de regiones que presentan una fuerte actividad manufacturera como El Salvador, a otras volcadas a los sectores agropecuarios o de servicios.

¿Por qué se plantea un plan de desarrollo como el Plan Puebla-Panamá en la actualidad? ¿Por que no hace diez o veinte años? Como lo señalan Pérez Bravo y Sierra, en la actualidad todas las economías de la región (tanto los nueve estados mexicanos como las siete naciones centroamericanas) atraviesan por su periodo de mayor inserción internacional. El potencial de casi 60 millones de habitantes, con los recursos naturales, económicos y culturales de la actualidad resultan más atractivos en el ambiente de apertura comercial y económica del presente, que en periodos proteccionistas como las décadas de los 70's y 80's.

Por otro lado, en la última década se ha presentado a nivel mundial un fuerte cuestionamiento a los procesos de globalización que rigen el sistema internacional. Dentro de este cambio de percepción, e incluso el ambiente de crítica, se destaca la importancia que deben tener los proyectos regionales, mejor concentrados en los problemas y posibilidades que cada nación presenta para sus vecinos.

Ahora bien, ¿por qué un plan que involucre a Centroamérica y no sólo al sureste mexicano? En primer lugar podemos mencionar las cuestiones de convergencia y oportunidad. De acuerdo a Pérez bravo y Sierra, cada uno de los países de la región ha presentado un crecimiento sostenido en los últimos años, salvo por la acción de los desastres naturales (como terremotos o huracanes) y los problemas de coyuntura (crisis económicas) que han tenido que enfrentar estas naciones (2001, p. 92)—aunque en el caso de Nicaragua dicho proceso de crisis parece más una constante que un evento coyuntural.

Sin embargo, tales consideraciones parecen insuficientes para justificar la participación conjunta de los países centroamericanos en este gran proyecto de desarrollo. De acuerdo a la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional (OPERD):

La estrategia de desarrollo regional del Sur-Sureste debe verse en un contexto internacional. Los países centroamericanos presentan condiciones análogas, y por ello, es posible generar sinergias al considerar el desarrollo de la región mesoamericana en su conjunto. El proceso de integración de Centroamérica se ha traducido en la creación de instituciones regionales como el Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Es por ello que los países centroamericanos constituyen los socios naturales del esfuerzo de México para impulsar el desarrollo de su región más rezagada.<sup>18</sup>

Además, existen bases comerciales sólidas que permiten pensar en la naturalidad de un plan que involucre a todos los actores mencionados. A excepción de Panamá, México posee tratados de libre comercio con cada una de las naciones hispanas de la región (y una estrecha relación, si bien más informal, con Belice). Por otro lado, las propias naciones centroamericanas poseen un acuerdo de libre comercio en bloque con Panamá (Pérez Bravo y Sierra, 2001).

Por si esto no fuera suficiente, existe una larga tradición de cooperación regional entre México y Centroamérica, que si bien no ha estado exenta de problemas (como las cuestiones territoriales con Guatemala o de maltrato a los migrantes centroamericanos en el país) constituye un fuerte lazo y una ventaja en el proceso de búsqueda de un desarrollo regional conjunto. Ejemplos de esta cooperación lo constituyen el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez –durante la cumbre extraordinaria de dicho mecanismo,

---

<sup>18</sup> *Plan Puebla-Panamá: Avances y perspectivas* (Noviembre 5 de 2001): <http://www.ppp.presidencia.gob.mx/PPP/cfm/tplDocumentos.cfm>



realizada en El Salvador el 15 de junio de 2001 se lanzó a nivel internacional el Plan Puebla-Panamá—o la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica. Este factor facilita la búsqueda conjunta de un desarrollo industrial y económico para la región, así como la explotación de sus recursos naturales. Continuando con las justificaciones brindadas por la OPERD:

