

### **Capítulo 3: Hacia un visión comprensiva del Plan Puebla-Panamá y sus perspectivas a futuro**

La propuesta inicial del Plan Puebla-Panamá fue presentada en la ciudad de Guatemala el 10 de septiembre del año 2000, planteándose desde entonces como su objetivo fundamental "...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: P.1)." Desde sus inicios se le identificó a grandes rasgos como un magno proyecto de desarrollo, que a través de ciertos objetivos pretende detonar las capacidades económicas y sociales de la región. Sobre las cuestiones políticas, en el planteamiento de las ocho Iniciativas Mesoamericanas se hace hincapié en fortalecer el nivel de gobernabilidad en cada uno de los Estados miembros del proyecto, pues esto facilitará el cumplimiento de los objetivos planteados. Sobre el impacto real del proyecto en cada una de las tres cuestiones haremos mención más adelante.

La amplia difusión de que ha sido objeto el Plan ha generado grandes expectativas y, también, preocupaciones en distintos grupos de opinión en México y Centroamérica respecto a la orientación y los alcances del mismo. El debate ha girado en torno a los beneficios que puede traer a los habitantes de la zona, en contraste con el daño que puede ocasionar a las identidades nacionales y regionales que constituyen una de las principales riquezas no materiales de la misma, así como la devastación al medio ambiente que puede generarse de no llevarse a cabo un proceso que tome en cuenta el desarrollo sustentable de la región.

Hemos analizado en capítulos anteriores tanto los antecedentes del Plan Puebla-Panamá como sus objetivos oficiales, así como un breve análisis de lo que puede significar

su implementación a mediano plazo. También estudiamos a detalle las potencialidades humanas y de recursos que encierra la región, a la par de muchas de sus carencias. Ahora es tiempo de analizar el debate que, a poco más de dos años de su planteamiento, se ha creado en torno a los impactos positivos y negativos del Plan Puebla-Panamá.

Antes de analizar las posiciones que han adoptado los académicos sobre el Plan Puebla-Panamá es conveniente realizar un breve recordatorio de lo que éste es. Empecemos por mencionar que no se trata de un gran proyecto de desarrollo con objetivos únicos y bien estructurados. Se trata más bien de un conjunto de iniciativas nacionales y regionales con objetivos variados, integradas en un plan de desarrollo de la zona en todos los niveles. En un contexto de interconexión—y por qué no, integración—regional, se pretende elevar el nivel de vida y la situación económica de los países participantes, al vincular las economías locales a los grandes procesos económicos internacionales.

Aquí surge un primer punto en el debate, pues si bien los objetivos del Plan Puebla-Panamá parecen claros y su efectividad potencial amplia<sup>1</sup>, diversos autores cuestionan la validez de tales afirmaciones. Susana Cruickshank (2001: P.2), por ejemplo, señala:

El PPP se ha promovido como la estrategia para que la región se integre al proceso de globalización en forma competente. Ha sido vendido al exterior promocionando la gran riqueza de la zona en recursos humanos y naturales, y al interior de la región se han vendido sus bondades para el desarrollo. Este hecho por sí mismo puede no ser cuestionable, el riesgo se encuentra en el cómo y en la capacidad de acotación que el Estado mexicano y los Estados nación centroamericanos —entendiendo el término de Estado en su amplitud— tengan sobre los capitales privados que inviertan en la región.

---

<sup>1</sup> El Plan se autodenomina “...una estrategia integral de desarrollo para la región para hacer frente a los desequilibrios intrarregionales que pueden generar situaciones de riesgo para la seguridad nacional”. Además “centra su atención en un conjunto de acciones gubernamentales seleccionadas estratégicamente para atacar en forma directa algunas de las causas estructurales del rezago en la región, en particular en las áreas de **desarrollo humano, infraestructura, cambios institucionales y regulatorios, y políticas de Estado que promuevan, incentiven y faciliten las inversiones productivas privadas**” (Presidencia. 2001: P.3).

El problema inicial en la implementación del Plan Puebla-Panamá no es la forma en que se han promocionado sus bondades en el exterior y sus beneficios al interior de la región, sino en el control que se pueda tener de los capitales de inversión que se atraigan. Particularmente grave puede ser la situación para los pueblos indígenas que en ella habitan, pues los mecanismos de consulta establecidos hasta ahora en el Plan, difícilmente les permitirán decidir sobre su propio desarrollo económico, dejándolos expuestos a los intereses de los capitales nacionales y transnacionales.

Por su parte, Alejandro Álvarez Béjar considera que, más que un plan de desarrollo—que apunte a una "rearticulación nacional" al atenuar los desequilibrios económicos prevalecientes entre el Norte y el Sur del país—, el Plan Puebla-Panamá puede significar "... (el) aseguramiento pactado de un codiciado enclave transnacional para el comercio global, una macrorregión rica en recursos energéticos, hidráulicos, bióticos y de mano de obra barata, con enorme potencial en servicios de transporte multimodal transoceánico, amenazada desde hace mucho por la inestabilidad social que genera el agravamiento de una polarización extrema de la riqueza, lo mismo entre los habitantes del Sur-Sureste mexicano que entre los de Centroamérica." (Álvarez. 2000: P.7).

Esta es una crítica recurrente al Plan Puebla-Panamá desde sus inicios: el que sus iniciativas no sean más que un esfuerzo de preparación que permita crear un enclave internacional para la explotación de los recursos naturales de la zona, en beneficio de los grandes capitales transnacionales. Como tal, implicaría un esfuerzo de los sectores privados por apaciguar una región históricamente inestable debido a sus grandes carencias y atrasos, aunque tal esfuerzo de pacificación y control no tome en cuenta los intereses propios y la calidad de vida de las poblaciones locales.

¿Qué se ha dicho sobre el Plan Puebla-Panamá? ¿Qué se ha hecho hasta ahora en sus dos primeros años de existencia? ¿Cómo se le ve desde la perspectiva de la opinión pública, el sector académico o los gobiernos nacionales y regionales? ¿Ha cumplido con algunos o varios de los objetivos que se planteó? ¿Realmente es un proyecto viable de aplicación (por no decir inevitable)? Y si lo es, ¿qué hace único al Plan Puebla-Panamá con respecto a cualquier otra iniciativa de desarrollo o integración regional anterior? Finalmente, ¿sus impactos pueden resultar tan negativos que no se compensen con los beneficios que puede traer?

Todas estas cuestiones guiarán la línea de nuestro análisis en el último capítulo de la presente tesis. El debate académico y periodístico sobre el Plan ha girado en torno a las transformaciones y trastornos que tendrá sobre las vidas de los habitantes de la región, particularmente de sus poblaciones más atrasadas. No pretendemos agotar la discusión mediante conclusiones definitivas sobre las bondades o perjuicios del Plan, sino señalar, en primer lugar, la efectividad que puedan tener sus iniciativas para detonar las capacidades de la región y, en segundo lugar, señalar los obstáculos para su implementación, así como el impacto que pueda traer a las poblaciones locales o a su medio ambiente, con la esperanza de que el señalar estos problemas permita prevenirlos o superarlos.

