

00421  
75

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL  
DESARROLLO Y EL PLAN PUEBLA PANAMA".

**T E S I S**

PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :  
GUILLERMO ALEJANDRO NORIEGA ESPARZA

DIRECTOR: LIC. ROBERTO PEÑA GUERRERO



NOVIEMBRE 2003

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

2

Lo que me hizo ser:

*Sé siempre quien eres; todo empieza por un sueño; ser justo: dar a cada quien lo que se merece; pide y se te dará; encomiéndate a Dios mijito; tu puedes Campeón; tu eres el arquitecto de tu propio destino; Por mi Raza Hablará el Espíritu; sé humilde; échele ganas "señor Embajador"; Roma no se hizo en un día; ahí pian pianito; acepta las consecuencias de tus decisiones; preferible la crítica por hacer que por no hacer; manténlo simple; como una estrella en la frente siempre viajarás conmigo; ser feliz es lo importante; hoy que llevo en la boca el sabor a vencido procuro tener a la mano a un amigo; nunca hay que desear mal a nadie; te voy a prender una vela para tu examen; siempre cosechas lo que siembras; cada minuto nuevo es un año nuevo; yo siempre seré tu mejor amigo; Vértigo, que el mundo pare; mucho talento Campeón.*

### **Dedicatorias y Agradecimientos**

*Al creador, venerable arquitecto de todo lo que amo,*

*A mi Alma Mater, la Universidad Nacional Autónoma de México, por regalarme una metamorfosis en la vida.*

*A mi Madre y Padre, Leonor y Juan, fieles ejemplos de lo que debe ser un ser humano: siempre cariñosos, honestos, entregados, humildes y amorosos. Lejos o cerca siempre han estado aquí. La obra de mi vida se las dedico a ellos, es lo único con lo que les puedo pagar.*

*A mis abuelos, que en la tierra o con el eterno, también siempre estarán aquí.*

*A mis hermanos, Nora, Juan, Luis, Pepito y Cristo. De sangre, por amor y ambas. Gracias por todos los momentos desde siempre. Para amor verdadero no hay distancias.*

*A mi familia en Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Los Ángeles y DF. Gracias por ayudarme a ser.*

*A Ileana Cid y Roberto Peña, testigos y parte determinante de mi formación académica y personal. Gracias por la adopción, la paciencia, la confianza y el cariño. Cariño con cariño se paga.*

*A mi sínodo: Consuelo Dávila, Teresa Pérez y Juan Palma. Por la confianza, paciencia y amistad.*

*A todos mis profesores, en particular a Alejandro Chanona, Dámaso Morales, Pedro Medina, Cristina Rosas, José Luis Camacho, Antonio Murguía, Teresa Hayna, Liborio Villalobos, Edmundo Hernández Vela, Mónica González, José Cabra Ybarra, Ana Castillo Petersen. Siempre mis respetos por dejar una huella tan especial en mi formación.*

A mis amigos: Melissa Ortiz, Mario Tapia y Betty Celis, Diana Ibañez, Azucena Chaidez, Ivan Saavedra, Luis González, Yadira Gálvez, Sergio Mendoza, Armando García, Karina Merino, al resto del G 8, Aiza Lozano, Ximena Molina, Rafael García, Patricia Calderón, Edith Gutiérrez y Miguel Ángel Vargas. A todos ellos, gracias por erigirse como mi familia cuando más lo necesité.

También a Jorge Vega, a mi gema, a Almita Navarro, Valeria, Marianne, Pilar, Norita, Loppa, Marcela Martínez, Lucy y familia, Roger, Jimena, Joselyn, al Pacto de la Cascada, a Fundar, Fausto, Belina, Karina Valverde, Karla Marmolejo, comadre Karina y Pablo Armando, compadres: Saín, Héctor, Víctor, y toño. No hay mejor tesoro que la amistad.

A quienes se han ido, pero permanecen, en especial a Tío Pepe y Erick. Esto y lo que sigue, tío y morrito, va por ustedes. Gracias por su luz.

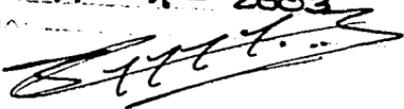
A Libertad y Justicia, siempre al pie y al orden.

Agradecimientos especiales: Senador Gilberto Gutiérrez Quiroz, CP. Manuel Castro Téllez, Emb. Jorge Lozoya, Lic. Valente Parra Mares y Mtro. Ernesto Soria Morales.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de UNAM a difundir en todo el mundo el contenido de mi trabajo científico.

NOMBRE Guillermo Z. Noriega  
Esparza

FECHA 17 - 11 - 2003

FIRMA 

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A

## INDICE DE CONTENIDOS

Introducción	1
1. El sistema de cooperación internacional para el desarrollo	5
1.1. Precisiones conceptuales	6
1.2. Actores de la cooperación para el desarrollo	17
1.2.1. Los estados otorgantes de cooperación internacional para el desarrollo	17
1.2.2. La Organización de las Naciones Unidas (ONU)	24
1.2.3. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	30
1.2.4. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)	32
1.2.5. El Sector Privado	33
1.3. Evolución de la cooperación internacional para el desarrollo	34
1.3.1. Orígenes	34
1.3.2. Desarrollo	36
1.4. La crisis del sistema internacional de cooperación para el desarrollo	40
2. La cooperación internacional para el desarrollo México-Centroamérica: El Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla	49
2.1. Antecedentes	50
2.2. El Mecanismo de Diálogo y Concertación entre México y Centroamérica	53
2.2.1. Declaración de Tuxtla Gutiérrez (Tuxtla I)	54
2.2.2. Segunda Reunión de Jefes de Estado y Gobierno de Centroamérica y México (Tuxtla II)	59
2.2.3. Tercera Reunión del Mecanismo de Tuxtla (Tuxtla III)	65
2.2.4. Cuarta Cumbre del Mecanismo de Tuxtla. (Tuxtla IV)	69
2.2.5. Reunión Cumbre Extraordinaria del Mecanismo de Tuxtla (2001)	72
2.2.6. Quinta Cumbre del Mecanismo de Tuxtla. (Tuxtla V)	76

3. El Plan Puebla Panamá ----- 78

    3.1. Antecedentes y orígenes ----- 79

    3.2. Definición y objetivos ----- 83

    3.3. Mitos y realidades del PPP ----- 93

        3.3.1. Radiografía socioeconómica de la región ----- 93

        3.3.2. Principales preceptos ----- 103

    3.4. Oposición al Plan Puebla Panamá ----- 109

Conclusiones ----- 119

Anexos

    Anexo 1. Informe de la Comisión de Financiamiento del Plan  
    Puebla Panamá ----- 137

    Anexo 2. Programa 2002 de construcción y modernización  
    en el Plan Puebla Panamá ----- 138

    Anexo 3. Presupuesto de Egresos de la Federación para  
    el Plan Puebla Panamá ----- 139

    Anexo 4. Un desarrollo regional desequilibrado ----- 140

    Anexo 5. Recursos propuestos para el Plan Puebla Panamá  
    en el "Presupuesto de Egresos de la Federación para el  
    ejercicio fiscal 2004 ----- 141

    Anexo 6. Total de flujos netos de recursos de los miembros  
    del CAD y Agencias Multilaterales a Receptores ----- 142

    Anexo 7. Los diez principales donantes en América Latina y  
    el Caribe ----- 142

    Anexo 8. Diez principales en América Latina y el Caribe ----- 143

    Anexo 9. Lista de receptores de Asistencia del CAD-OCDE. ----- 144

    Anexo 10. Objetivos del Milenio para el Desarrollo ----- 145

Bibliohemerografía ----- 146

## Introducción

En el mundo interrelacionado en el que vivimos, no es posible la existencia de sociedades aisladas ni autosuficientes. Los fenómenos y los problemas rebasan las fronteras nacionales y, en la mayoría de los casos, los países buscan solucionarlos a partir de la cooperación.

La mundialización trae consigo problemas de exclusión, pobreza, degradación medioambiental, entre otros, que laceran y perturban el desarrollo del ser humano. Es por ello que la sociedad internacional ha buscado los mecanismos para combatir dichos problemas a partir de la cooperación. Sin embargo, a pesar de los avances y de la gestación de un sistema de cooperación para el desarrollo, las prioridades siguen centrándose en asuntos estratégico militares dejando de lado temas de igual o mayor importancia. Los estados deben reconocer que su seguridad no se ve amenazada únicamente por otros estados, o fenómenos como el terrorismo internacional; sino también por los problemas globales que dimensionan amenazas concretas que hay que hacerles frente.

Es por ello que la cooperación internacional para el desarrollo (cipd), como un proceso inacabado, en constante perfección, deberá ser la estrategia a seguir. Fortalecerla, a partir de la eliminación de los vicios derivados de su aplicación, traerá a largo plazo mayores beneficios.

Por dichos vicios, a los cuales haremos mención, la cooperación para el desarrollo no ha sido tan efectiva como debiera. Se ha otorgado como una ayuda paliativa, con fines políticos y económicos distintos a los del desarrollo integral de las sociedades necesitadas. De ahí que se encuentra en una etapa

de crisis/transición, donde la redefinición de sus mecanismos reencauzará su real efectividad.

En la actualidad, en una sociedad internacional caracterizada por transiciones y cambios, es impensable que en la definición de las prioridades se deje en segundo lugar combatir el rezago, la pobreza y los problemas que se derivan de ella. Es imperante que en la cooperación se acepte la responsabilidad compartida, con beneficios para todas las partes involucradas.

Al respecto, un ámbito en el que se percibe que la redefinición de la cidp puede lograr avances sustantivos es el de la cooperación México-Centroamérica, la cual se ha venido construyendo con cierta efectividad en la última década. Esta cooperación ha venido cambiando en función de las prioridades de la región. En la década de los ochenta del siglo pasado, por ejemplo, la prioridad era la pacificación y búsqueda de estabilidad política; la década de los noventa, se caracterizó por el impulso de los procesos de integración en los ámbitos económico y político. Con el logro de la paz en la región, las relaciones económicas y comerciales han pasado a primer término, junto con otros temas de indudable importancia, como la migración y el combate al narcotráfico. En todos los ámbitos, la cooperación ha sido un instrumento estratégico de gran valía.

A partir de la década de los noventa, la relación de cooperación se institucionalizó y consolidó en los niveles multilateral y bilateral, volviéndose cada vez más intensa y productiva. El Mecanismo de Diálogo y Concertación entre México y los países de Centroamérica (Cumbres de Tuxtla), ha sido el marco institucional que ha favorecido el acercamiento permanente.

Los países comparten múltiples problemas, como pobreza extrema, degradación medioambiental, incapacidad productiva, etc. y han buscado los mecanismos, vía la cooperación, para resolverlos. En este contexto, adquiere relevancia el espacio geográfico, histórico y cultural, denominado Mesoamérica; donde México, en específico el sur sureste, comparte con Centroamérica, no únicamente una región, sino referentes comunes de identidad.

Es así, que la cooperación de la región es un claro ejemplo de que, ante la redefinición del sistema de cooperación para el desarrollo y debido a la reducción de los recursos disponibles, los países menos desarrollados deberán basar sus relaciones en la cooperación sur-sur y buscar los mecanismos propios para buscar un co-desarrollo.

El conjunto de proyectos llamado Plan Puebla Panamá (PPP)<sup>1</sup>, que el Presidente de México, Vicente Fox, propuso a sus homólogos de Centroamérica, no es una sorpresa. Recopila varios de los proyectos que se ya se habían planeado y los integra en una sola estrategia para generar mayor impacto, desde una perspectiva integral. La cooperación en la región llegó a tal grado que se ha considerado la posibilidad de articularla en un proyecto como el PPP.

Es así como surge el PPP, iniciativa controvertida que busca dar solución a la necesidad de urgente acción en una región que tiene una estructura productiva viciada, problemas sociales extremos y, paradójicamente, una riqueza en recursos naturales de gran relevancia.

---

<sup>1</sup> Que incluye a nueve entidades federativas de México (Puebla, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Tabasco, Yucatán, Campeche y Chiapas), y a los siete países de Centroamérica (Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá)

Sin duda, el PPP es un proyecto ambicioso y propositivo, pero genera un sinnúmero de interrogantes que estimulan reflexiones profundas. Una de ellas es la relación que existe entre las características de los nuevos proyectos que buscan financiamiento en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo y las características del PPP.

La situación indígena en la región, sus implicaciones medioambientales, la falta de consensos, la oposición que se ha generado y la posibilidad de que fracase la iniciativa, son otros de los temas que deben analizarse y discutirse.

La presente investigación tiene como propósito analizar la crisis-transición en la que se encuentra el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, entender sus mecanismos, actores y los nuevos retos que enfrenta. A partir de ello, es importante analizar el desarrollo de la cooperación México-Centroamérica, su evolución, características y su principal mecanismo: el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. Surgido de la cooperación en la región, es imperante analizar el Plan Puebla Panamá, sus características, sus principales preceptos, los motivos que le dan sustento y, los problemas que se han derivado de tan controvertida iniciativa.

## 1. La crisis del sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

Los países, a lo largo de la historia, han cooperado entre ellos en respuesta a intereses y problemas diversos. En un principio, remontándonos a los orígenes del Estado Nación, la cooperación se sustentaba en alianzas militares.

Sin duda en aquellos tiempos las prioridades de los estados giraban en torno a su supervivencia y seguridad. Es por ello que lo militar tenía una importancia indiscutible.

En la actualidad podemos percatarnos que la existencia de los estados y su seguridad se sigue encontrando en peligro, ahora no solo por la amenaza de otro Estado, sino por problemas que se han ido agravando de tal manera que ya son compartidos y que implican la participación comprometida de los países en su combate. La pobreza y la degradación medioambiental, entre otros, son las nuevas amenazas.

Un estimado de 1.2 mil millones de personas subsisten con menos de 1 dólar diario y la mayoría de la población en el mundo en desarrollo vive con menos de 2 dólares al día. Aun más, la población mundial crecerá en 2 mil millones en los próximos 30 años<sup>2</sup>, teniendo una aportación mayoritaria los países menos desarrollados. Esto conlleva a la necesidad de promover acciones concretas y contundentes de la comunidad internacional.

La creciente brecha que separa a los países desarrollados de los no desarrollados es cada vez más preocupante. Si tomamos en cuenta que los países pobres por sí solos no podrán nunca salir de las condiciones de atraso y marginación, la cooperación internacional deberá buscar los instrumentos para

---

<sup>2</sup> World Bank. The Role and Effectiveness of Development Assistance: Lessons from World Bank Experience. Washington, 2002, p. ix.

hacer estos problemas menos amenazantes y apoyar a los menos desarrollados en su inserción a la dinámica global con las menos desventajas posibles.

En este capítulo definiremos lo que por cooperación internacional para el desarrollo entendemos y las acciones afines en la materia; enunciaremos cuáles son sus principales actores y su participación; expondremos cuál ha sido su evolución; y, analizaremos la crisis y transición que en la actualidad vive este sistema de cooperación.

### 1.1. Precisiones Conceptuales.

Podemos entender por cooperación, de manera genérica, el actuar compartido de dos o más actores en la implementación de una acción o solución de un asunto determinado y que implica responsabilidad compartida en los costos y beneficios. Se puede definir como el "[...] comportamiento de varios sujetos que obran en colaboración para alcanzar un objetivo, comportamiento que entraña un interés común [...] supone una combinación de esfuerzos hacia un fin concreto del que todos los participantes esperan un beneficio real o imaginado".<sup>3</sup>

Con base en lo anterior, la cooperación internacional es entendida como toda acción emprendida entre dos o más actores internacionales para un fin determinado, que desprende responsabilidades compartidas. Algunos especialistas la definen como "la interacción creativa entre los estados, la promoción del diálogo y el acercamiento para resolver problemas comunes a

---

<sup>3</sup> David L. Sills. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. V. 3, Ed. Aguilar, Madrid 1974, p. 182.

partir del entendimiento y no del enfrentamiento".<sup>4</sup>

En la actualidad, la cooperación internacional está llamada a desempeñar un papel fundamental en las nuevas realidades globales. Deberá conformarse en el elemento clave para la formulación de un orden mundial basado en la equidad y la justicia, y a llegar a ser el aliciente que sirva de contrapeso a los problemas que acompañan a la mundialización.

La cooperación internacional comprende una amplia gama de actores, factores y sectores, por lo que para su estudio se ha hecho necesario formular una tipología que facilite su análisis en función del grado de desarrollo o posición internacional de las partes, del área en la que se pretende cooperar, del número de partes involucradas, de la naturaleza de los actores y de las obligaciones generadas. Al respecto, Ernesto Soria ha desarrollado la siguiente tipología sobre la cooperación internacional<sup>5</sup>:

- ❖ Por el grado de desarrollo de los países. Se refiere a la posición internacional de las partes, que puede ser vertical (Norte-Sur) y horizontal (Sur-Sur). En relación a quién da y quién recibe las acciones de cooperación se les distingue como parte donadora y parte receptora.<sup>6</sup>
- ❖ Por el ámbito de cooperación. En términos del área en la que se pretende cooperar, la cooperación internacional tiene su ámbito de acción en un sinnúmero de áreas, tantas como en las que las relaciones

<sup>4</sup> Aunque en la cooperación de los últimos años los estados no sean los únicos actores involucrados. Alfredo Pérez Bravo e Iván Sierra, *Cooperación Técnica Internacional: La dinámica internacional y la experiencia mexicana*. SRE-PNUD, México, 1998, p. 19.

<sup>5</sup> Ernesto Soria Morales, *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNAM, México, 1999, pp. 309.

<sup>6</sup> La cooperación Sur-Sur, la que se otorga entre los países en desarrollo, ha tenido un crecimiento sustantivo y ha tomado una importancia indiscutible en los últimos años como reacción a la llamada crisis de la cooperación internacional para el desarrollo. Regularmente se

internacionales se puede desarrollar, por lo que puede ser económica, política, cultural, social, etc. De la combinación de estos ámbitos de acción, pueden surgir formas más complejas de cooperación como la militar, técnica, científica y la que nos referiremos en esta investigación, la cooperación internacional para el desarrollo.

- ❖ Por el número de participantes. La cooperación internacional en términos del número de partes involucradas puede ser bilateral, multilateral y regional; la cooperación bilateral incluye únicamente a dos actores en la acción de cooperación, la multilateral es la que otorga o coordina alguna organización internacional. La regional por su parte surge de una región determinada en conjunto y coexiste con los demás tipos de cooperación.
- ❖ Por la naturaleza de los actores e instrumentos de formalización. La cooperación internacional puede ser gubernamental o pública, no gubernamental o privada, y mixta. La cooperación pública es aquella en la que intervienen únicamente los gobiernos o agencias de los gobiernos y se formalizan a través de instrumentos como los convenios básicos de cooperación, los acuerdos marco de cooperación, etc.<sup>7</sup>

La cooperación privada, se da cuando no se utiliza la vía oficial, sino cuando los actores son particulares o instituciones privadas. La cooperación mixta es resultado de la combinación de la pública y la privada. Si bien las acciones de cooperación mixta son financiadas con recursos públicos, son ejecutadas por instituciones no

---

trata tanto de intercambio de expertos y de experiencias, como de intercambio de estudiantes y especialización-capacitación de recursos humanos.

gubernamentales.<sup>6</sup> En los últimos años han tomado seria importancia los actores privados en la cooperación internacional para el desarrollo, más adelante ahondaremos en ello.

- ❖ Por las obligaciones generadas, o bien el costo de las acciones. Puede ser reembolsable y no reembolsable; la primera es aquella en la cual el receptor aunque en términos concesionales está obligado a pagar. La cooperación no reembolsable es aquella en la cual la obligación de pagar no existe, simplemente son transacciones tanto financieras como en especie, con un nivel de concesionalidad del 100 por ciento.<sup>9</sup>

Ahora bien, en lo que respecta a la cooperación internacional para el desarrollo (cipd), se debe precisar su definición tomando en cuenta que es una forma compleja de cooperación, la cual surge de la combinación de varios ámbitos y formas de cooperación. De acuerdo con Ernesto Soria la cipd es:

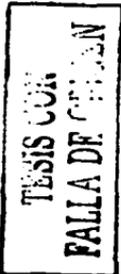
"el conjunto de acciones, proyectos, programas<sup>10</sup> o convenios de colaboración establecidos por dos o más actores internacionales con la finalidad de promover el progreso, fortalecer la capacidad de desarrollo económico y contribuir a elevar el nivel de vida de la población de la parte receptora, y al mismo tiempo generar beneficios para la parte oferente. [...] comprende desde acciones de ayuda, asistencia y colaboración técnica, transferencias de recursos financieros a través de

<sup>7</sup> Un acuerdo marco de cooperación es, en la práctica, la formalización de la cooperación entre los países. A partir de él se desprenderán todas las acciones de cooperación en las que estén interesados los involucrados.

<sup>8</sup> A pesar de la autonomía con que las instituciones no gubernamentales cuentan deben atenderse a las consideraciones establecidas por los gobiernos ya que los recursos son públicos.

<sup>9</sup> La OCDE define el nivel de concesionalidad como "una medida de 'suavidad' que tiene un crédito reflejando los beneficios para el receptor comparados con un préstamo al valor del mercado. Debe contener en sí un elemento de concesionalidad no menor al 25%. En otras palabras, si un crédito tiene un nivel de concesionalidad del 80%, significa que el receptor deberá pagar únicamente el 20% del crédito recibido". Cfr. [www.oecd.org/dac/html/glossary.htm](http://www.oecd.org/dac/html/glossary.htm), traducción del autor.

<sup>10</sup> Un proyecto es un conjunto de actividades designadas para las que puede ser predecible el resultado: la construcción de carreteras, sistemas, etc, o también podemos definirlo como un conjunto de actividades e insumos interrelacionados, destinados a alcanzar objetivos claramente definidos en un lapso determinado. Por su parte un programa abarca de una manera más amplia los problemas a los que deba enfocarse la asistencia e incide directamente en las estructuras política, económica y social del país; es decir, se refiere a un conjunto integrado de proyectos individuales. Ver Soria Morales, *op. cit.* p. 26.



donativos, préstamos blandos y créditos; hasta la transferencia de conocimientos y tecnología e incluso el acceso a mercados e inversiones".<sup>11</sup>

De esta definición, que comprende objetivos generales, se pueden desagregar objetivos específicos para la población receptora de la cipd, tales como:

- Fortalecer su capacidad productiva,
- Solucionar problemas sociales concretos, como la extrema pobreza, analfabetismo, insalubridad, deterioro del medio ambiente, etc.

Por otro lado, cabe hacer notar que hay analistas, y hasta algunos gobiernos, que utilizan el término "cooperación internacional para el desarrollo" como sinónimo de políticas de cooperación económica internacional, como la ayuda externa o la asistencia oficial para el desarrollo. Sin embargo, estas prácticas, que son parte de la cipd, por sí solas tienen un alcance limitado, el cual debe ser analizado para evitar su utilización como sinónimos de la cipd.

La ayuda externa se refiere a aquellas acciones de asistencia en diversos ámbitos que un actor externo donante otorga a un actor receptor determinado. "[...] es en esencia una transferencia internacional de recursos económicos destinados a fortalecer las estructuras económicas y sociales de los países subdesarrollados".<sup>12</sup> Es imperante mencionar que pueden ser subvenciones y préstamos de todo tipo, asistencia técnica, etc., aunque por lo general se trata de donaciones en efectivo a los países menos desarrollados.

En este caso podemos observar la pasividad del receptor, ya que únicamente recibe recursos sin un grado mayor de responsabilidad o una participación activa en la definición de los montos, objetivos y sectores hacia

---

<sup>11</sup> *Ibidem.* P. 17

<sup>12</sup> *Ibidem.* p. 20.

donde debería ser dirigida tal ayuda.

Efectivamente, la ayuda externa es un concepto muy general y hay quienes la consideran sinónimo de Asistencia Oficial al Desarrollo.<sup>13</sup> A lo largo de su historia ha recibido críticas fuertes que han tenido eco en los congresos de los países donantes, influyendo en la crisis a la que aquí nos referiremos y la reducción de la ayuda.

La ayuda externa presenta problemas serios que han influido de manera importante en la crisis del sistema de cooperación para el desarrollo. Los países donantes, por ejemplo, dirigen con frecuencia la ayuda a los países y sectores donde podrían obtener mayores beneficios y no siempre la reciben los más necesitados. Se estima que la ayuda o asistencia no ha cumplido con los objetivos planteados, ya que no existen mecanismos de control que supervisen que los recursos se utilicen eficientemente.

Las diferencias entre ayuda externa y cooperación internacional para el desarrollo giran en torno a la participación y responsabilidad de los actores en el proceso, el grado de concesionalidad y de condicionalidad. En la ayuda externa la pasividad del receptor es muy alta, es decir, quien otorga y define las prioridades es el donante, además de no recibir casi nada a cambio. En la cooperación internacional para el desarrollo ambos actores tienen responsabilidades definidas con antelación y se presupone que el receptor tenga una injerencia activa en la determinación de las prioridades.

En la ayuda externa la condicionalidad es muy alta y las cuestiones tanto ideológicas como políticas están en juego. Regularmente se "compran" las posiciones que algún país necesitado de ayuda pueda tener en la arena

---

<sup>13</sup> La OCDE considera a la ayuda como "únicamente los flujos que califican como Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)". Cfr. [www.oecd.org/dac/htm](http://www.oecd.org/dac/htm), traducción libre.

internacional.<sup>14</sup> En la cooperación internacional para el desarrollo se presupone una condicionalidad limitada al manejo de los recursos y no a cuestiones políticas o ideológicas. Más adelante ahondaremos en la condicionalidad de la cooperación.

Podemos concluir que, si bien la ayuda externa es importante para los países pobres, los esfuerzos propios de esos países deberían acabar con su pasividad para que sean efectivamente ayudados, y no crezca una insana dependencia externa en sus esfuerzos de desarrollo. Si los países quieren seguir recibiendo ayuda deberán diseñar programas eficientes y eficaces con objetivos específicos encaminados al desarrollo integral de sus sociedades. Por su parte, los donantes deberían permitir que los receptores fijen sus prioridades, y crear mecanismos de control para vigilar que los recursos sean eficientemente aplicados.

Por otra parte, la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) son aquellos préstamos o donaciones que los países desarrollados otorgan a los que están en vías de desarrollo, con el objetivo principal de promover su desarrollo económico y social. Todo crédito, préstamo o ayuda está incluido en la AOD.<sup>15</sup> Se le reconoce como parte importante y fundamental de la cooperación económico-financiera.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define la AOD como "las ayudas o préstamos otorgados a los países o territorios receptores de ayuda [...] que son efectuados por el sector oficial de

<sup>14</sup> Podemos observar actualmente a Corea del Norte exigiendo mayores flujos de asistencia por parte de Estados Unidos, de lo contrario no cederá con su programa nuclear. Esto es un ejemplo de que no solamente los otorgantes de cooperación ponen condiciones, también los receptores "venden" sus posiciones.

<sup>15</sup> Existe un problema de coordinación en cuanto a los términos utilizados, ya que tanto autores como gobiernos no manejan definiciones claras al respecto. Los países de la OCDE manejan

los países donantes, que tengan como objetivo principal el desarrollo económico y social, y que tenga un elemento de concesionalidad. La cooperación técnica, está incluida en la Asistencia Oficial al desarrollo, no así cualquier crédito, préstamo o asistencia de carácter militar".<sup>16</sup> Podemos llamarle también "AOD directa", que es la que se realiza entre estados.

La AOD también puede ser de carácter multilateral, o "indirecta" si se otorga a través de una Institución Internacional Gubernamental y cuyas actividades estén enfocadas al desarrollo socioeconómico de los países menos favorecidos. Aquellas contribuciones otorgadas por los organismos multilaterales como los bancos internacionales de desarrollo, organismos de Naciones Unidas y agrupaciones regionales también son consideradas AOD multilateral.

Hay que resaltar que no cualquier crédito, préstamo, transferencia o asistencia puede ser considerada como AOD. Si bien hay un sinnúmero de acciones que los países desarrollados otorgan con el objetivo de coadyuvar al desarrollo económico de los países pobres, si no tienen el nivel de concesionalidad, o sea el elemento de donación, no pueden ser considerados como tal.<sup>17</sup>

El hecho que los flujos considerados en la AOD, directa o indirecta, deban ser únicamente oficiales, deja de lado nuevos actores que en materia de cooperación internacional para el desarrollo han desempeñado un papel importante, tales como las organizaciones de la sociedad civil. Este factor

---

definiciones más precisas y regularmente son aceptadas a nivel internacional. La cooperación técnica también suele contabilizarse en términos de recursos como parte de la AOD.

<sup>16</sup> Cfr. [www.oecd.org/dac/html/glossary.htm](http://www.oecd.org/dac/html/glossary.htm), traducción del autor.

<sup>17</sup> Las características que deben tener las acciones para ser consideradas dentro de la figura de la AOD, son que deben estar dirigidas a la promoción del desarrollo económico y tener un carácter concesional con un elemento de donación de por lo menos un 25 por ciento.

promueve una redefinición del concepto para adecuarlo a la tendencia internacional de buscar una mayor participación de los receptores y generar así una verdadera cooperación.

Los problemas que se presentan en la AOD respecto a la unilateralidad, la condicionalidad, la falta de participación de los receptores, falta de mecanismos de evaluación, etc. son prácticamente los mismos que en la ayuda externa. La diferencia entre estas dos políticas radica únicamente en que la AOD es un instrumento de los estados, mientras que la ayuda externa puede provenir de diversos actores y no está limitada a promover el desarrollo o crecimiento económico, protección ambiental, etc.

Los estados comúnmente otorgan un tipo de cooperación que está específicamente enfocada al flujo de recursos técnicos, información especializada, innovaciones científicas, tecnología, experiencias y conocimientos que coadyuvan a resolver problemas específicos del aparato productivo y a fortalecer las capacidades nacionales científicas y tecnológicas. A este tipo de apoyos se les denomina "cooperación técnica internacional".<sup>18</sup>

La cooperación técnica internacional se realiza por lo general con recursos de carácter no reembolsable, aunque existen proyectos de "costos compartidos" donde ambos actores (donante-receptor) tienen una participación realmente activa.<sup>19</sup>

Algunos países en desarrollo, gracias a la cooperación internacional para el desarrollo, han desarrollado sus capacidades nacionales de tal manera que se han convertido en donantes al mismo tiempo que receptores,

<sup>18</sup> Cfr. Pérez Bravo y Sierra, *op. cit.*, p. 22.

<sup>19</sup> Las principales actividades que se realizan en la cooperación técnica son la capacitación de recursos humanos, asesorías, dotación de equipo técnico, acceso a la información

especialmente en cuanto a la cooperación técnica internacional se refiere. Tal es el caso de México que en los últimos años ha otorgado asistencia técnica y compartido experiencias de manera creciente con sus vecinos de América Central. Esta forma de cooperación sur-sur se le denomina Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD).<sup>20</sup>

La cooperación técnica internacional es parte fundamental de la cooperación internacional para el desarrollo. Su contribución al fortalecimiento y promoción de las capacidades de los menos desarrollados es sumamente importante.

Partiendo de las definiciones anteriormente expuestas la cooperación internacional para el desarrollo surge como aquella que las engloba pero que toma en cuenta un número mayor de acciones y actores, ampliando los límites que éstas tienen. Además todas las acciones comunes que analizamos parten de la pasividad de los receptores en la definición tanto de los montos, como de los objetivos que se pretendan cumplir con ellos; la cidp por su parte presupone una menor pasividad y mayor co-responsabilidad.

La ayuda externa, la Asistencia Oficial al Desarrollo, la cooperación técnica y la cooperación internacional para el desarrollo tienen en la práctica pocas diferencias; sin embargo, debemos sumarnos a la tendencia de incluir la palabra cooperación para presuponer una mayor participación de los receptores.<sup>21</sup>

El hecho de que se incluya la palabra cooperación en este conjunto de

---

especializada, donaciones en especie, envío de expertos, intercambio de experiencias, investigaciones ocultas, publicaciones, etc.

<sup>20</sup> Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores, *La cooperación técnica entre países en desarrollo: mecanismos y perspectivas*. Memoria 27 y 28 de octubre de 1999, SRE – IMEXCI – PNUD, México, 2000, p. 213.

<sup>21</sup> Cfr. Soria Morales, *op. cit.*, p. 30. Ver también Alberto Lozoya *La Nueva Política Mexicana de*

acciones supone la eliminación de la unilateralidad, la falta de planeación y relación activo – pasivo que las acciones anteriores tienen y, por ende, una mayor participación por parte de los receptores. La inclusión de la palabra cooperación, implica co-responsabilidad y verdadera acción conjunta, aunque no quiera decir que sus problemas han dejado de existir.

Es por lo anterior que el concepto de cooperación internacional para el desarrollo surge como una respuesta a las nuevas realidades en materia de combate a los rezagos y problemas globales y las formas en que se apoyan a los países menos desarrollados.

Así, la cooperación internacional para el desarrollo engloba desde las ayudas que un país desarrollado u organizaciones internacionales gubernamentales o privadas otorgue a otro menos desarrollado, como las transferencias de tecnología, los créditos blandos, transferencias de conocimientos (*know how*), etc.

Esta forma de cooperación es regularmente aprovechada de forma poco constructiva. Algunos países pretenden creer que por su carácter de donantes pueden, erróneamente, condicionar los apoyos y asistencias a los receptores. Algunos estudiosos y países receptores pretenden por su parte que la condicionalidad sea nula.

La condicionalidad de la asistencia no puede ser condenable si se está dentro de lo éticamente razonable. A pesar de lo subjetivo que parezca este argumento, un país oferente no va a cooperar con los países en desarrollo para atacar la pobreza y los problemas que de ella se derivan, sin tener la certeza que el receptor va a aprovechar eficientemente esos recursos. Históricamente

una gran parte de los recursos que se reciben son despilfarrados como consecuencia de la corrupción y, por ende, no cumplen los objetivos planteados. Esto nos lleva a pensar que los donantes deberían condicionar cualquier tipo de ayuda, pero limitados a cuestiones relacionadas con el uso y aprovechamiento de esos recursos.