Centroamérica tiene un largo camino recorrido en materia de integración. En particular, ha trabajado desde hace siete años en la definición de una *Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible de Centroamérica hacia el Siglo XXI*. Esta agenda se origina en un mandato de los Presidentes Centroamericanos, establecido en agosto de 1994. En ese momento, los Presidentes solicitaron al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) apoyo financiero para la elaboración de una estrategia de desarrollo económico regional de mediano y largo plazo. (...) Más recientemente, en el marco de los esfuerzos internacionales para la reconstrucción de los países afectados por el paso del huracán Mitch, en 1998 se constituyó el Grupo Consultivo Regional para la Transformación y Modernización de Centroamérica. **(Presidencia, 2001)**

Ahora bien, hay que mencionar que muchos de los planes de inversión y desarrollo en infraestructura que se plantean en el Plan Puebla-Panamá seguramente se llevarían a cabo sin necesidad de existir este proyecto. ¿Cual es su utilidad entonces? Mediante la conjunción de esfuerzos, las naciones centroamericanas y los estados mexicanos pueden dividir y reducir los costos que tales proyectos significan. Por otro lado, el presentar un proyecto unificado y ordenado de los gobiernos participantes representa una ventaja innegable cuando se busca conseguir inversión privada y apoyo para su implementación, pues al ser respaldado por varios países el riesgo disminuye. Finalmente, además de

beneficiar a un mayor número de personas, las perspectivas de autofinanciamiento de los proyectos mejoran en razón al número de usuarios.

De entre estas iniciativas de inversión, el marco del Plan Puebla-Panamá privilegia aquellos proyectos orientados a fortalecer las capacidades nacionales con una visión de inserción regional; los que abren espacios de participación al sector privado regional y nacional, y los que buscan detonar nuevas iniciativas subsecuentemente (Pérez Bravo y Sierra, p. 95). No es de extrañar entonces que los proyectos de infraestructura tengan un valor estratégico por encima de las demás iniciativas del Plan Puebla-Panamá.

La infraestructura física de la región tiene tres puntos principales: a) En primer lugar, las comunicaciones y transportes, pues gracias a ellas se podrán insertar las economías regionales a las líneas internacionales de comercio. b) En segundo lugar el abasto energético, pues dicho factor constituye una de las principales riquezas que ofrece la región (sobre todo en los estados mexicanos). c) Finalmente, la creación de zonas de que atraigan la inversión productiva, es decir, corredores industriales y clusters que faciliten la explotación de los bienes primarios existentes en la zona.

Destacan además seis nichos regionales que pueden aprovechar ventajas competitivas importantes: la agroindustria, los textiles, las partes electrónicas, las autopartes, el turismo sustentable y la petroquímica (Pérez Bravo y Sierra, p.96). Tales ventajas serán mejor aprovechadas al formar y explotar el capital humano de la región e incorporar en ella importantes avances tecnológicos e industriales.

Resumiendo lo anteriormente expuesto, ¿Qué es lo que existe? ¿En qué marco se ubica el Plan Puebla-Panamá en el umbral de su implementación? Existe una realidad económica común de atraso en la Mesoamérica, pero también existe un enorme potencial de desarrollo. Por otro lado, un rasgo destacable es que existe la voluntad política para

conjuntar esfuerzos, dividir los costos y multiplicar los beneficios. En la reunión de los Presidentes del 30 de noviembre de 2000, a la que 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 (CEPAL), los Gobiernos pidieron a estos organismos acompañar el proceso. Así, por iniciativa de México, con su participación, se constituyó el Grupo Técnico Interinstitucional (GTI) del Plan Puebla-Panamá (Presidencia, 2002).

### **1.3 Objetivos mexicanos y las *Iniciativas Mesoamericanas* del Plan Puebla-Panamá:**

Tanto las naciones centroamericanas como el gobierno mexicano persiguen objetivos muy particulares que les motivaron a entrar en este proyecto de desarrollo. Plasmados en las *Iniciativas Mesoamericanas* ya mencionadas con anterioridad, representan una fuerte apuesta por el desarrollo y elevación de la calidad de vida en la región. El plan no está exento de controversias, pues existe la posibilidad de que los objetivos particulares de cada nación y los del Plan Puebla-Panamá en forma oficial, difieran en aspectos fundamentales.