### **3.1 El Plan Puebla-Panamá: ¿qué es y cómo se le percibe?**

Existen ciertas líneas de argumentación que, si bien pueden estar equivocadas o carecer de una seriedad académica en sus planteamientos, sí constituyen interesantes planteamientos sobre las agendas que los actores involucrados en el proyecto pueden perseguir. Tales planteamientos requieren de un estudio posterior para señalar la veracidad

de sus afirmaciones (o su falsedad), así como los factores que los componen. Queden pues indicados como una invitación a su posterior análisis y crítica por parte de otros autores:

- 1) Como se señaló con anterioridad, la presente administración en el gobierno de México pretende ubicar al país como un actor de peso en el sistema internacional en virtud de su tamaño y potencial económico. El gobierno de Vicente Fox parece estar orientando su política exterior para hacerla corresponder con la de una potencia media, cuya zona natural de influencia sería la región centroamericana. A este respecto, el Plan Puebla-Panamá podría significar un esfuerzo del gobierno mexicano que busque fortalecer la región Sur de su territorio, para incrementar su capacidad efectiva de influencia.
- 2) La creciente brecha de desarrollo que puede apreciarse entre las regiones Norte y Sur del continente americano, ha desencadenado la aparición de fuertes procesos de migración centroamericana y mexicana en busca de mejores oportunidades de vida. Por otro lado, 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. El Plan Puebla-Panamá en este caso realizaría una doble función: por un lado buscaría mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región para atenuar los procesos migratorios existentes, y por el otro, poseer un mayor control sobre las líneas de tráfico de drogas para contenerlas<sup>2</sup>.
- 3) Por su ubicación geográfica y el potencial de sus riquezas naturales, la región centroamericana podría constituirse en una zona de disputa por el control de sus recursos. Esto podría suceder al más puro estilo de las viejas disputas coloniales entre las naciones imperialistas. De ser esto cierto, cabría preguntarse qué naciones podrían estarse disputando el control de la región. Por su ubicación y tamaño, tales naciones bien podrían ser México, Colombia y Venezuela, quienes tradicionalmente han demostrado un interés particular por la cuestión centroamericana (basta con recordar las

---

<sup>2</sup> Ambas cuestiones son señaladas por diversos autores en su análisis del Plan. Cuando contrastemos las distintas posiciones del debate sobre las virtudes y defectos del mismo, analizaremos con más detalles ambos argumentos.

acciones del Grupo Contadora). Aunque Colombia no parece tener un verdadero plan de acción en la región, Venezuela y México sí han planteado ciertos proyectos que buscarían aumentar su influencia sobre Centroamérica. El Plan Puebla-Panamá sería el esfuerzo más avanzado en esta búsqueda, pero el activismo del presidente Chávez en las cuestiones regionales debe tomarse en consideración para determinar la influencia de ambos actores en los procesos regionales.

- 4) Siendo un proyecto que surge a iniciativa de México, bien podríamos preguntarnos si su intención no es tener una zona de influencia que pueda usarse como poder negociador ante la fuerza de los Estados Unidos, o si en realidad la iniciativa viene del mismo gobierno norteamericano. De ser así (y existen varios autores que ven esta agenda como la principal explicación del Plan Puebla-Panamá), México estaría preparando el terreno sobre el que trabajará para “sub-administrar” el territorio centroamericano a encargo del gobierno estadounidense.

Todas estas líneas de argumentación tienen validez como puntos de vista a favor o en contra del Plan; sin embargo, es difícil determinar la veracidad de algunas de sus afirmaciones sin abandonar la rigurosidad del presente análisis. Como lo dijimos anteriormente, si las señalamos es porque forman parte del debate que se ha gestado alrededor del Plan Puebla-Panamá y sus iniciativas e impactos. Sólo el tiempo y un estudio más detallado en el futuro dirán si estas ideas eran correctas o un simple ejercicio de especulación y opinión.

### **3.2 Acciones y resultados preliminares del Plan Puebla-Panamá**

El 12 de marzo del 2001 se presentó el documento base del Plan Puebla-Panamá, en su Capítulo México. Ya desde diciembre del año anterior, la *Coordinación General del Plan Puebla-Panamá* (CG-PPP) realizó un intenso esfuerzo de relación con los países centroamericanos, con el fin de concretar las iniciativas planteadas por el Presidente Fox en

la presentación inicial del proyecto, realizada el año anterior. Desde entonces a la fecha, se han publicado diversos informes sobre los avances obtenidos y las perspectivas a futuro del Plan Puebla-Panamá. Se espera que a través de este ejercicio de información y análisis se avance en la construcción de un respaldo político amplio para el proyecto y sus acciones, que permita y acompañe la concreción de resultados sólidos en beneficio de la población de la región<sup>3</sup>.

Dentro de este se informe se menciona que, como parte del proceso de formulación de la estrategia en el capítulo México del Plan, se llevaron a cabo reuniones con los gobernadores y con los titulares y funcionarios de dependencias federales y estatales para conocer sus propuestas e incluirlas en un documento inicial del Plan; con empresarios mexicanos y extranjeros para invitarlos a participar en proyectos productivos de interés regional; y con directivos de organismos financieros nacionales e internacionales para gestionar los apoyos técnicos y financieros necesarios para la ejecución del mismo. Adicionalmente se llevaron a cabo reuniones con organizaciones obreras, campesinas, culturales y ONG's, académicos, intelectuales (Presidencia. 2001: P. 7). Resultado de este esfuerzo surgió el *Documento Base del plan Puebla-Panamá*, en su capítulo México, al que hemos hecho referencia anteriormente, y que fue presentado el 12 de marzo del 2001. Posteriormente, en el marco del proceso de formulación del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (PND), se realizó la consulta ciudadana inicial del Plan Puebla-Panamá mediante la celebración de reuniones de diferentes características en diversos estados de la región Sur-Sureste.

---

<sup>3</sup> Durante la *V Reunión Anual del Acuerdo de los Estados del Golfo de México*, realizada en Enero de 2002, el anterior titular del Plan Puebla-Panamá, Florencio Salazar, aclaró que el proyecto no enfrentaría dificultades financieras a pesar de la recesión por la que atraviesa el país. Su principal problema sería la insuficiente información que sobre los fines del Plan tiene la opinión pública.

En lo referente al capítulo Centroamericano del Plan, se destaca el esfuerzo de integración regional que han llevado los países de la zona, “...al formular, por consenso, la *Estrategia para la Transformación y Modernización de Centroamérica para el Siglo XXI*, presentada el 8 de marzo de 2001, la cual constituye el modelo que se ha propuesto alcanzar en el marco de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)” (Presidencia. 2001: P. 22), y que dirige sus esfuerzos a:

- La transformación de los sectores productivos.
- La reducción de las vulnerabilidades sociales, productivas y ambientales.
- El manejo sostenible de la dotación de recursos naturales, y
- La participación creciente de la sociedad civil en el desarrollo.

Ambos esfuerzos convergieron en el planteamiento definitivo de las **Iniciativas Mesoamericanas** a las que ya hemos hecho referencia con anterioridad, y que van desde los proyectos de desarrollo sustentable, pasando por la prevención de desastres naturales, hasta la atracción de inversiones y el fortalecimiento de las entidades políticas de la región.

Para no realizar una repetición innecesaria de los objetivos planteados en las iniciativas mencionadas (las cuales analizamos comprensivamente en el primer capítulo de esta tesis), describiremos en las siguientes líneas las ideas generales de las que se nutre el proyecto, indicadas en el *Avance de Informes y Perspectivas del plan Puebla-Panamá*, del 5 de noviembre de 2001 (Presidencia. 2001: Pp. 5-6):

- La superación de la pobreza sólo puede darse con bases firmes mediante el impulso al desarrollo económico y éste, a su vez, requiere de inversión productiva.
- El incremento sustancial de la inversión productiva en la región requiere de posicionarla en la economía global. A este respecto, el Plan Puebla-Panamá ha captado ya la atención de los organismos multilaterales y de naciones desarrolladas,



y ha despertado expectativas favorables para la atracción de inversión privada productiva a la región.

- El impulso a la inversión productiva también necesita 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.
- 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.