En esta misma lógica, los países donantes no deberían condicionar las asistencias por cuestiones de tipo ideológico como sucedía en el mundo bipolar de la Guerra Fría, y mucho menos deberían intentar comprar conciencias, manipular e intercambiar apoyos por posiciones de esos países a nivel internacional, por la necesidad que se tiene de recibir esos apoyos.

En la actualidad, presenciamos nuevas formas de condicionamientos que van más allá de las llamadas ideológicas. En el llamado "nuevo orden mundial" el respeto a los derechos humanos, el combate al narcotráfico, la democracia como sistema político y hasta la cooperación en el combate al terrorismo se han convertido en los nuevos mecanismos de condicionar a los países la cooperación. Esto contribuye de manera importante en la crisis de la cooperación para el desarrollo.

## 1.2. Actores de la cooperación para el desarrollo.

### 1.2.1. Los estados otorgantes de cooperación.

La comunidad de estados otorgantes de cooperación maneja un flujo anual que asciende aproximadamente a 50,600 millones de dólares<sup>22</sup>. Se encuentran en el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE (DAC), y a pesar de que su

<sup>22</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) Anexo Estadístico del Reporte de Cooperación para el Desarrollo 2002.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/52/9/1893143.xls>

actuación no tiene carácter grupal, definen y acuerdan pautas a seguir en dicha materia.

Regularmente los estados han llevado a cabo acciones tendientes a un manejo más autónomo de las acciones de cooperación. Así, algunos han creado agencias de cooperación para el desarrollo, lo que implica una responsabilidad permanente con este rubro, aunque muchos las utilicen como el organismo encargado de financiar, presionar o "comprar" las posiciones políticas de los países que necesitan su ayuda.

Es importante mencionar que todas las agencias para el desarrollo cuentan con requerimientos específicos que deben cubrir los países receptores para ser elegibles en los esquemas de cooperación: avances concretos en sus procesos democráticos, en sus políticas de liberación comercial y en la protección al medio ambiente y los derechos humanos. Después se evalúan los proyectos y su prioridad. A manera de ejemplo mencionaremos el comportamiento de la cooperación que otorgan algunos de los principales donantes.

Tabla de  
 FALTA DE

**Tabla. Total de Asistencia Oficial al Desarrollo de los estados otorgantes hacia países en desarrollo y organizaciones multilaterales (2001)**

<b>País</b>	<b>Flujos en millones de dólares</b>	<b>Flujos en % del PNB</b>
Estados Unidos	11,429	0,11
Japón	9,847	0,23
Reino Unido	4,579	0,32
Francia	4,198	0,32
Países Bajos	3,172	0,82
España	1,737	0,30

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) Anexo Estadístico del Reporte de Cooperación para el Desarrollo 2002.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/52/9/1893143.xls>

Estados Unidos cuenta con su Agencia de Asistencia Internacional (USAID por sus siglas en ingles), creada en 1961 por decreto del Presidente



principal donante de cooperación para el desarrollo, en términos de recursos netos de Asistencia Oficial al Desarrollo.<sup>24</sup>

La Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA por sus siglas en inglés) es un organismo del gobierno de Japón, creado en 1974, con el propósito de contribuir al desarrollo económico y social de los países en desarrollo. Sus acciones se centran en otorgar cooperación técnica y financiera no reembolsable, al igual que el envío de expertos y recepción de becarios. De tal forma, promueve la transferencia de tecnología, habilidades y conocimientos que sirvan para el desarrollo económico y social, el apoyo a la formación de recursos humanos; y contribuye a la estructuración de organizaciones y sistemas que coadyuven a la construcción de naciones en desarrollo más sólidas.

JICA cuenta con 56 oficinas representativas a lo largo de todo el mundo. La cooperación tipo AOD que otorgó para el año 2001 fue de un total de 9,847 millones de dólares<sup>25</sup>, en las siguientes modalidades: donaciones bilaterales, préstamos bilaterales, contribuciones a organismos internacionales, cooperación técnica y donaciones de ayuda, otorgándole prioridad a la cooperación bilateral.<sup>26</sup>

---

mejoramiento de hospitales, desarrollo de proyectos de conservación medioambiental e infraestructura.

<sup>24</sup> Cfr. [www.jica.org.mx](http://www.jica.org.mx)

<sup>25</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) Anexo Estadístico del Reporte de Cooperación para el Desarrollo 2002. *op. cit.*

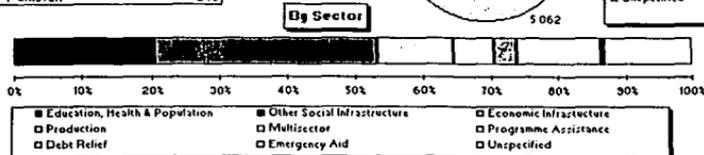
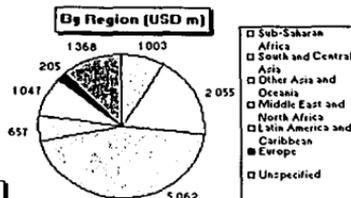
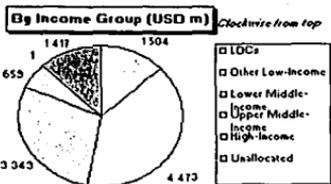
<sup>26</sup> Japan International Cooperation Agency: An Introduction to JICA, JICA, Tokyo, 1995, p.2.

**JAPAN**

Gross Bilateral ODA, 2000-01 average, unless otherwise shown

Net ODA	2000	2001	Change 2000/01
Current (USD m)	13 508	9 847	-27.1%
Constant (2000 USD m)	13 508	11 260	-16.6%
In Yen (billion)	1 456	1 196	-17.8%
ODA/GNI	0.28%	0.23%	
Bilateral share	72%	76%	
<b>Net Official Aid (OA)</b>			
Current (USD m)	-54	84	256.2%

Top Ten Recipients of gross ODA/OA (USD million)	
1 China	1198
2 Indonesia	1004
3 Thailand	901
4 India	747
5 Viet Nam	699
6 Philippines	697
7 Bangladesh	356
8 Sri Lanka	263
9 Tanzania	250
10 Pakistan	246



Source: OECD

La Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI) fue creada en 1988, siendo una de las agencias de mayor actividad en Iberoamérica, aunque no maneja montos tan grandes como otros países (otorga alrededor del 0,30 % de su PIB), si mantiene una presencia importante en el mundo en desarrollo.

Los objetivos de la AECI son elevar los niveles de salud de los países más necesitados, la alfabetización y la creación de mayores centros educativos, la cultura y aumentar el número de viviendas disponibles, respetar y ayudar a los grupos indígenas, atacar la pobreza extrema, etc. Para los países de América Latina y el Caribe, España es uno de los principales otorgantes de cooperación.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

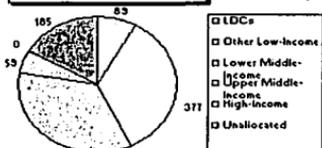
## SPAIN

Gross Bilateral ODA, 2000-01 average, unless otherwise shown

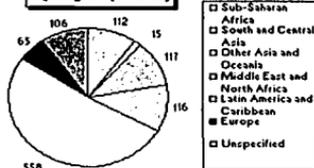
Net ODA	2000	2001	Change 2000/01
Current (USD m)	1195	1737	45.4%
Constant (2000 USD m)	1195	1720	43.9%
In Euro (million)	1296	1940	49.6%
ODA/GNI	0.22%	0.30%	
Bilateral share	60%	66%	
<b>Net Official Aid (OA)</b>			
Current (USD m)	12	14	19.6%

Top Ten Recipients of gross ODA/OA (USD million)	
1 Nicaragua	210
2 Indonesia	54
3 Morocco	49
4 China	44
5 Bolivia	35
6 El Salvador	34
7 Honduras	34
8 Bosnia and Herzegovina	30
9 Ecuador	28
10 Peru	27

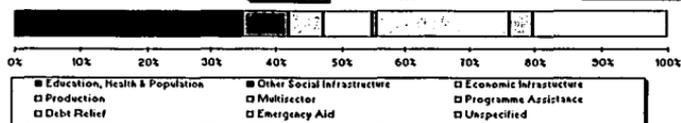
## By Income Group (USD m)



## By Region (USD m)



## By Sector



Source: OECD

Francia, a través de su Ministerio de Asuntos Exteriores, hace hincapié en que la democracia y los derechos humanos, al igual que el respeto al medio ambiente, son elementos básicos para otorgar cooperación para el desarrollo. En 1997 era considerado como el segundo donante mundial de cooperación, con un volumen de 6,348 millones de dólares (0,46% del PIB), sin embargo ha presentado disminuciones en la salida de cooperación en un 6,2%.<sup>27</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>27</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) Anexo Estadístico del Reporte de Cooperación para el Desarrollo 2002, op. cit.

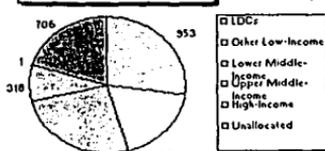
FRANCE

Gross Bilateral ODA, 2000-01 average, unless otherwise shown

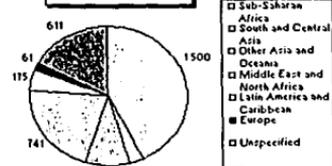
Net ODA	2000	2001	Change 2000/01
Current (USD m)	4 105	4 198	2.3%
Constant (2000 USD m)	4 105	4 253	3.6%
In Euro (million)	4 454	4 698	5.2%
ODA/GNI	0.32%	0.32%	
Bilateral share	69%	62%	
<b>Net Official Aid (OA)</b>			
Current (USD m)	1657	1324	-19.5%

Top Ten Recipients of gross ODA/OA (USD million)	
1 French Polynesia (OA)	410
2 New Caledonia (OA)	340
3 Egypt	244
4 Morocco	212
5 Poland (OA)	197
6 Côte D'Ivoire	195
7 Senegal	160
8 Cameroon	125
9 Tunisia	119
10 Mayotte	112

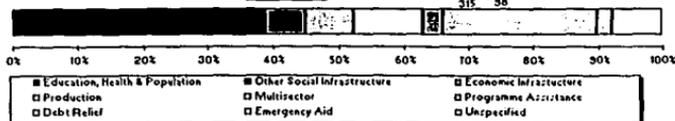
By Income Group (USD m) *Clockwise from top*



By Region (USD m)



By Sector



Source: OECD

La política de cooperación para el desarrollo de Países como Reino Unido giran en torno a esta redefinición de la cooperación internacional para el desarrollo y su compromiso de seguir aumentando sus flujos de cooperación hasta llegar al 0,7 por ciento prometido en las Naciones Unidas.

Por lo general, todos los países donantes tienen una política de cooperación para el desarrollo claramente definida en torno a sus intereses nacionales, enfocándose en regiones que no siempre son las más necesitadas, pero en donde podrían encontrar mayores beneficios; por ejemplo, algunos les dan prioridad a sus ex colonias. Resulta claro que la cooperación para el desarrollo debe dejar de ser un tema interesante de idealistas para convertirse en un tema de obvia urgencia y de prioridad internacional.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

México en 1998 creó el Instituto Mexicano para la Cooperación Internacional, un organismo desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Tenía una actividad destacada, recibiendo y otorgando cooperación, sin embargo, el Gobierno Federal lo desapareció por razones "tácticas de buen gobierno" y volvió a manejar la cooperación a través de una Dirección General de la SRE, como se hacía antes.<sup>28</sup>

### 1.2.2. La Organización de las Naciones Unidas (ONU)

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha jugado un papel importante en cuanto a la institucionalización de la cooperación internacional para el desarrollo. Como ya lo mencionamos, uno de los objetivos y principios de esta organización es la promoción de la cooperación entre los países para promover niveles de vida dignos de sus poblaciones.

Si bien la Organización de las Naciones Unidas no ha podido erradicar el flagelo de la guerra de la faz de la tierra, los grandes aciertos los ha tenido en lo referente a la cooperación internacional para el desarrollo y la ayuda humanitaria, fijando normas internacionales y siendo promotor de conferencias internacionales diversas, donde los países han expresado sus respectivas preocupaciones y compromisos.<sup>29</sup>

La Asamblea General ha promovido de diversas formas la idea de modificar las relaciones económicas internacionales para hacer menos problemática la brecha que existe entre los países desarrollados y los en

---

<sup>28</sup> México a su entrada en la OCDE perdió mucha de la cooperación que recibía, ya que si se consideraba a sí mismo como otorgante de cooperación, automáticamente se dejaba de ver como una prioridad para la comunidad internacional. Esto no implica que haya dejado de recibir cooperación, pero sí disminuyeron los montos de forma considerable.

<sup>29</sup> Las conferencias internacionales sobre el desarrollo son: Conferencia sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro, 1992), Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 1995), Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996), y Cumbre Mundial Sobre Financiamiento para el Desarrollo (México, 2002). Cfr. Naciones Unidas, *ABC de las*

desarrollo.<sup>30</sup> Así fue como en la década de los 60 se institucionalizó una estrategia internacional llamada los "decenios del desarrollo".

**TABLA. DECENIOS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO<sup>31</sup>**

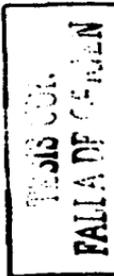
1960 - 1970	El primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1961-1970) esboza políticas amplias destinadas a lograr un crecimiento económico de por lo menos cinco por ciento anual en los países en desarrollo. En 1969 la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social pone énfasis en la interdependencia entre el desarrollo social y el económico.
1971 - 1980	La Estrategia Internacional para el Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1971-1980) pide la promoción de la cooperación económica internacional sobre una base justa y equitativa. En 1974 la Asamblea General, en período extraordinario de sesiones, pide que se establezca un Nuevo Orden Económico Internacional. Posteriormente, la Asamblea adopta la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los estados, que estipula el derecho de los estados a ejercer plena soberanía sobre su riqueza y recursos naturales.
1981 - 1990	La Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1981-1990) insta de nuevo a que se efectúen cambios en la economía mundial mediante negociaciones a nivel mundial. La Asamblea General, en período extraordinario de sesiones, pide que se establezca un Nuevo Orden Económico Internacional. Posteriormente, la Asamblea adopta la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los estados, que estipula el derecho de los estados a ejercer plena soberanía sobre su riqueza y recursos naturales.
1991 -2000	En período extraordinario de sesiones, la Asamblea General adopta la Declaración sobre la Cooperación Económica Internacional, es especial la reactivación del crecimiento económico y el desarrollo de los países en desarrollo. Posteriormente, adopta la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1991-2000), que identifica cuatro esferas prioritarias: pobreza y hambre, recursos humanos y desarrollo institucional, población y medio ambiente.

Regularmente, los decenios de desarrollo implementados por las Naciones Unidas estuvieron caracterizados por metas y objetivos

Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, Nueva York, 2001, p. 173.

<sup>30</sup> Para ahondar en el tema de la brecha Norte-Sur y el algún día llamado Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) ver: Ahmed Adakadersid . "Norte - Sur: Los grandes desafíos. Teoría y práctica del nuevo orden económico internacional", FCE, México, 1985.

<sup>31</sup> Esquema tomado de Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 139.



irreflexivamente planteados y prácticamente imposibles de alcanzar<sup>32</sup>. No fue sino hasta el cuarto decenio (la década de los noventa) que los objetivos planteados tuvieron un trasfondo más objetivo y racional.

Si bien las metas siguen sin alcanzarse, los avances han sido importantes: en primer lugar el reconocimiento de la necesidad de apoyar a los países menos desarrollados a alcanzar niveles de vida dignos, la creación de esfuerzos institucionales como la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo), el grupo de los 77, etc; asimismo podemos decir que gracias a los "decenios de desarrollo", comúnmente olvidados en la historia de los esfuerzos internacionales en pro del desarrollo, actualmente contamos con un sistema de cooperación internacional para el desarrollo edificado sobre bases y principios sólidos, que aunque se plantee la necesidad de reestructurarlos y adecuarlos a las nuevas realidades, otorgan certeza y confianza en estos esfuerzos.<sup>33</sup>

Conforme a la "Carta de las Naciones Unidas", el Consejo Económico y Social es el principal órgano coordinador de la labor económica y social de las Naciones Unidas y sus organismos operacionales. Es también el foro central para el debate de las cuestiones económicas y sociales internacionales y la elaboración de recomendaciones en materia de políticas.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Como un ejemplo de esto en el primer "decenio de desarrollo" se estableció que los países donantes deberían otorgar uno por ciento de su PNB a la asistencia a los países en desarrollo, lo que obviamente nunca sucedió.

<sup>33</sup> Para ahondar en los decenios para el desarrollo Cfr. Uldaricio Figueroa Pla, *Los Organismos internacionales*, Jurídica de Chile, Santiago de Chile 1991, pp. 258-272

<sup>34</sup> El Consejo tiene 54 miembros con mandatos de tres años. Cada miembro tiene un voto y el Consejo toma sus decisiones por mayoría simple. Sus funciones y poderes son: servir de foro central para el examen de los problemas económicos y sociales y la elaboración de recomendaciones de políticas dirigidas a los estados miembros y al Sistema de las Naciones Unidas; realizar o iniciar estudios, informes y recomendaciones sobre cuestiones de índole económica, social, cultural, educacional, de salud y conexas; fomentar el respeto y la observancia de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de todos; convocar conferencias internacionales y preparar proyectos de convención para someterlos a la consideración de la Asamblea General; coordinar las actividades de los organismos

Sin embargo, en muchas ocasiones el ECOSOC y sus políticas se han calificado de "letra muerta" o de poco funcionales, "[...] en la práctica, las facultades del ECOSOC resultaron ser limitadas y hasta la fecha no se han podido ejercer con toda claridad [...] no ha podido alcanzar sus objetivos, y ni siquiera ha logrado una buena coordinación de todo lo que el sistema de Naciones Unidas ofrece o hace [...]".<sup>35</sup>

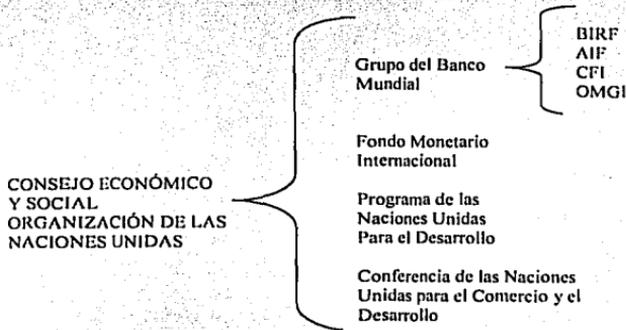


Gráfico. Organigrama Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Naciones Unidas, *op. cit.*

Es importante mencionar que la cooperación internacional para el desarrollo multilateral ha sido rebasada por la que se otorga bilateralmente, ya que esta última llega a ser más fluida, directa y sobre todo cuenta con mayores recursos. Al respecto, es significativo destacar que si es más fluida y cuenta con mayores recursos es porque ha sido históricamente utilizada por las políticas exteriores de las potencias para influir de diversas formas en los países necesitados.

---

especializados, mediante consultas y recomendaciones directas, o haciéndole recomendaciones a la Asamblea General y a los estados miembros; celebrar consultas con las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de asuntos que competen al Consejo, *Naciones Unidas, op. cit.*, p. 11.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es la "columna vertebral" del sistema de Naciones Unidas en relación a la cooperación internacional para el desarrollo, ya que es el principal mecanismo de administración, la mayor fuente de subsidios y el principal coordinador de las acciones de cooperación.

Fue establecido en 1965 mediante la fusión de dos programas anteriores de cooperación técnica de las Naciones Unidas, el Programa Ampliado y el Fondo Especial de las Naciones Unidas. El objetivo de esta fusión fue concentrar las acciones de asistencia técnica y financiación para el desarrollo en un solo programa, y así obligar a los países en desarrollo a formular planes integrales de desarrollo en conjunción con el PNUD y, por ende, terminar con solicitudes aisladas sin programación alguna como venía sucediendo.

Sus recursos provienen de contribuciones voluntarias de los estados miembros de las Naciones Unidas, que aportan aproximadamente 1.000 millones de dólares al año y cuenta con 185 miembros.

Los objetivos que persigue son promover un alto nivel de vida, desarrollo económico y el respeto y protección al medio ambiente como forma de desarrollo. Este organismo ha retomado el concepto de "desarrollo humano sostenible", como un intento para centrar el desarrollo en torno al ser humano, y tomar en cuenta factores como el desarrollo de la mujer, entre otros.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Victor L. Urquidí. "Hacia nuevas modalidades de cooperación internacional" En Soledad Loeza (coord.), *La cooperación internacional en un mundo desigual*. CEI-COLMEX, México, 1994, p. 33.

<sup>36</sup> El 90 por ciento de los fondos para programas básicos del PNUD van a 66 países donde vive el 90 por ciento de las personas más pobres del mundo. Los países receptores de cooperación para el desarrollo administrada por el PNUD aportan la mitad de los costos totales de los proyectos mediante recursos humanos, instalaciones, etc. Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 146

Dentro del sistema de Naciones Unidas, se encuentran el Grupo del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Surgen de los acuerdos de Bretton Woods en 1944. Y actualmente aunque con cierta autonomía, ambas instituciones participan activamente en la cooperación internacional para el desarrollo.

En 2002, el Banco Mundial suministró \$ 19.500 millones de dólares a países en desarrollo y trabajó en más de 100 economías en desarrollo, ofreciendo financiamiento y conocimientos especializados para ayudarles a reducir la pobreza<sup>37</sup>.

Los directivos del BM resaltan que no son un Banco como tal, sino que la institución se comporta más como un organismo especializado de las Naciones Unidas, a través de sus dos componentes, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Este último, en el 2002, dedicó mas de ocho mil cien millones de dólares al financiamiento de 133 proyectos.<sup>38</sup>

La AIF otorga créditos y donaciones y es la principal fuente del mundo de asistencia en condiciones concesionarias, especialmente destinada a países que no tienen capacidad de adquirir créditos en condiciones normales.

Los países en desarrollo, de un ingreso más alto y que tal vez puedan acceder a créditos normales, reciben préstamos del BIRF. El plazo de pago es mas largo que en los créditos comerciales, y deben ser destinados únicamente para programas que tengan como fin último mejorar el nivel de vida de la población de los países.

<sup>37</sup> [http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/WhatistheWorldBank\\_SP.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/WhatistheWorldBank_SP.pdf)

<sup>38</sup> *Idem*

Además de estos dos, en el Grupo del Banco Mundial hay otros tres organismos. La Corporación Financiera Internacional (CFI), que promueve la inversión privada proporcionando apoyo en sectores y países que son considerados de alto riesgo. Otro es el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), el cual otorga garantías a los inversionistas frente a riesgos políticos en países en desarrollo. Por último, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), que busca solucionar diferencias entre inversionistas y los países en los que éstos operan, en materia de inversión.

El Fondo Monetario Internacional, por su parte, tiene objetivos distintos que no se relacionan directamente con el desarrollo de los países, sino que busca facilitar la cooperación monetaria internacional, ayudar a sus miembros al proporcionarles temporalmente recursos financieros para que corrijan desajustes de su balanza de pagos. Es así que proporciona créditos temporales a los miembros que experimentan dificultades financieras, asistencia técnica y financiera.

### 1.2.3. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El Banco Interamericano de Desarrollo es un banco de desarrollo regional que surgió de la necesidad de contar con un organismo que atendiera los problemas de desarrollo en América Latina. Fue establecido en 1959 con el propósito de contribuir a impulsar el progreso económico y social de la región.<sup>39</sup>

El Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo está conformado por la

Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). La primera fue establecida con el objetivo de respaldar financieramente a empresas privadas de pequeña y mediana escala, por medio de préstamos, inversiones, líneas de crédito a intermediarios financieros para sub préstamos, líneas de crédito con instituciones financieras para préstamos conjuntos, inversiones en fondos de capital privados y garantías para emisiones en mercados de capital.<sup>40</sup>

El Fondo Multilateral de Inversiones, por su parte, fue creado en 1992 para promover la viabilidad de las economías de mercado en la región. Es un fondo autónomo administrado por el BID, y es la principal fuente de recursos no reembolsables de cooperación técnica para el desarrollo del sector privado de América Latina y el Caribe. Cuenta con contribuciones de USD \$1.300 millones para préstamos, inversiones y donaciones.

No hay que perder de vista que el BID es una institución bancaria que funciona de forma similar a la banca nacional. Para los préstamos del capital ordinario al sector público, los períodos de amortización varían de 15 a 25 años, y las tasas de interés son muy similares a las del mercado. Además, se cuenta con el Fondo para Operaciones Especiales que financia préstamos a los países menos desarrollados en condiciones concesionales hasta por USD \$10.000 millones.

No podemos dudar de la importancia que el BID ha tenido para el desarrollo de América Latina y el Caribe. Otorga cooperación técnica internacional hasta por USD \$1.670 millones (2001), en proyectos no

---

<sup>39</sup> Actualmente el Banco cuenta con 46 países miembros, de los cuales 26 son prestatarios de América Latina y el Caribe y 20 son no prestatarios. Estos últimos son Canadá, Estados Unidos y 18 países externos

reembolsables; de la misma forma, coopera estrechamente con otras entidades como el FMI, el BM, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).

Tomando en cuenta que las principales agencias calificadoras de Estados Unidos dan a los bonos del BID la calificación AAA, que es la más alta, y se ha convertido en un ejemplo a seguir para otros bancos regionales de desarrollo. El BID está llamado a desempeñar un papel fundamental en el desarrollo de la región.

#### 1.2.4. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico fue fundada el 30 de septiembre de 1961, sustituyendo a la antigua Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE).<sup>41</sup> Su mandato era el de colaborar en la reconstrucción de los sistemas de mercado, promover la eficacia económica y el libre comercio y la contribución al desarrollo de los países industrializados y del Tercer Mundo.

Los objetivos de la OCDE son promover la ayuda económica y social en su área de acción y estimular y armonizar los esfuerzos a favor del desarrollo de los países. La OCDE no ofrece créditos ni es un cuerpo negociador, sino que es un foro para ayudar a los gobiernos miembros en el desarrollo de sus

---

<sup>40</sup> Su capital autorizado es de USD \$700 millones y su capacidad de endeudamiento puede alcanzar los USD \$ 3.000 millones. Cfr. <http://www.iadb.org>

<sup>41</sup> La OECE era un fondo creado en 1948 con administración norteamericana y canadiense, bajo el Plan Marshall, para la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial.

economías<sup>42</sup>, por medio del establecimiento de políticas pautas, estudios, diagnósticos, análisis de diversos temas, como las barreras arancelarias, los impuestos internacionales, las estadísticas, la protección al medio ambiente, la ayuda al desarrollo, ciencia y tecnología, energía y agricultura.

La OCDE cuenta con el Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC por sus siglas en inglés) que es el encargado de planificar y fomentar la asistencia que los países miembros otorgan. Fue creado en 1961 y cuenta con 22 miembros y sus funciones son analizar los proyectos de ayuda, cómo se gastan y si acatan las prioridades acordadas para un crecimiento económico que abarque a toda la población y sea sustentable, en términos de crecimiento poblacional y medio ambiente.<sup>43</sup>

El DAC es considerado el club de los donantes, ya que integra a los miembros de la OCDE donantes de cooperación internacional para el desarrollo. Cuenta con una lista en la cual se encuentran los países que son elegibles para ser receptores y es revisada cada tres años.<sup>44</sup>

#### 1.2.5. El sector privado

El Sector Privado es uno de los nuevos actores reconocidos como importantes en la cooperación internacional para el desarrollo. Existen dos tipos de actores privados, los de carácter no lucrativo como las Organizaciones de la Sociedad Civil, y los de carácter lucrativo como las empresas. Estas últimas han participado de forma creciente en la cpd. Por lo general financian proyectos de

<sup>42</sup> El Consejo es el cuerpo supremo y está compuesto por un representante de cada uno de los 29 Estados miembros. El Consejo se reúne regularmente por medio de embajadores.

<sup>43</sup> <http://OECD.orgdac/html/hdw.htm> . *How the OECD's Development Assistance Committee Works*. Martes 30 de abril, 2002, 18:30 hrs.

inversión, conceden ayuda técnica y financiera.

El sector privado antes era considerado como demasiado desorganizado e inmerso en sus propios intereses como para ser un actor fiable en la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, en los últimos años ha tomado una relevancia importante que incluso llega a rebasar en montos a la AOD.<sup>45</sup>

En la redefinición del sistema de cooperación se reconoce al sector privado como el nuevo "motor" del desarrollo.. Las tendencias son claras y se pretende que en la tarea del desarrollo, la Asistencia Oficial para el Desarrollo no es suficiente para combatir los rezagos, es ahí donde se piensa el sector privado como coadyuvante.

### 1.3. Evolución de la cooperación internacional para el desarrollo

#### 1.3.1. Orígenes

Si bien la idea de los países desarrollados de apoyar a los menos favorecidos en sus intentos por alcanzar un desarrollo de sus capacidades no es nueva, para un análisis de los orígenes del sistema internacional de cooperación que conocemos actualmente, debemos remontarnos al fin de la Segunda Guerra Mundial y a la creación de una nueva organización internacional (ONU), ya que a partir de ese momento inició su institucionalización, mediante la creación de organismos, tomando así un rango relativamente importante dentro de la agenda internacional.

Al estar por terminar la Segunda Guerra Mundial se gestó, con base en

---

<sup>44</sup> En la famosa "lista del DAC" se encuentran actualmente todos los países de Centroamérica. Cfr. [www.oecd.org/htm/M00024000/M00024669.htm](http://www.oecd.org/htm/M00024000/M00024669.htm)

<sup>45</sup>En 1996, 238,000 de los 304,000 millones de dólares de los países donantes que entraron en los países en desarrollo fueron recursos privados, y solo 66,000 millones de dólares fueron fondos oficiales incluidos fondos que no son considerados como asistencia oficial para el desarrollo, Naciones Unidas, *op cit.* p. 143.

el deseo de paz por parte de los países, una nueva organización llamada Naciones Unidas con el propósito de evitar la guerra y promover el desarrollo de los países pobres.

La Carta de San Francisco firmada en esa ciudad estadounidense en 1945, tras muchos esfuerzos de los países en desarrollo, incluye, como parte fundamental del actuar de esa organización, promover el progreso social y elevar el nivel de vida. En el mismo tenor tiene como uno de sus principales principios "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión[...]".<sup>46</sup>

Así mismo, se logró incluir un capítulo IX que trata de la cooperación internacional económica y social, donde se establecen principios como la promoción de niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social. Particular relevancia tiene también la creación del Consejo Económico y Social (ECOSOC) establecido en el capítulo X e investido con amplias funciones como hacer estudios, análisis y recomendaciones en la materia de su competencia.<sup>47</sup>

El Plan Marshall,<sup>48</sup> que implementó Estados Unidos para la

---

<sup>46</sup> Capítulo 1, Artículo 3. *Carta de las Naciones Unidas*, Versión Oficial, Departamento de Información Pública, Nueva York.

<sup>47</sup> Capítulo X, Artículo 62, *Idem*.

<sup>48</sup> Los fondos del Plan Marshall se otorgaron como donativo, a condición de que el producto en moneda local de las ventas de los artículos importados al amparo del mismo se depositaran en cuentas especiales de "contraparte" (*counter part funds*) que a su vez se reciclarían, vía crédito o en formas no onerosas para la expansión de las actividades económicas, técnicas y otras en los propios países europeos. Parte de los fondos se pudieron gastar en compras a los Países latinoamericanos y otros (*off-shore purchases*), ayudando de alguna manera a la reactivación de las actividades comerciales y a la recuperación (si así se le puede llamar) de América Latina en la posguerra. Ver Urquidí, *op. cit.* p. 28.

reconstrucción de Europa, se considera un antecedente de la cooperación internacional para el desarrollo en la modalidad de la cooperación horizontal, ya que en términos de donación Europa recibió alrededor de 9,000 millones de dólares. Gracias a estos fondos los estados europeos pudieron pagar importaciones de materias primas, productos semielaborados, bienes de capital, etc., y crear nuevas bases de crecimiento.<sup>49</sup>

Aun cuando hubo flujos millonarios para la reconstrucción de Europa, en América Latina la historia fue distinta, ya que se les anunció que no habría Plan Marshall para los países latinoamericanos, instándoseles a liberalizar su comercio y a finalizar las actividades proteccionistas, ya que ese supuestamente sería su camino a seguir hacia el desarrollo.

En esa lógica ciertos organismos se fueron gestando y dándole un carácter institucional a este esfuerzo, como la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), las instituciones de Breton Woods, y las Naciones Unidas mismas y sus organismos especializados.

### 1.3.2.Desarrollo

Con los años, la idea de la cooperación para el desarrollo fue tomando un carácter mucho más global, ya que se empezó a tomar conciencia que el desarrollo era base fundamental para un mundo pacífico. Si bien la asistencia que se daba en aquel entonces estaba completamente ideologizada, en el contexto de las tensiones bipolares, se puso un énfasis relativamente relevante en esta cuestión.

Truman, como Presidente de Estados Unidos en 1945, anunció a su

---

<sup>49</sup> *Idem.*

Congreso, en el marco de los veintidós puntos, el inicio de la política de cooperación que habría de implementar, con lo que se le dio un fuerte impulso a las actividades ya iniciadas por Naciones Unidas.<sup>50</sup>

Bajo los auspicios del llamado "punto cuarto", Estados Unidos con la "Administración para el Desarrollo Internacional (AID), y la mayoría de los países de elevada etapa de desarrollo, empezaron a crear sus propios programas bilaterales de asistencia y cooperación".<sup>51</sup>

Naciones Unidas, en particular la Asamblea General, a petición de los países en desarrollo, como ya vimos anteriormente, declaró la década de los sesenta como la primera década del desarrollo, tomando relevancia a nivel internacional. En esta década se crearon instituciones, como el PNUD, que han colaborado de manera importante a la creación del actual sistema de cpid.