En el presente apartado del análisis, se procederá a señalar en primer lugar los objetivos oficiales señalados por el gobierno mexicano, objetivos que se pretenden alcanzar mediante la implementación del Plan Puebla-Panamá. Posteriormente se procederá a analizar las ocho *Iniciativas Mesoamericanas*, para finalmente contrastar ambos objetivos y analizar sus puntos de acuerdo o de posible oposición.

La dimensión mexicana del Plan Puebla-Panamá se refiere a “la coordinación de acciones para fomentar, fortalecer y dar seguimiento a las políticas, estrategias y programas

que en el ámbito de la administración pública se emprendan para contribuir a elevar el nivel de vida de los habitantes y lograr el desarrollo integral sustentable de la región Sur-Sureste del país”. Por su parte, la dimensión mesoamericana del Plan comprende “la promoción de la participación de las naciones de la región centroamericana en la realización de acciones que contribuyan al desarrollo integral sustentable en dicha región” (Presidencia, 2001).

El *Documento Base (Capítulo México)* define como **objetivo fundamental del PPP mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Región Sur-Sureste**. Para ello establece ocho objetivos básicos y en la consecución de éstos el gobierno mexicano espera cumplir con el objetivo global perseguido (Presidencia 2002). Cada objetivo tiene un conjunto de estrategias propias, en el que participan Secretarías de Estado, los gobiernos de los estados mexicanos participantes y organizaciones civiles.

El gobierno mexicano hace hincapié en señalar que este conjunto de estrategias corresponden sólo al capítulo México del Plan Puebla-Panamá; es decir, su ámbito de aplicación es la región Sur-Sureste de México. Sin embargo, a pesar de esta reserva se tiene contemplado que cada uno de los proyectos tenga interconexión con los propios objetivos centroamericanos.

#### **Objetivos del Plan Puebla-Panamá de acuerdo al gobierno mexicano<sup>19</sup>:**

- 1) Elevar el nivel de desarrollo humano y social de la población.
- 2) Lograr una mayor participación de la sociedad civil en el desarrollo.
- 3) Lograr un cambio estructural en la dinámica económica.
- 4) Aprovechar cabalmente las vocaciones y ventajas comparativas.
- 5) Promover inversiones productivas que amplíen la oferta de empleos bien remunerados.
- 6) Alcanzar un manejo sustentable de los recursos naturales y el ambiente.

---

<sup>19</sup> “*Informe de Avances...*” Presidencia, 2001

- 7) Promover la concertación de planes y estrategias conjuntas de desarrollo entre la región Sur-Sureste de México y los países de Centroamérica.
- 8) Modernizar y fortalecer la capacidad de las instituciones de la región.

**1. Elevar el nivel de desarrollo humano y social de la población:** El gobierno mexicano considera a la educación como un instrumento fundamental para el desarrollo humano individual y social. “...La región Sur-Sureste llegará tan lejos como llegue su educación...” es la consigna que justifica su importancia y el considerar a éste el primer punto de los objetivos mexicanos dentro del Plan Puebla-Panamá. “Dado que los problemas y el rezago educativo que presenta la región son aún más graves que los de otras áreas del país, se requiere un programa articulado que permita atacarlos de manera especial.” (Presidencia, 2001).

El primer paso para desarrollar el potencial total con el que cuenta la región Sureste del país es formar un capital humano capacitado técnicamente. Su aprovechamiento de los avances científicos e industriales constituirá un incentivo para las empresas que busquen invertir en la región.

Un importante impedimento en la provisión de servicios educativos a la población del Sureste del país es la fuerte dispersión poblacional en comunidades pequeñas que se presentan en la región. A esto hay que agregar una pronunciada desnutrición infantil, que limita las capacidades intelectuales de los alumnos y los pone en desventaja. Además, muchos de los jóvenes y niños abandonan los estudios para contribuir al gasto familiar, lo que incrementa el rezago educativo regional.