A grandes rasgos podemos mencionar que el Plan Puebla-Panamá busca, de acuerdo a su propia definición, la inserción de las economías regionales en los procesos mundiales, con el fin de atraer inversión productiva. Contó de inmediato con el apoyo de importantes organismos multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y de naciones desarrolladas, como los Estados Unidos y la Unión Europea, a los cuales se han ido agregando sectores privados y empresas tanto locales como transnacionales, que ven en el proyecto una importante ventana de oportunidad y una atractiva fuente de inversión. Se espera orientar esta inversión en rubros productivos como infraestructura básica, pero destacando por encima de los demás el desarrollo humano de sus habitantes. Todo esto en un contexto regional que presenta similitudes, las que pueden aprovecharse para generar sinergias en este impulso de desarrollo.

Los líderes mesoamericanos delegaron la conducción política del Plan Puebla-Panamá en una Comisión Ejecutiva formada por una autoridad de alto nivel de cada país

participante. Aunque los avances más visibles en estos dos años se registraron en iniciativas relacionadas con la integración física, tal vez el principal logro del Plan Puebla-Panamá haya sido de naturaleza política (BID. 2002: P. 1): la consolidación de un marco institucional o la creación del foro de los Comisionados Presidenciales—que permite a los países de la región impulsar proyectos regionales que en el pasado parecían imposibles de concretar. Hay que destacar también los adelantos en la conceptualización de proyectos en las áreas de salud, educación y desarrollo sustentable que permitirán imprimir un mayor dinamismo a dichas iniciativas en los próximos meses.

En cuanto a las iniciativas del proyecto, el mismo informe de la Comisión de Financiamiento del Plan Puebla-Panamá destaca entre los progresos más importantes los siguientes:

- 1) Los acuerdos obtenidos con relación al *Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central* (SIEPAC) y para la integración del sistema energético centroamericano con el sistema mexicano.
- 2) El acuerdo de los Ministros de Transporte de la región con relación al *Memorando de Entendimiento de la Iniciativa Vial* y la *Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas* (RICAM).
- 3) El progreso en la definición del *Programa Regional de Salud*, especialmente para el Programa de Prevención del VIH/SIDA.
- 4) El acuerdo de principios rectores de actuación del Plan Puebla-Panamá en el área de Educación por parte de los Ministros de la región.
- 5) Los avances en la definición de la *Autopista Mesoamericana de la Información* (AMI).
- 6) El progreso en la definición de proyectos para la *Iniciativa de Desarrollo Sostenible*.

- 7) Los avances en las medidas complementarias para mejorar la competitividad mesoamericana, particularmente la inclusión del tema de la Integración Financiera en el Plan Puebla-Panamá.
- 8) La realización de actividades de información y consulta con la sociedad civil en la región.

Durante el presente año se han realizado diversos foros de consulta y participación con relación al Plan Puebla-Panamá, así como distintas intervenciones de las autoridades a cargo del proyecto para detallar nuevos puntos o iniciativas. Como un ejemplo de esto, en febrero del 2001 el coordinador mexicano del Plan Puebla-Panamá—en ese entonces, Florencio Salazar—presentó ante los empresarios de ese país los detalles del proyecto. En aquel entonces estableció el papel que se espera jueguen los participantes del proyecto: se espera que el sector privado sea el principal inversionista del Plan, mientras que el sector público debe actuar como un mero incentivador de la inversión privada en la región.

En lo que va del presente año, la principal reunión de funcionarios e inversionistas relacionada con el Plan Puebla-Panamá, por los resultados e ideas que en ella se plantearon, fue la *V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*, realizada del 27 al 29 de junio en la capital del estado de Yucatán. Entre las cuestiones destacadas de la cumbre podemos mencionar el trabajo realizado por parlamentarios de las distintas naciones y estados participantes en el Plan, con el fin de allanar el camino a la aprobación de leyes derivadas del mismo, así como recoger la opinión de los pueblos en el proyecto (Cumbre. 2002: P. 2). Uno de los puntos más importantes de la cumbre—en la declaración final con más de 39 puntos—fue la necesidad de brindar “...un rostro más humano” al Plan Puebla-Panamá. En el documento final se especificó que dentro de los objetivos principales del Plan debe estar el desarrollo humano

de la región. Incluso se giraron instrucciones a la Comisión Ejecutiva del Plan Puebla-Panamá para que se incorporen el futuro cercano las cuestiones relacionadas al desarrollo agropecuario y rural, haciendo énfasis en las áreas de seguridad alimentaria y nutricional.

En el resumen ejecutivo del Plan Puebla-Panamá, que fue sometido a un proceso de consulta y análisis entre abril y mayo de 2001, se señalaban cuatro grandes líneas a considerar en el escrutinio público del proyecto. Tales líneas corresponden a las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en la región. Mencionadas por Venegas y Garduño en su nota del 17 de abril de 2001, tales líneas son llamadas FODAs. A continuación hacemos un recuento de las mismas, señalando cuando sea necesario su importancia e influencia:

**Fortalezas.-** Los países de la región poseen una tradición cultural y tecnológica común; un marcado muticulturalismo y riqueza de usos, además de costumbres tradicionales de las etnias que pueden enriquecer la creatividad regional (Venegas y Garduño. 2001: P. 1). También poseen una mano de obra abundante con costos competitivos a nivel mundial y de calidad potencial amplia (aunque se necesita una fuerte inversión en desarrollo humano para explotarla a plenitud). Una privilegiada posición geográfica, localizada entre los tres grandes bloques comerciales (Norteamérica, Europa y Asia), le permite tener un acceso natural a las principales rutas del comercio marítimo mundial. Por otro lado, los procesos de democratización en los países del área están fortaleciéndose, particularmente desde la década de los 80's, lo que brinda una mayor legitimidad a todas las iniciativas planteadas desde las esferas de gobierno. Por lo que respecta a los proyectos en infraestructura que van más avanzados se cuenta ya con un corredor en construcción entre Chiapas y Matamoros, Tamaulipas, con ampliación a Guatemala; la interconexión eléctrica centroamericana está también en proceso y se han

destinado ya grandes recursos oficiales y privados a los proyectos de desarrollo en el presente año. La última y más evidente fortaleza de la región identificada en el ya mencionado resumen ejecutivo, es la existencia de recursos naturales abundantes, con una extraordinaria biodiversidad.

**Oportunidades.-** Por lo que respecta a las oportunidades que se espera sean aprovechadas con la implementación de los proyectos correspondientes al Plan están los siguientes. La población de la región llegará a alrededor de 92 millones de habitantes en el año 2025, lo que representa tanto un mercado de tamaño considerable, como una gran cantidad de mano de obra que necesita de empleos para desarrollarse (Venegas y Garduño. 2001: P. 2). Dentro de las tendencias poblacionales (y las oportunidades que generan) destaca también una participación creciente de la mujer en todo ámbito, en particular en los mercados de trabajo. Se puede percibir también una consolidación de los procesos de participación social en la toma de decisiones públicas, por lo que la participación de la sociedad civil en la implementación de los proyectos del Plan debe ser un importante factor a considerar. Existe una fuerte posibilidad de incrementar el comercio exterior apoyándose en los tratados de libre comercio y una mejor infraestructura de transporte, por lo que los procesos de integración regional y liberalización comercial se vuelven importantes en el contexto del proyecto de desarrollo.