La crisis de la cooperación internacional para el desarrollo empieza a gestarse "durante los años setenta, ante la inestabilidad económica y financiera internacional surgida de las crisis de los energéticos, y por otras causas concurrentes, los programas bilaterales empezaron a debilitarse".<sup>52</sup>

Los países donantes empezaron a sentir la frustración de la desilusión, al cuestionarse si realmente los programas de cooperación eran plenamente eficaces, si es que los países beneficiarios tenían verdaderos avances de los mismos y si valía la pena seguir otorgando considerables montos a la asistencia.

"En los años ochenta a raíz de los sacudimientos del mercado energético mundial [...], y de los factores de retracción del impulso Norteamericano en pro de la cooperación internacional por vías multilaterales,

---

<sup>50</sup> *Idem*

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 36

surgieron nuevos elementos adversos que se manifestaron en fuertes desequilibrios macroeconómicos, fiscales y de comercio exterior entre los países de mayor nivel de desarrollo. En particular, el déficit presupuestario de Estados Unidos y su acompañante, el de su balanza comercial, han servido de pretexto, o de razón, para desentenderse de la cooperación internacional (para el desarrollo) y, en especial, del liderazgo antes practicado por ese país".<sup>53</sup>

Al caer el mundo bipolar se pensaba que los recursos destinados a la carrera armamentista iban a ser redirigidos al desarrollo de los países pobres. Los países de América Latina se quedaron esperando asistencias que fueron concentradas en los países ex socialistas para apoyar su inserción en el mundo capitalista.

Los académicos se planteaban en aquel entonces tres escenarios posibles: una multipolaridad y una mayor facilidad de flujos de cooperación, la conformación de grupos de poder con bases económico-regionales, provocando una reducción de la cooperación internacional, y la liberalización de un volumen importante de recursos financieros al disminuir el gasto militar.<sup>54</sup>

En el primer escenario se pensaba el regreso a una "multipolaridad" donde no existiera la hegemonía total de un Estado particular en el mundo. Se estimaba que se provocaría un importante flujo de recursos por parte de los países desarrollados, en aras de mantener esa conveniente condición. Ese análisis fue hasta cierto punto ingenuo, ya que Estados Unidos fue el mayor beneficiado de la Segunda Guerra Mundial, se consolidó como el hegemón y

---

<sup>52</sup> *Idem*, p. 37.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 40. Hay que recordar que la década de los ochenta ha sido catalogada como la "década perdida" para América Latina, donde los niveles de crecimiento fueron prácticamente nulos y las políticas de ajuste estructural, como condicionante para recibir préstamos, estuvieron al orden del día.

<sup>54</sup> Ver Ojeda en Loeza, *op. cit.* p. 18.

la potencia tanto militar como económicamente preponderante a nivel internacional.

El segundo escenario, que fue el menos alejado de la realidad, se refiere a la conformación de grupos de poder no en base político-ideológicas, sino más bien económico regionales. Ciertamente, la motivación que daba la guerra fría de otorgar ayudas con el objetivo de ganar aliados ya era inexistente. En este escenario, la cooperación internacional para el desarrollo se ha dado parcialmente en términos de intereses regionales.

En el tercer escenario, se pensaba que se liberaría un volumen importante de recursos financieros, debido a la reducción del gasto militar de las grandes potencias, fue poco afortunado. Efectivamente se liberaron mayores recursos, pero estos fueron concentrados en los países de las economías ex socialistas para apoyar su re-inserción en la economía de mercado.

En los umbrales del nuevo siglo, la sociedad internacional empezó a tomar conciencia de las condiciones de abandono en la que se ha mantenido a la cooperación internacional para el desarrollo y de la gravedad que han tomado los problemas que se habían pretendido erradicar. Es por esto que en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas se firmó la Declaración del Milenio, donde Jefes de Estado y de Gobierno de 187 países se fijaron metas claras y precisas, aunque poco realistas, en el combate a la pobreza y en cuanto a la financiación del desarrollo. Se argumentó la crisis y el abandono de los objetivos planteados en los decenios del desarrollo y un sinnúmero de programas. En el próximo apartado haremos un análisis de la situación actual de la crisis de la cooperación internacional para el desarrollo,

las estrategias que se ha planteado la comunidad internacional y las alternativas de cooperación que se buscan.

#### 1.4. La crisis del sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

La crisis que sufre el sistema internacional de cooperación para el desarrollo no es nueva, tiene varias décadas gestándose y el citado sistema se encuentra actualmente en un período de transición y renovación.

En 1984 la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció una Comisión que arrojó el llamado "Informe Brandt", el cual puso de relieve el abandono en que se encontraba la cooperación económica y técnica internacional e insistió en la conveniencia de que se rectificaran las políticas que en la materia eran ya en esas fechas negativas o declinantes en algunos de los principales países altamente desarrollados.<sup>55</sup>

Hablamos de una crisis del sistema internacional para el desarrollo, ya que los flujos que se otorgan han sufrido una disminución grave en las últimas décadas, y a pesar de las importantes cantidades que se han otorgado, la situación de los países pobres no ha mejorado. De hecho se han mostrado retrocesos en los niveles de vida de muchos países, lo que nos plantea el problema de la efectividad de los instrumentos internacionales para el desarrollo.

Los flujos de asistencia cayeron substancialmente para la década de los 90 en términos reales y para 2001 fueron 20% menores que en 1990 (en términos de inflación ajustados). La asistencia experimentó, como conjunto del PNB de los donantes, una fuerte caída en sus niveles del 0.33% en 1990 a

---

<sup>55</sup> Victor Urquidí, *op. cit.*, p. 40.

0.22% en el 2000. También podemos comentar que los flujos de asistencia han caído en alrededor de 7% de 1990 al 2000. En el decenio de 1990 el promedio anual de asistencia oficial al desarrollo a todos los países en desarrollo ha sido de unos 60,000 millones de dólares.<sup>56</sup>

Los objetivos arrojados por la Cumbre del Milenio son una muestra fiel de la desesperación de la comunidad internacional por contar con instrumentos que subsanen las grandes fallas que se han tenido y poner al desarrollo como centro de las prioridades (ver anexo 10 . Los objetivos de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas).

Como reacción a la crisis, la cooperación internacional para el desarrollo se encuentra en una etapa de transición. Se requiere una redefinición de los medios e instrumentos para combatir los rezagos, una participación más activa de los nuevos actores que han surgido y la búsqueda de nuevos modelos de cooperación. En el marco de la renovación de este sistema existen corrientes de pensamiento que, incluso, han justificado la desaparición de la asistencia oficial al desarrollo, lo que nos obliga a buscar alternativas.

Podemos dividir los factores que influyen decisivamente en esta crisis en estructurales y coyunturales.<sup>57</sup> Por estructurales podemos enunciar: 1) El cambio que las relaciones internacionales han tenido en los últimos años; y 2) el cambio de acepción del concepto tradicional de desarrollo.

Los factores coyunturales tienen un peso determinante, son: 1) la situación económica de los donantes, 2) la exclusión de la lista de elegibles de

---

<sup>56</sup> World Bank, *op. cit.*, p. 22

<sup>57</sup> Retomamos la metodología que utiliza José Antonio Alonso en "La Eficacia de la Ayuda, crónica de decepciones y esperanzas", en J. A. Alonso y P. Mosley, *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Ed. CIDEAL, Madrid, 1999. p. 72

algunos de los países tradicionalmente receptores de cooperación,<sup>58</sup> la fungibilidad de la ayuda<sup>59</sup>, 4) la fatiga de los donantes, 5) la oposición interna de los países donantes, 6) el surgimiento de nuevas condicionalidades ("buen gobierno", derechos humanos, democracia, gobernabilidad, lucha contra la corrupción), 7) la desorganización y falta de coordinación de los organismos de cooperación y de los actores, 8) la discrecionalidad y unilateralidad para otorgar la ayuda, 9) la protección excesiva de los países desarrollados en términos comerciales, 10) la ayuda ligada.

Efectivamente, uno de los argumentos que los países donantes han otorgado para justificar la reducción de sus aportaciones para el desarrollo es su mermada situación económica. Si bien la recesión económica por la cual atraviesan ciertos países donantes es temporal, incide de forma determinante en la crisis. Sin embargo, si los países donantes no han cumplido con las obligaciones a las que ellos mismos se han comprometido en cuanto a los montos que otorgan<sup>60</sup>, no tiene que ver exclusivamente con la reducción de su capacidad económica, sino también por cuestiones políticas.

Existen, por ejemplo, fuertes opositores al interior de los países donantes a que se sigan financiando a los países pobres, sin tomar en consideración la real necesidad que tienen de esos recursos. Se les reclama su incapacidad de gobierno, su corrupción, etc. Lo anterior implica el surgimiento de nuevas condicionalidades como el llamado "buen gobierno", que incluye el respeto a los derechos humanos, una probada democracia, un clima de

---

<sup>58</sup> Aunque varios autores mencionan este factor como parte de la crisis, habría que recordar que muchos receptores de cooperación se han convertido en donantes, por lo cual se les ha reducido o dejado de otorgar la ayuda.

<sup>59</sup> Más adelante nos referiremos a este concepto.

governabilidad, etc.<sup>61</sup>

Lo anterior ha conducido a la llamada "fatiga de los donantes". En vista de los pocos progresos que se han alcanzado a nivel internacional en la promoción del desarrollo, y los grandes recursos que se han otorgado, los donantes han empezado a reducir sus flujos de AOD de forma considerable, por su poca efectividad.

Sin embargo, esta reducción de los flujos financieros de AOD tiene mucho que ver con la presencia del sector privado como nuevo actor en la cipd, y la importancia que ha tomado últimamente la inversión extranjera directa como motor del desarrollo.<sup>62</sup>

Podemos sumar a los factores coyunturales la falta de coordinación de los organismos y actores dedicados a la cooperación para el desarrollo. Existe por una parte, una grave desorganización, duplicación de funciones, contradicciones y errores en que los donantes han caído; y por la otra, la ausencia de coherencia en las políticas de los donantes, y la discrecionalidad y unilateralidad con la que el donante toma las decisiones en materia de ayuda.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Los únicos países que han cumplido con el 0,7% de su PIB fijado por la ONU fueron Dinamarca (1,01%), Noruega (0,83%), Holanda (0,82%), Luxemburgo (0,80%) y Suecia (0,76%). Cfr. [www.aeci.es](http://www.aeci.es).

<sup>61</sup> Estas nuevas condicionalidades hacen aún más difícil que un país pobre con debilidad institucional sea elegible para la ayuda.

<sup>62</sup> La asistencia total que fue otorgada alcanzó 54 billones USD en 2000, esto fue solamente un tercio de lo que en IED al desarrollo se invirtió en los países en desarrollo. (167 billones, lo que en sí, en cuanto al total de la inversión que fueron 1.5 trillones, fue una mínima fracción). World Bank, *op. cit.* p. xv.

<sup>63</sup> Una de las grandes contradicciones es el tema de los HIPC (*Highly Indebted Poor Countries*). En 1998 la deuda externa de los países en desarrollo alcanzó los 2,3 billones de dólares y el servicio de esa deuda superó los 238.000 millones de dólares, lo que representa 4.4 por ciento del PIB de los países en desarrollo, un porcentaje que supera el gasto público total en educación de ese grupo de países –situado en 3,6 por ciento del PIB en 1994– y que duplica holgadamente su gasto público en sanidad –2,1 por ciento en 1990. Es por lo anterior que los países pobres altamente endeudados han abogado a nivel internacional por la condonación de sus deudas externas y así poder dedicar esos recursos a la promoción de su desarrollo interno. Los donantes, simplemente establecieron el grupo "París 21" para estudiar la posibilidad y llegaron en el marco del G7 a los llamados acuerdos de Colonia, pero no han resuelto en concreto nada hasta el momento. Cfr. Alonso y Mosley, *op. cit.* . p. 108

Dentro de las fallas que los donantes han tenido están, por ejemplo, que durante la guerra fría se guiaron por objetivos geopolíticos y que dada la diversidad de motivaciones, no es sorprendente que la ayuda no haya atendido los efectos esperados en cuanto al crecimiento económico y reducción de la pobreza. También podemos argumentar que inicialmente "pusieron demasiado énfasis en proyectos aislados sin tomar en cuenta el ambiente propicio para el crecimiento de los países".<sup>64</sup> Tampoco es extraño que no se hayan alcanzado los objetivos si no se había buscado una integralidad en la búsqueda y promoción del desarrollo.

Los donantes, al igual que los organismos internacionales, cayeron en el error de imponer reformas estructurales a los países receptores, que si bien pretendían corregir ciertos errores en sus economías, causaron serios estragos sociales. Las llamadas políticas de ajuste estructural (PAE) no tuvieron el éxito que se pretendía, ya que atacaban directamente a los sectores sociales más vulnerables.

Al disolverse el mundo bipolar, los donantes concentraron su ayuda no en los países pobres que esperaban la hora en que se les fijara como prioridad, sino en los países de Europa del Este, cuyas economías eran centralmente planificadas y buscaban apoyarlos en su transición a la economía de mercado. Esto se llegó a ver como un desacierto, ya que si bien era necesario asistirlos en dicho proceso, la ayuda se concentró y se dejaron de lado otros países también necesitados.

Además, a pesar de esa concentración de la ayuda en los países ex socialistas, "muchas economías en transición de los países de Europa del Este

---

<sup>64</sup> Ver el estudio que el Banco Mundial realizó sobre la efectividad y el papel de la asistencia para el desarrollo, World Bank, *op. cit.*

y Asia Central, han sufrido fuertes retrocesos en sus niveles de vida y aumentos en los índices de pobreza durante la década de 1990".<sup>65</sup>

El comercio se considera parte fundamental de la promoción del desarrollo, siendo así otro de los grandes errores, la protección excesiva de los países desarrollados en forma de subsidios, a ciertos sectores de sus economías como la agricultura, mermando las importaciones y limitando la competitividad de los países en desarrollo.<sup>66</sup>

Por otra parte, existe lo que se le ha llamado la "ayuda ligada", que se presenta cuando los donantes otorgan cooperación únicamente en los países y sectores en los cuales pretenden obtener beneficios concretos y no en el ánimo de combatir los rezagos globales.

Sin embargo, no todo han sido errores de los países donantes. Los países receptores también han incurrido en fallas que han provocado una reducción de los recursos para el desarrollo.

En los primeros tiempos de la cooperación para el desarrollo ya se hablaba de la "fungibilidad de la ayuda". White le reconoce a Singer la titularidad de ese concepto, cuando en 1965 se refirió a que "el impacto marginal de la ayuda no está ligado necesariamente a la actividad para la cual se dona".<sup>67</sup> Esto significa que si un gobierno recibe ayuda para financiar un proyecto determinado, ello supone la liberalización de recursos propios que puedan ser utilizados para otros fines (y no necesariamente ligados al

---

<sup>65</sup> World Bank, *op. cit.*, p. Xi.

<sup>66</sup> Las estimaciones de las ganancias para los países en desarrollo de la Ronda de Uruguay varían desde los 13 billones de dólares al año a los 86 billones, siendo esta última cifra superior al total de cualquier ayuda otorgada. En la llamada Ronda de Doha al igual que en la última reunión en Cancún en 2003, se ha buscado una solución al problema de los subsidios, no teniendo éxito las negociaciones por la reticencia de los países desarrollados.

<sup>67</sup> Howard White, *Algunas consideraciones sobre el futuro de la ayuda*, en J. A. Alonso y P. Mostley, *op. cit.*, p. 137.

desarrollo). En otras palabras, es cuando los recursos de la ayuda se presentan más como sustitutivos que como complementarios de los recursos domésticos comprometidos por el receptor.<sup>68</sup>

Esta situación ha estado debidamente fundamentada en varios estudios, sin embargo los donantes no han podido tomar acciones para contrarrestarla ya que no existen mecanismos eficaces de evaluación y seguimiento.

Ahora bien, los factores estructurales que influyen en la crisis del sistema de cooperación internacional para el desarrollo los identificamos como el cambio mismo del sistema internacional por una parte, pasando de un sistema bipolar a uno que consideramos todavía se encuentra en transición; y por otra, el cambio de acepción del concepto tradicional de desarrollo.

Las motivaciones de los donantes en el antiguo sistema de guerra fría eran suficientes para mantener con vida un instrumento de política exterior como lo era la asistencia al desarrollo. Los fundamentos que le daban vida se vinieron abajo junto al Muro de Berlín y al acabarse la guerra fría, su uso como instrumento de política exterior también cambió. Esto no implica que en la actualidad ya no se utilice como factor de presión, sino que cambiaron sus motivaciones fundamentales, justificándose así para los donantes una reducción de los flujos.

Por otra parte, cuando los instrumentos para promover el desarrollo a nivel internacional fueron diseñados se relacionaba directamente al desarrollo con el crecimiento económico. Al pasar los años, la agenda de desarrollo se fue ampliando para abarcar cuestiones como los problemas medioambientales, la equidad de género, salud, educación, "buen gobierno", etc. La idea del

---

<sup>68</sup> Cfr. Alonso y Mosley, *op. cit.* p. 78.

desarrollo evolucionó más allá del mero ingreso y por ello, los objetivos al tener mayores elementos que atacar, son más difíciles de alcanzar.<sup>69</sup>

*"el entendimiento del desarrollo y de la cooperación para el desarrollo ha pasado por un cambio fundamental. Se ha expandido para tomar en cuenta más directamente a los mercados, las sociedades y gobiernos que interactúan y evolucionan (en su participación) [...] el desarrollo sustentable podrá ser alcanzado solo por medio de estrategias integradas y coordinadas por los actores que incorporen elementos clave en lo social, económico, ambiental, y político. Todos los componentes – macroeconómicos, financieros, estructurales, sociales y humanos– deberían ser conjuntados en una gran estrategia a largo plazo".<sup>70</sup>*

Por los problemas que mencionamos anteriormente se justificó la llamada a una conferencia internacional en el seno de Naciones Unidas en la cual se atendieran estos problemas y se buscara centrar la atención internacional en el problema del desarrollo. La premisa fundamental es que hay que buscar los mecanismos necesarios para financiar el desarrollo ya que los objetivos enmarcados en la Declaración del Milenio estaban cada vez más alejados de su posible cumplimiento.

Es así que en marzo de 2002 se realizó en Monterrey, México, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.<sup>71</sup> De forma innovadora participaron las instituciones financieras internacionales, países receptores y donantes, empresarios y la sociedad civil; poniendo así de manifiesto la importancia neta que implica la participación de todos los actores involucrados en el desarrollo.

<sup>69</sup> En términos periodísticos se le pudiera llamar la "whole enchilada del desarrollo" (sic).

<sup>70</sup> Cfr. CAD – OCDE, *On Common Ground*, Anexo a Development Assistance Committee – OECD, "1999 Development Co-operation report", París 2000, Pág. 38. Traducción libre.

<sup>71</sup> Sus objetivos fueron promover la cooperación internacional en seis áreas: aumentar la movilización de los recursos financieros al interior de los países; incrementar las corrientes de inversión privada internacional y ampliar su alcance; abrir el acceso a los mercados y asegurar regímenes comerciales justos y equitativos; fortalecer la asistencia oficial para el desarrollo (AOD); resolver los problemas de la deuda en los países en desarrollo; mejorar la coherencia y estabilidad de los sistemas monetarios, financieros y comerciales mundiales y regionales y promover la justa representación de los países en desarrollo en la toma de decisiones internacionales

El llamado Consenso de Monterrey definitivamente tiene una importancia absoluta en la definición de un nuevo sistema de cipa ya que se han retomado los elementos que se considera necesario reformar para cumplir los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio. Sin embargo se ha calificado a dicho consenso como "letra muerta" ya que no establece los mecanismos precisos para cumplir con sus objetivos, y no se otorgan elementos para una reestructuración que ponga fin a los vicios que hemos mencionado.

---

## 2. La cooperación internacional para el desarrollo México-Centroamérica: el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.

Debido a la crisis de la cooperación internacional para el desarrollo que analizamos en el capítulo anterior, donde los flujos de cooperación han disminuido y la competencia por los recursos existentes ha crecido provocando que sea más difícil acceder a ellos; los países subdesarrollados deberán crear sus propios mecanismos y fincar sus relaciones en la cooperación sur – sur.

Aún cuando la cooperación sur-sur no tenga un alto contenido financiero, sino de cooperación técnica e intercambio de experiencias, la búsqueda de una menor dependencia a los vaivenes de la economía de los países donantes, los deberán hacer pensar en un "co-desarrollo". Las relaciones de cooperación entre México y Centroamérica (CA) son muestra de ello.

La relación de cooperación de México con Centroamérica, ha sido caracterizada a lo largo de la historia, por una creciente en función del reconocimiento de la importancia geopolítica de esta región para México.

La cooperación internacional para el desarrollo tiene en esta región uno de sus mas grandes retos y un campo fértil para la consecución de verdaderos programas que contribuyan al objetivo compartido de la eliminación de los problemas comunes. La cooperación entre México y Centroamérica actualmente ha tomado rumbos y dimensiones envidiables para otras regiones. Es por ello que pretendemos en este capítulo hacer un recuento de la década en donde se tomaron las acciones sustantivas y se crearon las instituciones que han permitido esta realidad.

Para lograr lo anterior en primer lugar haremos un análisis de los

antecedentes de la cooperación de México y Centroamérica, para después hacer un recuento de su historia a través del Mecanismo de Cooperación y Concertación Política de Tuxtla (Mecanismo de Tuxtla), exitoso instrumento de cooperación que ha marcado la historia de las relaciones de la región.

### 2.1. Antecedentes

Para la década de los setenta el protagonismo internacional que México trató de llevar a cabo en su política exterior, obligó a nuestro país a acercarse a Centroamérica como una estrategia para la consecución de ese objetivo. Hasta entonces las relaciones diplomáticas y comerciales eran de bajo nivel.

Sin embargo, no fue sino hasta el estallido de la crisis en Centroamérica cuando México tomó conciencia de la importancia real de la región en términos de seguridad nacional. Unos meses antes de dicha crisis, en 1980, se firmó el llamado Acuerdo de San José entre México, Venezuela y Centroamérica para el abastecimiento de energéticos a la región. Este mecanismo que persiste en la actualidad, es la punta de lanza de la cooperación energética con la región.<sup>72</sup>

Ante un contexto internacional permeado del conflicto ideológico Este-Oeste y de una Guerra Fría, el conflicto en Centroamérica tomó caminos inesperados y México, por su contigüidad geográfica, no podía permanecer estático.

Centroamérica recibió asistencia internacional en grandes cantidades, principalmente por parte de Estados Unidos que veía en su propia zona de influencia un latente peligro de infiltración comunista, sobre todo en los casos

de El Salvador, Nicaragua y Guatemala.<sup>73</sup> Este es un claro ejemplo de la utilización de la cooperación para el desarrollo como un instrumento de política exterior.

México participó activamente en los intentos por solucionar el conflicto. Otorgó asistencia a la región y, sobre todo, apoyó a movimientos revolucionarios principalmente a los sandinistas en Nicaragua. La cooperación en esos momentos se tornó netamente politizada.

Ante la crisis económica de México a principios de la década de los ochenta, se vio sesgado su protagonismo en la región y las acciones de cooperación sobre todo en cuanto a asistencia económica y financiera se vieron mermadas. México pago grandes costos por su protagonismo y su enfrentamiento con Estados Unidos, sin embargo el reconocimiento por su acción a través del grupo diplomático llamado Contadora, provocó críticas, pero imprimió a la política exterior mexicana de un amplio reconocimiento a nivel internacional.

Uno de los principales postulados de las aportaciones mexicanas en este grupo diplomático fue el insistir en no enmarcar este conflicto dentro de la confrontación ideológica Este- Oeste y voltear hacia las causas reales como lo son la pobreza, la marginación, la falta de oportunidades políticas y la exclusión que en todos los ámbitos sufrían las sociedades centroamericanas.

México no pudo sostener su activismo y se volvió en si mismo y aunque no se desentendió del proceso de pacificación, su situación interna no le

---

<sup>72</sup> El Acuerdo de Cooperación Energética de San José asegura el abastecimiento de petróleo a la región centroamericana en términos preferenciales, liberando recursos que son destinados a programas de combate a la pobreza y desarrollo.

<sup>73</sup> Nicaragua fue un caso muy notorio, ya que cuando el sandinismo llegó al poder fue considerado una verdadera amenaza para los intereses estadounidenses. En este caso

permitía tener un mayor protagonismo. En esos momentos nuestro país empezaba a alinearse con Estados Unidos en la posible entrada al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT), y tuvo que ceder en su participación como actor en el proceso de paz.

Así, México no participó activamente en el nuevo mecanismo de participación llamado Esquipulas, que logró tiempo después una relativa pacificación en las zonas en conflicto.

Llegada la pacificación, la cooperación para el desarrollo que recibía Centroamérica por parte de las naciones desarrolladas disminuyó considerablemente y México encaminó esfuerzos para cubrir el vacío de cooperación.

La política de cooperación internacional para el desarrollo que emprende México tiene su fundamento en el artículo 89 fracción X de la Constitución Política, donde uno de los principios de normativos política exterior que habrá de observar el Ejecutivo en sus relaciones internacionales será la cooperación internacional para el desarrollo.<sup>74</sup>

Hay que reconocer que la cooperación internacional que México empezó a llevar a cabo de manera creciente no obedeció únicamente al compromiso con el desarrollo de los hermanos países de Centroamérica, sino por el aprendizaje de que, por una parte, las condiciones de marginación y pobreza de sus vecinos de sur le afectaba directamente y, por otra, que en función de evitar futura inestabilidad política y social se debían tomar las acciones pertinentes.

---

particular fue donde Estados Unidos y México tuvieron sus principales diferencias, Estados Unidos apoyando a la llamada contra y México a los sandinistas.

<sup>74</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, 133ª edición. México, 2000. p. 76.

Así, vemos que efectivamente el compromiso de México hacia Centroamérica por su desarrollo y progreso no es únicamente por "buena voluntad", sino por una concepción de seguridad nacional. En esta lógica se empezaron a formar las instituciones pertinentes, y en 1989 se creó la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica que dio un marco institucional a la cooperación y el compromiso para con los países vecinos.

## 2.2. El Mecanismo de Diálogo y Concertación entre México y Centroamérica

Tomando en cuenta que para asegurar una paz duradera en la región debían existir mecanismos permanentes de diálogo y cooperación, que busquen dar solución a los problemas comunes, México convocó a los mandatarios Centroamericanos a participar en una Cumbre de Presidentes de la región donde se discutieran y derivaran de los temas regionales las acciones de cooperación pertinentes.

La importancia histórica de este llamado es indudable, los países de Centroamérica se empezarían a reunir después de un amargo proceso de pacificación, aunque no concluido todavía, a concertar posiciones y a iniciar una nueva etapa en sus relaciones. Se puede decir que es el regreso a su "hermandad centroamericana".

El llamado Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla es un envidiable instrumento que ha permitido a México y Centroamérica reforzar la cooperación regional, llevar posiciones conjuntas a foros multilaterales, e imprimir a las relaciones de la región un carácter privilegiado en el contexto

internacional, y aunque "el Mecanismo" todavía no nace formalmente en esta cumbre de Jefes de Estado, el inicio fue históricamente valioso.

### 2.2.1. Declaración de Tuxtla Gutiérrez (Tuxtla I)

El 10 y 11 de enero de 1991, en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, capital del estado de Chiapas en México, se celebró la primera reunión Cumbre de Presidentes de México y Centroamérica. Como lo mencionábamos anteriormente los países de Centroamérica reconstruían sus relaciones bajo el liderazgo de México.<sup>75</sup>

Se tomaron como puntos de partida, además de los lazos históricos de hermandad y la identidad de aspiraciones de sus pueblos y gobiernos, los avances hacia la pacificación de la región, que la paz es un factor *sine qua non* para alcanzar una mejor situación económica y social y se distinguen problemas comunes que habrán de ser abordados de manera conjunta mediante la cooperación.<sup>76</sup>

Muchos aspectos fueron abordados en esta Declaración, seguridad, armamento, se congratularon mutuamente por los pocos, o muchos relativos acuerdos y avances en materia de paz. Todos los declarantes reiteraron la necesidad de que se incremente el apoyo internacional a Centroamérica, ciertamente por el palpable "olvido" de la región por parte de la comunidad

---

<sup>75</sup> Es importante mencionar que ni Belice ni Panamá participaron en esta Cumbre. Centroamérica hasta este momento se consideraba como únicamente Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica. Belice por formar parte de las ex colonias Británicas y por tener una historia y cultura distintas; y Panamá, por haber formado parte de la Gran Colombia no eran consideradas parte de la región.

<sup>76</sup> Los problemas reconocidos son el tráfico ilícito de estupefacientes, la proliferación de armamentos, los flujos migratorios y de refugiados, el deterioro del medio ambiente, las desigualdades en el sistema comercial internacional, la deuda externa y la factura petrolera.

internacional, a través de la enorme reducción de los apoyos y la Asistencia para el Desarrollo en la región.

Dos factores resaltan por su influencia en el "olvido" de Centroamérica por parte de los donantes. En primer lugar, la caída del mundo bipolar y el surgimiento a los ojos de los donantes de cooperación de los países de Europa del Este como países que había que apoyar para su inserción a la economía de mercado<sup>77</sup>. En segundo lugar, la región centroamericana ya no constituía una verdadera amenaza a la seguridad internacional. Algunos autores toman en cuenta la llamada "fatiga de la cooperación"<sup>78</sup> aunque en estos momentos no se desarrolla como lo llegó a hacer tiempo después.

Estados Unidos, y los principales países donantes, habían reducido los montos de su cooperación con Centroamérica a favor de los países de Europa del Este<sup>79</sup>. Alemania, por ejemplo, primer oferente de cooperación de la Unión Europea, otorgó en 1986 recursos financieros a los países centroamericanos por 516.5 millones de dólares. Dicho monto disminuyó a 110.7 mdd en 1989 y todavía más, a 42.8 mdd en 1990. En el período 1990-1994 los recursos alemanes otorgados a Centroamérica fueron de 70 mdd en promedio al año.<sup>80</sup>

Efectivamente, Centroamérica ya no constituía una amenaza para la seguridad internacional, ya que la Guerra Fría había desaparecido y ya no existía un peligro de infiltración comunista en el área de influencia

---

"Declaración de Tuxtla Gutiérrez", Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, *Cooperación México – Centroamérica: Documentos básicos*, México 1993, Tomo I, pp. 33-43

<sup>77</sup> Cfr. Juan Gustavo Galindo, *Los países europeos en transición, la antigua Unión Soviética y la Cooperación Internacional* en Soledad Loaeza (Coord.), *op. cit.*, p. 227.

<sup>78</sup> Se le llama "fatiga de la cooperación" a la reticencia de los donantes a seguir financiando acciones de cooperación por los escasos resultados que se han adquirido y a los limitados recursos de los que disponen.

<sup>79</sup> Cfr. Enrique Verruga Filloy, "La política mexicana de cooperación internacional" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 61, IMRED, SRE, México, 2000, pp. 250-251

<sup>80</sup> Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, *Inventario de acciones de cooperación México – Centroamérica* CMCC, México 1996, Tomo V, pp. 18.

estadounidense. Es absurdo pensar que es necesario que exista un conflicto armado para que los países donantes no olviden y presten apoyo a una región.

Se puso atención al problema del medio ambiente. En 1990 los centroamericanos pusieron en marcha la proclama "Hacia un Nuevo Orden Ecológico de Cooperación Internacional", y en ocasión de esta Declaración de Tuxtla, se invitó al Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, a participar en la Comisión Centroamericana de Medio Ambiente y Desarrollo.<sup>81</sup>

Las acciones de cooperación no fueron desglosadas en la Declaración y no se entró en particularidades. Sin embargo, se reconocieron esfuerzos como la creación de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y se inscribió en la misma fecha un Acuerdo General de Cooperación entre México y los cinco países de Centroamérica<sup>82</sup>. A la Declaración de Tuxtla se le anexó también el Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica.<sup>83</sup>

Es importante mencionar que la cooperación bilateral tomó una mucho mayor importancia que la cooperación regional como tal. Más adelante ahondaremos en este fenómeno, explicando la razón y el por qué la cooperación regional tiempo después empezó a tomar mayor importancia.

Después de la Declaración de Tuxtla de 1991 no se llevaron a cabo ni las reuniones de la Comisión México-Centroamericana ni se programó otra reunión cumbre entre los presidentes. No fue sino hasta 1996 que se realizó la

---

<sup>81</sup> Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, *Documentos B...*, op. cit., p. 37

<sup>82</sup> En el Acuerdo General de Cooperación se creó como el marco que oriente, norme y ordene las acciones de cooperación que habrán que seguir los países. De este acuerdo surgió la Comisión Mexicano-Centroamericana que debería ser el órgano encargado de la cooperación regional. Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, "Acuerdo General de Cooperación" en *Cooperación México - Centroamérica* . . . Op. Cit, p. 58.

<sup>83</sup> Un programa de cooperación como ya hemos visto en el capítulo anterior es un conjunto de proyectos específicos de cooperación. El Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica se constituyó como el conjunto de proyectos y acciones de cooperación emprendidos por las diferentes dependencias del sector público, privado y académico bajo los auspicios de la CMCCA, *Ibidem*, P. 8

siguiente. Muchos factores influyeron en que la cooperación, a pesar de haber "arrancado", no haya caminado como se esperaba, habría que analizar los problemas y prioridades de los países para entenderlo.

Ante la situación interna que los países de la región sufrían en estas fechas no es sorprendente que la cooperación, a pesar de sus logros, haya tenido resultados limitados. Un mes después de la celebración de la Cumbre en Tuxtla se llevaron a cabo elecciones en Nicaragua, resultando triunfadora Violeta Barrios de Chamorro, derrotando así al sandinismo. Esta transición influyó directamente en la cooperación, ya que los asuntos de recomposición nacional fueron la prioridad. En El Salvador no fue sino hasta 1992 que con los Acuerdos de Chapultepec se llegó a una pacificación, siendo larga la reconciliación y reconstrucción nacional.