**2. Lograr una mayor participación de la sociedad civil en el desarrollo:** El Plan Puebla-Panamá implica la ejecución de grandes proyectos de inversión en suelo mexicano, cuyas consecuencias transformarán profundamente la forma de vida de la población. De ahí que

el gobierno mexicano pretenda incluir en el análisis a las “...organizaciones civiles, instituciones de educación superior, centros de investigación, organizaciones sociales y ciudadanos interesados en el desarrollo de sus comunidades<sup>20</sup>.” En un apartado del mismo tema, se considera importante conservar un profundo respeto por los derechos y la cultura de los pueblos indígenas.

Esta consideración no es para menos; en la región Sur-Sureste de México habita el 74% de la población indígena del país, que representa el 16% de su población total<sup>21</sup>. Como lo menciona la Presidencia de la República en la descripción de sus objetivos y la justificación de los mismos, los pueblos indígenas representan una gran fuente de riqueza cultural y merecen el respeto de sus derechos y tradiciones.

**3. Lograr un cambio estructural en la dinámica económica:** A juicio propio, este punto representa uno de los tres objetivos más importantes que se persiguen con la implementación del Plan Puebla-Panamá. La capacidad de desarrollo económico de la región Sur-Sureste de México está directamente vinculada con la disponibilidad de una infraestructura básica de soporte, suficiente en cantidad y calidad. Ya se ha señalado que la infraestructura con que se cuenta actualmente es insuficiente y requiere de una importante inversión y desarrollo.

Parte de este cambio en la estructura de la dinámica económica implica el apoyo a los proyectos de infraestructura para el transporte. Cuatro son las ramas que se mencionan en el documento del gobierno mexicano: carretero, ferroviario, marítimo y aéreo, así como el tipo de transporte intermodal. El objetivo final es que la región Sureste de México posea un “...Sistema Integrado de Transporte con corredores de altas especificaciones y carreteras

---

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> INEGI. *Conteo de Población y Vivienda, 1995*.

alimentadoras de buena calidad.”<sup>22</sup> Un aspecto importante que se considera es el detonar las actividades económicas donde la región posea ventajas comparativas gracias a su producción.

Otro punto vital del ya mencionado cambio estructural se basa en la captación de inversiones que resulten rentables en el mediano y largo plazo, sobre todo en los sectores de servicios y de infraestructura, “...tales como transportes, energía, telecomunicaciones e infraestructura hidroagrícola; áreas estratégicas para la planeación del territorio, como son desarrollo territorial y sustentabilidad ambiental; así como en nichos regionales que impulsarán la dinámica económica regional: agricultura, agroindustria y biotecnología; textil; partes electrónicas; autopartes; petroquímica y, en particular, turismo sustentable.”<sup>23</sup>

**4. *Aprovechar cabalmente las vocaciones y ventajas comparativas:*** Este otro de los objetivos que a juicio propio se consideran vitales dentro las metas del Plan Puebla-Panamá. Por su ubicación geográfica y las riquezas naturales y humanas con que cuenta, la región Sur-Sureste de México presenta una orientación económica particular que debe ser aprovechada en su totalidad. Una cercanía con Centroamérica y el constituir un puente entre el Golfo de México y el Océano Pacífico le otorgan una importancia geoestratégica; sus condiciones climáticas privilegiadas, la gran abundancia de agua, así como de recursos energéticos y humanos representan un conjunto de ventajas comparativas, así como oportunidades de inversión en: petroquímica secundaria, minería; industria maquiladora; turismo (y en particular el ecoturismo y el turismo cultural); la pesca y la agricultura.

---

<sup>22</sup> “*Informe de Avances...*” Presidencia, 2001

<sup>23</sup> Idem.

El gobierno mexicano posee planes específicos para cada uno de estos aspectos dentro del marco del Plan Puebla-Panamá, que en conjunto representan un enorme potencial de desarrollo.

**5. *Promover inversiones productivas que amplíen la oferta de empleos bien remunerados***: Los proyectos de inversión, si bien cuentan con una importante participación por parte del gobierno, están planeados principalmente para financiarse con recursos privados y aquellos otorgados por organismos regionales de desarrollo. En este sentido, se busca orientar dichos proyectos de inversión hacia sectores productivos altamente generadores de empleo y que exploten las orientaciones económicas propias de la región. Sin embargo, a largo plazo el objetivo de dichas inversiones debe ser la modificación gradual de la orientación económica regional hacia actividades como la industria y el sector manufacturero.