**Debilidades.-** El Plan Puebla-Panamá también tiene un conjunto de eslabones débiles, que representan grandes obstáculos y desafíos para lograr los objetivos que se ha planteado. Partiendo de las fuertes desigualdades entre pobres y ricos en la región, con altos índices de marginación, el primer reto que se aprecia es la desigual distribución de la riqueza entre la población. Ésta última presenta un alto grado de dispersión, así como marcados procesos de emigración, con mayor iniciativa hacia polos de desarrollo fuera de

la región. A pesar del aumento en la participación de la sociedad civil en los procesos gubernamentales regionales (Venegas y Garduño. 2001: P. 3), se registran bajas tasas de participación en la definición de políticas públicas, por lo que la población corre el peligro de no hacer oír su voz en las iniciativas del Plan. Todavía persisten ciertas barreras entre países de la región, de tipo aduanal, financiero y fiscal. Se cuenta con una masa crítica de pequeñas y medianas empresas insuficientes para impulsar el crecimiento y desarrollo regionales, y muchos de los proyectos les serán de escasa utilidad si no se les brinda una mayor importancia. La infraestructura de transporte es por demás escasa, como ya lo hemos señalado en el capítulo anterior; en este sentido destaca la importante insuficiencia de una red ferroviaria regional, que significaría el principal medio de transporte de materias primas y recursos de acuerdo a las características de la región. Las carreteras alimentadoras con las que se cuenta en la actualidad se encuentran en malas—por no decir pésimas—condiciones. La red de comunicaciones cuenta con una baja intensidad y mientras la distribución del ingreso no mejore, difícilmente presentará un incremento en densidad y utilidad. Finalmente, una de las grandes debilidades que presenta la región es una insuficiente cultura de protección al ambiente. Dado que el impacto ambiental es uno de los mayores puntos en contra del proyecto—a pesar de las medidas que se han planteado para prevenirlo—, esta falta de cultura ambiental puede significar una seria desventaja para la población regional en su participación y crítica al proyecto.

**Amenazas.**- De la mano de las debilidades regionales, las amenazas que surgen a consecuencia de éstas representan obstáculos de consideración que deben conocerse para poder superarse. Un incremento de la tensión social—consecuencia de la ya mencionada desigualdad entre pobres y ricos de la región—, se ve acentuado por las brechas crecientes entre la región Sur-Sureste de México y el resto del país, y entre los países de

Centroamérica (Venegas y Garduño. 2001: P. 4). Otra fuerte amenaza que enfrenta la región en su proceso de desarrollo es la creciente competencia entre países emergentes y menos desarrollados por captar inversiones extranjeras; las transnacionales están reubicando plantas industriales en países con costos competitivos de mano de obra (de tercera generación: técnicos y profesionales), como los llamados “nuevos tigres asiáticos”: China, Vietnam, Malasia y Tailandia.

Estas son las llamadas *FODAs* (acrónimo de las cuatro líneas de análisis) identificadas en la región Puebla-Panamá. Esta es además la base teórica que la opinión pública “desconoce” sobre el proyecto, y que tanto el gobierno mexicano como las naciones centroamericanas pretenden hacerle llegar para ganar un apoyo generalizado al Plan. Lo que sí reconocen tanto académicos como intelectuales, y que gran parte de la población teme, es que el Plan Puebla-Panamá y muchos de sus proyectos en infraestructura de transporte y comunicaciones, tendrán un impacto negativo en los modos de vida y las identidades de los habitantes de la región, sobre todo las poblaciones indígenas.

### **3.3 El Plan Puebla-Panamá en el centro del debate y el análisis**

Es ahora cuando nos adentraremos en la parte central del presente capítulo, que es analizar las distintas posturas del debate académico y político sobre el Plan Puebla-Panamá. Desde los analistas que lo consideran un intento descarado de explotación de los recursos por parte de potencias extranjeras y empresas transnacionales, pasando por los que mantienen una postura reservada e incluso critican la falta de definición en los postulados del Plan, hasta los “numerosos apologistas” del proyecto, como los califica Jaime Ornelas, las líneas del debate son muchas y muy diversas.

No podemos negar que el conjunto de proyectos organizados bajo el manto del Plan Puebla-Panamá tendrán impactos en la población local y regional—de hecho ya se han registrado las primeras “víctimas” del Plan, sobre las que hablaremos más adelante—, pero debemos mantener una postura crítica e imparcial para estudiar comprensivamente el debate sobre el mismo y obtener conclusiones que nos sean útiles.

Vayamos por partes y señalemos primero qué se ha dicho en el debate analítico sobre los antecedentes del Plan y su justificación. Después estudiaremos algunas de las principales críticas y defensas conforme a la forma de implementación de los proyectos y finalmente señalaremos los argumentos a favor y en contra de una posible agenda secreta para apoderarse de los recursos de la región.

Jaime Ornelas ubica los antecedentes del Plan en el agotamiento del modelo capitalista rentista, financiero y especulativo. Durante los años 70's disminuyó la rentabilidad del capital productivo—aquel destinado a creación de infraestructura industrial, técnica y de comunicaciones—, por lo que se tornó en capital financiero (inversiones de cartera principalmente, es decir, sin un potencial productivo en las naciones receptoras) y se trasladó a los países en desarrollo, quienes lo recibieron en forma de deuda. Esto significa que los grandes procesos de endeudamiento que presentaron los países en desarrollo durante los siguientes años estuvieron regidos por las necesidades del capital financiero, y no por las necesidades de crecimiento de cada país.

Sin embargo, el sistema capitalista depende de ambas esferas (la financiera y la productiva) para generar y acumular riqueza. Como una tendencia natural, entonces, el capital financiero ha ido perdiendo fuerza en la generación de riqueza dentro del proceso capitalista, al tiempo que los capitales productivos buscan nuevos espacios de inversión (Ornelas. 2002: P. 140). Por lo tanto, de acuerdo a Ornelas, proyectos como el Plan Puebla-



Panamá siguen la tendencia actual del capitalismo: generar riqueza a través de inversiones productivas en los países de la periferia, mientras en las metrópolis capitalistas se concentran las actividades financieras mundiales (y, debemos agregar, gran parte de la riqueza).

Por lo que respecta a la justificación del Plan, Ornelas menciona que no se puede dejar de considerar la política de seguridad de Estados Unidos, pues la región es atravesada por varias rutas del tráfico de estupefacientes, y segundo, porque los graves procesos de migración ejercen una fuerte presión sobre las oportunidades económicas norteamericanas. Todo esto sin dejar de lado la pretensión prioritaria del capital internacional para apropiarse de los abundantes recursos naturales que existen en la región (Ornelas. 2002: P. 142).

Raúl Moreno, por su parte, considera que el Plan Puebla-panamá constituye “...un interesante ejemplo que muestra cómo los fenómenos globales del comercio-inversión se aterrizan y ejecutan en realidades concretas, descendiendo hasta el plano local.” (Moreno. 2001: P.1) Su orientación coincide en un punto con el planteamiento realizado en el primer capítulo de la presente tesis: ubica la existencia de una iniciativa de desarrollo como el Plan Puebla-Panamá dentro del contexto económico actual, donde convergen procesos de globalización y regionalización –y los fenómenos de comercio-inversión que él señala— con los esfuerzos de crecimiento económico y social de los países en desarrollo.

Además señala que resulta muy difícil aislarse de la dinámica económica mundial, pues “...aunque ésta sea asimétrica y generadora de desigualdades; es evidente la relevancia que el comercio y la inversión han cobrado en los últimos años y su potencialidad de convertirse en un instrumento –más que un fin—que pueda contribuir a un desarrollo justo y sustentable de los países, siempre y cuando éstos se planteen desde ‘otra lógica’.” (Moreno. 2001: P. 4).