Guatemala fue un caso *sui generis*, ya que llegó a la pacificación hasta 1996 mediante la firma del Acuerdo de Paz, Firme y Duradera, siendo éste el que más se tardó en la construcción de una paz relativa. Panamá también tuvo sus problemas tiempo atrás debido a la operación "causa justa" en la cual Estados Unidos culpó al Presidente Manuel Antonio Noriega de estar involucrado en narcotráfico y, en violación a toda norma internacional, invadió ese país y tomó preso al General Noriega en 1989, y devolvió el poder a Guillermo Endara, a quien se le había arrebatado la presidencia.

Por su parte, en 1991, México se encontraba a punto de iniciar negociaciones para un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá y se encontraba en una modernización a ultranza. Al mismo tiempo, se propuso una mayor participación en los asuntos internacionales y lo hizo activamente en organizaciones multilaterales

internacionales e ingresó, a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)<sup>84</sup>, al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y fue promotor y anfitrión de la Cumbre Iberoamericana<sup>85</sup>. Además del TLCAN, México buscaba firmar acuerdos de libre comercio con otros países como Colombia, Venezuela, Chile, etc.

Los países Centroamericanos, por su parte, se propusieron, aun sin tener concluidos los procesos de pacificación, retomar sus esfuerzos de integración surgidos en la década de los sesenta, los cuales habían fracasado. Fue por ello que en 1991 los países de Centroamérica (menos Belice) firmaron el Protocolo de Tegucigalpa, en el cual se acordaron el marco jurídico y el ordenamiento institucional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), entrando en vigor en 1993.<sup>86</sup>

Hay que mencionar que no es que México se haya "olvidado" de los países centroamericanos, sino que sus prioridades se ampliaron, pudiéndolo observar con la extensión del margen de acción de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCCC) hacia el Caribe.<sup>87</sup> El ingreso de nuestro país a otros mecanismos de cooperación reforzó su política de cooperación y su prestigio internacional, pero mermó considerablemente la cooperación con Centroamérica.

En 1994 entró en vigor el TLCAN y al mismo tiempo surgió el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Así la estabilidad política que tanto se

---

<sup>84</sup> México ingresó a la OCDE en 1994. Ver [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<sup>85</sup> La Cumbre Iberoamericana surgió a iniciativa de España con motivo de la celebración de los 500 años del descubrimiento de América. La intención fue establecer un foro anual de diálogo, concertación política y cooperación para el desarrollo. La primera cumbre fue celebrada en 1991 en la ciudad de Guadalajara, México. Cfr. *Balances y Perspectivas de la Cooperación Iberoamericana 1991-2001*, Secretaría de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 2002, p. 7.

<sup>86</sup> Cfr. [www.sgsica.org](http://www.sgsica.org), 19 de marzo de 2002.

<sup>87</sup> Marco Antonio Alcázar, "La cooperación con Centroamérica y el Caribe", en Jorge Alberto Lozoya, *op. cit.*, p. 103

presumía en México se vino abajo y sumando los asesinatos de corte político en el contexto de las elecciones presidenciales de ese año, habría mucho que rehacer.

Así la inestabilidad y las prioridades nacionales de los países de Centroamérica y México no proporcionaron condiciones favorables a la cooperación regional. La conclusión de los procesos de paz y de democratización de los países centroamericanos, la reconstrucción de su sistema de integración para dotar de las instituciones comunes necesarias, y el proceso de modernización en México y después su inestabilidad política limitaron las posibilidades de una mayor cooperación regional.

Sin embargo, consideramos que a pesar de los inconvenientes mencionados entre 1991 y 1996, que limitaron la cooperación regional, se dieron pasos sustantivos para una nueva etapa de la cooperación, como la incorporación de México como socio extrarregional al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).<sup>88</sup> Además, la cooperación bilateral tuvo una acción importante que nos permite seguir argumentando que la cooperación entre México y los países de Centroamérica creció de manera sustantiva.

Bajo la presidencia de Ernesto Zedillo la cooperación regional tomó un nuevo rumbo, y dos años después de su toma de posesión, se celebró la Segunda Reunión de Jefes de Estado y Gobierno de Centroamérica y México (Tuxtla II).

### 2.2.2. Segunda Reunión de Jefes de Estado y Gobierno de Centroamérica y México (Tuxtla II)

---

<sup>88</sup> México ingresó al BCIE en noviembre de 1992 con una aportación de 122.5 millones de dólares. Ver [www.bcie.org](http://www.bcie.org)

Como presidente electo de México, Ernesto Zedillo visitó los países del istmo centroamericano, reafirmando el compromiso de México de continuar las acciones de cooperación y reforzar la cooperación regional. Estas visitas tuvieron un impacto positivo en las relaciones regionales ya que después de un período en el que la cooperación regional estuvo limitada, se vislumbraba el inicio de una nueva etapa.

En este contexto se celebró el 16 de febrero de 1996, en San José de Costa Rica, la Reunión de Jefes de Estado y Gobierno de Centroamérica y México (Tuxtla II), incluyendo ya a Panamá y Belice como parte de la región centroamericana.

En la Declaración surgida de esta reunión se concibió un concepto clave para las futuras relaciones de México y Centroamérica, la llamada "asociación privilegiada", que permitirá entre otros aspectos "[...] establecer y reforzar una relación de socios en los terrenos del comercio de bienes, servicios e inversiones, así como de la promoción y el financiamiento del desarrollo, e impulsar una intensa relación de cooperación regional, técnica, científica, educativa y cultural, en apoyo a los principios y objetivos de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)".<sup>89</sup>

Esta reunión fue el nacimiento formal del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla para "[...] analizar en forma periódica y sistemática los múltiples asuntos regionales, hemisféricos y mundiales que son de interés común; concertar posiciones conjuntas ante los distintos foros multilaterales; avanzar hacia el establecimiento de una zona de libre comercio; impulsar

---

<sup>89</sup> Declaración Conjunta de la Reunión de Jefes de Estado y Gobierno de Centroamérica y México, Tuxtla II", en Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica, *La Cooperación Mexicana con Centroamérica Documentos Básicos 1996*, CMCC, México 1997, p. 3.

proyectos económicos conjuntos y acordar acciones de cooperación regional, en todos los ámbitos, en apoyo al desarrollo sostenible del área.<sup>90</sup>

En la misma Declaración se toma nota del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, que suscribieron los países centroamericanos en la XVII Reunión de Presidentes Centroamericanos, que se considera de suma importancia a la luz de las nuevas amenazas que enfrentan los países centroamericanos como el narcotráfico, la lucha contra la pobreza, entre otros.

Acordaron realizar una reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los ocho países al menos cada dos años, eligiendo una sede rotativa.

En aquella Declaración ya se comprometían a cumplir los objetivos derivados de la V Cumbre Iberoamericana en torno al tema indígena, al igual que se buscaba la eficiente inserción de los países en varios procesos, entre ellos el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); se subrayó la importancia de que México se haya constituido como socio extrarregional del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Se incluye también la promoción al turismo, la construcción de infraestructura y transporte en el fortalecimiento de sus relaciones económicas. Se reafirma la convicción de que la cooperación internacional constituye un medio eficaz para fortalecer la solidaridad y el desarrollo regional, y consolidar los procesos de paz y estabilidad. En el Plan de Acción se comprometieron a realizar tareas de cooperación técnica para "[...] iniciar el estudio de factibilidad para la construcción de la red vial de Centroamérica, Belice y México, así como para el estudio y diseño de carreteras y puentes que conecten Puerto Cortés –

---

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 3.

Guatemala – Belice con México con el fin de incrementar el intercambio comercial y facilitar el tránsito por el corredor de la Ruta Maya".<sup>91</sup>

De la misma forma se comprometieron a continuar con el proyecto de interconexión energética de los países del área, por una parte; y promover el establecimiento del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), por la otra. Ambos proyectos se mantienen en la actualidad bajo otras modalidades, al igual que los esfuerzos de cooperación para el combate a la pobreza y los de prevención de desastres naturales.<sup>92</sup>

Asimismo, se busca reforzar la cooperación regional contando ya los instrumentos e instituciones que lo permitan, y se busca otorgar una mayor relevancia a la ejecución de proyectos de alto impacto para el desarrollo de la región. Al igual se reconoce por primera vez la importancia de otros sectores y se busca impulsar una mayor participación del sector privado, organizaciones sociales y las instituciones educativas y culturales en los esfuerzos de cooperación regional.

El Plan de Acción surgido de Tuxtla II enmarca las acciones particulares que habrán de llevarse a cabo, con el propósito de definir, evaluar y dar seguimiento a los acuerdos regionales y en particular al Plan, se acordó que el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla sostendría una reunión anual a nivel de cancilleres y una de la Comisión de Alto Nivel que se integraría por tres subcomisiones para hacer más eficiente la administración de los temas: las de Asuntos Políticos; de Asuntos Económicos, Comerciales y Financieros; y de

<sup>91</sup> Plan de Acción de la Declaración de San José (Tuxtla II), *Mimeo*, SRE- CMCCA. P. 21.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 16.

Cooperación Regional. Además, se acordó sostener una reunión de Presidentes y Jefes de Estado por lo menos cada dos años.<sup>93</sup>

En ese mismo Plan de Acción los países se comprometieron a reanudar el proceso de negociación para el Tratado de Libre Comercio entre México y El Salvador, Guatemala y Honduras, llamado "del triángulo del norte"; al igual que concluir las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de México con Nicaragua y las propias con Panamá.

Aquí habrá que resaltar que los países asumieron el compromiso de una vez concluidos los procesos de negociación comercial de los países de Centroamérica con México, se deberá iniciar de inmediato negociaciones para lograr la convergencia en un solo TLC entre Centroamérica y México en el menor plazo posible,<sup>94</sup> objetivos que hasta hoy no se han podido cumplir, ya que Panamá y Belice no terminan de negociar las modalidades de su liberalización comercial con México.

Esta reunión y el establecimiento del Mecanismo fue con un impulso a las relaciones México-centroamericanas debido a varios aspectos. En primer lugar, la participación de Belice y Panamá; Belice por compartir frontera con México, y Panamá, con la que se reconstruían relaciones. En segundo lugar, la creación del Sistema de Integración de Centroamérica (SICA) y la adopción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), provocó que Centroamérica surgiera como un actor aparte, como un ente que representa más que la simple suma de los siete países del istmo.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> *Ibidem.* p. 1.

<sup>94</sup> *Ibidem.* P. 5.

<sup>95</sup> Melba Georgina Hernández Juárez, *De Tuxtla a Panamá: Una revisión de la cooperación regional de México hacia Centroamérica en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez 1991-2001*. Tesis que para obtener el grado de Maestra en Cooperación

En tercer lugar, la creación del Mecanismo abrió el camino para que la cooperación mexicana hacia Centroamérica despegara con paso firme no solamente por haberse comprometido las partes a realizar reuniones de evaluación del Plan de Acción sino también porque se oficializó, en el nivel regional, el diálogo entre dos instituciones coordinadoras, la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCCA) y la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SG-SICA), lo cual disminuiría la dispersión de los esfuerzos que los gobiernos centroamericanos realizaban por separado en torno a sus demandas de cooperación al gobierno mexicano<sup>96</sup> y, por ende, una mayor cooperación regional. En cuarto lugar, una amplia cualidad comprendida en el Plan de Acción favorecía la identificación de nuevas fuentes de financiamiento, y el fortalecimiento de la capacidad de negociación de las partes comprometidas, pues ahora se permitiría que éstas pudieran recurrir de manera concertada a terceros países que se mostraran interesados en impulsar acciones mancomunadas.<sup>97</sup>

Sin duda alguna, el reconocimiento de esa "asociación privilegiada" y la creación del Mecanismo de Diálogo de Concertación fueron pasos sustantivos que junto a la CMCC y la creación del SICA, imprimieron a la cooperación regional un carácter institucional que aportaría una mayor certeza para el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Regularmente, los programas de cooperación no cuentan con un mecanismo de evaluación y, aunque se adquirió el compromiso de evaluar el seguimiento e impacto del Plan de Acción, no fue sino hasta unos años después que se empezó a llevar a cabo.

Podemos resaltar que ya se distinguía la construcción de infraestructura, transporte y la promoción al turismo como claves en el fortalecimiento de sus relaciones económicas. Al igual se empezaba a reconocer la participación de otros actores no gubernamentales en la exitosa consecución de los objetivos planteados en la cooperación regional.

Otros proyectos han persistido hasta la actualidad como lo es el Corredor Biológico Mesoamericano, la Interconexión Energética y el Combate a la Pobreza.

Dos años después de la segunda reunión de Tuxtla se llevó a cabo la tercera Reunión Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica y México (Tuxtla III).

### 2.2.3. Tercera Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (Tuxtla III)

En la ciudad de San Salvador, El Salvador, el día 17 de julio de 1998, se llevó a cabo la Reunión Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica y México (Tuxtla III), destacando varios temas de la agenda política, económica y de la cooperación para el desarrollo.

Uno de los principales puntos a resaltar es la creación de una unidad de seguimiento permanente de los compromisos, actividades y acciones emanadas de mandatos del Mecanismo de Tuxtla, dotándolo así de un instrumento para medir el impacto real de los acuerdos de cooperación.

En esta Declaración se reitera el compromiso de impulsar la construcción del ALCA y confirman igualmente el compromiso de establecer un

Tratado de Libre Comercio entre México y Centroamérica en cuanto se terminen las negociaciones existentes de México con los países de la región.

En esta Declaración se destaca el reconocimiento de la importancia de un Gasoducto Regional México – Istmo Centroamericano, incluyéndose en la lista de mega proyectos de gran impacto que buscan impulsar.<sup>98</sup>

Es de suma importancia resaltar el uso de *Mesoamérica* como un concepto que, aunque no es nuevo, se empieza a utilizar como un referente geográfico-histórico-cultural para definir una región de México y los países del istmo. En la Declaración de Tuxtla III se pone en marcha la Red Informática Mesoamericana, que se enmarca en el Programa de Cooperación Mesoamericano en Tecnologías de la Información. Mas adelante analizaremos mas a fondo las implicaciones del uso de este concepto.

En esta misma Declaración se reconocen los avances de las negociaciones del establecimiento del "Mundo Maya" para lograr una política de "cielos abiertos" y establecer acuerdos para facilitar los vuelos comerciales entre la zona sur sureste de México y Centroamérica.

Se destaca la concentración de la agenda de trabajo del Plan de Acción en las áreas prioritarias definidas en la reunión de cancilleres de 1997 y la adopción del Programa de Cooperación Regional de Cooperación México – Centroamérica 1998-2000 (PRCMC).<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> En la actualidad se siguen tomando acciones firmes para la realización del gasoducto, y no únicamente los países del Mecanismo de Tuxtla están interesados, ya Venezuela y Colombia han mostrado su interés por apoyar y participar en dicho proyecto. *Liberan Venezuela y Colombia recursos para Gasoducto*, Reforma, México 29 de abril, 2003.

<sup>99</sup> Dicho Programa comprende trece proyectos en seis áreas prioritarias: educación, medio ambiente, salud, turismo, agricultura y ganadería, y la prevención y atención de desastres. "Declaración Conjunta de la III Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla" en Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, *La cooperación Mexicana con Centroamérica: Documentos Básicos 1998*, México 1999. p. 18

**TABLA. PROYECTOS SURGIDOS DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN REGIONAL MÉXICO-CENTROAMÉRICA<sup>100</sup>**

ÁREA DE ACCIÓN	PROGRAMA	OBJETIVO
EDUCACIÓN	Programa Regional México-Centroamérica sobre Educación a Distancia,	Capacitar a profesores y técnicos centroamericanos en la aplicación del modelo de telesecundaria y en el uso de nuevas tecnologías educativas.
	Programa de Intercambio Académico México-Centroamérica	
	Programa de Cooperación Mesoamericano en Tecnologías de la Información mediante una Red de Fibra Óptica	La incorporación de nuevas tecnologías para el fomento de la educación a distancia entre instituciones de educación superior.
MEDIO AMBIENTE	Corredor Biológico Mesoamericano	Establecer a través de los territorios mexicano y centroamericano una red de áreas protegidas de sus zonas de amortiguamiento, ligadas por corredores de diversas formas de uso de la tierra.
	Mejoramiento de la calidad del Agua Potable y Apoyo a la Conformación del Plan de Acción de Recursos hídricos Centroamérica	Reducir y controlar los riesgos a la salud relacionados con la calidad del agua potable, por la relación que existe entre ésta y la disminución de enfermedades de origen hídrico
SALUD	Proyecto de Prevención y Control de ITS/ VIH/ SIDA con Especial atención a la Población Migrante	Prevención y control del VIH/SIDA y otras Infecciones de Transmisión Sexual con especial atención en poblaciones móviles, tales como trabajadores y trabajadoras sexuales, camioneros, marineros y migrantes
	Proyecto de Salud Reproductiva y Atención Perinatal	Contribuir al desarrollo de los programas de higiene reproductiva establecidos en los países centroamericanos, con el fin de mejorar las condiciones de sanidad de la población
	Paquete básico de Salud Escolar	Proporcionar a los sectores de salud y educativo de los países de la región una herramienta para brindar atención médica integral a los alumnos de educación básica y a sus familias.
	Proyecto de Fortalecimiento de la Prevención y Control de Enfermedades Transmitidas por Vectores	Abatir la Mortalidad y Morbilidad Provocadas por Enfermedades Endémicas en Centroamérica y México como el paludismo, dengue etc.

<sup>100</sup> Dirección de Cooperación con Centroamérica, Expediente de Documentos, Cuadro *Programas de Cooperación Regional México - Centroamérica 1998-2000 (Tuxtla III) Actividades de 1999*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México 2000. pp. 3-4.

	Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Áreas de Riesgo en México y Centroamérica.	Contribuir al desarrollo humano integral de las poblaciones residentes en áreas geográficas afectadas por condiciones de marginalidad socioeconómica.
TURISMO	Proyecto de Fomento a la Calidad y Excelencia de los Servicios Turísticos	Desarrollar una cultura de capacitación, privilegiando la calidad y la excelencia para asumirla en el ámbito regional como elemento fundamental para el fomento y el desarrollo de la actividad turística.
AGRICULTURA Y GANADERÍA	Programa Regional Fitozoosanitario	Crear un entorno propicio para consolidar una zona libre de plagas y enfermedades en la región mediante el establecimiento de un cordón fitozoosanitario.
PREVENCIÓN DE DESASTRES NATURALES	Proyecto de Prevención y Atención de Desastres Naturales	Diseñar y adoptar medidas conducentes a evitar o reducir los efectos de los fenómenos naturales en América Central.

Este cuadro es una muestra de cómo la cooperación internacional puede llegar a ser una realidad concreta. Estos proyectos derivados del Programa Regional de Cooperación México-Centroamérica son un primer ejemplo de lo fructífera que puede llegar a ser la cooperación. Aunque no todos los proyectos se llevaron a cabo en su totalidad, por los destrozos ocasionados por el Huracán *Mitch*,<sup>101</sup> sí tuvieron avances importantes en su área de acción.

Tuxtla III dio a la cooperación regional un carácter de continuidad y demostró que sobre la base de objetivos concretos se podía llegar a una cooperación con frutos palpables. Aunque los logros fueron limitados, como ya lo mencionamos, la cooperación en la región fue institucionalizada y por ende consolidada.

<sup>101</sup> El Huracán *Mitch* llegó en octubre de 1998 al istmo de Centroamérica dejando a su paso cerca de 10,000 muertos y una estimación del monto total de los daños por \$ 6,300 millones de dólares. Para efectos de esta investigación solo mencionamos la participación tremendamente activa que México tuvo en el rescate, y apoyo a la reconstrucción, ganándose un prestigio internacional y el agradecimiento y reconocimiento de los países de Centroamérica.

#### 2.2.4. Cuarta Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. (Tuxtla IV)

El 25 de agosto de 2000, en la ciudad de Guatemala, se llevó a cabo la Cuarta Reunión Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.

En la Declaración emanada de esa cumbre existen un sin número de acuerdos y conceptos a destacar. En primer lugar se reconoce en los considerandos que se comparte la región mesoamericana "constituida por una zona geográfica de grandes recursos naturales, de amplia diversidad biológica y ambientalmente privilegiada, determinada por un complejo sistema montañoso que se extiende desde el centro de México hasta el occidente de Panamá, así como por la convergencia de los océanos Pacífico y Atlántico".<sup>102</sup>

Este reconocimiento de la región mesoamericana viene a consolidar lo que llamamos en el apartado anterior un referente geográfico-histórico-cultural común. La región llamada Mesoamérica definirá el curso de la cooperación en los próximos años; y si bien solo toma en cuenta una parte de México, (lo que implicaría un conflicto por no considerar la región norte), ello es porque además de los elementos culturales que comparte la región, comparte también condiciones de atraso y marginación similares. El mismo problema surge del concepto "Comunidad Mesoamericana de Naciones", ya que la región mesoamericana de México sólo abarca nueve entidades federativas (Puebla, Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Quintana Roo, Chiapas, Campeche y Yucatán).

<sup>102</sup> *Declaración Conjunta de la IV Cumbre de los Jefes de Estado y de gobierno de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.* Mimeo. SRE. p. 1.

Sin embargo es sumamente interesante analizar las implicaciones de la utilización de este concepto. Podríamos mencionar que se deja de hablar de mexicanos y centroamericanos para hablar de mesoamericanos, lo que constituye un factor más de identidad, cayendo en el peligro de institucionalizar la identidad común que los ciudadanos mexicanos del sur sureste puedan tener con los países de Centroamérica. Si bien actualmente y *de facto* existen más similitudes entre los ahora llamados mexicanos-mesoamericanos y los de Centroamérica, que con los del norte de México, institucionalizarlo tendría sus riesgos de una mayor disgregación nacional.

Para la realización de esta reunión, el Tratado de Libre Comercio entre México y el Triángulo del Norte ya había sido firmado y se alienta a continuar con las negociaciones comerciales todavía pendientes. Entre otras decisiones destacan la renovación del compromiso por fortalecer el "Regionalismo Abierto"<sup>103</sup>. Se propone adoptar el Programa Mesoamericano de Cooperación 2001-2002, el cual prevé la atención en seis áreas prioritarias: educación y cultura, medio ambiente, salud, turismo, agricultura y ganadería, y prevención y atención de desastres naturales.

De manera por demás positiva, el hecho de que el Programa Mesoamericano de Cooperación 2001-2002 sea llamado "mesoamericano", implica beneficios no únicamente para los centroamericanos, sino también para los mexicanos.<sup>104</sup>

Se continúa destacando la importancia del gasoducto México-Istmo centroamericano, exhortando al resto de los países a adherirse al Acuerdo de

---

<sup>103</sup> El Regionalismo Abierto lo concebimos como la oportunidad de buscar como región, oportunidades en el exterior y, al mismo tiempo, aceptar actores externos participando de las oportunidades regionales.

<sup>104</sup> Melba Georgina Hernández Juárez, *op. cit.*, p. 63.

Complementación Económica entre México y Guatemala en Materia de Comercio y Transporte de Gas Natural.

De la misma forma, se reconoce el Corredor Logístico Mesoamericano como el medio idóneo para el desarrollo de la infraestructura vial y portuaria de la región y como impulso a la integración del área y de su carácter como vínculo estratégico entre las Américas.

En esta misma ocasión se presentó el documento "Logros y Retos del Mecanismo de Tuxtla", donde se congratulan de los avances del Mecanismo por una parte, y por la otra se reiteran cuestiones como la interconexión energética, el gasoducto, el mundo maya, el ALCA, el Programa Mesoamericano de Intercambio Académico, etc.

Cabe destacar que se impulsa el principio de corresponsabilidad en la ejecución de los proyectos de cooperación regional, entendida "[...]como un esfuerzo compartido tanto en la formulación como en el financiamiento de las iniciativas de cooperación, [así se comprometen a] promover la gestión ante terceros países y organismos internacionales orientada a la consecución de recursos financieros y técnicos complementarios[...]"<sup>105</sup>

Es de resaltarse que el tema indígena, al igual que en todas las reuniones anteriores, tomó una importancia definitiva. Aunque los acuerdos y prerrogativas hacia ellos han sido pocas, en este caso los presidentes se comprometieron a concretar un proyecto de cooperación en materia de educación de las poblaciones indígenas que atienda la diversidad cultural y lingüística y contribuya a mejorar sus condiciones de vida y a garantizar su incorporación al proceso de desarrollo sostenible.

---

<sup>105</sup> *Logros y Retos del Mecanismo de Tuxtla*, Mimeo, SRE, Guatemala 2000, p. 6.

Unos meses después, Vicente Fox, como Presidente electo, anunció un Plan de Desarrollo Regional para el sur sureste de México, y lo hacía extensivo para los siete países de Centroamérica. Estos últimos recibieron ese Plan con beneplácito como su oportunidad para solucionar sus problemas estructurales. La extensión de ese plan de desarrollo para el sur de México fue llamado Plan Puebla Panamá.<sup>106</sup>

El objetivo de este Plan es sacar a esa región del país de su rezago social y económico, mediante la inversión en infraestructura y el respeto a la diversidad biológica. El Presidente Fox instó a las naciones centroamericanas a concertar acciones con el fin de extender esa estrategia a la región mesoamericana para conformar el Plan Puebla – Panamá en el marco de una reunión extraordinaria del Mecanismo de Tuxtla.<sup>107</sup>

#### 2.2.5. Reunión Cumbre Extraordinaria de los Países Integrantes del Mecanismo de Tuxtla (2001).

Después del lanzamiento de la propuesta del Plan Puebla – Panamá (PPP) por parte del Presidente Vicente Fox, se nombraron comisionados nacionales en cada país, quienes elaboraron un documento con ocho iniciativas mesoamericanas, cada una de las cuales con propuestas de proyectos específicos.

El 15 de junio del 2001 se llevó a cabo en San Salvador, El Salvador, la Cumbre Extraordinaria de los Países Integrantes del Mecanismo de Tuxtla, cuyo único objetivo era lanzar oficialmente el Plan Puebla – Panamá como

<sup>106</sup> "Inicia Plan Puebla Panamá con una inversión de 430 mdd", *El Universal*, México, 12 de marzo del 2002, en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx).

<sup>107</sup> *Declaración Conjunta de la Cumbre Extraordinaria de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*. San Salvador, El Salvador, 15 de junio del 2001, en [www.sgsica.org](http://www.sgsica.org).

instrumento impulsor del desarrollo y la integración regionales y profundizar y fortalecer el entendimiento político y la cooperación internacional.<sup>108</sup>

En esta reunión se destacaron la conectividad y afinidad de la Estrategia de Desarrollo para el sur-sureste de México y la "Estrategia de Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI"<sup>109</sup>, en áreas de interés común que hacen necesaria y conveniente la elaboración de un proyecto conjunto para la promoción del desarrollo mesoamericano.

El punto número dos de esta declaración dice a la letra: "Constituir, en el marco del Mecanismo de Tuxtla, el Plan Puebla – Panamá , iniciativa en la que convergen las estrategias de desarrollo para la Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI y para el Sur – Sureste de México [...]".<sup>110</sup>

Así se desglosan las iniciativas mesoamericanas que a continuación enlistamos:

TABLA. INICIATIVAS QUE ADOPTAN LOS PRESIDENTES DEL MECANISMO DE TUXTLA EN LA REUNIÓN EXTRAORDINARIA DEL 2001 COMO PARTE DEL PLAN PUEBLA PANAMÁ <sup>111</sup>	
INICIATIVA	OBJETIVO
Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable	Promover la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales y los mecanismos participativos, especialmente de las comunidades locales, en la gestión ambiental.
Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano	Reducir la pobreza, facilitar el acceso a los servicios sociales básicos de la población vulnerable y contribuir al pleno desarrollo de los pueblos mesoamericanos
Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales	Promover la prevención y mitigación de desastres naturales e incorporar la consideración

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>109</sup> Esta estrategia fue presentada durante la Reunión del Grupo Consultivo de Madrid en marzo del 2001. El SICA la presentó con los siguientes objetivos principales: reducción de las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales; la transformación de los sectores productivos ; la gestión sustentable de los recursos naturales y el aumento en la participación de la sociedad civil en el desarrollo. Secretaría de la Integración Centroamericana (SICA), "La Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI. Una propuesta regional" en <http://www.sgsica.org>

<sup>110</sup> *Declaración de la Cumbre Extraordinaria*, op. cit., p. 2.

<sup>111</sup> *Idem*.

	de gestión de riesgo en los proyectos de todos los actores.
Iniciativa Mesoamericana de Promoción del Turismo	Promover el desarrollo del turismo ecológico, cultural e histórico mediante acciones regionales que destaquen la complementariedad, las economías de escala y los encadenamientos productivos del turismo.
Iniciativa Mesoamericana de Facilitación del Intercambio Comercial	Fomentar el intercambio comercial en la región mediante una reducción de los costos de transacción en el comercio entre los países y promover la participación de pequeñas y medianas empresas en las exportaciones regionales.
Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial	Promover la integración física de la región para facilitar el tránsito de personas y mercancías y, de esta manera, reducir los costos de transporte.
Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética	Interconectar los mercados de energía, en particular eléctricos, con miras a promover una ampliación de las inversiones en el sector y una reducción del precio de la electricidad.
Iniciativa Mesoamericana de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones	Ampliar la oferta y promover el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones.

La Comisión Ejecutiva para el PPP se institucionalizó dentro del conjunto interdependiente de instancias de diálogo y seguimiento de Tuxtla y fue integrada por los Comisionados Presidenciales y el Comisionado del Primer Ministro de Belice, como instancia específica de seguimiento y coordinación de las iniciativas y proyectos que constituyen el PPP.

Los presidentes buscan propiciar la participación de los diferentes actores de la sociedad civil, incluyendo el sector privado y la banca de desarrollo e instituciones no gubernamentales interesados en impulsar las iniciativas mesoamericanas que comprenda el PPP.

Definitivamente, el error primordial en términos de participación de la sociedad civil no está ni en el sector privado ni la banca de desarrollo, sino en la Sociedad Civil Organizada y las poblaciones indígenas, que han mostrado un gran rechazo hacia las propuestas que ellos consideran imposiciones. En el próximo capítulo donde analizaremos este Proyecto iremos más afondo en las reacciones al PPP.

Un cambio que se ve favorable para la financiación y al final exitosa consecución del PPP, es que el Acuerdo de Cooperación Energética de San José sufrió modificaciones en los términos y condiciones financieras aplicables a los recursos disponibles y así esos recursos liberados serán destinados al financiamiento de proyectos del Plan Puebla-Panamá.

Es de suma importancia tomar en cuenta la llamada cláusula democrática mesoamericana. En el punto 16 de la Declaración Extraordinaria se toma como punto de partida la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y señala en su segundo párrafo: "Cualquier alteración o ruptura del orden democrático en un Estado Mesoamericano, constituye un obstáculo para la participación del Gobierno de dicho Estado en el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, incluyendo las iniciativas del Plan Puebla Panamá".

La importancia es indudable, los estados estarán obligados a garantizar que su orden democrático no se vea alterado, ya que no solamente será expulsado del Mecanismo y se verá sin los beneficios de la cooperación regional, sino que también se verá relegado de las oportunidades que ofrecerá el Plan Puebla – Panamá y de la cooperación hemisférica. Esto muestra la vigencia de los nuevos condicionamientos de la cooperación en el siglo XXI.

Un año transcurrió con muchas reacciones en torno al lanzamiento del Plan Puebla – Panamá, y los esfuerzos se encaminaron a promover las inversiones y a definir con precisión las metas a corto, mediano y largo plazo. El Plan no fue recibido con gran alegría en México como se hubiera pensado y surgieron muchos argumentos a favor y en contra, los cuales analizaremos en el próximo capítulo.

### 2.2.6. Quinta Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.

Después de un año de la presentación del Plan Puebla – Panamá se llevó a cabo la Quinta Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla en la ciudad de Mérida, México, los días 27 y 28 de junio del 2002, (Tuxtla V).

Se destaca la consolidación de una "Comunidad Mesoamericana de Naciones", que a lo largo de la declaración se distingue como un factor de identidad común y todas las acciones de cooperación junto al PPP se dice se llevan a cabo para la "integración mesoamericana".<sup>112</sup>

Debido a las expectativas que generó el Plan Puebla – Panamá sobre su fin último, ya que hubo quienes decían que el PPP tenía como objetivo entregar la región a las empresas transnacionales, en la Declaración se reiteró la convicción de que "el desarrollo humano es el fin del Plan Puebla – Panamá".<sup>113</sup>

Una cuestión que llamó mucho la atención durante el primer año del PPP, fue la exclusión del desarrollo rural y agropecuario en el Plan Puebla – Panamá. Es inconcebible por una parte que teniendo como un factor común sociedades rurales basadas en la agricultura, y que son la base de la seguridad alimentaria, se ignore este rubro en una iniciativa tan importante. "Uno de los principales comensales, no fue invitado a la cena" y como respuesta a las molestias derivadas de esta situación, en la V Cumbre se toma en cuenta este rubro para incluirlo en el Plan, situación que no es menos criticable, ya que no

<sup>112</sup> *Declaración Conjunta de la Quinta Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*, Mimeo, Mérida, 2002, p.2

<sup>113</sup> *Ibidem.*, p. 1.

se le da un rango de Iniciativa propio, sino que se incluye dentro de la Iniciativa de Desarrollo Humano.