**6. *Alcanzar un manejo sustentable de los recursos naturales y el ambiente***: Ya se mencionó la fuerte dispersión regional que existe en el Sureste mexicano. Más de la mitad de la población de la región vive en comunidades con menos de 2,500 habitantes, con graves problemas de aislamiento y falta de servicios básicos; estas condiciones los obligan a depredar su entorno inmediato para sobrevivir, lo que llevan a cabo son patrones intensivos de consumo de los recursos básicos. A mediano y largo plazo, estos problemas conducirán a un agotamiento de los recursos y riquezas naturales de la región.

Hasta ahora las consideraciones de carácter ambiental siguen teniendo un peso pequeño en las decisiones sobre la localización de nuevas inversiones; sin embargo, el tercero de los objetivos destacables del gobierno mexicano consiste precisamente en su interés por buscar un desarrollo regional sustentable, que no signifique el agotamiento de las mencionadas riquezas de la región.



Un punto importante en este aspecto lo constituye la construcción de “...una red de centros de integración rural, cuyo objetivo será impulsar regiones o zonas con infraestructura y servicios básicos para ir concentrando en ellos a las comunidades dispersas, logrando una más eficiente organización territorial y una relación más equitativa de su entorno”<sup>24</sup>. Estos centros asumirían el rol de espacios de atracción de la población rural para contener los procesos de emigración y de dispersión poblacional.

***7. Promover la concertación de planes y estrategias conjuntas de desarrollo entre la región Sur-Sureste de México y los países de Centroamérica:*** Aunque este punto pudiera parecer redundante, es importante señalar que el gobierno mexicano tiene como un objetivo muy claro el que las iniciativas del Plan Puebla-Panamá se apliquen al nivel regional, y no se queden solamente en el nivel nacional. Sería muy fácil caer en la tentación de aprovechar los proyectos de inversión privada y los apoyos de organismos internacionales de desarrollo para implementar acciones que se limitaran únicamente al territorio mexicano.

Sin embargo, esta estrategia privaría al país de varias cuestiones importantes: por un lado está la división de los costos de inversión entre los gobiernos participantes; por el otro, la disminución del riesgo que representa para los inversionistas externos el respaldo de varios gobiernos nacionales a los proyectos de desarrollo; finalmente está la nada despreciable motivación de beneficiar a un mayor número de personas con cada uno de los proyectos de desarrollo.

Para llevar a cabo el objetivo antes mencionado, el gobierno mexicano planea establecer una agenda internacional de coordinación de inversiones y políticas de desarrollo con los países de Centroamérica, cuyos objetivos serán:

---

<sup>24</sup> Ibidem.

- Promover la integración productiva, comercial y de servicios con los países del istmo centroamericano.
- Armonizar los marcos regulatorios y reestructurar los esquemas de tarifas y subsidios en toda la región Puebla-Panamá.
- Promover entre los países participantes la adopción de políticas públicas que incentiven el libre mercado y competencia en la región<sup>25</sup>.

Estos puntos son muy interesantes, y se abundará en ellos en el último capítulo de esta tesis, pues haciendo un análisis preeliminar, podemos adelantar que constituyen prácticamente el hacer de la región Puebla-panamá una zona de libre comercio en sí misma.