Susana Cruickshank argumenta a en primer lugar que “...podemos ver que éste (el Plan Puebla-Panamá) sitúa las causas de la pobreza en la falta de acumulación de capital humano, social y físico. Deja fuera por completo los conflictos inherentes a la posesión de la tierra. Deja fuera también las formas alternativas de organización de muchas comunidades frente a las políticas económicas que han limitado su calidad de vida” (Cruickshank. 2001: P. 2). Más adelante, se refiere a uno de los principales objetivos del proyecto, que es “buscar un justo equilibrio entre los dos Méxicos: el de un Norte y centro desarrollados, pujantes y en crecimiento, y un Sur marginado y polarizado por profundas desigualdades<sup>4</sup>”. Argumenta al respecto que “...esta aseveración resulta peligrosa cuando se generaliza el desarrollo pujante y el crecimiento de un Norte en el que las etnias indígenas sufren el mismo rezago, los productores que no son dignos de crédito tienen problemas para la producción y comercialización de sus productos y en el que el narcotráfico y la maquila son una opción ante la falta de opciones reales y dignas de empleo y desarrollo” (Cruickshank. 2001: P. 2).

Es decir, la comparación de una región Sur-Sureste atrasada con un Norte desarrollado en la República Mexicana—y por qué no, en el resto de la región mesoamericana—es parcial o tendenciosa. Las etnias indígenas en el Norte del país sufren del mismo retraso que en el resto del territorio, y las oportunidades de empleo y desarrollo traídos a la población local, por su vinculación con los procesos económicos norteamericanos, es nula.

Alejandro Álvarez Béjar es muy claro en plantearse primeramente las tradicionales apetencias trasnacionales y mexicanas sobre la macrorregión de Mesoamérica, como el

---

<sup>4</sup> “*Objetivos del Plan Puebla-Panamá*”. Página oficial de la Presidencia de la República Mexicana sobre el P3: <http://www.ppp.presidencia.gob.mx/PPP/cfm/tp1Objetivos.cfm?Id=PPP-2>

hecho de que, desde principios de los ochenta y por la existencia del petróleo, el entonces embajador de Estados Unidos en México, Julián Nava, describió a México como "una zona estratégica y vital para los intereses estadounidenses", lo cual sirvió de justificación para la intervención militar estadounidense en Centroamérica, ya que temía por el petróleo mexicano y por el canal de Panamá (Álvarez. 2001: P. 2). Además agrega que el gobierno mexicano siempre ha considerado a Centroamérica como su "área natural de influencia."

Además de señalar que debido a los efectos de las políticas neoliberales, México se está dividiendo claramente en uno del Norte y otro del Sur, Álvarez Béjar coincide con Ornelas al argumentar que la idea subyacente en un proyecto norteamericano de correr la frontera de México con Estados Unidos hasta Puebla está fundada en el argumento de que la línea fronteriza que se generará en la región opere como muro de contención de los migrantes centroamericanos y mexicanos que quieren ir a Estados Unidos (Álvarez. 2001: P. 3).

Finalmente, la versión oficial ubica los antecedentes y justificación del Plan Puebla-Panamá (por lo que respecta a la República Mexicana) en la ya mencionada 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. Este rezago tiene causas históricas y estructurales. La región se incorporó en forma tardía al desarrollo nacional, mientras que la inversión realizada por el gobierno federal en materia de infraestructura básica en el Sur-Sureste ha sido mucho menor y ha llegado más tarde que en las otras regiones (presidencia. 2001: P. 5). Cuando la región adquirió hacia los años setenta una mayor prioridad nacional, las políticas puestas en práctica por el gobierno mexicano tuvieron fuertes impactos focalizados, causaron distorsiones en el tejido social de la región y efectos ambientales

severos, ya que se basaron en grandes obras de infraestructura hidroagrícola, en la explotación del potencial energético y en la creación de grandes polos de desarrollo.

Es decir, el rezago histórico del Sur-Sureste de México, lejos de aminorarse en forma espontánea con la apertura económica y la incorporación del país a las dinámicas de la economía global, pudiera agravarse en esta nueva etapa de desarrollo. De ahí que tenga que armarse a la región con las herramientas que le permitan aprovechar el inevitable proceso de vinculación con los procesos económicos internacionales

Cuando se trata de analizar la forma en que las iniciativas y proyectos del Plan Puebla-Panamá son llevados a cabo, el debate no es menos intenso, y la suma de los errores que se le encuentran a la iniciativa hace que nos cuestionemos seriamente sobre su efectividad inicial, así como el apoyo que puede o no tener entre la opinión pública.

Podemos empezar con la definición misma (o la falta de ésta) de los planteamientos centrales del Plan. Como lo menciona Jaime Ornelas, los proyectos e iniciativas presentados hasta ahora carecen de cuestiones tan importantes como el monto y el origen de los recursos que se les destinarán, las prioridades, estrategias, plazos de realización, formas y tiempo de evaluación, así como algunas otras cuestiones que constituyen formal y técnicamente a cualquier otro plan de desarrollo regional (Ornelas. 2002: P. 138).

A este respecto, los informes presentados por la presidencia de la República Mexicana y la Comisión de Financiamiento del Plan, podrían ayudarnos a entender cómo se lleva a cabo este proceso. Como parte de la estrategia posterior a la definición de las ocho *Iniciativas Mesoamericanas*, se integró una cartera inicial de proyectos estratégicos para la región Sur-Sureste del país (Presidencia. 2001: P. 8). En congruencia con la premisa de que el desarrollo de la región no puede darse sin la modernización y ampliación de su infraestructura, en la primera fase de instrumentación del Plan se dio prioridad a la

selección de proyectos en este ramo, de transporte, hidroagrícolas y de energía con vistas a integrar un programa de inversión básica cuya ejecución pudiese iniciarse en el año 2002.

Por lo que respecta al financiamiento de los proyectos del Plan, la Comisión de Financiamiento hace la siguiente aclaración. Los proyectos consiguen compromisos firmes de recursos cuando ya están definidos y aprobados para su ejecución. En las etapas previas de propuesta, análisis y diseño, sólo puede hablarse de costos estimados y potenciales fuentes de financiamiento, que pueden incluir recursos de los propios países participantes, inversiones privadas, donaciones de agencias de cooperación bilateral y préstamos de instituciones financieras multilaterales (BID. 2002: P. 1).

Susana Cruickshank coincide con Ornelas al señalar que aun no ha habido claridad sobre el cómo se concretarán los objetivos de desarrollo, más allá de la creación de infraestructura y la entrada de inversión extranjera en maquiladoras. Critica del mismo modo que no se encuentre de manera concreta el mecanismo que asegure los recursos destinados a educación, salud, vivienda y apoyo a micro y pequeñas empresas. Sin embargo, señala como casi un hecho que se llevará a cabo como tradicionalmente se han venido destinando los recursos desde la federación (mexicana) a los estados: a través del Ramo 33, de la participación directa y de los planes de las Secretarías así como los proyectos estatales (Cruickshank. 2001: P.3).

Álvarez Béjar contribuye a señalar las deficiencias que han surgido en los primeros planteamientos del Plan, al decir que los énfasis mostrados hasta ahora en las políticas públicas del proyecto no dejan lugar a ninguna duda: abrir, privatizar y desregular (Álvarez. 2001: P. 10). Respecto a las vocaciones y ventajas comparativas de la región, señala que se ha hecho un recuento de éstas como si acabaran de identificarse y como si no hubieran producido ya agudos conflictos con los pobladores de la región. Es decir, se toma al

proyecto como algo nuevo y único, ajeno a los procesos de explotación y marginación ya existentes, como una solución definitiva y que por tanto debe contar con un apoyo irrestricto de las poblaciones locales para su aplicación.

Como lo indica Raúl Moreno en su análisis “...si tomamos en cuenta que el Sureste de México está dotado de enormes riquezas naturales en petróleo, gas natural, cursos de agua, reservas forestales y biodiversidad, no es azaroso ni gratuito que las propuestas estén orientadas hacia la modificación de los derechos de propiedad sobre los hidrocarburos y el agua, la supresión de la restricción constitucional de poseer o arrendar grandes extensiones de tierra, así como también a romper el control monopólico que el Estado mexicano ha mantenido en actividades estratégicas como electricidad, gas y petroquímica” (Moreno. 2001: P. 6). Esto significa que, a primera vista, el impacto que las iniciativas del proyecto tendrán sobre la forma de vida de las poblaciones locales será sumamente violento, al facilitar la monopolización de los recursos de la zona por parte de los grandes capitales transnacionales.