En el punto número seis de la Declaración se da respuesta parcial a una de las mayores incógnitas durante el primer aniversario del PPP: el tema indígena. Se han vertido argumentos que hasta hoy siguen vigentes, de que el PPP vendrá a desplazar a los pueblos indígenas, siendo una imposición de México en el caso de los países de Centroamérica, una imposición del centro de México en el caso de las entidades del sur sureste del país, y una de los países desarrollados y los grandes capitales en general. Los presidentes responden comprometiéndose con los pueblos a impulsar los mecanismos de información, consulta y participación con al sociedad civil para que enriquezcan continuamente la visión de desarrollo que constituye el objetivo central del Plan Puebla – Panamá. Los presidentes conocieron "con satisfacción de la realización en Belice de la Reunión del Consejo Indígena Centroamericano [e invitaron] a los demás grupos de la sociedad civil a realizar esfuerzos en la misma vía".<sup>114</sup>

La mayoría de los temas que se trataron en la V Cumbre fueron los mismos que se habían venido trabajando tiempo atrás. El Plan Puebla Panamá conjuntó a varios mega proyectos como el de la interconexión energética, la construcción de infraestructura, etc., y ha fungido como catalizador de su funcionalidad y vigencia.

---

<sup>114</sup> *Ibidem.*, p. 3.

### 3. El Plan Puebla Panamá

Desde su anuncio, el Plan Puebla Panamá ha suscitado un sinnúmero de interrogantes y críticas. Sin embargo, hasta el momento no existe un estudio serio de sus características, dimensiones e impactos regionales y mundiales. El estudio de esta iniciativa nos obliga a escudriñar en sus antecedentes y nos lleva a buscar conceptos que nos den elementos suficientes para su análisis.

Esta iniciativa es justificable cuando analizamos las condiciones tanto de pobreza como de falta de infraestructura en la que se encuentra la región que abarca el Plan Puebla Panamá. Sin embargo, su justificación no es suficiente para apostarle a su implementación. Habrá que tomar en cuenta los avatares de su aplicación y hacer un análisis de sus implicaciones y efectos.

El PPP deberá comprobar su efectividad y viabilidad para acceder a los recursos de las empresas privadas y de las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo, que hasta el momento siguen a la expectativa, así como al consenso de los actores involucrados.

En el presente capítulo haremos un recuento de los antecedentes y orígenes del Plan Puebla Panamá, analizaremos sus características y propondremos un concepto para su estudio. Posteriormente haremos un análisis de la situación socioeconómica que justifica esta iniciativa y analizaremos tanto sus objetivos y estrategias, como sus potencialidades y alcances. Para finalizar haremos un análisis de sus efectos y la oposición que ha generado.

## ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

### 3.1. Antecedentes.

La idea de potenciar los recursos de Mesoamérica no es nueva y se remonta a los inicios de la presencia española. Esto derivado de que la región tiene una importancia geopolítica y geoestratégica<sup>115</sup>, derivada de su condición bioceánica e istmica, además que cuenta con abundantes recursos naturales entre otros tantos "atractivos".<sup>116</sup>

Podríamos considerar como antecedentes del PPP a los intentos por establecer un canal interoceánico en el Istmo de Tehuantepec, en Nicaragua o en Panamá, o de construir un ferrocarril en su defecto, ya que al igual que en la actualidad se pretendía insertar a la región en una dinámica económica global, sin embargo las dimensiones del Plan van más allá de ese objetivo, y en el caso de los anteriores proyectos, no han tenido el efecto directo en el desarrollo económico y social de la población.

Como comentamos al final del capítulo anterior, los antecedentes inmediatos del PPP los podemos encontrar en los mega proyectos que los países miembros acordaron realizar a partir de la III Cumbre del Mecanismo de Tuxtla. Algunos de los proyectos de envergadura que integran el PPP ya se encontraban desarrollados a nivel de idea, y otros estaban en marcha como la Interconexión Energética y el Proyecto de Prevención y Atención de Desastres

<sup>115</sup> Para hacer un recuento histórico del interés tanto nacional como extranjero en la región ver Alejandro Morales "La disputa por la Nación: Tehuantepec". Ed. Jacinto López Moreno/Agrupación Política Nacional, Mimeo, México, 2000.

<sup>116</sup> La región cuenta con un vasto catálogo de recursos estratégicos petróleo, gas natural, uranio y minerales no metálicos, mantos de agua subterránea y ríos de alto potencial hidroeléctrico, bosques maderables y sobre todo biodiversidad (de interés creciente para la pujante ingeniería genética dada la progresiva biologización de la actividad productiva). Cfr. Armando Bartra, et. al., Mesoamérica los Ríos Profundos: Alternativas plebeyas al Plan Puebla - Panamá. El Atajo Ediciones, Instituto Maya A.C., Ediciones Casa Juan Pablos, S.A., UNORCA A.C., México 2001 p 18

Naturales. El Plan Puebla Panamá solamente vino a retomar estas iniciativas y a catalizar su implementación.

Formalmente hablando, el Plan Puebla Panamá surge durante el gobierno de transición, durante el período de Vicente Fox como presidente electo, cuando se anunció la puesta en marcha de una estrategia para combatir el rezago de la zona sur sureste del país y la intención de hacerlo extensivo a los países de Centroamérica.

El Presidente Fox presentó el "Plan Integral de Desarrollo para la Región sur-sureste de México" y fue aprobado por los gobernadores de la región el 12 de septiembre del 2000, iniciándose así los trabajos para buscar la posible conectividad de éste con la "Estrategia para el Desarrollo de Centroamérica del Siglo XXI"<sup>117</sup>, documento que enmarca las directrices del desarrollo y modernización de la subregión. Es así que surgió el Plan Puebla Panamá<sup>118</sup>, y se constituyó una Coordinación Presidencial encargada de su aplicación<sup>119</sup>, instando a los gobiernos involucrados a hacer lo mismo.<sup>120</sup>

Si bien se dice que el Plan fue recibido con optimismo y satisfacción por parte de los países centroamericanos, ya que el "gigante del norte" había volteado hacia ellos y les compartiría un mega proyecto, se desató una fuerte

---

<sup>117</sup> El Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla – Panamá (GTI) sería el encargado de buscar dicha conectividad. Fue constituido a partir de la invitación que se les extendió a diversas Instituciones para que acompañaran el proceso, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), y el Banco Interamericano para la Integración Económica (BCIE).

<sup>118</sup> El 11 y 12 de mayo el Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla – Panamá (conformado por la CEPAL, el BID, el BCIE), presentó las ocho iniciativas derivadas de la conectividad de la propuesta de Fox con la "Estrategia para el Desarrollo de Centroamérica del Siglo XXI", surgiendo así las iniciativas mesoamericanas del PPP.

<sup>119</sup> Cfr. Acuerdo Presidencial por el que se crea la coordinación General del Plan Puebla Panamá, Diario Oficial de la Federación. Presidencia de la República, México, 31 de mayo 2001.

<sup>120</sup> Actualmente la Coordinación Presidencial del PPP ya no existe, pasando a manos de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Internacional de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *Asume cancelería control del PPP: se incorporará a la*

discusión generada de las expectativas sobre sus implicaciones y si éste violentaría de alguna forma su soberanía, no teniendo hasta la actualidad respuesta a sus cuestionamientos.

El 27 de noviembre del 2000, al presentarse el Gabinete Presidencial, Florencio Salazar Adame, designado Coordinador Presidencial del PPP, destacó el atraso que vive la región e hizo énfasis en que la desigualdad regional "tarde o temprano, atenta contra la seguridad nacional".<sup>121</sup> De esta forma se buscaba poner al tema de la pobreza en el primer nivel de las discusiones y prioridades del país.

El 12 de marzo del 2001 se hizo la presentación oficial del PPP en la residencia oficial de Los Pinos, contando con la presencia de Enrique Iglesias, Director del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), representantes de los países centroamericanos y otros invitados especiales, quienes desde un inicio avalaron el proyecto. En esa reunión se destacó que el PPP surge de la necesidad de aminorar la brecha entre el norte y el sur de México, y hacer partícipes a los países centroamericanos en este proceso<sup>122</sup>, internacionalizando de esta forma el proyecto y tomando por sentado que la cooperación sería pieza clave para el éxito de la iniciativa.

Aunque los impulsores del Plan se atribuyan una total originalidad, consideramos que un fuerte antecedente es la investigación "El Sur También Existe: un Ensayo sobre el Desarrollo Regional de México", que Santiago Levy publicó. En este análisis se "estrena" la idea de que la región ha sido

---

*Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional*, *El Universal*, México, 28 de junio del 2002.

<sup>121</sup> Palabras pronunciadas por Florencio Salazar Adame en la presentación del Gabinete Presidencial, Coordinador General del PPP. [www.ppp.presidencia.gob.mx](http://www.ppp.presidencia.gob.mx)

discriminada por las inversiones productivas debido a las deficientes condiciones existentes de infraestructura y de marginación y que, por ende, al corregir esos factores, las inversiones se asentarán ahí llevándole empleo y desarrollo<sup>123</sup>. Ese ensayo más allá de proponer volver la vista a la región sur sureste del país, en términos humanistas, destacó la veta de inversión que esa región tiene y que no se ha tomado en cuenta, siendo ésta la forma idónea y efectiva para cambiar su estructura productiva.

Levy dice que "(...) las políticas públicas han reprimido el desarrollo productivo del sureste al anular, en gran medida, sus ventajas comparativas. Por ello, argumentamos que existe un amplio espacio para diseñar una política que libere el potencial productivo de la región (...)".<sup>124</sup>

Por su parte, el Grupo Técnico Interinstitucional esgrimió razones mucho más amplias en el mismo sentido, al decir que "la aceleración del cambio tecnológico y la creciente liberalización comercial en el hemisferio interconectan, de manera cada vez más estrecha, poblaciones y mercados. La Región Mesoamericana está estratégicamente ubicada para aprovechar el crecimiento económico y aprovechar su biodiversidad de forma sustentable".<sup>125</sup>

Es así que podemos resumir que las tesis que sustentan que una estructura económica viciada puede ser cambiada a través del desarrollo regional son, en primer lugar, crear infraestructura física y capital humano, después generar proyectos locales y atraer inversiones privadas

---

<sup>122</sup> Versión estenográfica de las diversas intervenciones durante la presentación del Plan Puebla-Panamá, en el Salón "Adolfo López Mateos" de la residencia oficial de Los Pinos. LOS PINOS, 12 de marzo de 2001. [www.ppp.presidencia.gob.mx](http://www.ppp.presidencia.gob.mx)

<sup>123</sup> Cfr. Santiago Levy, Enrique Dávila y Georgina Kessel, *El Sur también existe: un Ensayo de Desarrollo Regional de México*. México, julio 2000, (Mimeo).

<sup>124</sup> Bartra, *op. cit.*, p. 37

<sup>125</sup> Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla Panamá, *Plan Puebla-Panamá: Iniciativas Mesoamericanas y Proyectos*, BCIE – BID – CEPAL, INCAE, San Salvador, El Salvador, Junio de 2001 p. 3

comprometidas con la preservación del ambiente y, por ende, la generación de cadenas productivas y empleos remunerados.<sup>126</sup>

De esta forma el PPP inició su marcha. Más allá de hacer un recuento de las reuniones que a partir de ahí se llevaron a cabo, haremos un análisis de su estructura y actual estado.

### 3.2. Definición y objetivos

El Plan Puebla Panamá es definido como una estrategia de desarrollo regional que abarca desde la entidad mexicana de Puebla hasta el país Centroamericano de Panamá. Surge de la idea de acabar con el rezago, pobreza y otros problemas que existen actualmente en la región sur sureste de nuestro país y que son compartidos por la región centroamericana. Ante la falta de una definición más clara y concisa en su Documento Base, algunos especialistas lo han definido como un "conjunto de redes intergubernamentales de coordinación, para la aplicación conjunta de políticas públicas, con el fin de cambiar la estructura económica viciada y retrasada de la región".<sup>127</sup>

Para los fines de esta investigación, definiremos al Plan Puebla Panamá como un proyecto de cooperación para el desarrollo, cuyo fin es el desarrollo integral de una región multinacional, para insertarla de la forma más ventajosa posible en la dinámica económica global por medio de inversiones públicas y

---

<sup>126</sup> Cfr. *Visión y Compromiso del Plan Puebla – Panamá*, Exposición de Florencio Salazar Adame, Coordinador General del Plan Puebla – Panamá, en el Foro de Discusión convocado por la Fracción Parlamentaria del PRD y realizada en el Salón Verde de la Cámara de Diputados. 20 de agosto del 2001.

<sup>127</sup> Alejandro Chanona Burquette, *Perspectivas de análisis del PPP en las relaciones internacionales*, Ponencia en el XVII Coloquio Internacional de Primavera, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNAM, México, 2002.

privadas destinadas a combatir el rezago de la región en comparación al centro y norte de México.

Como comentábamos anteriormente, el PPP no surge de la nada ni se erige como el proyecto *non plus ultra* para acabar con los problemas de la región, sino que es una iniciativa que conjunta y cataliza la aplicación de varios proyectos que se han propuesto anteriormente y busca convertir a la región en un área atractiva a las inversiones mediante la eliminación de las actuales limitantes como son la falta de infraestructura física, la pobreza, carencia de servicios básicos, etc., y a través de éstas crear empleos, llevar educación, y detonar un círculo virtuoso de desarrollo. Como se señala en el Documento Base, convertir a la región en un polo de desarrollo de clase mundial.<sup>128</sup>

Si bien los impulsores del Plan nunca lo han definido como un proyecto de cooperación para el desarrollo, nosotros vemos vínculos importantes que nos dan los elementos suficientes para argüir que debería ser considerado como tal, y de esta forma acceder a ventajas importantes que son inherentes a este tipo de proyectos.

Florencio Salazar, ex coordinador del PPP para México, ha comentado que "... más allá de ser una estrategia de política exterior, que pretenda establecer renovadas y vigorosas relaciones con las naciones del istmo centroamericano, el Plan es un ejercicio común que busca generar sinergias y potenciar las fortalezas de una 'región mesoamericana'. Constituye un esquema de integración para el desarrollo, pero no busca integrar a las naciones participantes desde el punto de vista político".<sup>129</sup>

<sup>128</sup> Presidencia de la República, Coordinación Presidencial para el Plan Puebla – Panamá, *Plan Puebla – Panamá: Documento Base*, México, marzo 2001, p. 172.

<sup>129</sup> Florencio Salazar Adame, "El Plan Puebla – Panamá, un Proyecto de Desarrollo Regional". Intervención del Coordinador General del Plan Puebla Panamá, en el Encuentro Nacional de

Si bien es cierto que no se pretende caminar por una integración política, ese "ejercicio común" constituye una clara acción de política exterior, debido a que proyecta al país como líder de siete países en la promoción del desarrollo.<sup>130</sup> México, a nivel mundial, ha ganado prestigio con su propuesta "generosa" hacia Centroamérica, y está facultado para promover el Plan a nivel internacional y buscar inversiones y recursos. Definitivamente, esta iniciativa debe ser considerada como una acción de política exterior y aunque tal vez estos beneficios no sean su fin último, es indudable que ellos tienen una fuerte influencia en el actuar internacional de nuestro país.

Además, hablar de un "esquema de integración para el desarrollo" no es sino parafrasear lo que es la cooperación internacional para el desarrollo. Por alguna razón que probablemente sea el desconocimiento de los conceptos y de los procesos, el PPP nunca ha sido considerado como un proyecto de cooperación, aún estando en el marco del Mecanismo de Tuxtla<sup>131</sup>, lo que limita las posibles ventajas, como sería apuntalar la reestructuración de dicha rama de la cooperación internacional y, por ende, ser país líder en el cumplimiento de ese objetivo global.<sup>132</sup>

---

Discusión y Análisis organizado por el PRD. Tuxtla Gutiérrez Chiapas. Sábado 25 de agosto 2001.

<sup>130</sup> México ha comentado su intención de ser un "país puente", una especie de interlocutor entre los países pobres y ricos. Uno de los objetivos de política exterior de nuestro país en la Cumbre para la Financiación para el Desarrollo, en Monterrey, era proyectarse como ese puente entre el subdesarrollo y el desarrollo. Además Fox al echar a andar el Plan lo reconoció ya que dijo ante Cancilleres del Istmo, que México quiere ser un puente entre Centroamérica y la "Comunidad Económica de Norteamérica". *El Puebla - Panamá apuesta contra el atraso*, Revista Vértigo, 15 de abril 2001. p.3.

<sup>131</sup> Las razones que se esgrimen para que el PPP se haya enmarcado en el Mecanismo de Tuxtla es para considerarla una política de Estado y darle continuidad a través de los sexenios, además el GTI dice que el proyecto se inscribe dentro del marco del Mecanismo de Tuxtla porque la estrategia reconoce también los logros alcanzados por la región en materia de cooperación y vinculación entre los países. Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla Panamá, *op. cit.* p. 3.

<sup>132</sup> *Nuestro País sirve de ejemplo: Centroamérica y el sureste mexicano fortalecen la cooperación del desarrollo*, El Informador, Guadalajara, México, 29 de junio del 2002.

A partir de la definición del Plan Puebla Panamá podemos enunciar sus objetivos generales y establecer una clara conexión con los objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo. Si bien el objetivo general del PPP se ha planteado a nivel de la retórica discursiva como es de: "potenciar la riqueza humana y ecológica de la Región Mesoamericana, dentro de un marco de desarrollo sustentable que respete la diversidad cultural y étnica"<sup>133</sup>, si existen objetivos particulares concretos que tienen relación directa con las nuevas directrices de la cooperación para el desarrollo del nuevo siglo.

Recordemos que los tres objetivos principales de la cooperación para el desarrollo son: contribuir al nivel de vida de la población de la parte receptora; dar solución a problemas específicos como el de la pobreza extrema, analfabetismo, insalubridad, deterioro del medio ambiente, etc; y, fortalecer su capacidad productiva.

El primer objetivo del PPP es elevar el nivel de desarrollo humano y social de la población, por lo que converge con el primero y segundo de la cidp; el tercer objetivo de la cidp se identifica con cuatro objetivos del PPP: lograr un cambio estructural en la dinámica económica; aprovechar cabalmente las vocaciones y ventajas comparativas; promover inversiones productivas que amplíen la oferta de empleos bien remunerados; y modernizar y fortalecer la capacidad de las instituciones de la región.

Lo anterior nos permite afirmar que los objetivos son efectivamente convergentes, y que a partir de ello, podemos considerar al PPP como un posible proyecto de cooperación que debería ser enmarcado en la cooperación internacional para el desarrollo.

---

<sup>133</sup> *Ibidem*. p. 3.

**GRÁFICO. COMPARACIÓN DE OBJETIVOS DEL PLAN PUEBLA – PANAMÁ Y DE LOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**

**Objetivos del Plan Puebla Panamá**

- ◆ Elevar el nivel de desarrollo humano y social de la población.
- ◆ Lograr un cambio estructural en la dinámica económica.
- ◆ Lograr una mayor participación de la sociedad civil en el desarrollo.
- ◆ Aprovechar cabalmente las vocaciones y ventajas comparativas.
- ◆ Promover inversiones productivas que amplíen la oferta de empleos bien remunerados.
- ◆ Alcanzar un manejo sustentable de los recursos naturales y del ambiente.
- ◆ Promover la concertación de planes y estrategias conjuntas de desarrollo entre el sur-sureste de México y Centroamérica.
- ◆ Modernizar y fortalecer la capacidad de las instituciones de la región.



**Objetivos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo**

- ◆ Contribuir a elevar el nivel de vida de la población de la parte receptora.
- ◆ Fortalecer su capacidad productiva.
- ◆ Dar solución a problemas específicos, como extrema pobreza, analfabetismo, insalubridad, deterioro del medio ambiente, etc.

Sin embargo, no solamente se comparten objetivos, como comentábamos en el primer capítulo, la cooperación internacional para el desarrollo es definida como:

*"el conjunto de acciones, proyectos, programas o convenios de colaboración establecidos por dos o más actores internacionales con la finalidad de promover el progreso, fortalecer la capacidad de desarrollo económico y contribuir a elevar el nivel de vida de la población de la parte receptora, y al mismo tiempo generar beneficios para la parte oferente. [...] comprende desde acciones de ayuda, asistencia y colaboración técnica, transferencias de recursos financieros a través de donativos, préstamos blandos y créditos; hasta la transferencia de conocimientos y tecnología e incluso el acceso a mercados e inversiones".*

Si en general, la estrategia es que los países involucrados en el PPP, por una parte, otorguen las condiciones de infraestructura que sean favorables para las inversiones y, por la otra, preparen capital humano, podemos observar que la iniciativa se encuentra realmente acorde a los dos pilares del desarrollo que el Banco Mundial esgrime como el camino idóneo para combatir la pobreza.

Además, se está recibiendo cooperación para el desarrollo para el Puebla – Panamá sin que se “haga mucho ruido” al respecto. Estados Unidos de América contribuye de manera importante con la consecución de dicho proyecto a través de un instrumento llamado “*Partership for prosperity*” (Sociedad para la Prosperidad) signado entre el Presidente Fox y el Presidente de los Estados Unidos George Bush, en el marco de la Conferencia para la Financiación para el Desarrollo en Monterrey.<sup>134</sup>

Esta “Asociación para el Desarrollo” es un ejemplo de las nuevas modalidades de cooperación que comentamos en el primer capítulo. Si bien en los objetivos que se enunciaron en dicho documento no se menciona el PPP, basta su lectura para darse cuenta que fue diseñado para que Estados Unidos participe indirectamente en un proyecto que le beneficiará directamente. La misión de esta “Sociedad” es “desencadenar el potencial económico de todos los ciudadanos, para que cada uno pueda contribuir plenamente a cerrar la brecha económica que existe entre y al interior de nuestras naciones [...] busca crear empleos en donde más se necesitan, para garantizar que ningún mexicano o mexicana tenga que dejar su comunidad por falta de empleo y oportunidades [...] para apuntalar el poder de la iniciativa privada para detonar

---

<sup>134</sup> “Signarán Fox y Bush acuerdo antipobreza”, en El Universal, México, 18 de marzo del 2002.

el bienestar económico y social de nuestros ciudadanos, en especial, en las regiones donde el crecimiento económico se ha estancado y propiciado la migración",<sup>135</sup> esto a través de la inversión en infraestructura, y eliminando obstáculos que impiden que el capital fluya libremente a todos los rincones del país, particularmente a las regiones menos desarrolladas".<sup>136</sup>

Si bien no hay acceso oficial a la información sobre los montos que Estados Unidos otorga a México, es claro que a través de su agencia de desarrollo y otras instituciones dará un fuerte apoyo al Plan Puebla Panamá. Si no se menciona esta iniciativa en el documento de la "Sociedad" puede ser por dos razones, la primera, probablemente, para que no se politice aún más la participación de Estados Unidos en el PPP, y la segunda, tal vez, para no discriminar a otros estados de la República que también son expulsores de migrantes.

Por otra parte, los programas o proyectos que quieran acceder a los recursos derivados de la cooperación internacional para el desarrollo deberán cumplir con ciertos lineamientos como el romper con la unilateralidad, dejar de lado la asistencia o cooperación ligada; incluir nuevos actores, especialmente hacer partícipe al sector privado y a la sociedad en el desarrollo; al igual que el respeto al medio ambiente.

En las características que a continuación describiremos, se podrá observar que las pautas que se busca que se cumplan en los proyectos de la cooperación para el desarrollo de este nuevo siglo, en su mayoría también son coincidentes con el PPP.

---

<sup>135</sup> Sociedad para la Prosperidad, *Caminando Juntos hacia la Prosperidad*, Reporte a los Presidentes Vicente Fox y George Bush, Monterrey, México, Mimeo, marzo 22, 2002, p. 1

<sup>136</sup> Además se menciona que la cooperación técnica será fundamental para el cumplimiento de los objetivos de la "Sociedad" *Idem*, p. 2-6.

De entrada el PPP es un conjunto de proyectos surgidos de los países interesados y no es emanado de la planeación unilateral de otros países. Se distingue una cooperación horizontal (sur-sur) alterna a la ya existente entre los países de la región.<sup>137</sup>

Por otra parte, el PPP toma en cuenta como factor clave para su funcionamiento al sector privado y lo hace partícipe del proceso de desarrollo. Más allá de que el PPP se quede en la línea de la atracción de inversiones, se busca que las empresas sean partícipes en el proceso, rebasando el objetivo inmediato de creación de empleos.<sup>138</sup>

El PPP cuenta con un Documento Base y un diagnóstico de la región sur sureste de México y de Centroamérica. Si bien estos documentos fueron presentados marzo de 2001, y se dijo serían enriquecidos; se sigue esperando la última versión de las acciones a llevar a cabo. Este "Documento Base" cuenta con serias fallas metodológicas, faltas de ortografía y redacción y, en algunos casos, hasta manipulación en la comparación de variables para tratar de comprobar un punto determinado.

El PPP está compuesto por ocho iniciativas mesoamericanas que fueron adoptadas por el Mecanismo de Tuxtla en 2001. Aquí las enunciaremos únicamente, ya que en el capítulo anterior hemos apuntado sus objetivos particulares.

---

<sup>137</sup> Es decir que no sustituye los proyectos de cooperación existentes, sino que crea nuevos vínculos y proyectos, a pesar de que se retomen los mega proyectos derivados de la Cumbre de Tuxtla.

**TABLA. INICIATIVAS MESOAMERICANAS  
PLAN PUEBLA PANAMÁ<sup>138</sup>**

Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable
Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano
Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales
Iniciativa Mesoamericana de Promoción del Turismo
Iniciativa Mesoamericana de Facilitación del Intercambio Comercial
Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial
Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética
Iniciativa Mesoamericana de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones

El análisis de la aplicación de estas iniciativas nos hace pensar en una estrategia integral que no se queda en lo superficial. Busca una integración de la infraestructura carretera e interconectar las poblaciones y así facilitar la transportación de mercancías y servicios. Otorga certidumbre de inversión, por una parte, y progresos en la incorporación a la dinámica económica de las localidades dispersas, por la otra.

Contando con la infraestructura carretera y una población cada vez más calificada en términos laborales, incluyendo mayores y mejores servicios de salud, educación – capacitación y otros servicios básicos, se potenciarán las ventajas de la región para que las inversiones lleguen y se desarticule el círculo de la pobreza.

Además de lo anterior, contar con estrategias planteadas para la promoción de la industria turística que tiene un futuro promisorio en la zona, y para la protección del medio ambiente y pagar los menores costos en términos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>138</sup> Aunque hasta la actualidad no se han definido específicamente los mecanismos que se implementarán para que las empresas participen del desarrollo y protejan el medio ambiente.

<sup>139</sup> Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla – Panamá, *op. cit.* p. 54.

ecológicos posibles<sup>140</sup>, prever y mitigar los efectos de los desastres naturales que son recurrentes en la región, otorgan certidumbre de un Plan integral.<sup>141</sup>

Las iniciativas "... vienen a complementar los esfuerzos tradicionales que en materia de cooperación y colaboración se han venido llevando a cabo entre México y Centroamérica en el marco del mecanismo de Tuxtla desde 1991".<sup>142</sup>

Por otra parte, la banca internacional de desarrollo se ha mostrado comprometida con la implementación del Plan, sabiendo *de facto* que los objetivos coinciden, en específico el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha otorgado ya préstamos a los países de la región para llevar a cabo las obras del PPP.<sup>143</sup>

Efectivamente el Puebla – Panamá rompe con los esquemas que se planteaban en la cooperación para el desarrollo de antaño. Es por ello que nos atrevemos a afirmar que debería ser considerado como un proyecto de la cipd, y que se deberían emprender acciones concretas para buscar los beneficios que ello trae implícito, el liderazgo, probablemente mayores fuentes de financiamiento, etc. Además, si el plan se pone bajo escrutinio internacional, lo más seguro es que ante los ojos ajenos, los problemas y fallas que presentan sean corregidos.<sup>144</sup>

---

<sup>140</sup> En este punto habrá que considerar que no se ha presentado a la opinión pública un estudio de impacto ambiental serio y confiable. En el subcapítulo dedicado a la oposición surgida al PPP volveremos al tema.

<sup>141</sup> Las iniciativas de integración de los servicios de telecomunicaciones, integración energética y de facilitación del intercambio comercial complementan los incentivos a las inversiones que son primordiales para el funcionamiento óptimo de esta estrategia general para cambiarle el rostro a esta región

<sup>142</sup> Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla – Panamá, *op. cit.*, p. 5

<sup>143</sup> "Otorgan crédito para el PPP", *El Universal*, México, 30 de junio del 2002. "Destina BID préstamo a Plan Puebla – Panamá", *Reforma*, México, 30 de junio del 2002.

<sup>144</sup> El hecho de que la Coordinación Presidencial del PPP haya sido transferida a la Secretaría de Relaciones Exteriores bajo el mando de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Internacional nos da un elemento fuerte para pensar que se dieron cuenta que el PPP accedería a ventajas si es considerado como un proyecto de cooperación para el desarrollo "Apoyará la SRE al Plan Puebla – Panamá", *Reforma*, México, 27 de junio 2002.

### 3.3. Mitos y realidades del PPP

#### 3.3.1. Radiografía socioeconómica de la región.

Los países de la región mesoamericana comparten problemas serios y complejos de magnitudes alarmantes, escasez en los servicios de salud, limitado acceso a la educación, desempleo, población dispersa y con ingresos de subsistencia por debajo de los requerimientos mínimos. Es así que una parte considerable de la población de la región vive en pobreza extrema y se encuentra encerrada en un círculo vicioso que tendrá que ser atacado de fondo y no con soluciones paliativas como de costumbre.

La mayoría de la población no cuenta con servicios de salud, por lo que una población enferma no aprende y no va a la escuela, lo que provoca fuertes niveles de descalificación laboral, esto aunado a la escasa oferta laboral genera bajos ingresos que no permiten salir de ese mencionado círculo vicioso de la pobreza.

Lo anterior se agrava cuando la población crece de forma desmesurada. Actualmente la región cuenta con una población de casi 65 millones de habitantes (27 millones en el sur sureste y 37 en Centroamérica aproximadamente y si la tasa de fecundidad sigue estable se proyecta que para 2025 la población crezca hasta llegar a 92 millones de habitantes (34 en el sur sureste y 58 en Centroamérica). De aquí es de donde surge la emergencia de acción.

Estamos frente a una importante disyuntiva, ya que si no se realizan acciones prontas y efectivas para sacar de la pobreza extrema a esa población

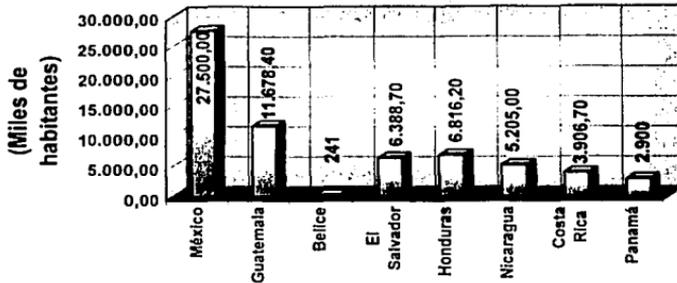
y no se cambia la dinámica económica de esas sociedades, para el 2025 tendremos una población extensa de la cual seguirá siendo pobre un porcentaje grande, provocando focos de inestabilidad política y social. D ahí que no consideramos falaz el argumento que tarde o temprano estos problemas podrán atentar contra la seguridad nacional y que, por ende, deberían encontrarse en el centro de las prioridades nacionales.<sup>145</sup> Bien decía Salazar Adame que "quien tiene el estómago vacío, tiene la cabeza caliente". Preferimos imaginar una región a veinticinco años con una extensa mano de obra que nos de ventajas comparativas frente a otras regiones, que con una extensa lista de grupos demandando mejores condiciones de vida sin encontrar respuesta.

Es menester analizar las condiciones socioeconómicas de la región para documentar este atraso. La extensión geográfica de Mesoamérica es de 1,026.117 Kms. cuadrados, en los cuales habita una población de 65 millones de habitantes aproximadamente distribuida de la siguiente manera:

---

<sup>145</sup> Hemos comentado que deberíamos ver estos problemas dentro de una concepción de "seguridad nacional ampliada", una visión de la seguridad nacional en *latus sensus* y a largo plazo. Actualmente a propuesta de México se discute en los primeros niveles de la comunidad de naciones, el concepto "seguridad multidimensional". Cfr. Roberto Peña Guerrero, *Las nuevas dimensiones de la seguridad internacional*. en Ileana Cid Capetillo. Compilación de Lecturas para la discusión de las Relaciones Internacionales Contemporáneas. FCPyS-UNAM. México, 1998. pp. 34-45

### Población de la Región Mesoamericana



Fuente.- "Istmo Centroamericano: Evolución Económica durante 2001" Comisión Económica Para América Latina y el Caribe- CEPAL LC/MEX/L.534, 23 de julio de 2002 Naciones Unidas. (DATOS 2001) Los datos para Belice y México son originarios del Documento Base del PPP. México corresponde únicamente a la región sur sureste.

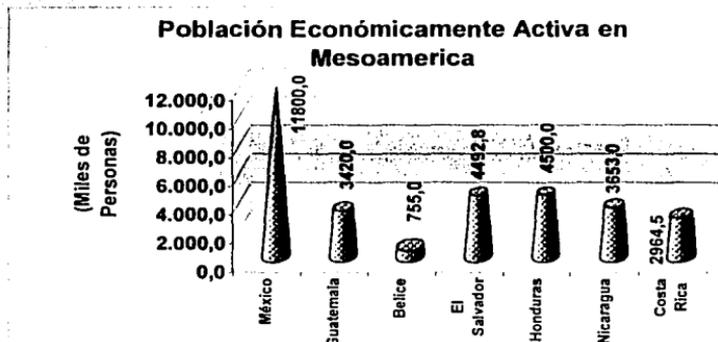
En México solo aplica para el sur sureste, siendo la región 25.7% de la superficie del territorial nacional y habitando en ella 28.3% de la población.<sup>146</sup> Como lo comentábamos, si continúa la actual situación de marginación y pobreza, esta población puede ser una amenaza seria. Sin embargo, puede ser un factor positivo en términos de oferta de mano de obra si se toman las acciones pertinentes.