**8. Modernizar y fortalecer la capacidad de las instituciones de la región:** La importancia que tienen unas instituciones fuertes para el desarrollo de los proyectos del Plan Puebla-Panamá se destaca en la descripción del último de los objetivos que se plantea el gobierno mexicano:

Los procesos de concertación, instrumentación, seguimiento y evaluación de las líneas de acción que sean implantadas sólo podrán tener éxito en la medida en que las autoridades tengan capacidad de gestión. Sin ella seguramente la población perderá confianza en las instituciones y en el propio Plan. Sin la participación de la sociedad sus posibilidades de éxito serán muy bajas. Por ello, el Plan propone un programa para la modernización y reforzamiento de la capacidad de gestión y control de las autoridades locales de las entidades del Sur-Sureste. Propone además, dentro de la nueva concepción del federalismo en construcción en México, la creación de mecanismos e instrumentos para una comunicación ágil y efectiva entre todos los niveles de gobierno, estableciendo nuevas plataformas de concertación y creación de consensos.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> *Informe de Avances y Perspectivas del Plan Puebla-Panamá:*  
<http://www.ppp.presidencia.gob.mx/PPP/cfm/VerDocumento.cfm?Id=PPP-5-19>

<sup>26</sup> Ídem.

La capacidad de gestión determina que las autoridades realmente sean capaces de realizar los proyectos. Sin ésta la población no tendrá la confianza en las instituciones que manejan el Plan Puebla-Panamá y en sus acciones mismas. Además, sin el apoyo de la sociedad, las posibilidades de éxito de los planes serán muy limitadas (lo que implica un importante manejo de las políticas públicas para convencer a la sociedad de su utilidad). Todo esto depende de un efectivo mecanismo de comunicación entre los distintos niveles de gobierno, para prevenir cualquier estancamiento en la transmisión de planes y órdenes.

Esos son los ocho objetivos que de manera oficial estableció el gobierno mexicano como metas a perseguir mediante el Plan Puebla-Panamá. Procederemos ahora a contrastarlos con las ocho *Iniciativas Mesoamericanas* para determinar sus puntos de convergencia o divergencia.

De forma oficial, y presentadas el 15 de junio del año 2001 durante la cumbre extraordinaria del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez, las ocho *Iniciativas Mesoamericanas*<sup>27</sup> son:

- 1) Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable
- 2) Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano
- 3) Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales
- 4) Iniciativa Mesoamericana para la Promoción del Turismo
- 5) Iniciativa Mesoamericana de Facilitación del Intercambio Comercial
- 6) Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial
- 7) Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética
- 8) Iniciativa Mesoamericana de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones

---

<sup>27</sup> *Informe de Avances y Perspectivas del Plan Puebla-Panamá: La dimensión Mesoamericana*  
<http://www.ppp.presidencia.gob.mx/PPP/cfm/VerDocumento.cfm?Id=PPP-5-19>

**1.- Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable:** Ésta iniciativa busca promover la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales. En este sentido coincide con el sexto de los objetivos oficiales planteados por el gobierno mexicano. Hay que destacar que entre el conjunto de los estados participantes, el alcanzar un desarrollo de manera que no se afecte el entorno natural es una prioridad muy por encima de la opinión particular del gobierno mexicano.

**2.- Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano:** La cual busca reducir la pobreza, facilitar el acceso a los servicios sociales básicos y contribuir al pleno desarrollo humano de la región. La justificación en este caso es la misma: un capital humano educado y capacitado representará un incentivo para las empresas que pretendan realizar proyectos de inversión en la región.

**3.- Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales:** Esta iniciativa demuestra el grado de consenso acordado en la elaboración del Plan Puebla-Panamá, pues si bien para México los desastres naturales constituyen un factor de consideración, para los países centroamericanos han representado verdaderas catástrofes. Desastres como terremotos, inundaciones o huracanes han limitado e incluso retrasado los procesos de desarrollo técnico/industrial y crecimiento económico de las naciones centroamericanas. Esta importante medida de prevención constituye un verdadero compromiso con el desarrollo regional, pues combate uno de sus más poderosos e impredecibles obstáculos.

**4.- Iniciativa Mesoamericana para la Promoción del Turismo:** Cuyo énfasis se ubica en el turismo ecológico, cultural e histórico. Como se mencionó anteriormente, la región tiene una orientación económica concentrada en el sector agropecuario y de servicios. Esto no es de extrañar cuando se comprueba la riqueza regional de sitios históricos y ecológicos

únicos y sus condiciones climáticas privilegiadas. El turismo sustentable, o ecoturismo, es una de las principales ventajas comparativas con que cuenta la región para su desarrollo.