Más delante, el mismo Moreno señala que el Plan Puebla-Panamá “...conduce indefectiblemente a generar un espacio jurídico e institucional que garantice la incursión de inversiones privadas en áreas estratégicas y de enorme rentabilidad; además de generar— con financiamiento público—las condiciones materiales necesarias para su desempeño, como son las inversiones en infraestructura de transporte, electricidad y telecomunicaciones, elemento estratégico en el mejoramiento de los enlaces con los mercados del TLCAN y la Unión Europea” (Ibíd. P. 6).

Esta es una de las grandes críticas que los distintos autores han hecho del Plan: la gran facilidad que se está otorgando a los capitales extranjeros para lograr atraer los montos

de inversión que necesita el proyecto, aunque esto signifique impactar de manera negativa e irreversible a las poblaciones locales y al medio ambiente de la región.

Jaime Ornelas menciona un punto importante que otros autores retoman a este respecto. Los siete países centroamericanos reúnen una población superior a los 36 millones de personas, es decir, el 57% de todos los habitantes afectados por la implementación del Plan Puebla-Panamá (Ornelas. 2002: P. 148). Si tomamos en cuenta que el proyecto surgió a iniciativa del gobierno mexicano—y como varios de los críticos del proyecto, vemos en su instrumentación las peores intenciones—esto significaría que el gobierno de Fox diseñó e impuso un plan que afecta a una población que, en su mayor parte, no gobierna (Ibídem. P. 148).

Por su parte, Raúl Moreno, al referirse al proceso de adhesión de Centroamérica al proyecto (2001: P. 7), señala que:

Bastaron seis meses para que los gobiernos hicieran propias las iniciativas ajenas expresadas en el PPP, sin el mínimo esfuerzo por identificar sus potenciales impactos en los sectores nacionales. Este fue asumido por las partes centroamericanas sin que se conozcan a la fecha los estudios técnicos y de impacto que permitan visibilizar (sic) las secuelas derivadas de la aplicación de los proyectos que integra, de manera que puedan dimensionarse los beneficios y/o perjuicios generados, pero sobre todo identificar los sectores ganadores y perdedores con el Plan. En el proceso se observan fielmente los procedimientos que han caracterizado las negociaciones de los diversos tratados y acuerdos comerciales suscritos previamente por sus gobiernos: falta de transparencia, ausencia de consulta y participación de los diferentes sectores económicos y sociales en los procesos de negociación.

Ahora bien, aunque la iniciativa del gobierno mexicano afecte a una gran cantidad de población que no gobierna, Moreno nos indica que los gobiernos centroamericanos hicieron suyas las iniciativas del proyecto y aplaudieron su aplicación. Si algo podemos criticar en la forma en que se diseñó el plan—y la forma en la que se vendió a los gobiernos

centroamericanos—es la falta de un proceso detallado para identificar los impactos que el Plan tendrá sus poblaciones. En todo caso, Ornelas aclara también que ni los gobiernos ni la población de las nueve entidades federativas mexicanas fueron consultados respecto de su participación en el Plan Puebla-Panamá (op. Cit. P. 148).

Esto significa que, o bien el proyecto representa realmente una atractiva opción de desarrollo regional, o los gobiernos estatales y nacionales de la zona se vieron forzados a aceptar la imposición de sus iniciativas. Lo cierto es que la opinión pública se vio sorprendida hace poco más de dos años con el anuncio de un megaproyecto del que no tenía conciencia clara. Esto la coloca en una importante desventaja inicial, pues sin información clara es difícil ejercer una participación crítica y concienzuda al respecto.

Como lo menciona Cruickshank,

La importancia de la difusión de las posibles ventajas y desventajas del PPP reside en primer lugar en hacer valer la democracia en México y en los países de la región. Los ciudadanos y ciudadanas ejercen su libertad de opinión, siempre y cuando estén bien y totalmente informados (as), si esto no sucede así, la democracia no es tal. En segundo lugar, en conocer y participar de los planes y programas que estarán funcionando en su localidad, en distintas temáticas, y así poder participar de ellos legítima y genuinamente o decir no a la instrumentación de tal o cual forma. La llamada globalización es un hecho, lo que no debe ser un hecho es la forma en la que millones de personas estamos ingresando a ella sin estar informados y participando.

Es conveniente ahora señalar algunas de las carencias que presenta el proyecto, además de los argumentos de diversos autores sobre la “verdadera” agenda del Plan Puebla-Panamá.

Raúl Moreno sostiene que, pese a que la retórica del Plan alude a proyectos para el desarrollo humano y mejora de la calidad de vida de la población, hasta la fecha sólo se conoce de iniciativas para la conectividad de la región, como la construcción de un corredor



logístico de Centroamérica (carreteras, ferrocarriles, transporte marítimo y cabotaje, transporte aéreo, telecomunicaciones) y la interconexión eléctrica (generación hidroeléctrica y termoeléctrica, hidrocarburos (2001: P. 12).

Todas las vertientes de las que se nutre el proyecto coinciden en presentar como ejes estratégicos para el “desarrollo sustentable de la región”, la inversión en infraestructura (vial, de telecomunicaciones y energética), el ecoturismo y la construcción de un *Corredor Biológico Mesoamericano*, sin desestimar la importancia y fomento de la maquila tecnológica. Es este último punto, el referente al proyecto del Banco Mundial sobre un corredor biológico en la región, el punto central del debate sobre una intención negativa de los capitales transnacionales, los gobiernos extranjeros y los organismos internacionales de financiamiento en la región Puebla-Panamá.

El proyecto del Banco Mundial de un *Corredor Biológico Mesoamericano* tiene como objetivo declarado "integrar políticas de conservación mediante el establecimiento de conectores biológicos entre las áreas naturales protegidas del Sureste de México para evitar el aislamiento biológico de éstas y garantizar el equilibrio de los ecosistemas terrestres y marinos, bajo esquemas de desarrollo sustentable" (Banco Mundial. 2000: P. 1). De acuerdo a Álvarez Béjar, esto significa que la idea del Corredor Biológico es promover una fórmula innovadora para explotar comercialmente la biodiversidad de la región, proyecto que inició Estados Unidos en Centroamérica y al que México se está incorporando recientemente (2001: P. 7). En ese sentido, el "desarrollo sustentable" debería entenderse, según Álvarez, no como restricción del acceso de los capitales privados a dichos recursos, sino como "promoción ordenada" de su llegada para el desarrollo de actividades económicas "viabiles".

Andrés Barreda señala que este proyecto es “...resultado, entre otras cosas, de los sistemas de información geográfica en el estudio de ecosistemas y de la ingeniería genética que convierte a las reservas naturales en bancos genéticos *in situ* y a la diversidad cultural indígena en bancos de saberes locales” (2001: P. 4). Además se le concibe, según el mismo autor, como un bizarro corredor donde se intercalan Áreas Naturales Protegidas (ANP) con plantaciones (supuestamente “ordenadas” en *áreas núcleo y cinturones de amortiguamiento*).