De este total de población, la económicamente activa (PEA) es de alrededor de 23 millones en todo Mesoamérica, (11.8 millones en el sur sureste de México y 11.1 millones en Centroamérica). En toda la región el crecimiento anual de la PEA se comporta de la misma forma, siendo superior al crecimiento de la población en general.<sup>147</sup>

El rápido crecimiento de la PEA presiona fuertemente al mercado laboral. Según las tendencias, entre el 2000 y el 2005, ésta crecerá en el sur

<sup>146</sup> De la cual alrededor de 6 millones son indígenas. Cfr. Presidencia de la República, *op. cit.*, p. 175.

sureste de México en 1.65 millones de personas y sólo para dar cabida a quienes ingresarán por primera vez al mercado de trabajo se deberán crear 330 mil nuevos empleos anuales. Si no se cumple la cantidad de empleos necesitados existirán fuertes presiones sobre la migración.<sup>148</sup>



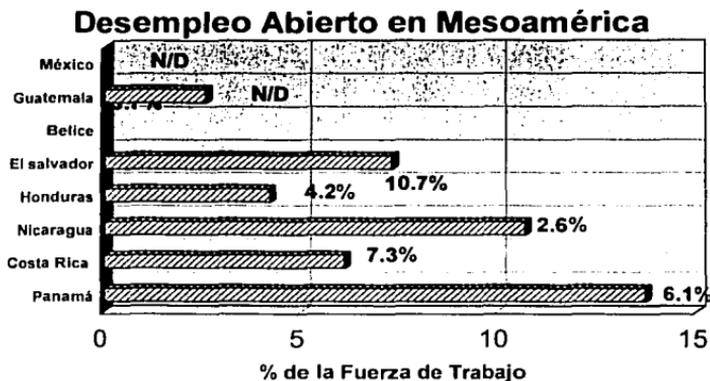
Fuente.- "Istmo Centroamericano: Evolución Económica durante 2001" Comisión Económica Para América Latina y el Caribe- CEPAL LC/MEX/L. 534, 23 de julio de 2002 Naciones Unidas. (DATOS 2001) Los datos para Belice y México son originarios del Documento Base del PPP. México corresponde únicamente a la región sur sureste.

De esta oferta de trabajo se encuentran desempleados un número importante de mesoamericanos. Siendo un indicador de suma importancia el Desempleo Abierto el cual no se analiza dentro del documento base del PPP. Sin embargo, cifras de la CEPAL señalan que en el Istmo Centroamericano (sin tomar en cuenta a Belice) existen alrededor de 4.6 millones de desocupados, situación que no cambia mucho para el sur sureste de México.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<sup>147</sup> Idem, p. 21.

<sup>148</sup> Idem, p. 22.



Fuente.- "Istmo Centroamericano: Evolución Económica durante 2001" Comisión Económica Para América Latina y el Caribe- CEPAL LC/MEX/L.534, 23 de julio de 2002 Naciones Unidas. (DATOS 2001) No se encontraron datos del mismo índice para México (sur sureste) y Belice.

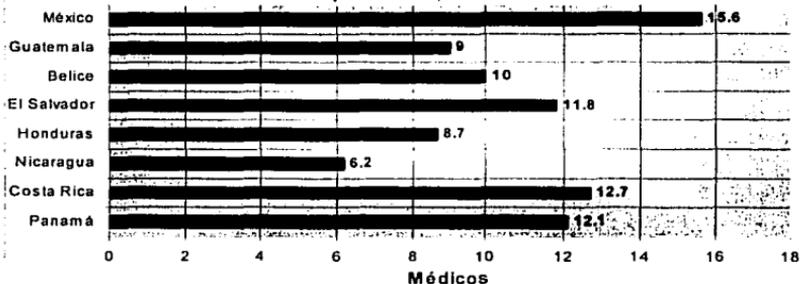
No podemos olvidar el vínculo entre el desempleo y la salud en la región.

Un promedio alto de los habitantes de la región no cuentan con servicios de salud, lo que merma su capacidad de estudiar y, por ende, de producir.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

### La Salud en Mesoamérica

Médicos por cada 10,000 habitantes

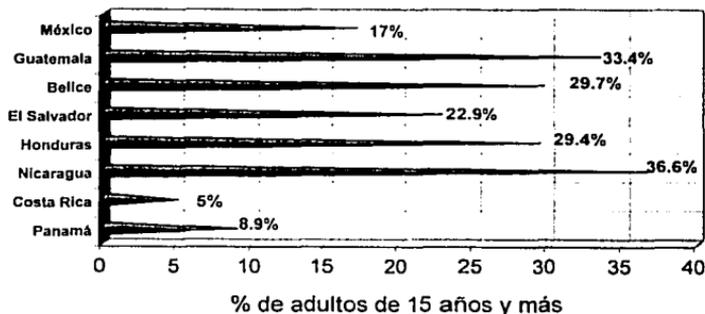


Fuente: Organización Panamericana de la Salud. [www.paho.org](http://www.paho.org)

Actualmente en la región existe un 21.6% de la población total, mayores de 15 años, que no saben leer ni escribir.

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

### Analfabetismo en Mesoamérica



Fuente.- The World Bank "World Development Indicators 1999"  
UNESCO "Statistical Yearbook 1998"

Nota.- México es el total del país. No se encontraron índices exclusivos sobre el sur sureste.

Esto provoca la descalificación de la mano de obra en la región, y obstaculiza la capacidad de movilidad social. Sería lamentable que los

habitantes de la región no pudieran cumplir los mínimos requerimientos laborales de las empresas que ahí se instalen y que, como sucede actualmente, la mano de obra calificada migre de otras zonas para ocupar esos puestos.

Es importante contar con referentes sobre la dispersión de la población, ya que determina de forma importante los obstáculos que se enfrentan en la planeación regional y el desarrollo. La dispersión de la población dificulta la dotación de servicios y la infraestructura, ya que existen en el sur sureste de México, más de 52 mil localidades con menos de 100 habitantes y más de 15 mil con entre 100 y 499 habitantes<sup>149</sup>. Dentro de éstas existen más de 23 mil en condiciones de aislamiento, lo cual contribuye al serio rezago social de las comunidades.

En el sur sureste de México la población urbana de la población total en localidades mayores de 2,500 habitantes es de 58.6 %, de éstas 31.3% se encuentran aisladas y se concentran en ellas 9.9 % de la población de la región.<sup>150</sup>

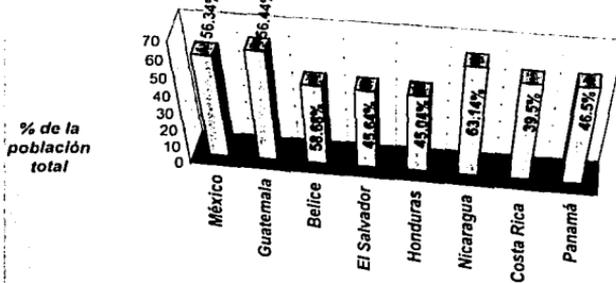
La población urbana en Centroamérica es cercana a la mitad del total, y aunque es muy similar a la del sur sureste de México, en ciertas ocasiones es mucho mayor.

---

<sup>149</sup> *Idem*, p. 35.

<sup>150</sup> *Idem*, pp. 38-39.

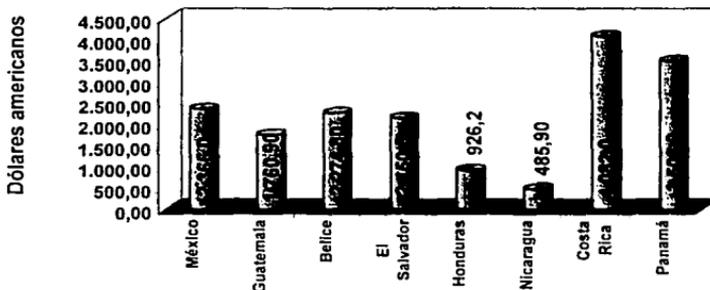
### Población Urbana en Mesoamérica



Fuente.- The World Bank "World Development Indicators 1999"

La pobreza en relación con los ingresos, no obstante que el Producto Interno Bruto por habitante no es un indicador que demuestre la situación real de pobreza y las desigualdades entre la población, nos da una idea general de las diferencias económicas entre los países en el marco del PPP.

### Producto Interno Bruto per cápita en Mesoamérica



Fuente.- "Istmo Centroamericano: Evolución Económica durante 2001" Comisión Económica Para América Latina y el Caribe- CEPAL LC/MEX/L.534, 23 de julio de 2002 Naciones Unidas. (DATOS 2001) Los datos para Belice y México son originarios del Documento Base del PPP. México corresponde únicamente a la región sur sureste.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Según datos oficiales de la CEPAL, 47 % de los hogares viven en condiciones de pobreza, únicamente en los países de Centroamérica y sin contar a Belice. Por vicisitudes derivadas de que las Instituciones, incluso dentro del mismo PPP, no manejan los mismos índices haciendo imposible la comparación, para México manejaremos el Índice de Marginación<sup>151</sup> en el cual el sur sureste tiene un promedio de 1.103, siendo Chiapas el que ocupa el primer lugar nacional (2.2507), seguido de Guerrero y Oaxaca (2.1178 y 2.0787 respectivamente). De las 250 micro regiones con alto grado de marginación del país, 208, es decir 83% se encuentran en seis de los nueve estados incluidos en el PPP.<sup>152</sup>

TABLA. ÍNDICE DE MARGINACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEL SUR SURESTE DE MÉXICO 2000	
Entidad	Índice de Marginación
Quintana Roo	-0.3592
Yucatán	0.3813
Tabasco	0.6554
Campeche	0.7017
Puebla	0.7205
Veracruz	1.2776
Oaxaca	2.0787
Guerrero	2.1178
Chiapas	2.2507

Fuente: Consejo Nacional de Población [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

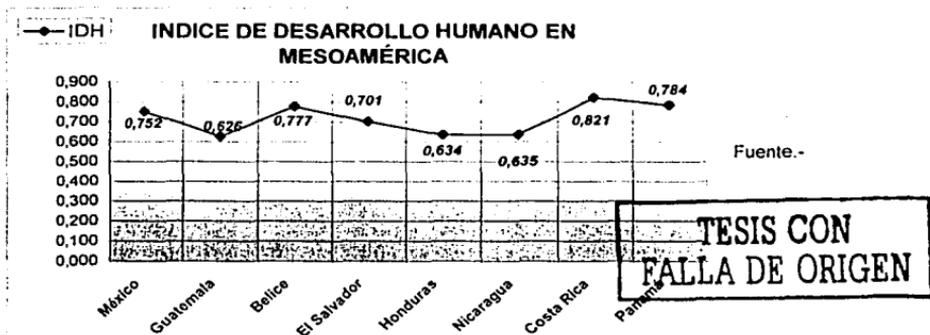
<sup>151</sup> El Índice de Marginación toma en cuenta los siguientes factores: población analfabeta, población sin primaria completa, viviendas sin drenaje ni excusado, viviendas sin energía eléctrica, viviendas sin agua entubada, viviendas con hacinamiento, viviendas con piso de tierra, población en localidades menores de 5,000 habitantes y población con ingresos menores a dos salarios mínimos. A mayor proximidad al cero, mayor grado de desarrollo. Cfr. La Situación demográfica en México, CONAPO, México 1999.

<sup>152</sup> Florencio Salazar Adame, "El Plan Puebla Panamá, un Proyecto de Desarrollo Regional", *op. cit.*



Fuente.- "Istmo Centroamericano: Evolución Económica durante 2001" Comisión Económica Para América Latina y el Caribe- CEPAL LC/MEX/L.534, 23 de julio de 2002 Naciones Unidas. (DATOS 2001)

Por otra parte, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), como un indicador que Naciones Unidas recomienda para medir el bienestar de las poblaciones, se ha erigido como uno de los idóneos y regularmente aceptado a nivel internacional.<sup>153</sup>



"Istmo Centroamericano: Evolución Económica durante 2001" Comisión Económica Para América Latina y el Caribe- CEPAL LC/MEX/L.534, 23 de julio de 2002 Naciones Unidas. (DATOS 2001) Los datos para Belice y México son originarios del Documento Base del PPP. México corresponde únicamente a la región sur sureste.

<sup>153</sup> El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se mide a partir de los siguientes factores: esperanza de vida, analfabetismo, matrícula por niveles y PIB per cápita, y se mesura de una escala del 0 al 1; a mayor proximidad al 1, mayor grado de desarrollo.

Lo anterior justifica de entrada una acción determinada por parte de las autoridades gubernamentales para planear y evitar esos focos que realmente atentarían contra la estabilidad y unidad nacional.

### 3.3.2. Los principales preceptos

Hay que reconocer la función geopolítica del PPP, partiendo de que efectivamente es un programa que tendrá utilidad para solucionar temas sensibles para la seguridad nacional como lo es la migración, la inestabilidad de la zona por los grupos armados y el narcotráfico, en particular.

Efectivamente el Puebla – Panamá está diseñado para tener un efecto directo en la migración hacia Estados Unidos. El área que es la mayor expulsora de migrantes hacia nuestro vecino del norte, por sus condiciones de pobreza y falta de oportunidades, será objeto de reformas importantes que mitigarán las razones que obligan a los habitantes a migrar.

Si a esos pobladores se les otorgan opciones de vida en su propia tierra, no tendrán razón válida alguna para migrar. Muchos argumentos se han vertido a favor de solucionar este problema y, en lugar que esta iniciativa sea condenada por este efecto, consideramos que por lo mismo tiene un *plus* para su aplicación<sup>154</sup>.

Por otra parte, habrá también que reconocer que para la implementación de otros procesos como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se requerirá de estabilidad y certeza en una de las zonas más inestables del

---

<sup>154</sup> Se arguye en ocasiones que los pobladores serán explotados en las maquiladoras y que ese no es considerado un trabajo digno, siendo que en Estados Unidos en el mejor de los

hemisferio. Con el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y la proliferación de grupos armados en la región, ésta se ha convertido en una zona de alto riesgo-región para las inversiones.

No podemos pensar en un área de libre comercio a nivel hemisférico sin tener una paz permanente en esa región.<sup>155</sup> El PPP efectivamente tendrá un efecto de estabilidad social, ya que cada vez las comunidades estarán menos aisladas y tendrán mayor acceso tanto a los servicios sociales básicos como a la seguridad pública.

Por supuesto que, si los grupos guerrilleros van a ser masacrados por la fuerza pública y no disueltos por la solución de sus demandas, sería totalmente inadmisibile. Sin embargo, llevar el progreso y mitigar la pobreza como el eje de una política permanente de desarrollo conducirá a que los problemas sociales sean paliados.

Muchos condenan este efecto de la iniciativa como negativa, pareciendo que añoraran una neorevolución mexicana y sus anhelos insurgentes se vieran mermados. Más adelante abordaremos estos debates con mayor amplitud en la parte dedicada a la oposición surgida contra el PPP.

Por su parte, el narcotráfico debido a la facilidad de su actividad por la dispersión de las poblaciones y otros factores similares a los de la insurgencia, como la pobreza y falta de oportunidades de vida, se vería mermado por el Plan Puebla – Panamá. Si los pobladores tienen mayores opciones no se verían obligados a colaborar con las organizaciones delictivas internacionales.

---

casos trabajarán indignamente poniendo en riesgo en su vida y siendo sobre explotados en los campos agrícolas.

<sup>155</sup> Cuando hablamos de paz permanente nos referimos no únicamente a la desaparición de los grupos guerrilleros, sino a la desaparición de las causas que los motivaron a formarse y a levantarse en armas: la pobreza, la marginación, la falta de servicios básicos y de opciones de vida.

Además, la fuerza pública tendría mayor acceso a los lugares recónditos donde actualmente se llevan a cabo esas prácticas.

En fin, no podemos negar que los efectos que el Plan tendría en la región serían positivas en términos políticos a nivel internacional. Ello conlleva a muchos a pensar que el PPP, como el Plan Colombia, fue diseñado en Estados Unidos y que su utilidad será únicamente en términos geopolíticos para ese país. Si bien resultaría beneficiado, y de ahí su intención de participar en el financiamiento, no vemos razón alguna para no implementarlo, si los países involucrados también resultarán beneficiados. No queremos transmitir con esto que le apostamos ciegamente a la implementación de esta iniciativa y que confiamos plenamente en que será un éxito, sino que en el mejor de los casos, su aplicación satisfactoria tendría efectos benéficos como los mencionados.

Sin embargo, no todas son buenas predicciones en su implementación. Desafortunadamente se repite la máxima "ideas buenas, malos ejecutores". Los errores humanos en la planeación y aplicación de las ideas, que habrá que reconocer también son perfectibles, han traído costos fuertes para el Plan<sup>156</sup>. Enunciaremos algunos casos para ejemplificar los desaciertos y sus repercusiones.

El Plan provocó, en un momento determinado, una actividad internacional de singular importancia. México ha promovido la iniciativa en foros internacionales, en reuniones con empresarios extranjeros y en visitas de Estado.<sup>157</sup> Desafortunadamente, el Presidente Fox se ha encargado de no

---

<sup>156</sup> "Reconocen en el PPP deficiente planeación", en Reforma, México, 5 de septiembre del 2002.

<sup>157</sup> "Pide el Presidente invertir en el PPP", en El Universal, México, 28 de junio del 2002.

"Presentará México PPP a españoles", en Reforma, México, 11 de noviembre del 2002

generar certidumbres en torno a la iniciativa, por ofrecer en el extranjero lo que no tiene en el país. Los empresarios extranjeros han mencionado en un sinnúmero de ocasiones su intención de invertir en México, en diversos sectores entre los que destacan la petroquímica, la energía eléctrica y el patrimonio cultural de la región<sup>158</sup>, los cuales, constitucionalmente, no pueden ser comprometidos. Fox sigue esperando que las reformas estructurales que ha mandado al Congreso sean aprobadas y ha hecho hasta *chantajes* comprometiendo el crecimiento económico del país a la aprobación de éstas.<sup>159</sup>

Resulta claro que mientras las reformas estructurales en México no sean aprobadas no existirá un gran avance en el Plan.<sup>160</sup> Si bien existen sectores en los cuales los capitales extranjeros pueden invertir como el carretero, de telecomunicaciones, etc., el verdadero interés está posado en esos sectores actualmente considerados como "exclusivos" del Estado. Esto ha provocado una molestia palpable entre los sectores políticos del país, y entre los ciudadanos una idea de que los capitales extranjeros "saquearán" al país.

También en la aplicación del Plan se ha caído en errores en términos políticos y de concertación con los actores políticos y sociales, y con la población en lo general. Si desde un inicio se promete que la población será la que determinará el camino del Plan<sup>161</sup> y que éste será un mecanismo vivo que se nutrirá con la participación social<sup>162</sup>, y no se le ha informado a la población, no se han realizado actividades de peso para concertar con los posibles

---

<sup>158</sup> "Invertirán empresarios franceses más de 400 mdd en México", en *Notimex*, México, 14 de noviembre 2002.

<sup>159</sup> "México sí puede crecer al 7 pct anual, pero con reformas: Fox", en *Reuters*, México, 11 de junio del 2002.

<sup>160</sup> En la misma "Sociedad para la Prosperidad" que comentamos anteriormente se menciona al sector energético como estratégico para la inversión privada y el éxito de dicha iniciativa. Sociedad para la Prosperidad, *op. cit.*, p. 7

<sup>161</sup> "Tendrán indígenas la última palabra sobre obras del PPP", en *El Universal*, México, 25 de junio 2002.

afectados, y aún peor se les despoja de sus tierras a los indígenas<sup>163</sup>, no podemos concluir otra cosa: la desinformación y la falta de concertación han sido los principales errores.

Pero además de los errores de aplicación y planeación, a los cuales volveremos adelante, existen preceptos o intenciones del PPP que deben ser discutidos forzosamente, como la real incorporación de la región a la dinámica global, el desarrollo rural, etc.

Si el objetivo real del Plan es incorporar a la región en la dinámica económica global, conectarla a los mercados mundiales, y convertirla en un nuevo "tigre de la economía mundial"<sup>164</sup>, a través de la eliminación de las actuales limitantes que tiene para recibir inversiones, habría que analizar en qué condiciones se llevaría a cabo.

Hay que recordar que nuestro país es netamente maquilador, y que se ha convertido en una economía de enclave. "(...) poco más de la mitad de nuestras exportaciones son maquila con un casi nulo componente de insumos mexicanos—entre el 2 y 3 por ciento -, lo que provoca (...) desarticulación del aparato productivo y dependencia total y directa respecto de la economía estadounidense (...)"<sup>165</sup>.

Si la intención es competir con otras regiones del mundo para que las maquiladoras se instalen en nuestro país, habría más que quejarnos por la escasa capacidad en el pasado de articular una industria nacional creciente y realmente pujante, apoyar el desarrollo de una industria nacional que gire en

<sup>162</sup> Presidencia de la República, Coordinación General del Plan Puebla – Panamá, *op. cit.*, p. 2.

<sup>163</sup> "Indígenas denuncian despojos de tierra por el Puebla – Panamá", en *Milenio Diario*, México, 7 de septiembre 2002.

<sup>164</sup> Los especialistas del Banco Mundial condicionan que el crecimiento de México estará en función a que se lleven a cabo las reformas estructurales de tercera generación en sectores

torno a la producción realmente competitiva de los insumos que las maquiladoras necesitan en sus procesos, como muchos especialistas proponen.

Es cierto que basar nuestra economía en la industria maquiladora significa correr riesgos, sobre todo de dependencia. Sin embargo, ante la incapacidad de nuestro país de cambiar los rumbos de la economía global, habrá que reconocer que la maquila ha generado las únicas opciones de ingreso disponibles para los nuevos buscadores de empleo, cuyo número ha crecido más que la población y que la economía.<sup>166</sup>

Es así que si el fin último es convertir a los países de la región Mesoamericana en los "Nuevos Jaguares Americanos"<sup>167</sup>, ingresarlos a las *Newly Industrialized Countries (NIC's)* y poder competir con los Tigres Asiáticos y China<sup>168</sup> en la atracción de las industrias maquiladoras; si ese es el papel que nos va a tocar jugar, por lo menos habría que considerar opciones de utilidad al respecto.

Además, tampoco sería admisible que la región se convirtiera en un paraíso fiscal para las maquiladoras, donde la desregulación y la libertad de explotar recursos y afectar el medio ambiente sea nuestra mayor ventaja. Habría que pensar la estrategia y el futuro de la región como una negociación con el mercado, donde se les otorguen ventajas y facilidades, y que lo primordial sea que los pobladores de la región tengan beneficios palpables.

---

estratégicos, como el energético, laboral y financiero, entre otros. "México, próximo tigre de la economía mundial: BM", Milenio Diario, México, 18 de marzo del 2002.

<sup>165</sup> Bartra, op. cit. p. 48.

<sup>166</sup> *Idem* p. 48

<sup>167</sup> Andrés Barrera Marian, *Los Peligros del Plan Puebla – Panamá*, en Bartra, op. cit. p. 167.

<sup>168</sup> Linchtenstein, investigador de la Universidad de Boise en Estados Unidos, comentó que México conserva su ventaja competitiva en las industrias en las que se requiere mano de obra calificada, como es la electrónica, pues aunque la de China es muy barata, no tiene el nivel

Por otro lado, es sumamente criticable que el PPP no haya incluido al desarrollo rural en su estrategia integral. La actual economía de subsistencia de la región se basa en la producción agropecuaria. Si no tomamos en cuenta el desarrollo de este sector y, aún más, si no reconocemos que se necesita apoyar esa producción de autosuficiencia de la que subsisten la mayoría de los que viven en extrema pobreza, cualquier estrategia de desarrollo regional será insuficiente.

Habría que recordar que el desarrollo rural ha sido el pilar de procesos importantes y exitosos como la integración europea. Sin embargo, no fue incluido dentro de esta estrategia y lo consideramos un grave error. Ante varias presiones de sectores influyentes fue incluido dentro de la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano y ni siquiera se le consideró lo suficientemente importante para otorgarle un rango de iniciativa. Es claro que el futuro planeado para esta región es ser netamente maquiladora.

#### 3.4. La oposición al Plan Puebla Panamá.

El Plan Puebla – Panamá ha provocado fuerte oposición por parte de los sectores académicos y de la sociedad civil desde distintas perspectivas. Podemos dividir la oposición en dos grandes categorías, una que surge de la desinformación y de la exigencia de ser considerados y tomados en cuenta, y la otra de cuestiones mucho más estudiadas derivadas de sus efectos.

La oposición derivada de la mala o poca información en su generalidad tiene como rasgo la exigencia de ser tomados en cuenta en el proyecto, ésta es

---

que la mexicana. "México, serio rival maquilador de China. Por su nivel de capacitación" en El Economista, México, 27 de septiembre del 2002.

llevada a cabo por los grupos de la sociedad que se ven afectados por el PPP. Esta oposición es producto del incumplimiento de las autoridades gubernamentales en su promesa de que los habitantes de la región tendrán la última palabra en la definición de los proyectos del Plan.<sup>169</sup>

Los impulsores del plan se han cansado de repetir en todos los foros posibles que la participación de la sociedad es de vital importancia para el éxito de la iniciativa<sup>170</sup>, y hasta en el Documento Base se toma como amenaza "la baja participación social en la definición de las políticas públicas".<sup>171</sup> Sin embargo, no han echado mano de los instrumentos necesarios de información y no han promovido ni permitido dicha participación.

Se han llevado a cabo pocas reuniones de información con un nulo impacto en la opinión de la población. Estas reuniones no han sido difundidas para la asistencia y participación activa de las poblaciones afectadas, tampoco lo han sido los resultados derivados de ellas. A partir de esto no podemos decir que el compromiso de lo que llamaron la "Iniciativa de Participación Ciudadana" haya sido cumplido.<sup>172</sup>

De este incumplimiento por parte de los ejecutores del Plan Puebla Panamá, se deriva una molestia generalizada de la población y de los sectores políticos opuestos a la iniciativa, siendo éstos los únicos que se han dado a la

---

<sup>169</sup> "Tendrán indígenas la última palabra sobre obras del PPP", en *El Universal*, México, 25 de junio del 2002. Reconociendo que no se les ha tomado en cuenta, los presidentes en la V Reunión del Mecanismo de Tuxtla acordaron integrar a las comunidades indígenas al Plan, aunque no lo consideraron "lo suficientemente importante" como para incluirlo en la declaración final de la Cumbre. "Acuerdan integrar comunidades indígenas al PPP", en *La Jornada*, México, 29 de junio del 2002.

<sup>170</sup> Presidencia de la República, Coordinación General del Plan Puebla – Panamá. *op. cit.* pp. 191 -247.

<sup>171</sup> *Idem.* p. 179.

<sup>172</sup> "...presentamos el programa de Información, Consulta y Participación (ICP), 2001 – 2006, reiterando nuestro compromiso de que los proyectos: 1) responderán a la lógica del desarrollo regional, 2) serán ambientalmente sostenibles; 3) coordinados con los otros órdenes de Gobierno, y 4) socialmente incluyentes". Florencio Salazar Adame, "Visión y Compromiso del Plan Puebla – Panamá", *op. cit.*

tarea de informar a las poblaciones y ganar adeptos, provocando la politización del tema.

No ha existido hasta la actualidad una protesta de magnitudes considerables en contra exclusivamente del PPP, todas van ligadas a otros temas<sup>173</sup> y provoca la satanización de la iniciativa (e. g. ALCA, etc.). Las protestas que se han podido documentar en su mayoría han sido por proyectos específicos del Plan que afectan de forma negativa a las poblaciones, los despoja de sus tierras, o simplemente no quieren que se vea afectada la dinámica de sus poblaciones.<sup>174</sup>

No podemos argüir que esta población sepa a ciencia cierta lo que es el PPP, cuestión poco criticable, ya que si los interesados en mantener una estabilidad social y en la ejecución exitosa del Plan, no buscan informar y manejar la forma pertinente para que el Plan realmente considere las opciones y opiniones de los afectados, no hay mucho margen de acción.

No podemos ignorar el enojo y la molestia que se vive entre los habitantes, porque además de no tener conocimiento real del Plan, son despojados de sus tierras por razones para ellos desconocidas. Razonablemente por lo general estas protestas van dirigidas a la creencia que el PPP es una amenaza a sus tierras y a sus recursos naturales.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> Podemos observar que regularmente las protestas se ligan con el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, y los derechos y autonomía indígena, "Bloqueos en Chiapas contra el Pueblo Panamá", en Milenio Diario, México, domingo 13 de Octubre. "Pide el FSS a fox a cumplir los acuerdos de San Andrés; rechaza el Plan Puebla - Panamá", en La Jornada, México, 29 de junio del 2002. También son ligadas a exigencias que regularmente no son de competencia nacional, como la solicitud al Papa Juan Pablo II para que permita ordenar a más diáconos indígenas. "Miles de indígenas repudian el PPP", en El Universal, México, 17 de agosto del 2002.

<sup>174</sup> "Comuneros reclaman tierras frente a la VW de Puebla", en Milenio Diario, México, 11 de octubre del 2002.

<sup>175</sup> "Cabildo abierto de Panamá a México: Una de las mayores debilidades del Plan Puebla Panamá es su falta de legitimidad, por no haber consultado la opinión de los pueblos que se supone serán beneficiados", en Prensa Libre, Guatemala, 18 de agosto 2001. [www.prensalibre.com](http://www.prensalibre.com).

De hecho este tipo de oposición no debería existir, si desde un inicio se cumple la promesa de informar y consultar. He ahí el por qué de que el Parlamento Centroamericano en su reunión interparlamentaria con el Congreso mexicano haya propuesto someter el Plan a una consulta.<sup>176</sup>

De entrada, si el Plan es tan noble y bien intencionado como se expone, no habría por qué temer en informar a la gente de los beneficios de su aplicación. Si tomamos en cuenta que si a una población se le informa y además se le consulta sobre sus prioridades para el desarrollo, y se le hace participe de una iniciativa, se siente parte de ella y la apoya.

Si se les dice que se les tomará en cuenta, que nada se va a hacer sin su aprobación, que ellos tienen la última palabra y por el contrario se les oculta información, no se les habla claro sobre las reales implicaciones del Plan, no se les hace partícipes y todavía se les despoja de sus tierras<sup>177</sup>, no podemos esperar más que irritación social y molestia.<sup>178</sup>

Experiencias como la sucedida en San Salvador Atenco en México, donde se desató una ola de violencia por la oposición de los ejidatarios de la zona a que se les despojen de sus tierras para construir un nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México, nos dan muestra de que si no se concertan y negocian los proyectos que afectarán directamente a las

---

<sup>176</sup> «Piden legisladores centroamericanos llevar a consulta al PPP», en *Milenio Diario*, México, 21 de enero del 2003. «Congresistas centroamericanos cuestionan el PPP», en *The Associated Press*, 21 de enero del 2003.

<sup>177</sup> En reunión con el Embajador de El Salvador acreditado en México, Eduardo Cáliz López, comentó que la decisión de por dónde pasa o no pasa una carretera se toma a partir de una opinión técnica. "no se va a poner a discusión si la carretera es a la derecha o a la izquierda, hay una opinión técnica y la opinión técnica es la que prevalece". Conferencia *El Salvador en el Plan Puebla- Panamá* Salón Leopoldo Zea, División de Estudios de Postgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México, 31 de octubre del 2002.

<sup>178</sup> 'Exigimos participación activa en el mismo para mejorar el documento' dicen los indígenas de Honduras, "Indígenas de Honduras critican plan mexicano de desarrollo regional", en *Reuters*, 17 de junio del 2002.

poblaciones, podríamos tener resultados igual de desastrosos que en el ejemplo mencionado.<sup>179</sup>

Y esta experiencia ya se empezó a vivir en el Puebla-Panamá, ya que derivado de la experiencia de Atenco, indígenas y población en lo general que estaba siendo afectada por la súper carretera "Milenum"<sup>180</sup>, en vista de que no se les atendían sus exigencias, nadie les escuchaba y atendía sus inquietudes en contra de dicho proyecto, terminaron secuestrando a los ingenieros de la obra, teniendo que asistir el Gobernador de Puebla a anunciarles la cancelación de dicho proyecto.

Si bien con esto las autoridades quieren dar ejemplo de que la población tiene la última palabra, el mensaje es doble y se transmite que se tiene que llegar a la protesta violenta y terminante de los afectados por las obras, para que puedan ser atendidos en sus demandas y no derivado de la negociación y de la información que desde un principio se debió haber llevado a cabo.

Como comentamos anteriormente, este tipo de oposición podría ser apaciguada a partir de la congruencia, el cumplimiento de los compromisos<sup>181</sup> y el no desalojo autoritario de sus tierras, sino por medio de la concertación y negociación. Muchos "Atencos" y focos de inestabilidad podrían surgir a partir de estos posibles conflictos.<sup>182</sup>

Así como el Plan fue presentado a empresarios de México y el mundo en una mega reunión para mostrarles las oportunidades de inversión, debería ser

<sup>179</sup> Cfr. [http://www.reforma.com/flashs/nacional/aero\\_atenco/aeropuerto.htm](http://www.reforma.com/flashs/nacional/aero_atenco/aeropuerto.htm)

<sup>180</sup> El proyecto de la autopista llamada "Milenum" tenía una superficie de vía de alrededor de 3 mil 400 hectáreas e iba de Puebla a Tepeaca. "Melquiades Morales Cancela Milenum", en *Milenio Diario*, México 10 de septiembre del 2002.

<sup>181</sup> Piden discutir más el Puebla - Panamá: sociedad civil requiere participación y más información del Gobierno, en *Prensa Libre*, Guatemala, 7 de enero del 2002. [www.prensalibre.com](http://www.prensalibre.com)

<sup>182</sup> Que se suman a los conflictos territoriales ya existentes entre las etnias, y que han sido un foco de inestabilidad fuerte en la región.

presentado a los indígenas y habitantes de la región en general, y mostrarles las oportunidades de sus comunidades<sup>183</sup>.