**5.- *Iniciativa Mesoamericana de Facilitación del Intercambio Comercial:*** A través de la reducción de los costos de transacción y la mayor participación de pequeñas y medianas empresas en las exportaciones regionales. Si bien esta iniciativa de cooperación e intercambio comercial es importante, su principal dimensión puede llegar a ubicarse en el marco de proyectos de integración más elaborados, como lo es el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

**6.- *Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial:*** El Plan pretende establecer una conexión entre las inversiones en infraestructura de transporte y comunicaciones y las orientaciones de la política de desarrollo, permitiendo la maduración más rápida de tales inversiones, gracias a corredores de altas especificaciones y carreteras alimentadoras de buena calidad. Destacan entre los proyectos de transporte de desarrollo inmediato los corredores del Golfo, del Pacífico y Transístmico; los ferrocarriles del Sureste, Chiapas-Mayab y del Istmo de Tehuantepec, además de los proyectos de infraestructura portuaria y marítima.

**7.- *Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética:*** El Sureste mexicano es la única región del país con excedentes energéticos de petróleo, electricidad y gas. Sin embargo, existe un fuerte potencial energético en la región mesoamericana en su conjunto, por lo que su explotación conjunta e interconexión representa un importante estímulo de desarrollo regional. Por otro lado, la facilidad de acceso a los recursos energéticos constituye un incentivo más para atraer proyectos de inversión transnacionales.

**8.- *Iniciativa Mesoamericana de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones:*** Con una orientación similar al punto anterior, la integración regional de las

telecomunicaciones facilitará los procesos de inversión y desarrollo que se tienen planeados para detonar las capacidades de la región.

## **Conclusiones**

Uno de los principales antecedentes políticos del Plan Puebla-Panamá como un proyecto de desarrollo regional viene de la nueva orientación en política exterior que el gobierno mexicano se ha venido planteando. En virtud de su tamaño y capacidades, así como de su prestigio internacional, la República Mexicana puede considerarse una *potencia media*, cuya zona natural de influencia se encuentra precisamente en la región centroamericana.

Es importante destacar que, como potencia media, la orientación internacional mexicana posee un imperativo idealista (del que ya se habló con anterioridad). Tal imperativo compromete moralmente al gobierno mexicano con la responsabilidad de proteger el orden internacional de aquellos que lo amenacen (Neak, 2000). En el presente caso, podemos identificar la amenaza no por parte de una potencia externa a la región mesoamericana—entendiendo por esta al conjunto del Sur-Sureste Mexicano y la región centroamericana hasta el llamado Tapón del Darién, en la frontera con Colombia—, sino de dos factores que generan una creciente inestabilidad en el sistema internacional.

En primer lugar nos referimos a los fuertes procesos de migración que provienen del Sur del continente. Valiosos recursos humanos que abandonan sus países de origen en busca de mejores oportunidades de vida. En este primer aspecto, el compromiso de México para con su propia población, el cual comparte con los vecinos gobiernos centroamericanos, es el brindar oportunidades de desarrollo que eliminen la necesidad de migrar para tener una vida digna.

El Plan Puebla-Panamá tiene como uno de sus objetivos no escritos la creación de una red de centros de integración rural y urbana, “...cuyo objetivo será impulsar regiones o zonas con infraestructura y servicios básicos para ir concentrando en ellos a las comunidades dispersas, logrando una más eficiente organización territorial y una relación más equitativa de su entorno”<sup>28</sup>. Estos centros buscarían atraer y concentrar a la población del Sur-Sureste mexicano y de Centroamérica para contener los procesos de emigración y de dispersión poblacional.

En segundo lugar, siendo los Estados Unidos el principal consumidor mundial de drogas, las líneas del narcotráfico corren de las naciones productoras en América del Sur hacia las naciones centroamericanas y México en busca del mercado norteamericano. De aquí que mediante los mecanismos de cooperación regional se busque poseer un mayor control sobre las líneas de tráfico de drogas para contenerlas y eliminarlas en un futuro.