No son pocos los autores que argumentan que este tipo de corredores biológicos fue diseñado por el Banco Mundial como una coartada para apropiarse de las numerosas riquezas biológicas de la región, ya sea como materias primas o como productos agropecuarios, farmacéuticos y forestales. Por ello, “...en estos corredores biológicos no sólo importa el tránsito de especies que garantiza la vitalidad genética de las ANP, sino también los flujos migratorios de biopiratas, finqueros terratenientes y ONG ambientalistas nacionales y transnacionales que privatizan esta nueva riqueza estratégica” (Barreda. 2001: P 5). El proyecto tiene un horizonte de siete años de duración, y aunque originalmente sólo involucraba a los países centroamericanos, en el primer trimestre del 2001 el Banco Mundial aprobó un monto de 19 millones de dólares para incorporar a la región Sur-Sureste de México en el proyecto (Ornelas. 2001: P. 152).

Un detalle muy importante que notamos al realizar este análisis es el siguiente. Con la integración del Sureste mexicano al proyecto del corredor biológico, el área comprendida en el mismo es exactamente igual a la considerada dentro del Plan Puebla-Panamá, con excepción de los estados de Guerrero y Puebla. Estas entidades posiblemente habrían sido incluidas por su potencial capacidad de desarrollo turístico, la primera, y por su fuerte capacidad industrial, la segunda. Ornelas, Barreda, Álvarez y Cruickshank coinciden todos

en que el proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano tiene como objetivo no escrito la cuantificación y conocimiento de los recursos naturales existentes en la región, con el fin de facilitar a los capitales privados internacionales la explotación de estas riquezas en beneficio propio. No deja de ser un pensamiento perturbador el que un proyecto de desarrollo regional que busca mejorar las condiciones de vida de más de 60 millones de personas, sea en realidad una estrategia que permita a los capitales financieros el despojar a estas poblaciones de esos mismos recursos.

La respuesta oficial a estos planteamientos es contundente, aunque difícilmente tiene pruebas claras para sostener su postura. En el programa radiofónico conducido por el presidente Vicente Fox, la edición correspondiente al fin de semana posterior a la Cumbre de Mérida reunió al Secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola, con el Coordinador General (en aquel entonces) del Plan Puebla-Panamá, Florencio Salazar, y con el analista e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), para discutir los pormenores de la cumbre y del Plan.

Con respecto a las críticas en contra del Plan Puebla-Panamá, en el sentido de que este mecanismo de desarrollo tenga como único fin el apoderarse de los recursos naturales de la región, Salazar mencionó que “...es exactamente al contrario, porque lo que estamos encontrando es que la pobreza es uno de los factores que está acabando con los recursos naturales<sup>5</sup>.” Agregó que el Plan tiene gran respeto por el medio ambiente y el derecho de la cultura de los pueblos indígenas, no sólo de México sino de la región en que se integra.

Del mismo modo, el propósito establecido por el Banco Mundial para el corredor biológico lo ubica como un proyecto que “...busca promover formas innovadoras para

---

<sup>5</sup> Citado en una nota de Alberto Espinoza, en el Diario de Xalapa, correspondiente al 30 de junio del año 2002.

manejar la biodiversidad de la región, incluyendo la explotación con fines económicos de los vastos recursos de la zona (manteniendo o restableciendo) una continuidad funcional entre los ecosistemas del Sureste mexicano con los ecosistemas de Guatemala y Belice, integrando así la porción septentrional del Corredor Biológico Mesoamericano” (BID. 2001: P. 4).

Como podemos apreciar, las versiones oficiales de ambos proyectos toman en cuenta la posibilidad de explotar los enormes recursos y la riqueza natural de la región en beneficio de las mismas poblaciones a las que pretende ayudar, aunque presentando un amplio margen de ganancia para los capitales de inversión. El problema no está en las consideraciones de inversión con miras a un desarrollo sustentable de la región, sino en que los mecanismos que la regulan han presentado tradicionalmente grandes deficiencias en cualquier país en vías de desarrollo. Ese es uno de los principales puntos en contra que puede criticársele a la implementación de los proyectos del Plan Puebla-Panamá tanto como del Corredor Biológico Mesoamericano.

Ahora bien, como todo proceso de modernización capitalista—que en nuestro caso significa la integración de la región Puebla-Panamá a las corrientes económicas y comerciales mundiales—existe la posibilidad de encontrarse con obstáculos en la forma de resistencias locales al proceso de modernización (o despojo, como lo sostienen varios de los autores estudiados). Es aquí cuando se recurre a la posibilidad de imponer decisiones por la fuerza ante la falta del consenso. Como lo destaca Jaime Ornelas, no es causal la existencia del llamado “Plan nuevos Horizontes,” bajo el cual han realizado maniobras conjuntas los ejércitos norteamericano y guatemalteco en la frontera de Guatemala con México (Ornelas. 2001: P. 138).

Estas maniobras militares se llevan a cabo en la región de El Petén guatemalteco, que tiene comunicación a través del río Lacantún con la zona de Las Cañadas, en la selva lacandona de Chiapas, región donde el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) tiene una buena cantidad de bases de apoyo (Ibíd. P. 38). Además, la región constituye una de las tres grandes puntas de penetración<sup>6</sup> con las que cuenta México hacia Guatemala. A pesar del documento emitido por la embajada norteamericana en Guatemala, el cual advierte que el Plan Nuevos Horizontes “... es estrictamente una misión de entrenamiento y de apoyo humanitario....no es una operación antinarcóticos”, la sensación de intranquilidad que permea entre los pueblos a ambos lados de la frontera es un indicativo de lo sospechoso que se presenta un ejercicio de esta naturaleza.

Ya que hemos analizado las posturas de distintos autores, e incluso la postura oficial con respecto al Plan Puebla-Panamá, es conveniente señalar nuestras propias consideraciones, pues creemos que constituyen una visión comprensiva de lo que significa este magno proyecto de desarrollo regional. Para una fácil referencia y contraste de los puntos analizados en la parte central de este capítulo, el cuadro 3.1, incluido en los anexos, reúne de manera sucinta los distintos autores a los que hicimos referencia, sus aportes y análisis, así como las críticas al proyecto realizadas por ellos y el autor de este trabajo.

Pues bien, ¿qué es y qué no es el Plan Puebla-panamá de acuerdo a nuestro análisis? El Plan Puebla-Panamá puede ubicarse en el contexto único de los grandes procesos económicos mundiales de globalización y regionalización. Su objetivo principal es reducir la enorme brecha de desarrollo que existe entre las regiones Norte y Sur-Sureste del país, aunque se pretende que se articule con los procesos de desarrollo en Centroamérica, debido

---

<sup>6</sup> Término utilizado en Geopolítica para señalar líneas de comunicación entre Estados que comparten fronteras y que posibilitan la penetración política, económica y hasta militar de unos a otros. Una definición más detallada del término se realizó en el primer capítulo de esta tesis.

a las condiciones análogas que las naciones de la región comparten con la parte más atrasada de México.

La consecución de estos objetivos pretende obtenerse con la creación de un gran polo de desarrollo regional, que brinde prioridad a las cuestiones de desarrollo humano y capital social, pues son los más de 60 millones de habitantes de la región los que constituyen la verdadera riqueza potencial con que cuenta la zona. Dichos procesos de desarrollo incluyen grandes iniciativas de inversión en infraestructura de transporte (en todas sus modalidades) y de comunicaciones. Se pretende comunicar a todas las poblaciones humanas de la región mediante vías carreteras, ferrocarriles, puertos marítimos y aéreos y grandes líneas de interconexión eléctrica y de telecomunicaciones.

Sin embargo, estos proyectos de inversión requieren de fuertes capitales, que en mayor medida serán proveídos por el sector privado regional e internacional. Los grandes capitales privados requieren, en cualquier proyecto que emprendan, un amplio margen de ganancia. De ahí que se busque hacer del Plan Puebla-Panamá un proyecto que resulte atractivo al sector privado mediante un fácil acceso a la enorme riqueza natural y energética de la región. El problema no está en hacer ver atractiva esta empresa, sino en el control que los gobiernos locales ejercerán sobre los capitales que busquen invertir en ella.