El otro tipo de oposición es mucho más compleja todavía, ya que se deriva de los efectos negativos que el Plan traería a la región. En este caso se deriva del estudio y de la información. Podemos mencionar tres temas que se incluyen en ésta categoría. En primer lugar está el impacto real en el medio ambiente, en segundo se encuentra la oposición derivada a la crítica general en términos ideológicos al sistema económico en su conjunto y al PPP como ejemplo particular de éste. Y en tercer lugar, tal vez el tema más complejo, la situación actual y los efectos en las poblaciones indígenas.

En cuanto a sus impactos medioambientales, se arguye que las empresas transnacionales que ahí se asienten depredarán los vastos recursos naturales de la región y que su desarrollo y modernización traerán costos ambientales irreversibles.<sup>184</sup> Efectivamente podemos considerar que ya existe un problema de deforestación grave en la región<sup>185</sup> y de contaminación de ríos provocado por las empresas que ya se encuentran ahí.<sup>186</sup>

La preocupación está fundada desde el momento en que el Plan no reconoce los impactos ambientales de su implementación y de que no existe un estudio que los documente seriamente. El Documento Base de forma retórica y

<sup>183</sup> "Un éxito la Expo inversión 2002 del PPP". Sistema de Información de la Presidencia. En *Comunicación Social*. Presidencia de la República. México, 28 de junio del 2002.

<sup>184</sup> "PPP, ¿un plan nefasto?. Ambientalistas afirman que el plan Puebla - Panamá causaría deterioro del ambiente nacional", en *Prensa Libre*, Guatemala, 14 de octubre del 2002.

<sup>185</sup> "En 1960 se estimaba que la Selva Lacandona contaba con una superficie total de 1.2 millones de hectáreas y con alrededor de 12 mil habitantes. Cuarenta años después se estima una superficie arbolada no mayor a las 325 mil hectáreas con una población de más de 215 mil habitantes. Lo que significa que, si continua ese ritmo de depredación, la Selva Lacandona desaparecerá en 15 años". Senador Carlos Rojas, *¿Por qué un Plan Puebla - Panamá?*, Artículo, México, 19 de julio 2001. [www.carlosrojas.org.mx](http://www.carlosrojas.org.mx).

<sup>186</sup> Regularmente estas oposiciones vienen con una carga ideológica. El Senador mexicano Carlos Rojas nos dice por ejemplo que "... los recursos naturales de la región forman parte del nuevo paradigma del desarrollo, y por lo tanto, quien llegue con mayor oportunidad a controlar

recurrente nos menciona que se tiende a la sustentabilidad de los proyectos y que se buscan los mecanismos para que las empresas protejan el medio ambiente. Definitivamente sabemos que cualquier proyecto de modernización, infraestructura y cualquier empresa que se instale ahí traerá implícitos costos ambientales. El error es no reconocerlos y no señalar con transparencia sus efectos ambientales y, a partir de ello, decidir la prudencia de su implementación.

Si actualmente hemos pagado costos ambientales de magnitudes extremas por las empresas que ya se encuentran en todo el territorio nacional<sup>187</sup>, nada nos hace pensar que la regulación medioambiental va a ser más rígida en esa región.

Que los ejecutores del Plan nos den los elementos suficientes y claros de cuáles serán los costos y no que se nos trate de vender la idea de que no los habrá, ya que además de que se le resta seriedad, se le suma una percepción de que se está mintiendo.

Otro elemento de esta categoría de oposiciones es el de aquellos que están en contra de la dinámica de la economía global, en particular del neoliberalismo como modelo económico predominante en el mundo. La izquierda de la región, caracterizada por su oposición a todo lo que tenga que ver con la globalización y el neoliberalismo, se ha encargado de informar con amplio contenido ideológico a las comunidades involucradas, politizando el tema y ganando adeptos.

---

los recursos que se encuentren en la región centroamericana estará más cerca de la hegemonía mundial". *Idem*.

<sup>187</sup> Los casos de contaminación provocada por la empresa Peñoles, y la contaminación actual del Río Lerma por las empresas asentadas en su margen simplemente son dos referentes para no creer en esa retórica. Si se nos dan elementos comprobables de que sí se protegerá el medio ambiente, que la regulación se haría mucho más rígida, y se nos dice cuál sería el

Para la izquierda de la región, el Plan Puebla Panamá es una muestra del neocolonialismo estadounidense, que a través de una iniciativa como ésta pretende adueñarse de los recursos naturales estratégicos de la región, así como explotar a sus habitantes y extender sus mercados.

Realmente no hay mucho que comentar respecto de esta oposición, sino que en su mayoría es surgida de la academia, la sociedad civil y algunos partidos políticos de oposición que, en lo general, están divididos en su interior respecto de si apoyar o no la iniciativa.

El último de los elementos es la cuestión indígena. Recordemos que la región cuenta con una extensa población indígena, la cual es la más pobre y marginada, lo que ha provocado el surgimiento de movimientos guerrilleros y sociales de considerables dimensiones, que exigen mejores niveles de vida y el reconocimiento del olvido y marginación en el que se encuentran, y de sus derechos, autonomía y usos y costumbres.

El hecho que el Gobierno Federal de México repita hasta el cansancio que las etnias indígenas serán las que tengan la última palabra en la implementación del Plan, de entrada es una falacia, ya que no se puede dialogar con una contraparte a quien jurídicamente no reconoces como tal, y que por ende no existe.<sup>188</sup> Es por eso que la actual Ley Indígena agrava la ya complicada situación en el sur sudeste del País.<sup>189</sup>

---

mecanismo por el que las empresas protegerán el medio ambiente, entonces tendríamos una certeza mayor.

<sup>188</sup> En la Ley indígena se reconoce declarativamente la autonomía de los pueblos originarios, pero se les deja sin el cumplimiento de sus exigencias y sin una personalidad jurídica propia al considerar a las comunidades objetos de "interés público" y no sujetos de "derecho público", al no reconocer el derecho al uso colectivo de sus territorios sino al "uso preferente" de los "lugares que habitan"; y además cuando dice que toda comunidad equiparable tendrá los mismos derechos, es decir que la Ley Indígena, no es exclusiva para los indígenas. Cfr. Armando Bartra, *op cit.* p. 68

<sup>189</sup> Cfr. Ana Esther Ceceña, *El dictamen del Senado a favor del Plan Puebla Panamá*, [www.ezln.org/san\\_andres/cecena010430.htm](http://www.ezln.org/san_andres/cecena010430.htm)

Si el plan considera como amenaza la baja participación social en la definición de las políticas públicas, lo seguirá siendo aún con mayor razón porque las etnias indígenas tienen el derecho de hablar, pero no de influir realmente en las decisiones que les atañen.

Efectivamente, el debate de fondo es amplio y tiene sustento en torno a la real participación de los pueblos indígenas en el futuro de la región y del país. Si tenemos la legítima autoridad de obligarlos a dejar sus "obsoletos" usos y costumbres y llevarlos rumbo al progreso mestizamente entendido<sup>190</sup>, o si les dejamos en su condición de marginalidad y aislamiento.<sup>191</sup>

De la disyuntiva presentada, ninguno de los dos extremos es la solución. Consideramos pertinente un punto medio, ni erigirnos como los neocolonizadores de la región, ni prorrogar la situación de olvido. Si como impulsores de un Plan que les promete un futuro mejor a todos los involucrados, incluimos a los pueblos indígenas al desarrollo económico a partir de sus propias prioridades, si les otorgamos opciones y les respetamos sus modos de vida, entonces el Plan podría ser exitoso.

De no ser así, y el Plan no tiene la capacidad de adecuarse a los requerimientos y prioridades de los pueblos indios, no es descabellado en pronosticar futuros "Atencos" y el fracaso de esta iniciativa.

Sin embargo, la actual administración en México, no ha pensado en esta dirección, ya que ha aprobado una Ley Indígena que no les permite ser sujetos de derecho y organizarse como pueblos autónomos, como en otros países.<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> "El problema indígena depende de mestizos", en Milenio Diario, México, 4 de octubre del 2002.

<sup>191</sup> "Rebelión rural: ¿oposición al progreso, o sobrevivencia?", en Milenio Diario, México, 1 de octubre del 2002.

<sup>192</sup> Esto es por demás complicado ya que actualmente persisten problemas serios de propiedad de la tierra, siendo muchos territorios en conflicto, y la mayoría no están escriturados "Entra en

Desafortunadamente, se considera a voces que otorgarles la capacidad de decisión a los pueblos indios y de manejar sus recursos naturales, estaría contra el "destino felino" de la región en la economía global, a pesar de que organismos internacionales que apoyan este tipo de iniciativas demanden en ellas la inclusión de los intereses de los indígenas.<sup>193</sup>

---

conflictos falta de recursos: requiere Oaxaca 300 millones para atender disputas", en Reforma, 30 de julio 2002. Aunque el Gobierno de México ha prometido certeza jurídica en la propiedad social de las tierras en el contexto del PPP, "Rechaza Herrera Tello que SRA esté en desaparición", en CNI el Línea, México, 12 de diciembre 2002.

<sup>193</sup> "... en el proceso de consulta el Banco Mundial recogerá los puntos de vista de los grupos étnicos para reconocer su derecho a decidir sus prioridades y controlar en la medida de lo posible su propio desarrollo económico, social y cultural". "... la política del Banco Mundial es asegurar que sus proyectos de desarrollo no solo los incluyan sino que garanticen el respeto a su dignidad, sus derechos humanos y su cultura". "El BM busca medidas para el desarrollo de etnias", en Milenio Diario, México, 9 de febrero del 2002. "Piden al Banco Mundial tome en cuenta derechos indígenas", en Milenio Diario, México, 10 de julio del 2002.

Conclusiones

La relación que existe entre la cooperación internacional para el desarrollo y el Plan Puebla Panamá es evidente. Los países menos desarrollados deberán planear sus propios proyectos de desarrollo, basando sus relaciones en la cooperación sur-sur, planeando un co-desarrollo que compita con ventajas por los escasos recursos que están disponibles a nivel internacional.

El período de transición en el que se encuentra el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, parece darnos elementos para pensar que se -saliendo de la crisis y el estancamiento.

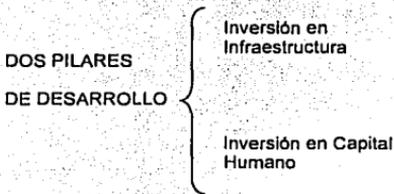
A nivel internacional se busca el *self reliance* de los países pobres que implica el esfuerzo de valerse por sí mismos y ser dueños de su propio desarrollo. Por supuesto que el desarrollo no debe depender de la asistencia internacional. El desarrollo debe ser visto como un proceso que depende de variables como el acceso a mercados y a inversiones, el alivio a sus deudas y transformaciones internas (entiéndase "buen gobierno") y que dicho desarrollo no se dará a partir de subvenciones o "mendrugos" internacionales como es considerada por algunos la AOD.

Actualmente, a nivel internacional, existe una tendencia muy fuerte a considerar al sector privado como el motor del desarrollo<sup>194</sup>, y minimizar el papel del Estado. Hay que recordar que en un inicio los gobiernos eran los únicos encargados del desarrollo, cayendo en fuertes errores, como la corrupción, dejando entonces el paso a las corrientes "neoliberales" que a

<sup>194</sup> Cfr. DAC – OCDE, 1999 *Development Co-operation Report*, Paris 2000.

finales de los setenta y ochenta, tomaron las riendas, aun sin estar exentos de errores y problemas como la corrupción.

A nivel internacional se está buscando una redefinición de la participación de ambos actores en los esfuerzos por el desarrollo. Se reconoce la participación del Estado en el desarrollo y con esto se reconoce la importancia de la AOD; sin embargo, el sector privado es considerado el "motor" del desarrollo.



World Bank, *The Role and Effectiveness of Development Assistance: Lessons from World Bank Experience*, Washington, 2002.

El Banco Mundial señala que existen dos pilares básicos para una mayor efectividad en las acciones de desarrollo. En primer lugar, propiciar un clima favorable a la inversión; y, en segundo lugar, la inversión pública en capital humano. Lo que por "clima favorable" entendemos se refiere a todos los incentivos, infraestructura, garantías, gobernabilidad, etc. Lo que por inversión en capital humano entendemos, es la inversión que el Estado debe proveer para crear condiciones en la población para que sean elegibles para los empleos que se generen de esas inversiones (combate a la pobreza extrema, educación, salud, etc.).<sup>195</sup>

Por otra parte, se ha buscado acabar con la unilateralidad y discrecionalidad que los donantes utilizan al otorgar su cooperación. Aunque no suficientemente efectivos hasta el momento, se han diseñado programas complementarios para promover una mayor participación de los receptores en la determinación de los proyectos y el tipo de ayuda que atiendan a sus necesidades nacionales y, con ello, generar un compromiso de su parte.

En diciembre de 1999, la comunidad internacional, a propuesta del BM, aprobó un nuevo "acercamiento" al reto de la reducción de la pobreza basado en la creación de estrategias propias por parte de los países receptores, y que servirían como marco para la asistencia al desarrollo. Este instrumento fue llamado *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP),<sup>196</sup> mediante estos documentos los países pobres enuncian sus prioridades y estrategias a seguir. Para diciembre del 2001, 42 países se encontraban preparando sus PRSP y diez países ya los habían completado.<sup>197</sup>

En dicho proceso de promover una mayor participación de los receptores, se incluye la democratización del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, que es el club de donantes, el cual fija las prioridades, objetivos y estrategias de forma netamente unilateral. Abrir este foro a los receptores tendría beneficios netos y daría elementos más sólidos al nuevo sistema de cooperación para el desarrollo.

En este ánimo, las Naciones Unidas, a través de la Comisión sobre la Financiación para el Desarrollo presidida por Ernesto Zedillo, ha promovido la

---

<sup>195</sup> Cfr. World Bank, *op. cit.*, p. xiii

<sup>196</sup> Los objetivos de los PRSP tienden a asegurarse que los países receptores sean los dueños de las estrategias de desarrollo que se implementen en sus territorios, desarrollar estrategias que consideren perspectivas a largo plazo, acabar con la unilateralidad y la imposición de los objetivos, enfocarse en prioridades precisas y construir asociaciones fuertes entre los receptores y la comunidad internacional de donantes.

creación de un "Consejo Global" que sirva como foro de discusión y análisis para el desarrollo, donde los países receptores tendrían una mayor representatividad y peso en las decisiones. Sin duda, en la estructura del todavía no acabado sistema de cpid, los receptores deberán tener una presencia indiscutiblemente importante.

En la segunda mitad de la década de los noventa, han surgido nuevos conceptos que dan elementos para pensar en innovadores modelos de desarrollo. Las "Asociaciones", presuponen que los donantes desean entrar en asociación con diversos actores y, lo que es más importante, con los gobiernos receptores para el diseño y gestión de su ayuda. Esto surge tal vez con la intención de mantener viva la cooperación bilateral. Es por eso que han surgido las Asociaciones para el Desarrollo o *Partnerships for Prosperity*.<sup>198</sup>

Otro concepto surgido recientemente es el de la "selectividad". Se refiere a la focalización de la ayuda hacia aquellos países en los que la ayuda puede ser eficaz, dado que sólo los países con las políticas correctas son elegibles para ser socios. Esto no es tan positivo como pareciera, ya que "las políticas correctas" nos remiten al "buen gobierno", que aquí hemos referido, haciendo realidad las nuevas condicionantes para los préstamos. Habría que tener cuidado y flexibilidad en la aplicación de este concepto, ya que como recalció un funcionario sueco "si siguiéramos realmente ese criterio tendríamos que dar toda nuestra ayuda a Noruega".<sup>199</sup>

---

<sup>197</sup> *Idem*, p 43.

<sup>198</sup> Como un ejemplo podemos enunciar la Asociación para la Prosperidad que el Gobierno de Estados Unidos ha firmado con el Gobierno de México en el marco de la Conferencia para la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey en marzo del 2002.

<sup>199</sup> Para más al respecto de la Asociación y la Selectividad remitirse a Howard White, *op. cit.*, p. 153.

Es así que vislumbramos los elementos que el nuevo sistema para la cooperación internacional para el desarrollo tendría. En primer lugar, los actores de la cidp deberán tener una coordinación y coherencia entre sus políticas, ya que sin ella cualquier esfuerzo es realmente vano. Los países receptores deberán tener una participación activa y decisiva en la determinación de las prioridades de la cooperación, habría que democratizar los organismos de decisión y otorgarles una representación real a quienes conocen mejor que nadie su realidad.

En segundo lugar, los objetivos deberán estar dirigidos únicamente a la promoción del desarrollo. Aunque parezca utópico, las potencias deberán dejar de lado sus intereses particulares tanto económicos como políticos, en aras de una reducción neta de las amenazas globales.

Los países receptores deberán mostrar su compromiso con los dos pilares del desarrollo que anteriormente explicamos. Deberán proveer a la inversión privada de las condiciones para que pueda establecerse y generar empleo y, a su vez, deberán invertir en generar el capital humano necesario para ofrecer mano de obra calificada. Dentro de ambos pilares del desarrollo, los gobiernos deberán demostrar el cumplimiento de las nuevas condicionalidades, que se han llegado a considerar tácitas, como el respeto a los derechos humanos, avances democráticos, protección al medio ambiente, entre otros.

Los proyectos que se generen deberán tomar en cuenta la nueva estructura del sistema de cidp: una participación importante del sector privado, respetar el medio ambiente, surgir de preferencia de iniciativa propia, buscar el desarrollo de sus estructuras productivas, tener efectos positivos palpables en

las condiciones socioeconómicas de sus poblaciones, etc. Los países en desarrollo, que pretendan buscar financiamientos externos y que no estén dentro de las prioridades de la comunidad internacional, deberán apoyarse en la cooperación sur-sur, en particular en la técnica entre países en desarrollo, y crear sus propias redes de cooperación, para así hacer más eficiente y eficaz la escasa ayuda que puedan recibir.

Las relaciones de cooperación México-Centroamérica son un ejemplo tangible de cómo los países menos desarrollados deben basar sus relaciones en la cooperación sur-sur.

Es plausible que diez años después de que la hermandad centroamericana había sido disuelta por el conflicto, los países Centroamericanos estén discutiendo proyectos y planes para su desarrollo.

La cooperación surgió del conflicto como la única alternativa de garantizar una paz durable. Desde la reunión de 1991, en Tuxtla Gutiérrez Chiapas, hasta la reunión del 2002 en Mérida, muchos cambios en las relaciones regionales han acaparado la atención de los investigadores. A lo largo de una década, la cooperación con miras a su desarrollo se ha convertido en el eje fundamental de sus relaciones.

Desde la crisis centroamericana, México aprendió la lección de que los problemas de sus países vecinos del istmo debían ser considerados como un asunto propio, sin duda de seguridad nacional. A partir de entonces, se empezaron a buscar mecanismos que permitan consolidar la cooperación en la región como el medio para solucionar y prevenir los problemas comunes.

Es por, ello que México prestó más atención y creó las instituciones necesarias para que la cooperación fuera provechosa. La creación de la

Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica y el Caribe, el haberse hecho socio extrarregional del Banco Centroamericano de Integración Económica y participar activamente en la región, imprimió a la política mexicana de cooperación un prestigio inigualable.

Es así, que a partir del "olvido" de Centroamérica por parte de los principales países donantes de cooperación, México se erigió como el principal aliado de la región, que no el principal donante de cooperación. Es inconcebible que haga falta un conflicto armado para que una región sea reconocida por la comunidad internacional en sus esfuerzos de desarrollo.

A inicios de los noventa, y después del la primera Cumbre de Tuxtla, la cooperación bilateral era inigualablemente mayor que la regional, ya que no existía un interlocutor regional, por ende todo se canalizaba vía cada país por separado. El estancamiento de la cooperación regional México – Centroamérica en el período 1991 – 1996 responde a esa razón entre otras.

México se consolidó como un país cuya política de cooperación tomó un carácter dual, es decir, recibía y otorgaba cooperación. Esto más allá del prestigio internacional que le mereció, fue en detrimento de los recursos que recibía, ya que los donantes no vieron la urgencia que nuestro país podría tener en recibir recursos si se consideraba ya a sí mismo un país donante.

El concepto de "Asociación Privilegiada", que definía la provechosa veta de cooperación que la región podría tener está basada en fundamentos irrefutables. Si bien los países siempre tienden a tener relaciones más estrechas con sus vecinos, aun con sus excepciones, México y Centroamérica poseen además de una vecindad geográfica, problemas comunes que hacen que la cooperación sea el instrumento idóneo para su solución.

Para la segunda Cumbre, realizada en 1996, los países llegaban con una mayor intención y capacidad de echar a andar los mecanismos necesarios para continuar con los esfuerzos anteriores. En esta reunión se formaliza e institucionaliza la cooperación en la región, ya que con el nacimiento formal del Mecanismo de Tuxtla, y con la creación unos años antes del Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), se contaban con las instituciones y la voluntad necesarias.

Cabe destacar que a partir de la creación del SICA, Centroamérica surge como un actor integrado, más allá de la simple sumatoria de los países del istmo, con instituciones comunes surgidas del acuerdo y con decisiones obligatorias para todos. México, al reconocerlo como tal, dio un impulso sin precedentes a la cooperación regional, más allá de la cooperación bilateral.

Es importante señalar que el Mecanismo de Tuxtla se fue construyendo poco a poco a través de los años, de las reuniones de alto nivel y las cumbres presidenciales, sembrando voluntad y confianza política entre las partes. El hecho que se le haya dotado de una Unidad de Seguimiento y Evaluación, llevó al mecanismo a la punta de lanza de la cooperación internacional. Regularmente la cooperación, como lo mencionamos en el primer capítulo, por la falta de una evaluación del impacto de sus proyectos tiene resultados muy deficientes.

A lo largo de las cumbres presidenciales existieron temas que siempre estuvieron presentes. El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue uno de ellos, ya que los países de la región han buscado la forma de insertarse exitosamente en este proceso. Tal ha sido la búsqueda de una mayor participación en la economía global, que Panamá y México serán los últimos

dos países donde se realizarán las negociaciones de este acuerdo.

Otros proyectos que siempre estuvieron presentes fueron la Interconexión Energética, el Gasoducto del Istmo, el tema indígena, la promoción al turismo, la construcción de infraestructura vial y portuaria, y la búsqueda de la firma de un Acuerdo de Libre Comercio ente México y Centroamérica.

Analizar la inclusión de una "Comunidad Mesoamericana de Naciones"; y en particular del concepto "Mesoamérica", nos lleva a hacer varias conclusiones. Si bien delimitar a Mesoamérica como una parte de México y los países del istmo tiene sus ventajas, como que los acuerdos mesoamericanos de cooperación también beneficiarían a los estados del sur sureste de México, también tiene sus riesgos.

Si actualmente la identidad mexicana es un mito, ya que los mexicanos del norte del país no comparten suficientes referentes culturales con los mexicanos del sur, como para hablar de una nación cohesionada, "integrar" a las entidades del sur del país con los países de Centroamérica, no nos da mayores visos que pensar en una mayor desintegración nacional. Aún así, aceptamos el término y las acciones, ya que no hay mayor factor que influya en la disgregación nacional que la pobreza.

Consideramos que la cláusula democrática mesoamericana es un asunto al que hay que prestarle una merecida atención. Existe un consenso, aunque no generalizado, en que el orden democrático y la estabilidad es uno de los principales garantes de una mejor calidad de vida. La no condicionalidad se ve mermada en el siglo XXI, ya no por la alineación de los países en ciertos momentos políticos internacionales, sino por cuestiones que actualmente

imperan como la seguridad internacional, los derechos humanos, la democracia, la lucha contra el terrorismo internacional, etc. Así lo demuestra la Carta Democrática Interamericana y la reafirmación del compromiso por parte de los países mesoamericanos. Todo aquel que no vele por su orden democrático perderá todo beneficio de la cooperación tanto regional como hemisférica.

El llamado Plan Puebla – Panamá, que el Presidente Fox propuso a sus homólogos centroamericanos, no debiera ser una sorpresa. Este plan simplemente reincorpora las iniciativas que de forma separada ya se habían planeado, conjuntándolas en una estrategia única para generar un mayor impacto. Esto lo podemos constatar cuando echamos un vistazo a las ocho iniciativas del PPP, la interconexión energética, la promoción al turismo, la construcción de infraestructura y otras, son muestra de ello.

En el ámbito internacional, las tendencias de la cooperación internacional muestran una baja significativa en los recursos de cooperación para donarse, lo que implica que habrá una mayor competencia para alcanzarlos. Al igual las tendencias indican que los países tendrán que mostrarle a los donantes de cooperación proyectos con factibilidad, donde se muestren sus prioridades, con una corresponsabilidad explícita que elimine la pasividad del receptor. El PPP cumple cabalmente con las nuevas tendencias.

El PPP surge como un estadio superior de la cooperación regional, como una nueva estrategia de cooperación para el desarrollo que rebasa a la lógica de los proyectos tradicionales. La cooperación entre México y la región llegó a un momento tal, que debían buscarse proyectos que fueran acordes a las tendencias internacionales.

Sin embargo, el PPP ha despertado un sinnúmero de interrogantes: la escasa participación de los pueblos indígenas y la imposición que para ellos representa, la importante oposición a sus proyectos por parte de la población, el olvido del desarrollo rural y agropecuario, sus efectos en el medio ambiente, y la urgencia de acciones efectivas con los problemas de la región, hacen válido este análisis de sus alcances y limitaciones, y de la relación que tiene con la cidp.

Definitivamente el Plan Puebla-Panamá es y seguirá siendo una iniciativa por demás controvertida, ya que encierra debates de fondo que se han postergado. Definitivamente la emergencia de acción hace plausible un intento de que la región salga de sus condiciones de pobreza y atraso, y nos hace pensar en la necesidad de plantearnos el futuro del país en términos de la región mesoamericana.

Es necesario considerar la situación en la región como un asunto de seguridad nacional y darle las prioridades que se merece. En la actualidad la agenda internacional le otorga erróneamente las prioridades a los asuntos de seguridad estratégico militares, dejando de lado los "no urgentes", sin tomar en cuenta que en un futuro no muy lejano ninguna industria militar podrá contrarrestar los efectos de la pobreza extrema, la degradación medioambiental, etc.

La incapacidad de nuestro país y de los demás en desarrollo de cambiar la dinámica neoliberal de la economía global, nos hace pensar en que más allá de soñar con lo deseable, tenemos la obligación de buscar opciones para ver qué acciones emprender a partir de lo posible.

Para explicar el Plan Puebla Panamá, por medio del análisis de sus características, hemos pensado en la conveniencia de destacar el "Regionalismo Utilitario" como la descripción de un Plan no tradicional de desarrollo de una región multinacional.

Es menester afirmar que el PPP no es materia exclusiva de la planeación regional o del desarrollo regional como disciplina y que la disciplina de Relaciones Internacionales tienen en varias de sus áreas de estudio no solamente la capacidad de analizar esta iniciativa, sino la obligación de proveer conceptos e investigar sus implicaciones.

El Regionalismo Utilitario se da cuando un grupo de países de una misma región le apuestan a emprender acciones coordinadas para solucionar un problema común vía estrategias bien delimitadas, y sin que se deriven compromisos políticos o económicos entre ellos (como en cualquier acuerdo regional de libre comercio). Cuando los países dan cuenta de que la utilidad determinada para todos los involucrados en dichas acciones es positiva y redituable y ponen de manifiesto que no buscan sino beneficios claros de su actuar, están emprendiendo acciones características de un regionalismo utilitario.

Como ya mencionamos, el PPP no pretende caminar por los procesos de integración tradicionales. Debido al manejo a discreción del concepto "integración", en la actualidad cualquier acción que los países lleven a cabo en pro de mejorar sus relaciones o de establecer vínculos más fuertes en sus relaciones económicas, comerciales o de cooperación, es considerada como tal. Es por ello que en repetidas ocasiones se menciona erróneamente que el PPP contribuirá de forma importante en la integración de esos países. No

obstante es importante mencionar que es cierto que esta iniciativa será factor determinante para la exitosa consecución de otros procesos como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).<sup>200</sup>

El Plan Puebla – Panamá es ejemplo de un regionalismo utilitario por diversas razones. En primer término no podemos negar que la decisión de actuar como región para en lugar de tener que sortear los problemas de la dinámica global, beneficiarse de ella, constituye el primer elemento para considerarle ya dentro del debate regionalización vs. globalización.

En segundo término, los países de Centroamérica y México no utilizarán al PPP como foro para adoptar posiciones conjuntas en determinados temas del actuar internacional, ya que para ello existe el Mecanismo de Tuxtla.

Es así que los países de la región sin pretender que el Plan se convierta en una integración económica de Mesoamérica, ni en un foro de discusión política, buscan aprovechar las condiciones existentes para tener ventajas sobre otras regiones del mundo (e.g. Sudeste Asiático), y obtener como utilidad la solución de los problemas de atraso y pobreza, ese es el Regionalismo Utilitario.

Dentro del ámbito de lo posible, el Regionalismo Utilitario es una forma muy realista de combatir los problemas de la región. La cooperación internacional que muchos consideran un mito, deberá definitivamente ser la estrategia para la solución de los llamados problemas globales. Si dichos problemas no respetan fronteras, las soluciones deberán hacer lo propio.

---

<sup>200</sup> Que si bien es un acuerdo de libre comercio, no vemos mayor futuro en estos procesos que no sea la ampliación del mercado de Estados Unidos hacia el resto del hemisferio. Es realmente difícil que Estados Unidos piense en una integración a la europea con América Latina.

La idea de potenciar las capacidades de la región y convertirla en una zona maquiladora, que compita contra otras zonas como el sudeste asiático, obviamente no es lo deseable. Lo deseable sería a partir de las capacidades nacionales y de la industria nacional sacar a la región de la pobreza con base en una economía no maquiladora, sino una más estable, con salarios dignos. Sin embargo, hay que reconocer que la incapacidad es a nivel regional y que los únicos pocos empleos que se han podido crear han sido gracias a la industria de la maquila.

El Plan Puebla – Panamá es perfectible y a pesar de la existencia de problemas serios en términos de sus efectos, que ponen en duda la pertinencia de su aplicación, es una iniciativa que habrá que enriquecerla en el marco de la cipd.

La disciplina de Relaciones Internacionales tiene la obligación de hacer propio ese objeto de estudio y analizarlo. Entre más variados sean los enfoques de su estudio, mayores aportaciones y elementos tendremos para proponer soluciones alternas o mecanismos para evitar sus posibles efectos nocivos.

Consideramos que en la redefinición del sistema de cooperación internacional para el desarrollo, proyectos como el PPP tendrían oportunidades inguálables. Aunque sus impulsores no se hayan percatado de los beneficios que traería consigo "vender" el proyecto como tal, implícitamente nos han dado la razón, de entrada al momento de trasladar sus oficinas a la Secretaría de Relaciones Exteriores, específicamente a la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional.

El Puebla – Panamá está rodeado de mitos. Por una parte, hay quienes le apuestan ciegamente a su implementación y en una posición maniqueista no aceptan su perfectibilidad, argumentando que quien esté en contra del Plan, ergo están contra el progreso de la región y del combate a la pobreza. Por la otra, hay quienes lo satanizan y descalifican, considerándolo nocivo para la región. La realidad gira en torno a la emergencia de acción, a la necesidad de modificar la viciada estructura productiva de Mesoamérica.

Habrá que someter el Plan a una campaña de información dirigida a la sociedad civil y cumplir con un elemento que es indispensable para la aplicación de cualquier política pública: el consenso. Si los ejecutores del Plan no hablan claro y, así como se les expusieron a empresarios los beneficios que podrían tener, no se les exponen a los habitantes los propios, se corre el riesgo de tener una desfragmentación del tejido social y enfrentar movimientos sociales violentos como el experimentado en San Salvador Atenco.

El primer paso para evitar que el PPP sea otro "Atenco" es consensar, pero no después de que se inicien los conflictos, sino antes. Será positivo para el país si se termina con la cultura de componer los errores y se inicia una de prevenirlos. El éxito del Plan estará en función de que sus ejecutores tomen en cuenta las prioridades de los habitantes de la región para la planeación de los proyectos. Esto se encuentra dentro del ámbito de lo deseable, pero también de lo posible.

Es una contradicción que a nivel internacional, los receptores de cooperación busquen acabar con la unilateralidad y la imposición y, a nivel interno, reproduzcan los mismos vicios. Si pugnan por tener una mayor participación en la definición de los montos y prioridades y que sus

necesidades sean tomadas en cuenta, a nivel interno deberían escuchar y otorgar un papel activo a sus regiones y habitantes.

Otro factor que será determinante para el éxito del Plan, será su capacidad de hablar claro en términos de sus efectos nocivos. Si el PPP tendrá un costo medioambiental, a la luz pública tendrán que buscar la forma que sea el menor posible y se llegue al consenso si los involucrados están dispuestos a pagarlos. Es inadmisibles que se diga que no los tendrá y que será totalmente respetuoso del medio ambiente, cuando sabemos que cualquier proyecto de esta envergadura desprende un costo determinado. De nueva cuenta los factores transparencia y consenso son determinantes.

La cuestión indígena, por su parte, es tal vez el "talón de Aquiles" del Plan Puebla Panamá. Si la región se está proyectando para ser un nuevo "Tigre" de la economía mundial, o los "Nuevos Jaguares Americanos", no es posible que se le apueste a ignorar a los habitantes y sus prioridades. Efectivamente es deseable una mejor calidad de vida para los pueblos indios, pero no podemos, como colonizadores, imponerles un proyecto de nación que al mismo tiempo los excluye. Independientemente del destino futuro de la región, se les tendrá que tomar en cuenta.

Un aspecto fundamental será reconocer jurídicamente la capacidad de los pueblos de ser interlocutores, para buscar los consensos necesarios. Es fútil una negociación con alguien a quien no reconoces como interlocutor y que jurídicamente no existe. Una ley indígena que les reconozca sus derechos como comunidades, que les permita manejar sus propios recursos y una certeza en la propiedad de sus tierras, serían los pasos a seguir si existiera la voluntad política.