Ambos objetivos son abordados con un renovado compromiso debido precisamente al imperativo idealista que como potencia media posee México en su actual orientación internacional.

En cuanto a las motivaciones económicas y estructurales detrás de la creación del Plan Puebla-Panamá, destaca la importante brecha de desarrollo existente entre las regiones del Norte y Sur del continente americano. La región norteamericana presenta un fuerte desarrollo industrial y una conexión profunda con los procesos económicos y financieros internacionales. Por su parte, desde el Sur-Sureste mexicano, pasando por la región central y llegando a Sudamérica, podemos encontrar una región con un marcado atraso industrial, tecnológico y económico (eso sin mencionar lo que podría considerarse como un fuerte atraso político, si tomamos en cuenta que la región centroamericana y parte de

---

<sup>28</sup> “*Objetivos del Plan...*”, 2001

Latinoamérica entraron a los gobiernos democráticos hace poco más de una década). Esta porción del continente, sin embargo, posee una riqueza natural y cultural difícilmente superable en el resto del mundo. La región central y Sur de América constituye un proveedor natural para las potencias industriales de materias primas y mano de obra barata, que si bien representan una importante ventaja comparativa, no han sido suficientes para lograr un adecuado nivel de vida de su población.

Mediante la conexión de la región centroamericana a los procesos económicos y comerciales mundiales, se pretende establecer las condiciones para que la zona atraiga una fuerte inversión productiva. Ésta a su vez permitirá detonar las capacidades de desarrollo que las riquezas naturales y humanas de la región proveen. Finalmente, la renovada capacidad económica regional completará el círculo virtuoso que se pretende culmine en una elevación general de las condiciones de vida de la población centroamericana.

En el caso particular de México, podemos explicar la profundización de la brecha entre sus regiones Norte y Sur-Sureste con la violenta apertura comercial por la que atravesó el país desde la década de los 80's. Con el estallido de la Crisis de la Deuda Externa, y la caída de los precios del petróleo en los años setenta, la necesidad de reestructuración de la economía mexicana se vio como un imperativo inaplazable. Sin embargo, este proceso contribuyó a acelerar la ya marcada vinculación de la región Norte del país con los procesos comerciales estadounidenses, mientras que la región Sur-Sureste se iba desconectando cada vez más de la dinámica económica internacional.

Es importante destacar que el momento actual se considera como ideal para la implementación de un proyecto de desarrollo como el Plan Puebla-Panamá, en virtud de las condiciones análogas existentes entre la región Sur-Sureste de México y sus vecinos centroamericanos. Por ello es posible generar sinergias que multipliquen los beneficios al



tiempo que dividan los costos de implementación del proyecto. Como ejemplos claros de lo atractiva que resulta la presentación conjunta del Plan, podemos mencionar el apoyo inmediato que recibió por parte de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y de naciones como Estados Unidos y el conjunto de la Unión Europea.

Finalmente, en lo que respecta al contraste de los ocho objetivos planteados por el gobierno mexicano con las igualmente ocho *Iniciativas Mesoamericanas*, podemos apreciar que el plan conjunto de acción del Plan Puebla-Panamá es mucho más elaborado que el mexicano, y su orientación es sin duda regional antes que local o nacional. No hay que olvidar, sin embargo el séptimo de los objetivos planteados por el gobierno mexicano, que es precisamente la extensión de los planes nacionales al ámbito regional mediante un sistema de acuerdos para integrar las iniciativas mexicanas y las centroamericanas.

El amplio espectro de análisis presentado en este capítulo de la investigación es una mera ubicación del Plan Puebla-Panamá en el contexto histórico, geográfico y de dinámica económica del moderno sistema internacional. Tras ubicar la existencia de dicho plan de desarrollo en el marco de los procesos de globalización de los mercados y de la progresiva integración de bloques comerciales regionales, procederemos en el siguiente capítulo a profundizar en el análisis de los aspectos que influyen de manera determinante en la implementación de sus iniciativas y proyectos. Cuestiones geopolíticas y geoeconómicas que sin duda brindarán nueva luz al análisis de este proyecto de desarrollo regional.