Dentro de nuestra crítica al proyecto debemos mencionar que en este proceso de inversión se han podido observar hasta la fecha muchos de los vicios que han acompañado cualquier proyecto de desarrollo en Latinoamérica en el pasado: falta de transparencia, una ausencia de consulta y participación de los diferentes sectores económicos y sociales en los procesos de negociación, y la imposición de decisiones por la fuerza cuando se está en desacuerdo con el proceso.

Ante esto hay que destacar que el Plan Puebla-Panamá, pasado el periodo de excitación y revuelo que generó inicialmente, se ha enfrentado a una fuerte crítica por parte de los sectores académicos y de asociación civil, que se resisten a ser arrastrados en un proyecto con semejantes impactos en sus condiciones de vida sin siquiera ser consultados. Particularmente importante resultará en el futuro cercano—cuando los proyectos de infraestructura alcancen las regiones en que se asientan estos grupos—la oposición de las etnias indígenas en la región Sur-Sureste de México, así como la de los grupos armados que las representan y luchan por el respeto a sus identidades y formas de vida.

¿Significa esto que el Plan Puebla-Panamá está destinado a fracasar? Difícilmente. Muchas de las iniciativas y proyectos relacionadas con el gran esquema de desarrollo regional que le sirve de base, se habían planteado—e incluso comenzado a implementar—aún antes de que se considerara el llevar a cabo un esfuerzo de este tipo. Del mismo modo, a pesar de la oposición con la que se enfrentará el Plan, e incluso si termina por echarse atrás, la posibilidad de que continúen estas obras de desarrollo regional e interconexión de las poblaciones locales es amplia.

### **3.4 Conclusiones del capítulo tercero: Los primeros resultados y perspectivas a futuro del Plan Puebla-Panamá**

Finalmente, haremos una breve reflexión sobre el cumplimiento o no de los primeros objetivos que se planteó el Plan. A dos años de su planteamiento inicial, el Plan ha entrado en la fase de ejecución de muchas de sus iniciativas. Destacan entre los proyectos de transporte de desarrollo inmediato los corredores del Golfo, del Pacífico y Transístmico, los ferrocarriles del Sureste, Chiapas-Mayab (que ya integra la región a la frontera con Guatemala) y del Istmo de Tehuantepec, los trabajos en los puertos de

Coatzacoalcos, Salina Cruz, Dos Bocas y Puerto Madero y los de la terminal aérea de Terán, (Tuxtla Gutiérrez).

En el presente año, la región en su conjunto ha recibido líneas de crédito por alrededor de 4 mil millones de dólares, de parte del Banco Interamericano de Desarrollo y otras instituciones financieras internacionales. También en el presente año se han firmado los primeros acuerdos en materia migratoria entre los países de la región—mediante el establecimiento de un mecanismo de visado múltiple para permitir el tránsito en la región—se firmaron compromisos para una mayor atención de las demandas indígenas y se han hecho llamados al sector privado tanto regional como internacional para que invierta en el desarrollo de los proyectos de infraestructura para el siguiente año.

Particular atención ha recibido en el presente año la necesidad de dotar de un “rostro humano<sup>7</sup>” al Plan Puebla-Panamá, pues se considera que el desarrollo social y el capital humano de la región constituyen la principal riqueza de la región, por encima incluso de sus recursos naturales. ¿Es esto positivo? Cruickshank argumenta que no, pues hay una severa crítica desde la sociología marxista a esta línea del capital humano, desarrollada principalmente desde la sociología de la educación.

La crítica, a grandes rasgos, se centra en que esta línea visualiza al ser humano como un centro de inversión —siempre y cuando funcione como tal— de conocimientos, capacidades y habilidades, es decir, que tenga la capacidad de regresar esa inversión al Estado en forma productiva. De ninguna forma es visto como una persona con derechos inherentes a su nacimiento. Todos los incapaces, no hábiles y analfabetas que por su situación física, emocional o alimenticia —como es el caso de millones de mexicanos que

---

<sup>7</sup> El documento base del Plan Puebla-Panamá define al capital humano como “el cúmulo de conocimientos, habilidades y capacidades de los individuos que facilitan la creación del bienestar personal, social y económico”.



no pueden asimilar el conocimiento debido a la extrema pobreza en la que se encuentran o que no son hábiles ni capaces frente a otro competidor— no son personas dignas de acceder a los beneficios del “desarrollo” (Cruickshank. 2001: P. 4).

¿Es el Plan Puebla-Panamá un proyecto viable de aplicación (por no decir inevitable)? Y si lo es, ¿qué hace único al Plan Puebla-Panamá con respecto a cualquier otra iniciativa de desarrollo o integración regional anterior?

A pesar de que las iniciativas de inversión conjuntas resultan más atractivas para los capitales privados (siempre en busca de amplios márgenes de ganancia), muchos de los proyectos correspondientes al Plan Puebla-Panamá estaban en proceso mucho antes de que se agruparan bajo una sola iniciativa de desarrollo. Posiblemente muchos de ellos se habrían llevado a cabo aunque contasen o no con la etiqueta de pertenencia a esta megaproyecto, e incluso pueden haber enfrentado obstáculos inesperados precisamente por su relación el Plan. Como ejemplo tenemos la iniciativa denominada Gran Visión, que dentro del estado de Puebla pretende lograr una conectividad importante en materia carretera en un plazo no mayor a cinco años.

¿Qué hace único al Plan Puebla-Panamá con respecto a otras iniciativas de desarrollo? ¿Por qué debería resultar una opción atractiva para las poblaciones locales a pesar de los impactos negativos que tendrá y que ya hemos analizado?

El séptimo de los objetivos planteados por el gobierno mexicano en la implementación del Plan busca “Promover la concertación de planes y estrategias conjuntas de desarrollo entre la región Sur-Sureste de México y los países de Centroamérica.” Su justificación es la necesidad de que las iniciativas del Plan Puebla-Panamá se apliquen al nivel regional, y no solamente en el nivel nacional o estatal. 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:

- 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>8</sup>.

El objetivo de fondo, aunque no es muy claro, es hacer de la región Puebla-Panamá una zona de libre comercio en sí misma, posiblemente conectada con la futura Área de Libre Comercio de las Américas. Dentro de la misma Declaración de Mérida, firmada a fines de junio, se incluye el compromiso de establecer una libre circulación de mercancías, lo que puede constituir uno de los aspectos únicos del Plan Puebla-Panamá.

Finalmente, una de sus principales virtudes reside en una escasa originalidad de planteamiento, que se compensa con una gran sinergia por parte de los estados mexicanos y las naciones centroamericanas participantes. El Plan Puebla-Panamá retoma en muchos de sus proyectos de interconexión otros proyectos ya existentes. Al brindarle un nuevo impulso y hacerlos más atractivos a la inversión de los grandes capitales privados (tanto regionales como internacionales), atrae recursos frescos que pueden hacer la diferencia entre comunidades aisladas por décadas entrando a los grandes procesos económicos mundiales, y la existencia de tramos carreteros incompletos o inservibles, que se quedaron en un bien intencionado esfuerzo de desarrollo por parte de algún gobierno local.

---

<sup>8</sup> Presidencia de la República Mexicana. *Informe de Avances y Perspectivas del Plan Puebla-Panamá*: <http://www.ppp.presidencia.gob.mx/PPP/cfm/VerDocumento.cfm?Id=PPP-5-19>

Hasta aquí llega la parte central de nuestra investigación. Es tiempo ahora de reunir nuestros argumentos en las consideraciones finales sobre el polo de desarrollo regional en que pretende convertirse el Plan Puebla-Panamá.