Es necesario que se les informe qué es el Plan y buscar la forma en que no atente contra ellos, consensar sus prioridades de desarrollo e incluirlos en el Plan. No existe justificación alguna para que de nueva cuenta los pueblos indígenas sean quienes paguen los costos de la modernización.

El éxito del Plan estará en función de diversos factores: la transparencia en el manejo de sus efectos, los consensos con los habitantes de la región y con la sociedad civil en general, el reconocimiento y la inclusión activa de los pueblos indígenas y de sus prioridades de desarrollo. Si sus ejecutores no son capaces de mostrar voluntad para llevar a cabo estas líneas de acción, enterrarán esta iniciativa, y la dejarán inconclusa, por errores en su aplicación.

De la misma forma, si los gobiernos no han "vendido" la iniciativa como una que puede insertarse en el cipd, y no han buscado a las agencias donantes, que en la actualidad todavía se encuentran a la expectativa, es posiblemente porque no han dimensionado los efectos positivos que ello traería. Sin embargo, es aún más probable, que sea porque prefieren no contar con el escrutinio internacional y seguir avanzando, como lo han hecho hasta ahora, en las penumbras del hermetismo.

# **Anexos**

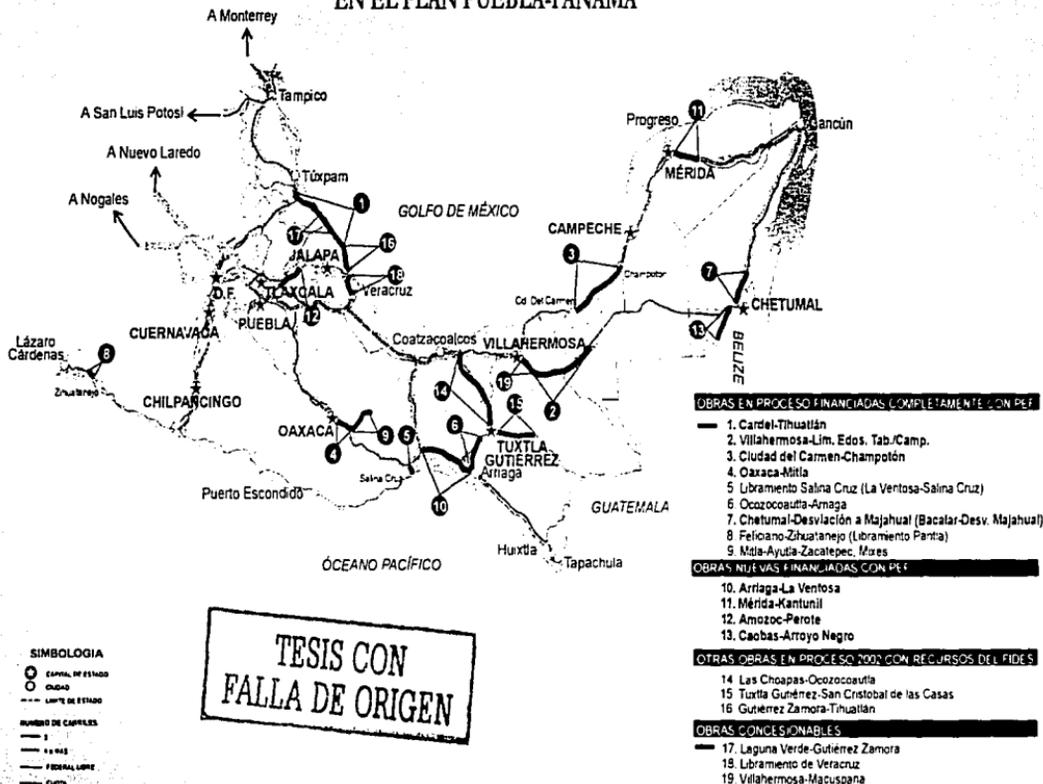
## Anexo 1. Informe de la Comisión de Financiamiento del PPP

Iniciativas Mesoamericanas	Millones de Dólares asignados
Desarrollo Sustentable	16.5
Desarrollo Humano	31.5
Prevención y Mitigación de Desastres	27.0
Turismo	51.7
Facilitación del Intercambio Comercial	23.5
Integración Vial	3,420.6 (85.2%)
Interconexión Energética	45.7 (11 %)
Telecomunicaciones	1.2
Gran Total	\$ 4,017.7

**1,512.8 MILLONES DE DOLARES CORRESPONDEN A MÉXICO (44.2%)**

Fuente: Informe de la Comisión de Financiamiento presentado por el BID, 15 de septiembre de 2001

## PROGRAMA 2002 DE CONSTRUCCION Y MODERNIZACION EN EL PLAN PUEBLA-PANAMA



**Anexo 3.****PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN  
Plan Puebla Panamá (millones de pesos) 2002**

<b>DEPENDENCIA</b>	<b>TOTAL *</b>
<b>Total</b>	<b>7,457.1</b>
Presidencia de la República	13.2
Comunicaciones y Transportes	6,251.8
Economía	107.1
Medio Ambiente y Recursos Naturales	325.1
Desarrollo Social	177.2
Turismo	507.7
Salud	25.0
Proyectos Integrales del Plan	50.0

- Incluye gasto directo, ayudas, subsidios y transferencias, Recursos propios de las entidades de Control Presupuestarios

## Anexo 4. Un desarrollo regional desequilibrado



### centro-norte de México

Población: 73 millones  
(57%)  
Pob. Indígena: 25.6 %  
PIB per cápita: 4,199 d  
Índice Esc. 7.6 años



### sur-sureste de México

Población: 28 millones (43%)  
Pob. Indígena: 74.4 %  
PIB per cápita: 2,336 d  
Índice Esc. 6.7 años



### Centroamérica

Población: 36 millones (57%)  
Pobl. Indígena: 20.12%  
PIB per cápita: 1,128 d  
Índice Esc. 4.2 años

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Fuente: PPP Informe Avances y Perspectivas,  
Presidencia de la República, Marzo, 2002

**Anexo 5.**  
**Recursos propuestos para el Plan Puebla-Panamá en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004**

**ANEXO 18. PROYECTOS EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA REGIÓN SUR-SURESTE Y PLAN PUEBLA PANAMÁ**

Entidad Federativa	Proyecto	Cantidad
<b>SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES</b>		
Campeche	Xpué Limé de Estados Campeche-Quintana Roo	\$24,700,000
Chiapas	Ocozacoauhte-Arriaga	\$150,000,000
Guerrero	Cd. Afambro-Arcelia	\$51,800,000
Guerrero	Puerto Barra Vieja-Lomas Chapultepoc	\$25,300,000
Oaxaca	Arriaga-La Verónica	\$107,400,000
Oaxaca	Tramo Empuque Tequialán-Tehuantepec #	\$65,000,000
Oaxaca	Libramiento Ejidal de Crespo	\$20,000,000
Quintana Roo	Entronque a Chetumal-Desviación a Majahual	\$135,713,400
Quintana Roo	Escarrega Chetumal, O. Ron y Camp.	\$62,800,000
Tabasco	Tramo Villahermosa-Teapa	\$25,000,000
Tabasco	Riacesates de Malpaso-El Balcón	\$25,000,000
Tabasco	Entronque Coahuacoque-Villahermosa (Entr. Reforma)	\$18,000,000
Tabasco	Villahermosa-Turto Gutiérrez Tr. Ent. Gavitas-Aeropuerto	\$15,000,000
Veracruz	Acceso al Puerto de Castracosticos	\$35,000,000
Veracruz	Candé-Tehuacán (Candé-Gutiérrez Zamora)	\$33,000,000
Yucatán	Perifoneo de Mérida	\$20,000,000
Yucatán	Chucuzi-Uxulún/Tramo Mérida-Uxulún	\$7,500,000
<b>COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD</b>		
		\$18,530,822
Chiapas	Desarrollar y construir proyectos de transformación y transmisión de energía eléctrica conforme al Plan Puebla-Panamá	\$18,530,822
<b>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</b>		
Chiapas	Central de Abasto	\$5,000,000

Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos.  
<http://www.shcp.sse.gob.mx>, México, noviembre del 2003.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**Anexo 6**  
**Total de flujos netos de recursos de los Miembros del CAD y Agencias**  
**Multilaterales a Receptores**

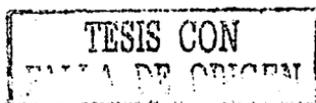
	Miles de Millones de dólares							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (p)
<b>I. Finanzas de la Asistencia Oficial</b>	<b>84.5</b>	<b>87.6</b>	<b>73.5</b>	<b>75.4</b>	<b>89.0</b>	<b>85.9</b>	<b>65.5</b>	<b>68.3</b>
1. Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD)	59.6	59.1	55.8	47.9	50.3	52.1	49.5	50.6
De la cual: Bilateral	41.3	40.6	39.1	32.4	35.2	37.9	36.0	35.0
Multilateral	18.3	18.4	16.7	15.4	15.1	14.2	13.4	15.6
2. Ayuda Externa	6.9	8.4	5.6	5.6	7.0	7.8	7.8	6.4
De la cual: Bilateral	5.5	7.1	4.0	4.0	4.5	4.9	4.9	3.6
Multilateral	1.3	1.3	1.5	1.6	2.5	2.9	2.9	2.8
3. Otros mecanismos:	18.1	20.1	12.2	22.0	31.7	26.1	8.2	11.3
De los cuales: Bilateral	12.2	14.0	5.7	5.9	12.8	10.4	-1.4	1.6
Multilateral	5.8	6.1	6.5	16.0	18.9	15.6	9.6	9.7

Fuente: Development Assistance Committee, OECD. Traducción del Autor, 2002.

**Anexo 7.**

Los diez Principales donantes en América Latina y el Caribe				
	Total de ayuda a los receptores (Millones dólares)	América Lat. y el Caribe (Millones dólares)	% de todos los donantes a la región	% total de su ayuda en general
1. Estados Unidos	9,743	1489	25 %	15 %
2. Japón	7,482	738	12 %	10 %
3. España	1,164	694	11 %	60 %
4. UE	8,200	582	10 %	7 %
5. Alemania	3,098	334	6 %	11 %
6. Países Bajos	2,321	315	5 %	14 %
7. BID	227	227	5 %	100 %
8. IDA	4,962	274	5 %	6 %
9. Inglaterra	2,708	176	3 %	6 %
10. Otros ONU	569	142	2 %	25 %
Otros	17,713	1,023	17 %	6 %
<b>Total</b>	<b>58,238</b>	<b>6,044</b>	<b>100 %</b>	<b>10%</b>

Fuente: OCDE, 2001.



## Anexo 8.

<b>Diez principales receptores en América Latina y el Caribe</b>		
	<b>\$ Millones de Dólares</b>	<b>% de toda la región.</b>
1. Nicaragua	928	15%
2. Bolivia	729	12%
3. Honduras	678	11%
4. Perú	451	7%
5. Colombia	380	6%
6. Brasil	349	6%
7. El Salvador	234	4%
8. Guatemala	225	4%
9. Ecuador	171	3%
10. Haití	166	3%
Otros en AI y C	1,733	29%
<b>Total</b>	<b>6,044</b>	<b>100%</b>

OCDE, 2001.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Anexo 9. Lista de receptores de Asistencia del CAD – OCDE.

Enero 2003

Parte I: Países y Territorios en Desarrollo (Asistencia Oficial para el Desarrollo)					Parte II: Países y Territorios en Transición (Ayuda Externa)	
Países Menos Desarrollados (PMD's)	Otros Países de Bajo Ingreso (PIB per cápita menor a \$ 745 dts en 2001)	Países de Ingreso Medio Bajo (PIB per cápita entre \$ 746-\$ 2,975 en 2001)	Países de Ingreso Medio Alto (PIB per Cápita entre \$ 2,976 - \$9,205 en 2001)	Países de Alto Ingreso (PIB per cápita mayor a 9,206 en 2001)	Países del Centro y Este de Europa y Nuevos estados independientes de la Antigua Unión Soviética	Más Territorios Avanzados
Afganistán Angola Bangladesh Benin Butan Burkina Faso Burundi Cambodia Cabo Verde Rep. Central Africana Chad Comoros Congo, Rep. Dem. Djibouti Guinea Ecuatorial Eritrea Etiopía Gambia Guinea Guinea - Bissau Haití Kiribati Laos Lesotho Liberia Madagascar Malawi Maldivias Malí Mauritania Mozambique Myanmar Nepal Niger Rwanda Samoa Santo Tome y Príncipe Senegal Sierra Leona Islas Salomón Somalia Sudán Tanzania Togo Tuvalu Uganda Vanuatu Yemen Zambia	*Armenia *Azerbaiyán Camerún Congo, Rep. Dem. Marfil Timor Or. Georgia Ghana India Indonesia Kenya Corea, Rep. Dem. *Kirguistán Rep. *Moldavia Mongolia Nicaragua Nigeria Paquistán Papua Nueva Guinea *Tayikistán *Uzbekistán Vietnam Zimbabwwe	*Albania Algeria Belice Bolivia Bosnia - Herzegovina China Colombia Cuba Rep. Dominicana Ecuador Egipto El Salvador Fiji Guatemala Guyana Honduras Irán Irak Jamaica Jordania *Kazajstán Macedonia Islas Marshall Micronesia (Estados Fed.) Marruecos Namibia Niue Áreas Administradas Palestinas Paraguay Perú Filipinas Serbia & Montenegro Sudáfrica Sri Lanka San Vicente y Las Granadinas Suriname Swazilandia Sina Tailandia - Tokelau Tonga Túnez Turquía *Turkmenistán - Wallis y Futuna	Botswana Brasil Chile Islas Cook Costa Rica Croacia Dominica Gabón Granada Libano Malasia Mauritania - Mayotte Nauru Panamá - Sta. Helena Sta. Lucía Venezuela  Elegibles para préstamos del Banco Mundial (\$5,185 en 2001)  - Anguilla Antigua y Barbuda Argentina Barbados México - Montserrat Oman Islas Palau Arabia Saudita Seychelles St. Kitts y Nevis Trinidad y Tobago - Islas Turcas y Caicos Uruguay	Bahrain	Belarus Bulgaria Rep. Checa Estonia Hungría Lituania Polonia Rumania Rusia Rep. Eslovaquia Ucrania	Aruba Bahamas Bermuda Brunei Islas Caimán Taipei China Chipre Islas Falkland Polinesia (Fr.) Gibraltar Honk Kong (Chi.) Israel Corea Kuwait Libia Macao Malta Antillas (Hol.) Nueva Caledonia Qatar Singapur Eslovenia Emiratos Árabes Unidos Islas Virgenes (Ingl.)

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

Fuente: Comité de Asistencia para el Desarrollo, OCDE. \* Países de Europa central y de este y recientes estados independientes de la ex Unión Soviética. - Territorios

### Anexo 10. OBJETIVOS DEL MILENIO PARA EL DESARROLLO

#### OBJETIVO 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre

- Reducir para el 2015 a la mitad, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día
- Reducir para el 2015 a la mitad, el porcentaje de personas que padecen hambre

#### OBJETIVO 2. Lograr la enseñanza primaria universal

- Para el 2015, que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza Primaria

#### OBJETIVO 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer

- Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles para 2015.

#### OBJETIVO 4. Reducir la mortalidad infantil.

- Reducir en dos terceras partes, para el 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años

#### OBJETIVO 5. Mejorar la salud materna

- Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes

#### OBJETIVO 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.

- Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA para el 2015.
- Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves

#### OBJETIVO 7. Garantizar el sostenibilidad del medio ambiente.

- Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales; invertir la pérdida de recursos del medio ambiente
- Reducir a la mitad, para el 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable.
- Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020.

#### OBJETIVO 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

- Desarrollar aún sin más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.
- Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza.
- Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños estados insulares en desarrollo.
- Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.
- En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.
- En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas. *Declaración del Milenio* Resolución aprobada por la Asamblea General A/RES/55/2\*. 13 de septiembre de 2000



## BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Abdelkader Sid-ahmed. *Norte – Sur: los grandes desafíos. Teoría y práctica del nuevo orden económico internacional*. FCE, México, 1985, 316 pp.

Alonso, José Antonio. *La eficacia de la ayuda, crónica de decepciones y esperanzas*. en Alonso, J. A. y Mosley P. *La Eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Madrid, 1999, 348 pp.

Alcázar, Marco Antonio. *La cooperación con Centroamérica y el Caribe*. en Lozoya, Jorge Alberto. *La nueva política mexicana de cooperación internacional*. Secretaría de Relaciones Exteriores. México. 1999.

"Acuerdan integrar comunidades indígenas al PPP". La Jornada, México, 29 de junio del 2002.

"Apoyará la SRE al Plan Puebla – Panamá". Reforma, México, 27 de junio 2002.

"Asume Cancillería control del PPP: se incorporará a la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional". El Universal, México, 28 de junio del 2002.

Bartra Armando, et. al., *Mesoamérica los ríos profundos: Alternativas plebeyas al Plan Puebla – Panamá*, El Atajo Ediciones, Instituto Maya A.C., Ediciones Casa Juan Pablos, S.A. UNORCA A.C., México, 2001, 396 pp.

Benitez Manaut, Raúl y Fernández de Castro, Rafael. *México – Centroamérica: Desafíos a inicios del Siglo XXI*, ITAM, México, 2001, 354 pp.

"Bloqueos en Chiapas contra el Puebla – Panamá". Milenio Diario, México, 13 de octubre.

"Cabildo abierto de Panamá a México: una de las mayores debilidades del Plan Puebla – Panamá es su falta de legitimidad, por no haber consultado la opinión de los pueblos que se supone serán sus beneficiados". Prensa Libre, Guatemala, 18 de agosto del 2001. [www.prensalibre.com](http://www.prensalibre.com).

Cáliz López, Eduardo. *El Salvador en el Plan Puebla – Panamá*. Conferencia. Salón Leopoldo Zea. División de Estudios de Postgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 31 de octubre del 2002.

Cardoso, F.H y Faletto, Enzo. *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Siglo XII Editores, México, 1979, 213 pp.



Castillo, William Sebastián. *La Política Exterior de México hacia Centroamérica en la década de los noventa*. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales. FCPyS, UNAM, México, 2001, 377 pp.

Chanona, Alejandro. *Regionalismos: viejos y nuevos retos. El debate teórico contemporáneo*. Ponencia EFIR, FCPyS, UNAM, Mimeo, México 21 de mayo 1998.

\_\_\_\_\_. *Interdependencia vs. Integración: consideraciones teóricas sobre la integración económica formal entre México y Estados Unidos*. En Morales, Eliécer y Dávila, Consuelo. "La Nueva Relación de México con América del Norte". FCPyS, UNAM, México, 1994, 34-48 pp.

\_\_\_\_\_. *Repensando teóricamente la integración en las Américas: la integración desde el norte y la integración desde el sur*. Revista Relaciones Internacionales. No. 79, Enero-Abril, CRI-FCPyS, UNAM, México, 1999, 11-15 pp.

Chossudovsky, Michel. *The Globalization of Poverty: Impacts of IMF and World Bank Reforms*. Pluto Press, Australia, 1998, 98 pp.

Cid Capetillo, Ileana. *Compilación de lecturas para la discusión de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. FCPyS, UNAM, México, 1998, 166 pp.

"Comuneros reclaman tierras frente a la VW de Puebla". Milenio Diario, México, 11 de octubre del 2002.

"Congresistas centroamericanos cuestionan el PPP". The Associated Press. México, 21 de enero del 2003.

Consejo Nacional de Población. *La situación demográfica en México*. México 1999. 89 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. 133ª edición. México. 2000.

Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica. *Cooperación México - Centroamérica: Documentos Básicos*. México. 1993, tomo I, 315 pp.

\_\_\_\_\_. *Inventario de acciones de cooperación México - Centroamérica*. CMCCA, México, 1991, Tomo II, 469 pp.

\_\_\_\_\_. *Inventario de acciones de cooperación México - Centroamérica*. CMCCA, México, 1993, Tomo III, 399 pp.

\_\_\_\_\_. *La Cooperación Mexicana con Centroamérica: Documentos Básicos 1996*. CMCCA, México, 1997, 397 pp.

\_\_\_\_\_. *Cooperación México – Centroamérica: Documentos Básicos*. CMCCA, México, 1994, Tomo IV, 391 pp.

\_\_\_\_\_. *Inventario de acciones de cooperación México – Centroamérica*. CMCCA, México, 1996, Tomo V, 353 pp.

\_\_\_\_\_. *Plan de Acción de la Declaración de San José. (Tuxtla II)*, Mimeo, SRE – CMCCA.

\_\_\_\_\_. *La cooperación Mexicana con Centroamérica: Documentos Básicos 1998*. Mimeo, México, 1999.

Concheiro, Luciano y Tarrío, María. *Privatización en un mundo rural: las historias de un desencuentro*. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 1998, 374 pp.

Delgado, Jaime. *Los temas no comerciales del ALCA*. en *Revista Estudios Latinoamericanos*. Año VII, No. 14, julio-diciembre, México, 2000, 73-95 pp.

Development Assistance Committee. *On Common Ground*. En 1999 Development Co-operation report, OECD, Paris, 2000, 38 pp.

Edwards, Michael. *Un futuro en positivo: La Cooperación Internacional en el siglo XXI*. Ed. Intermón Oxfam, Barcelona, 2002, 419 pp.

"El problema indígena depende de mestizos". *Milenio Diario*, México, 4 de octubre del 2002.

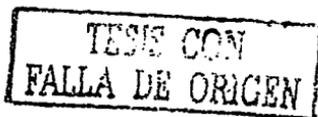
"El BM busca medidas para el desarrollo de etnias". *Milenio Diario*, México, 9 de febrero del 2002.

"El plan Puebla Panamá apuesta contra el atraso". *Revista Vértigo*, México, 15 de abril 2001.

"Entra en conflicto falta de recursos: requiere Oaxaca 300 millones para atender disputas". *Reforma*, México, 30 de julio 2002.

Figuroa Pla, Uldaricio. *Los Organismos Internacionales*. Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1991, 944 pp.

Fuentes, Carlos. *Por un progreso incluyente*. Ed. Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, México, 1997, 126 pp.



González, Fanjul. *La realidad de la ayuda 2001-2002: Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*. Ed. Intermón Oxfam, Colección Informes, Barcelona, 2002, 249 pp.

García Reyes, Miguel y Agudelo, Mercedes. *Ajuste Estructural y Pobreza: la transición económica en la sociedad mundial contemporánea*. FCE-ITESM, México, 1997, 375 pp.

Gómez, Manuel y Sanahuja, José Antonio. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Ed. CIDEAL, Madrid, 1999, 303 pp.

Gómez, Manuel y Sanahuja, José Antonio et. al. *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Ed. CIDEAL, Madrid, 2001, 374 pp.

Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla Panamá. *Plan Puebla-Panamá: Iniciativas Mesoamericanas y Proyectos*. BCIE-BID-CEPAL-INCAE, San Salvador, junio, 2001, 347 pp.

Hernández Juárez, Melba Georgina. *De Tuxtla a Panamá: Una revisión de la cooperación regional de México hacia Centroamérica en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez 1991 - 2001*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Cooperación Internacional Unión-América Latina, Instituto Dr. José María Luis Mora y Universidad Rey Juan Carlos, México, 2002, 134 pp.

"Indígenas denuncian despojos de tierra por el Puebla-Panamá". Milenio Diario, México, 7 de septiembre del 2002.

"Invertirán empresarios franceses más de 400 mdd en México". Notimex, 14 de noviembre del 2002.

"Inicia Plan Puebla Panamá con una inversión de 430 mdd". El Universal, México, 12 de marzo del 2002.

Kuklinski, Antoni. *Aspectos Sociales de la Política y de la Planeación Regional*. FCE, México, 1981, 520 pp.

Lazlo, E. Lozoya, J. A. et. al. *Obstáculos para el nuevo orden económico internacional*. Ed. CEESTEM-Editorial Nueva Imagen, México, 1981, 168 pp.

Levy, Santiago, et. al. *El Sur también existe: un ensayo de Desarrollo Regional de México*. Mimeo, México, julio, 2000. (mimeo)

"Liberan Venezuela y Colombia recursos para Gasoducto". Reforma, México, 29 de abril. 2003.

Loeza, Soledad coord. *La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual*. CEI-COLMEX, México, 1994, 477 pp.

Lozoya, Alberto. *La nueva Política Mexicana de Cooperación Internacional*. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1999, 174 pp.

Melquíades Morales cancela Milenium, Milenio Diario, México, 10 de septiembre del 2002.

"México, próximo tigre de la economía mundial: BM". Milenio Diario, México, 18 de marzo del 2002.

"México, serio rival maquilador de China. Por su nivel de capacitación". El Economista, México, 27 de septiembre del 2002.

"México sí puede crecer al 7 pct anual, pero con reformas: Fox". Reuters, México, 11 de junio del 2002.

"Miles de indígenas repudian el PPP". El Universal, México, 17 de agosto del 2002.

Morales, Alejandro. *La disputa por la Nación: Tehuantepec*. Ed. Jacinto López Moreno Agrupación Política Nacional, Mimeo, México, 2003, 453 pp.

"Neoliberalismo y Pobreza", en Revista Debate Legislativo, No. 23, México, junio 2000.

"Nuestro país sirve de ejemplo: Centroamérica y el sureste mexicano fortalecen la cooperación del desarrollo". El informador, Guadalajara, México, 29 de agosto del 2002.

Organización de las Naciones Unidas. *Carta de las Naciones Unidas*. Departamento de Información Pública, Nueva York, 2000, 79 pp.

\_\_\_\_\_. *ABC de las Naciones Unidas*. Departamento de Información Pública, Nueva York, 2001, 379 pp.

"OECD in figures: statistics on the member countries", en OECD Observer Magazine, OECD, Paris, 2002.

"Otorgan crédito para el PPP". El Universal, México, 20 de junio del 2002.

"Destina BID préstamos a Plan Puebla – Panamá". Reforma, México, 30 de junio del 2002.

Pérez Bravo, Alfredo y Sierra, Iván. *Cooperación Técnica Internacional: La Dinámica Internacional y la Experiencia Mexicana*. Porrúa-PNUD-SRE-IMEXCI, México, 1998, 269 pp.

"Pide el FSS a Fox cumplir los acuerdos de San Andrés; rechaza el Plan Puebla – Panamá". La Jornada, México, 29 de junio del 2002.

"Pide el Presidente invertir en el PPP". El Universal, 28 de junio del 2002.

"Piden al Banco Mundial tome en cuenta derechos indígenas". Milenio Diario, México, 10 de julio del 2002.

"Piden discutir más el Puebla–Panamá: sociedad civil requiere participación y más información del Gobierno". Prensa Libre, Guatemala, 7 de enero del 2002. [www.prensalibre.com](http://www.prensalibre.com)

"Piden legisladores llevar a consulta al PPP". Milenio Diario, México, 21 de enero del 2003.

"Plan Puebla Panamá: 8000 mdp para carreteras". En Revista Mundo Ejecutivo, No. 277, año XXIII, México, mayo 2002. Vol. XXXIX.

"PPP: Corredor de la Riqueza o la pobreza", en Revista Alter Ego, Año 4, No. 40, México, 2002.

"PPP, ¿un plan nefasto?: Ambientalistas afirman que el Plan Puebla – Panamá, causaría deterioro del ambiente nacional". Prensa Libre, Guatemala, 14 de octubre del 2002.

"Presentará México PPP a españoles". Reforma, México, 11 de noviembre del 2002.

Presidencia de la República. *Acuerdo Presidencial por el que se crea la Coordinación General del Plan Puebla – Panamá*. Diario Oficial de la Federación, México, 31 de mayo del 2001.

Presidencia de la República. Coordinación General del Plan Puebla – Panamá. *Plan Puebla – Panamá: Documento Base*, México, marzo del 2001.

Puyana, Alicia. *Integración Económica entre Socios Desiguales: el Grupo Andino*. Ed. Nueva Imagen-CEESTEM, México, 1983, 450 pp.

"Rebelión rural: ¿oposición al progreso, o sobrevivencia?", Milenio Diario, México, 1 de octubre del 2002.

"Rechaza Herrera Tello que SRA esté en desaparición". CNI en Línea, México, 12 de diciembre del 2002.

"Reconocen en el PPP deficiente planeación". Reforma, 5 de septiembre del 2002.

Sanahuja, José Antonio y Soltillo, José Angel. *Integración y Desarrollo en Centroamérica: más allá del Libre Comercio*. Ed. Los Libros de la Catarata-IUDC/UCM, Madrid, 1998; 284 pp.

Salazar Adame, Florencio. *Visión y Compromiso del Plan Puebla – Panamá*. Exposición del Coordinador General del Plan Puebla – Panamá, Foro de discusión convocado por la Fracción Parlamentaria del PRD y realizada en el Salón Verde de la Cámara de Diputados, México, 20 de agosto del 2001.

Sociedad para la Prosperidad, *Caminando Juntos hacia la Prosperidad*, Reporte a los Presidentes Vicente Fox y George Bush, Monterrey México, Mimeo, Marzo 22, 2002.

Secretaría de Cooperación Iberoamericana. *Balances y Perspectivas de la Cooperación Iberoamericana 1991 – 2001*. Madrid, 2002, 118 pp.

Secretaría de Cooperación Iberoamericana. *Avance 2001: De Panamá a Lima*. Madrid, 2002, 43 pp.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Actividades de 1999*, Dirección de Cooperación con Centroamérica, Expediente de documentos, SRE, México, 2000.

\_\_\_\_\_. *Declaración Conjunta de la IV Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*, Mimeo.

\_\_\_\_\_. *Logros y Retos del Mecanismo de Tuxtla*, Mimeo, Guatemala 2000.

\_\_\_\_\_. *La cooperación técnica entre países en desarrollo: mecanismos y perspectivas*, Memoria, México, 2000. 213 pp.

\_\_\_\_\_. *Declaración Conjunta de la Quinta Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*, Mimeo, Mérida, 2002.

"Signarán Fox y Bus acuerdo antipobreza". El Universal, México, 18 de marzo del 2002.

Sills, David. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Vol. 3, Ed. Aguilar, Madrid, 1974

Soria Morales, Ernesto. *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1999, 321 pp.

"Tendrán indígenas la última palabra sobre obras del PPP". El Universal, México, 25 de junio del 2002.

Texas Centre for Policy Studies. *Intereses y Resistencias: El Plan Puebla – Panamá y el corredor carretero Oaxaca–Istmo–Huatulco*. TCPS, Austin, 2001, 61 pp.

Thuat, Francois. *Méthodes de la Géopolitique: Apprendre à déchiffrer l'actualité*. Ed. Ellipses, Paris, 1996, 116 pp.

Urquidí, Víctor. "Hacia nuevas modalidades de cooperación internacional", en *La cooperación internacional en un mundo desigual*, LOAEZA, Soledad. CEI-COLMEX. México. 1994, 315 pp.

Vázquez, Gloria y Ramírez, Jesús. *Marginación y Pobreza en México*. Ed. Ariel Divulgación, México, 1995, 386 pp.

Vernon, Raymond. *Tormenta Sobre las Multinacionales: las cuestiones esenciales*. FCE, México, 1980, 283 pp.

Verruga, Filloy, Enrique. *La política mexicana de cooperación internacional*, en Revista Mexicana de Política Exterior, IMRED-SRE, No. 61, México, octubre del 2000.

World Bank. *The Role and Effectiveness of Development Assistance: Lessons from World Bank Experience*. World Bank, Washington, 2002, 92 pp.

#### CIBEROGRAFÍA

Agencia de Cooperación de Estados Unidos  
[www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)

Agencia de Cooperación Internacional de Japón  
[www.jica.org.mx](http://www.jica.org.mx)

Agencia de Cooperación Española  
[www.aeci.es](http://www.aeci.es)

Banco Interamericano de Desarrollo

[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Banco Centroamericano de Integración Económica

[www.bcie.org](http://www.bcie.org)

Ceceña, Ana Esther. *El dictamen del Senado a favor del Plan Puebla – Panamá.*

[www.ezln.org/san\\_andres/cecena010430.htm](http://www.ezln.org/san_andres/cecena010430.htm)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Glosario.*

[www.oecd.org/dac/htm/glossary.htm](http://www.oecd.org/dac/htm/glossary.htm)

How the OECD's Development Assistance Committee Works

<http://OECD.org/dac/htm/hdw.htm>

Periódico Reforma

[www.reforma.com/flashs/nacional/aero\\_atenco/aeropuerto.htm](http://www.reforma.com/flashs/nacional/aero_atenco/aeropuerto.htm)

Presidencia de la República, Coordinación General del Plan Puebla-Panamá, México.

[www.ppp.presidencia.gob.mx](http://www.ppp.presidencia.gob.mx)

Presidencia de la República, Versión estenográfica de las diversas intervenciones durante la presentación del Plan Puebla – Panamá, en el salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de Los Pinos, 12 de marzo de 2001.

[www.ppp.presidencia.gob.mx](http://www.ppp.presidencia.gob.mx)

ROJAS Carlos Senador, *¿Por qué un Plan Puebla – Panamá?*, 19 de julio 2001.

[www.carlosrojas.org.mx](http://www.carlosrojas.org.mx)

Salazar Adame, Florencio. *El Plan Puebla – Panamá, un Proyecto de Desarrollo Regional.* intervención del coordinador General del Plan Puebla Panamá, en el Encuentro Nacional de Discusión y Análisis organizado por el PRD. Tuxtla Gutiérrez Chiapas, 25 de agosto 2002.

[www.ppp.presidencia.gob.mx](http://www.ppp.presidencia.gob.mx)

Secretaría de Integración Centroamericana. *Declaración Conjunta de la Cumbre Extraordinaria de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.* San Salvador, El Salvador, 15 de junio del 2001. [www.sqsica.org](http://www.sqsica.org)

Secretaría de Integración Centroamericana. *La transformación y modernización de Centroamérica en el Siglo XXI: Una propuesta regional.* [www.sqsica.org](http://www.sqsica.org)

